

Amministrare con i cittadini: attori, processi, esiti

Qui riprendiamo in forma riassuntiva e rielaborazione nostra, alcune considerazioni di Luigi Bobbio tratte da un testo fondamentale sulla partecipazione “*Amministrare con i cittadini*”¹ del 2007 ma ancora valido e utile per avviarsi sull’approccio partecipativo come metodo di *governance*. “Un testo che si rivolge ai pubblici amministratori – politici, dirigenti o funzionari – che si trovino o siano intenzionati a promuovere percorsi di inclusione dei cittadini.” Bobbio partendo dall’analisi di casi affronta le principali questioni chiave che riguardano l’avvio, lo svolgimento e gli esiti delle pratiche di partecipazione, per individuarne i possibili punti di forza e di debolezza, così come i vantaggi e gli svantaggi che ne possono derivare.

Questioni chiave che possiamo riassumere così:

- chi promuove i processi partecipativi?
- quali impegni si assume?
- come si svolge la comunicazione verso il grande pubblico?
- con quali criteri vengono selezionati i partecipanti?
- chi, in pratica, partecipa effettivamente?
- quali rapporti si instaurano tra gli specialisti e i profani?
- quali specifiche metodologie vengono utilizzate?
- chi svolge le funzioni di regia?
- chi svolge le funzioni di facilitazione?
- come si svolge la discussione tra i partecipanti?
- quali risultati sono stati concretamente raggiunti?
- è cresciuto un patrimonio comune?

Chi promuove i processi partecipativi

Il fatto che i processi partecipativi siano promossi esclusivamente (o quasi) da enti pubblici è una buona notizia: mostra come stia maturando – sia pure a fatica – uno specifico interesse in questa direzione nel mondo istituzionale; e, soprattutto, in questo modo aumenta la possibilità che le conclusioni raggiunte nel corso del processo siano tradotte in atti conseguenti. Le iniziative patrocinate dall’esterno (per esempio da università o fondazioni) o dal basso (dall’associazionismo) corrono facilmente il rischio dell’irrelevanza, come la letteratura internazionale dimostra abbondantemente (Gastil e Levine, 2005). E tuttavia un peso eccessivo del pubblico nell’impostazione degli interventi può aprire altri tipi di rischi: la partecipazione potrebbe essere usata per legittimare decisioni già prese o per organizzare il consenso attorno alle scelte di alcuni amministratori. L’iniziativa dall’alto ha bisogno però di incontrarsi con una società civile vigile e attiva.

Quali impegni si assume: il tema dell’*empowerment*

Quali impegni si assume l’amministratore pubblico quando dà vita a un processo partecipativo? La questione ha un’importanza fondamentale perché si tratta di capire quale potere o quale peso viene riconosciuto ai cittadini che accettano di partecipare. Il problema non è di tipo formale. Sul piano giuridico i risultati che scaturiscono dalla partecipazione sono sempre, per definizione, di tipo consultivo dal momento che l’ultima parola spetta inevitabilmente a un organo rappresentativo indicato dalla legge. Il problema è di natura sostanziale: riguarda la capacità dei forum deliberativi di *pesare* sulle scelte future dell’amministrazione. L’obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di contare. Ciò comporta una qualche forma di delega o di affidamento, senza i quali la partecipazione rischia di rimanere

¹ Lo studio è stato effettuato dal Dipartimento di studi politici dell’Università di Torino per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio. Il lavoro, coordinato da Luigi Bobbio, è stato svolto da un gruppo di ricerca formato da Miriam Baro, Matteo Bassoli, Laura Cataldi, Rodolfo Lewanski, Andrea Pillon, Serenella Paci, Paola Pellegrino, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi.

un esercizio puramente virtuale. Non è detto che la delega debba essere in bianco (*metterò in pratica qualsiasi cosa decidiate*); potrebbe anche essere meno stringente (*darò seguito alle vostre decisioni e, in caso contrario, mi impegnerò a spiegare pubblicamente perché*). L'importante è che ci sia chiarezza sugli ambiti e la portata dell'*empowerment* che si offre ai partecipanti.

Due aspetti sembrano rilevanti per valutare il grado di *empowerment* di un processo partecipativo. Il primo consiste nella capacità del processo stesso di esprimere una preferenza esplicita su alcune specifiche soluzioni. La scelta può essere assunta con il consenso di tutti i partecipanti, come avviene nella giuria di cittadini o nei numerosi laboratori progettuali che si sono svolti nei contratti di quartiere. Può essere anche sanzionata da qualche forma di votazione o di rilevazione delle preferenze. Il conteggio dei voti o delle preferenze aiuta a fissare la volontà dei partecipanti.

