

CampLab - appendice



# APPENDICE

Pubblichiamo qui il contributo di **Falco Joannes Bargagli Stoffi**. Perché? Perché Falco è uno dei tanti partecipanti ai laboratori, perché ha scritto una cosa molto interessante sul tema della partecipazione, perché CampLab e i laboratori civici funzionano grazie al contributo “competente” di ognuno. E questa appendice ne è una piccola dimostrazione.

# Io partecipo, tu partecipi, noi decidiamo

## Introduzione

Le dinamiche politiche di breve periodo, che vedono l'affermazione di movimenti protestatari che acclamano a gran voce una maggiore partecipazione (reale o presunta) dei cittadini alla vita politica del paese e le grandi mobilitazioni susseguenti alle primarie democratiche, sembrano individuare nel processo di partecipazione dal basso *bottom-up* un baluardo politico e ideologico molto forte. Sembra quasi prefigurarsi un nuovo *cleavage* che vede contrapporsi cittadini e ceto politico (la cosiddetta casta) e la forte politicizzazione di slogan come il "mandiamoli tutti a casa" ne è un lampante esempio. L'ampio scollamento tra le dirigenze politiche nazionali e la società civile appare evidente almeno quanto la distanza sempre crescente che viene a intercorrere tra la *politics* e le *policies*. La *politics* viene dunque vissuta come una narrazione vuota e sempre più lontana dalle *policies*, definite e guidate dai tecnici dell'economia e da patti di bilancio oscuri e difficilmente leggibili dai cittadini. In quest'ottica le dinamiche locali assumono un'importanza rinnovata. La politica locale infatti può divenire un modello di sperimentazione, sia per le più avanzate tecniche di partecipazione dal basso sia per una dinamica di riavvicinamento dei cittadini alla politica, attraverso un tendenziale livellamento della distanza tra la politica e le politiche pubbliche.

Per questo è importante analizzare bene e in profondità le dinamiche di partecipazione che gli enti locali possono mettere in campo per avviare e dare vita a un circolo virtuoso di cooperazione e collaborazione fruttuosa tra cittadini e istituzioni pubbliche.

In questo breve e, purtroppo, superficiale saggio, cercherò di indagare i meccanismi di partecipazione evidenziandone i pregi e gli eventuali difetti e portando esempi di amministrazioni che hanno messo in moto questi processi.

## In quali circostanze avviare un processo partecipato?

Le pubbliche amministrazioni realizzano politiche pubbliche non solo producendo servizi ma anche emanando norme, distribuendo risorse, modificando le convenienze e i comportamenti degli attori e redistribuendo la ricchezza. Chiara è dunque l'ampiezza e la complessità del campo decisionale. Avviare un processo decisionale inclusivo significa quindi coinvolgere associazioni, soggetti privati, comuni cittadini, esperti di settore, gruppi di interesse, all'interno di un panorama complesso e non sempre ben definito come quello decisionale. Al momento esistono organi di partecipazione, come le

conferenze dei servizi, che stabiliscono accordi di programma e programmazioni negoziate. Estendere il campo degli attori coinvolti nelle decisioni significa per l'amministrazione favorire l'inserimento di nuovi e significativi contributi nei piani di politiche pubbliche ma anche eventuali freni e possibili divergenze. Occorre dunque chiederci quando sia opportuno avviare un processo decisionale inclusivo. Quest'opportunità si viene a creare in due casi:

- 1) quando l'Amministrazione può aspettarsi di non riuscire a prendere una decisione perché i gruppi che la contrastano sono forti e ben organizzati o perché manca qualche risorsa che è detenuta da altri attori;
- 2) quando l'Amministrazione può ragionevolmente credere di non riuscire a mettere in pratica la propria decisione poiché la scelta può risultare o troppo astratta o basata su informazioni incomplete oppure perché è necessaria la cooperazione di altri attori.