I processi che danno vita a un minore *empowerment* sono quelli in cui i cittadini non sono chiamati a decidere o a elaborare soluzioni collettivamente, ma si limitano a esprimere individualmente i loro punti di vista o le loro raccomandazioni. In casi di questo tipo, l'operazione di raccolta e di sintesi consente – per forza di cose – un margine molto maggiore di discrezionalità.

Il secondo aspetto che influisce sull'*empowerment* consiste nella diversa forza dello strumento amministrativo su cui si applica il processo partecipativo. In qualche caso lo strumento è forte (per esempio una delibera di spesa) nel senso che produce risultati visibili. In altri casi la partecipazione concorre invece a definire uno strumento più debole (per esempio un piano, una carta di intenti, ecc.) che necessita di altri passaggi per essere tradotto in pratica.

L'*empowerment* non consiste solo nell'influenza che i partecipanti riescono a esercitare sul sistema politico. È importante anche l'influenza che essi riescono a esercitare – per così dire – su sé stessi, sulle proprie capacità e sulle loro relazioni. In questo senso avremo un maggiore *empowerment* quanto più i partecipanti acquisiranno autonomia e competenza e riusciranno a *camminare con le proprie gambe*. Del resto non è detto che l'oggetto di un processo partecipativo debba essere sempre una decisione o la scelta di una soluzione da trasmettere all'amministrazione.

La comunicazione

La comunicazione è uno degli aspetti fondamentali dei processi di coinvolgimento dei cittadini, eppure spesso viene dato per scontato, trascurando di riflettere sulle sue modalità e sui suoi contenuti, sia in fase di progettazione che in fase di valutazione. Grazie alle informazioni che l'analisi dei casi ha fornito, possiamo ragionare sulla dimensione della comunicazione e avanzare alcune considerazioni.

La prima considerazione [che è necessario avanzare] riguarda il target della comunicazione. Nei casi in cui le amministrazioni decidono di coinvolgere i cittadini attraverso la selezione di alcuni individui (poche decine o centinaia) a partire da campioni rappresentativi della popolazione, le informazioni che riguardano il processo partecipativo vengono fornite solo ai partecipanti selezionati. Nei casi in cui il processo è aperto a tutti, invece, la comunicazione diventa il primo strumento per incentivare la partecipazione e pertanto tutti i cittadini diventano destinatari delle informazioni.

Se osserviamo i canali che le amministrazioni privilegiano per pubblicizzare i processi e invitare i cittadini a partecipare, ci troviamo di fronte a due modelli comunicativi. Il primo è un modello di comunicazione volto a raggiungere i cittadini in modo relativamente formale e poco invasivo. Per questo si serve di canali di comunicazione indiretta più o meno tradizionale, che va dall'invio di opuscoli informativi via posta ordinaria alle *newsletter* via internet, dai messaggi ai cellulari ai cartelloni pubblicitari e talvolta ai video proiettati in postazioni dislocate nella città.

Il secondo è invece un modello di comunicazione che è ormai noto con il termine di *animazione territoriale* o *outreach* (letteralmente *andare fuori a cercare*). Si tratta di un insieme di pratiche che rendono in un certo senso partecipativa anche la fase di comunicazione, sia dal lato dei comunicatori sia da quello dei destinatari. L'animazione territoriale consiste infatti nel raggiungere i cittadini là dove essi vivono, lavorano o si aggregano e nel comunicare con loro attraverso forme non solo verbali e dialogiche, ma anche fisiche e spesso a carattere ludico. In questo modo, le amministrazioni possono fornire informazioni sul processo che sta per

partire (o che si sta svolgendo) non attraverso cartelloni e opuscoli, ma organizzando feste, eventi, passeggiate di quartiere, incontri pubblici nei luoghi ad alta frequentazione come mercati, piazze, bar, scuole, luoghi di lavoro, parrocchie.

È significativo che i casi più strutturati e consolidati come sono stati i Contratti di quartiere e altri processi di riqualificazione urbana tendano a puntare su un'elevata capillarità, associando forme indirette e tecniche di animazione territoriale per raggiungere individui con sensibilità e abitudini diverse.

Quando si parla di comunicazione si parla indirettamente anche di trasparenza e quindi almeno in parte di legittimità, sia dell'amministrazione sia delle scelte pubbliche. Se concordiamo sul fatto che la comunicazione ha effetti sulla trasparenza (e di conseguenza sulla legittimità)

dell'amministrazione pubblica e della politica più in generale, è ovvio sostenere che solo in caso di *buona* comunicazione tali effetti diventano positivi. La comunicazione è buona quanto più è chiara e approfondita e sia la chiarezza (legata alla semplicità e comprensibilità delle informazioni) sia il bagaglio di informazioni trasmesse dipendono dalla combinazione di più forme di comunicazione. In particolare, sembra decisivo il connubio fra *canali tradizionali*, passivi, che danno modo ai cittadini di riflettere in privato con informazioni alla mano e *canali partecipativi*, attivi, che permettono di comprendere e assimilare informazioni in maniera più empatica e intuitiva, attraverso esperienze pratiche durante la vita quotidiana.

La comunicazione funziona quanti più individui interessati alle questioni pubbliche raggiunge. Per questo motivo, anche i processi che coinvolgono categorie mirate di cittadini o gruppi di individui estratti a sorte dovrebbero tenere informata la platea più ampia dei loro concittadini (e questo di regola non succede), e questo forse non solo perché favorisce la legittimità del processo, ma anche perché lo rende più familiare a coloro che non possono o non vogliono prendervi parte.

Infine, la comunicazione migliora quanto più il messaggio rende conto dell'oggetto descritto. Non sembra quindi sufficiente limitare la comunicazione alla fase iniziale (le regole del processo) e finale (gli esiti) del percorso partecipativo. È utile invece mantenere un flusso continuo di informazioni anche su aspetti di metodo e di merito che emergono nel corso del processo, nella consapevolezza però che tale continuità necessita di un monitoraggio costante del percorso e di valutazioni *in itinere*.

Modalità di selezione dei partecipanti

Parlare di selezione dei partecipanti può sembrare assurdo. La partecipazione, per definizione, è rivolta indistintamente a *tutti* i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse oggettivo sul tema in discussione. Ma coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una piccola frazione dell'universo. Il paradosso della democrazia partecipativa consiste esattamente in questo: ambisce a includere *tutti*, ma – di fatto – riesce a concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*, spesso solo una piccolissima parte della popolazione interessata. Qualche forma di selezione si verifica sempre. Il problema è capire come viene effettuata e da chi. In linea di massima sono disponibili tre diversi meccanismi di selezione, che sono stati adoperati – in misura diversa – nei nostri casi.

Il primo meccanismo consiste nell'*autoselezione*. La partecipazione è libera; la porta è aperta; qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori. Questa è sicuramente la forma di selezione più rispettosa della libertà individuale. Ma può generare squilibri particolarmente gravi che si rifletteranno sui risultati del processo partecipativo. Anche se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative; ed è probabile che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori impegni familiari (le madri), lavorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani). È difficile che un forum basato sull'autoselezione riesca a riflettere compiutamente i diversi interessi e i diversi punti di vista presenti nella popolazione di riferimento.

Il metodo della *porta aperta* è il più intuitivo e più semplice ed è infatti quello che viene più comunemente utilizzato.

Il metodo dell'autoselezione può essere praticato in modo più *soft* (non interattivo) e in modo più *hard* (interattivo). Nel primo caso i cittadini sono chiamati a esprimere individualmente le proprie opinioni o le proprie considerazioni, per esempio attraverso un forum *on line*, punti di raccolta dei suggerimenti o attraverso un più classico referendum. In tali situazioni la partecipazione è poco costosa (e quindi può essere particolarmente estesa), ma è anche povera: consiste in una semplice manifestazione di preferenze, non comporta

alcuna discussione collettiva, né – presumibilmente – alcuna forma di apprendimento o arricchimento individuale.

La partecipazione è invece più ricca, ma anche più faticosa quando prevede momenti di incontro collettivo. Le assemblee o i forum così impostati sono probabilmente molto più selettivi. Qui la differenza fondamentale sta nel lavoro di comunicazione, animazione territoriale o *outreach* che viene svolto tra la popolazione interessata. Quando queste forme di coinvolgimento attivo sono povere o sono state costruite in modo poco attento, i risultati in termini di partecipazione sono spesso deludenti e squilibrati (come alcuni dei nostri casi dimostrano).