La decisione dell'Amministrazione potrebbe infatti, in questi due casi, scatenare conflitti come, ad esempio, quando il processo decisionale rischia di produrre effetti nimby, oppure l'Amministrazione stessa si potrebbe trovare in gravi difficoltà nel portare avanti le proprie scelte poiché mancherebbero le risorse legali e finanziarie necessarie a portarle verso un buon esito.

### **Quando?**

*In quale stadio del processo decisionale è opportuno avviare un processo partecipativo?*

*Il più tardi possibile?*

Qualora l'Amministrazione voglia discutere su proposte solide, precise, ragionate si può paventare la prospettiva di avviare il processo partecipativo in una fase avanzata. Ciò tuttavia ci pone molti dubbi. Infatti più la progettazione è andata avanti e meno è possibile correggere mentre esiste invece il forte rischio di mettere gli interlocutori di fronte ad una specifica soluzione.

*Il più presto possibile?*

L'apertura del processo decisionale dovrebbe avvenire di norma in uno stadio precoce del percorso progettuale, ossia quando alcune alternative sono ancora disponibili. Questo implica che le Amministrazioni siano disposte a lasciarsi sorprendere (effetto *serendipity*) e diano vita a campagne di comunicazione (unidirezionale, in questo caso) propedeutiche all'avvio del processo, attraverso le quali possano informare il cittadino del percorso di partecipazione che si ha intenzione di mettere in atto e si possa dare prova della bontà reale delle proprie intenzioni (è necessario evitare in questa fase *misunderstanding* comunicativi che potrebbero compromettere l'intero processo partecipativo).

## Con chi?

### *Come si individuano i partecipanti?*

In questo caso si tratta di compiere uno sforzo affinché tutte le opinioni e tutti gli interessi e gli attori rilevanti siano effettivamente coinvolti e nessuno sia escluso. Detto questo la logica e le limitate risorse disponibili fanno escludere la possibilità di un coinvolgimento di tutta la popolazione. Bisogna dunque coinvolgere “non proprio tutti” ma individuare gli *stakeholder* (coloro i quali sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione che vogliamo affrontare). Dunque appare necessario fare un’indagine sul campo per scovare i possibili *stakeholder* e procedere a un’accurata mappa degli attori che è possibile includere in questo processo. La mappa potrà dunque evidenziare tre tipologie di interlocutori:

- 1) istituzioni pubbliche, che possono essere inserite nel processo partecipato attraverso forme giuridiche già esistenti come la conferenza dei servizi e gli accordi di programma;
- 2) gruppi organizzati e associazioni;
- 3) cittadini non organizzati.

In ciascuno di questi tre casi sarà necessario includere la più ampia gamma di interessi e punti di vista possibile, in modo da neutralizzare le istanze personalistiche che potrebbero venire fuori. Occorre anche aprire il dialogo con gruppi e persone che sostengono posizioni rigide in modo da capovolgere il malcontento attraverso l’ascolto e creare un clima di maggior fiducia. Quando i gruppi o i cittadini rifiutino di partecipare sarà comunque essenziale mantenere le porte aperte, in modo tale da far ricadere sugli stessi gruppi l’intera responsabilità della loro auto-esclusione. L’inclusione si potrà considerare realmente efficace quando non ci sarà nessuno che potrà lamentarsi di essere stato escluso. In alternativa alla strada dell’inclusione è possibile percorrere la strada del sorteggio. In taluni casi può rivelarsi più efficace sorteggiare, attraverso metodi statistici, un campione rappresentativo della popolazione e stimolare il dibattito e la discussione su particolari tematiche attraverso testimonianze tecniche.

## Come?

### *Approcci, metodi, tecniche*

Per mettere in campo un processo decisionale inclusivo possono essere utilizzate tre diverse famiglie di approcci, tutte comunque orientate a favorire la comprensione ai non specialisti, a strutturare il processo secondo regole condivise (soprattutto circa le fasi e i tempi), a dare il più ampio spazio all’informalità attraverso un atteggiamento valutativo, a approfondire il massimo

impegno per garantire la trasparenza e a favorire l'integrazione tra la gente comune e gli addetti ai lavori. Procediamo dunque a una breve presentazione di queste tre tecniche di intervento che possono essere utilizzate di volta in volta, a seconda dei casi, per negoziare, integrare, tenere discorsi, prendere decisioni.

### *Tecniche per l'ascolto*

Le tecniche di ascolto servono soprattutto quando si tratta di avviare un processo decisionale inclusivo. Infatti attraverso questi approcci è possibile giungere a individuare gli interlocutori e a capire profondamente i temi che sarà necessario trattare. Si può pensare alle tecniche di ascolto come essenzialmente divise tra tecniche di ascolto passivo e tecniche di ascolto attivo.

Le tecniche di ascolto passivo sono i questionari d'opinione e i sondaggi. Queste tecniche, come sappiamo, sono fortemente influenzate dall'approccio del ricercatore, dal metodo di ricerca e dall'attenzione posta nell'evidenziare o meno talune tematiche. Gli approcci di ascolto attivo, sviluppati da Sclavi, prediligono invece una posizione di vicinanza prospettica ed emozionale al punto di vista dell'interlocutore (il punto di vista dell'interlocutore e le sue emozioni possono dirci molto circa il suo modo di pensare e vedere le cose). Sono poste in campo dunque tecniche di *Outsearch* e di Animazione territoriale per la consultazione delle persone. Questi approcci consistono nell'acquisire le informazioni attraverso tecniche di ricerca inclusive e di facile attuazione (come la camminata di quartiere) e nel favorire poi la cooperazione tra gli attori attraverso attività come il focus group o il *brainstorming*. Al di là delle singole tecniche sulle quali non è necessario dilungarsi oltre bisogna sottolineare come sia fondamentale non sottovalutare mai la fase di ascolto qualunque sia il percorso socio-partecipato che si vuole mettere in atto.

### *Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva*

"Senatores boni viri, senatus mala bestia". Questa citazione latina ci fa comprendere quanto sia difficile avviare una buona interazione collettiva. La qualità dell'interazione dipende infatti in larga misura dalla struttura del contesto (*setting*) in cui si svolge. Esistono tecniche basate sulla costruzione di scenari futuri (ambientali, urbani, sociali) che fanno perdere gran parte del peso alle fratture ed alle contrapposizioni immediate. Ne sono esempi l'European Awareness Scenario Workshop o la Search Conference. Esistono anche tecniche basate sulla simulazione (*planning for real*) e tecniche basate sulla spontaneità. Su queste ultime è particolarmente interessante soffermarci. L'Open Space Technology, sperimentata da Harrison Owen negli anni '80 ne-

gli Stati Uniti e attivata negli ultimi anni in Italia nella forma degli World Cafè, stimola attivamente la discussione costruttiva e creativa tra piccoli gruppi di persone (5-20 soggetti) attraverso la creazione di un ambiente familiare e lontano dai giudizi.

#### *Approcci e tecniche per la gestione dei conflitti*

Le tecniche presentate finora non sembrano molto adatte ad affrontare conflitti espliciti. I conflitti vanno neutralizzati attraverso negoziazione e discussione (questa è l'unica strada per trasformare il conflitto da gioco a somma zero a gioco a somma positiva). Bisogna quindi portare le parti attorno a un tavolo e ricercare un punto di vista comune, chiarendo le posizioni reciproche (il *misunderstanding* è spesso fonte di conflitto) e tentando di riuscire a elaborare una visione condivisa su come stanno veramente le cose. Per fare questo si possono utilizzare tecniche di negoziazione distributiva, che prevedono la spartizione della posta in gioco attraverso un compromesso tra le parti, oppure tecniche di negoziazione integrativa. Queste ultime partono dall'idea che le parti dovrebbero rinunciare a un confronto basato sulle posizioni (che porta inevitabilmente a un muro contro muro, oppure a un compromesso) e piuttosto prediligere un confronto basato sugli interessi che stanno dietro le posizioni. Spostare il confronto dalle posizioni (o soluzioni dichiarate) agli interessi (i problemi che vengono identificati dagli attori come rilevanti) permette di poter raggiungere accordi in grado di dare vantaggi reciproci alle parti (*mutual gain*).

#### **Chi?**

##### *Promotori, registi, facilitatori*

Il processo di partecipazione è significativamente qualificato come *bottom up*, tuttavia è impossibile addentrarci in un'analisi seria senza prendere in considerazione la forte componente *top-down*. Infatti senza l'impulso forte, concreto, convinto, delle Amministrazioni promotrici l'intero percorso o non si avvia o viene svuotato delle sue componenti essenziali, divenendo una marchetta elettorale molto controproducente. La giusta regia di questi processi deve essere assicurata dunque dalla forte volontà politica. Il politico infatti non viene svuotato della sua carica ma ricostruisce la propria figura, in quanto garante dell'intero processo, attorno a forme nuove di responsabilità. Il percorso però deve essere guidato e pilotato da persone non politiche che favoriscano l'interazione e l'integrazione tra i vari *stakeholder*: i facilitatori. I facilitatori sono le figure che devono avviare e condurre concretamente la partecipazione, coinvolgendo gli attori rilevanti e favorendo la partecipazione tra i cittadini,

garantendo la neutralità del processo. In questa ottica il facilitatore non deve essere per forza estraneo al processo ma deve mantenere un atteggiamento di eguale vicinanza a tutte le posizioni.

### **Con quali esiti?**

#### *Cosa è lecito aspettarsi*

Cosa ci possiamo aspettare di diverso da un processo decisionale di tipo tradizionale? Possiamo aspettarci che si producano decisioni migliori e relazioni migliori tra i partecipanti (si può avere un guadagno in capitale sociale). Per decisioni migliori si intendono decisioni più efficienti, cioè proporzionate rispetto ai risultati finali in termini di costi e tempi. Costi e tempi infatti possono essere ragionevolmente tenuti sotto controllo nel corso del processo e si ha un netto miglioramento sotto il profilo dell'attuazione. Infatti attuando un processo di partecipazione si evitano a monte tutte le tipologie di protesta che vedono i cittadini contestare lo scarso ascolto dell'amministrazione e l'iter decisionale intrapreso (se la decisione viene condivisa il cittadino si responsabilizza ed è meno propenso a contestare). Le decisioni verranno viste dai cittadini come più eque. Spesso accade infatti che le decisioni pubbliche tradizionali vengano accusate di essere inique nei confronti di qualche gruppo sociale, per il solo fatto che quel gruppo non è stato coinvolto per tempo nel processo decisionale. I cittadini inoltre vigileranno sulla tendenza distributiva delle politiche pubbliche mettendo da parte i loro interessi attuali e cercando di guardare lontano (il dibattito con gli altri valorizza le differenze tra i cittadini e li mette nella condizione di sentirsi, insieme, un corpus decisionale che deve orientarsi verso il bene pubblico). Inoltre si nota un reale aumento del capitale sociale costituito dai legami di cooperazione e fiducia che sussistono in un certo ambito sociale. Legami che, creandosi attraverso il lavoro comune, avvicinano linguaggi diversi, abitano le persone al confronto tra loro e a tener conto delle reciproche esigenze. Il capitale sociale, in questo senso, è in grado di produrre frutti anche nel futuro. Non solo. Uno degli obiettivi indiretti ma fondamentali dei processi inclusivi è l'*empowerment* cioè l'attribuzione del potere e degli strumenti per esercitarlo alle persone.

#### *Esempi di percorso decisionale socio-partecipato*

Dei processi che abbiamo fin qui tratteggiato si trovano esempi più o meno famosi in tantissime zone d'Italia e del mondo. Il caso del bilancio socio-partecipato attuato nella cittadina brasiliana di Porto Alegre nel 1985 ormai ha fatto scuola ed è stato seguito e copiato in molte altre realtà più o meno vicine a noi. A questo proposito nei mesi scorsi ho avuto l'opportunità di in-

terpellare la dottoressa Giovanna Vestri, responsabile del progetto di Bilancio Partecipato per il Comune di Monteriggioni. Questo comune infatti nel 2012 ha messo una parte del proprio bilancio destinato alle opere pubbliche (circa 900mila euro) a disposizione dei cittadini i quali, attraverso una serie di consultazioni, hanno stabilito quali dovevano essere, secondo loro, le *priorità di spesa* nei servizi relativi al sociale, alla scuola, alla mobilità e allo sport. Il percorso vedeva in primo luogo la *presentazione* del bilancio partecipato in tre assemblee pubbliche durante le quali il sindaco e gli assessori promotori del progetto lo spiegavano nei dettagli alla cittadinanza. Successivamente veniva coinvolto un *campione di circa 20 persone*, rappresentativo, sotto il profilo sociale, demografico e territoriale, dell'intera popolazione e composto da persone estratte a sorte o autocandidatesi, che andavano a conoscere nei dettagli il bilancio e il rendiconto delle attività svolte dal comune e successivamente si dividevano in due *laboratori di progettazione*. In questi laboratori i cittadini individuavano, sulla base delle informazioni ricevute nella fase precedente e delle proprie conoscenze, alcune idee progettuali da realizzare concretamente attraverso l'ausilio di tecnici e facilitatori. I progetti così elaborati dai cittadini venivano passati al vaglio del Consiglio comunale che ne sanciva l'*effettiva possibilità di realizzazione*, motivando l'accoglimento o meno dei progetti secondo *criteri tecnici di spesa o di fattibilità* (escludendo così ogni valutazione puramente politica). I progetti ritenuti dunque realizzabili venivano presentati in *assemblee pubbliche* e successivamente votati da tutti i cittadini residenti nel comune, italiani o stranieri, compresi i minorenni con più di 6 anni (il voto avveniva in un preciso arco di tempo secondo tre modalità: 1- attraverso internet; 2- durante le assemblee di presentazione; 3- nella sede del Comune). *I primi tre progetti più votati* venivano così inseriti da parte dell'Amministrazione nel bilancio comunale che nei mesi successivi ne avviava la *realizzazione*. L'intero processo era garantito da un Comitato di garanzia composto da cittadino, 2 rappresentanti del mondo delle associazioni, consigliere della maggioranza, consigliere dell'opposizione, che vagliavano la neutralità e imparzialità del processo.

Processi come questi sono stati attuati anche in altri comuni della nostra regione come ad esempio Capannori, dove la giunta guidata dal sindaco Del Ghingaro nel 2012 ha stanziato 400.000 euro da destinarsi al bilancio partecipato e prevede di stanziare per quest'anno 500.000 euro. In Toscana queste iniziative sono garantite ed incentivate dall'Autorità regionale per la partecipazione, che ogni anno stanziava fondi per le amministrazioni che mettono in moto percorsi inclusivi (la Regione Toscana si faceva carico sino all'85% delle spese).

### *Riflessioni*

Occorre infine evidenziare come i processi decisionali inclusivi siano legati a un impegno formale dell'Amministrazione a rispettare gli esiti del percorso avviato. Tuttavia non esiste al momento alcuna norma che vincoli in questo senso gli organi di governo locale. Si può tuttavia immaginare un sistema di leggi che, oltre a incentivare l'avvio e l'attivazione di processi partecipativi, vincoli l'Amministrazione promotrice a mettere in atto le proposte della cittadinanza oppure a fornire pubblicamente le ragioni per cui non intende darvi seguito. Questo intervento legislativo è auspicabile e potrebbe rappresentare un buon inizio per rendere sempre più reale ed effettiva la partecipazione dei cittadini, togliendo in tal modo le basi a quei movimenti che fanno della partecipazione beccera e anti-dialettica il loro pane quotidiano.

### Bibliografia:

L. Bobbio(a cura di). *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Esi, 2014.

Finito di stampare nel mese di marzo 2014  
da Arti Grafiche Martinelli