Per evitare i rischi dell'autoselezione, si può ricorrere a un altro meccanismo: la *selezione mirata*. In questo caso la porta non rimane più incondizionatamente aperta: si forma un gruppo di lavoro o un collettivo in cui si cerca di coinvolgere tutti gli interessi e tutti i punti di vista rilevanti. Se la selezione è svolta con cura e con una buona conoscenza del tessuto sociale in cui si interviene è possibile configurare, per questa via, una sede di dibattito più equilibrata e più inclusiva. Poiché la selezione è effettuata da un'entità esterna (l'amministrazione, un consulente ecc.), molto dipende dalla sua capacità e dalla sua correttezza.

È possibile infine ricorrere alla *selezione casuale*. In questo caso la discussione si svolge tra cittadini *comuni* sorteggiati che costituiscono un campione rappresentativo della popolazione di riferimento. La selezione avviene con le stesse procedure usate per i sondaggi. Tale approccio è comune a numerose esperienze realizzate in altri paesi (giurie di cittadini, sondaggi deliberativi, *consensus conference* ecc.), ma sta cominciando a diffondersi in Italia solo ora.

Anche in questi casi si verifica un'autoselezione: solo una parte dei cittadini selezionati accetta di prendere parte materialmente all'evento. Ma tale autoselezione risulta – per così dire – molto meno selettiva di quella che si realizza nelle normali assemblee. Qui si presentano persone che, per cultura, inclinazione o reti di appartenenza, non varcherebbe mai la soglia di una sede di discussione pubblica. La stratificazione del campione permette inoltre di ottenere una distribuzione equilibrata di uomini e donne, giovani e anziani, di persone più o meno istruite, un risultato che la partecipazione volontaria raggiunge raramente.

Chi sono i partecipanti

Alla prova dei fatti, chi sono i partecipanti? Quanti sono rispetto alla popolazione di riferimento? Che caratteristiche hanno? Benché si tratti – con tutta evidenza – di domande cruciali, negli studi sui processi partecipativi non è frequente trovare analisi circostanziate su questo aspetto. Spesso gli stessi organizzatori dei processi partecipativi non raccolgono sistematicamente informazioni sui partecipanti e questo limite riguarda anche l'analisi dei nostri diciotto casi.

L'impressione generale è comunque che la partecipazione riguardi una fascia abbastanza ristretta della popolazione: quella costituita dai *cittadini competenti* o, possiamo anche dire, dalla *cittadinanza attiva*: membri di associazioni, militanti, attivisti. Il *popolo* dei partecipanti è costituito per lo più da persone che sono in qualche modo *addetti ai lavori* o che comunque appartengono a qualche reticolo politico o associativo. Non si tratta di una fascia rigidamente predeterminata.

L'impegno associativo delle persone va e viene. Talvolta proprio l'apertura di un processo partecipativo può offrire a qualcuno l'occasione per farsi avanti e entrare – almeno per qualche tempo – nella *fascia attiva*. La stragrande maggioranza della popolazione si tiene però stabilmente in disparte.

Osservando i casi di partecipazione nel nostro Paese, emergono tre circostanze in cui il processo riesce a *bucare la fascia attiva* e a coinvolgere settori significativi della cittadinanza passiva:

- quando la partecipazione consiste in operazioni semplici, porta via poco tempo ed è poco impegnativa. Si tratta dei casi che sopra abbiamo definito come *autoselezione non interattiva* in cui ai partecipanti viene richiesto di manifestare le loro preferenze, ma non di incontrarsi e discuterle. Tuttavia anche in questi casi il livello di partecipazione rimane abbastanza circoscritto. Ci sono casi in cui l'espressione delle proprie opinioni avviene tramite internet ma la partecipazione risulta notevolmente elitaria in quanto comunque esiste ancora il problema del *digital divide*;
- quando il processo si svolge su scala microlocale ed è accompagnato da un'intensa attività di *outreach* e da iniziative di incontro capillari (come le assemblee di scala): è il caso dei contratti di quartiere e degli altri casi di urbanistica partecipata;

- quando la selezione è casuale: il sorteggio è probabilmente lo strumento che permette meglio di raggiungere i *cittadini qualsiasi*.

Tratti elitari sono tanto più probabili quanto più la scala dell'intervento si allarga e quanto più i temi diventano specialistici o comunque lontani dall'esperienza immediata di ciascuno.

La rappresentatività dei partecipanti non può essere valutata solo in termini demografici. Quello che più interessa capire è se tutte le voci rilevanti di quella comunità attorno alla questione sul tappeto sono presenti nei forum partecipativi ed hanno pari possibilità di esprimersi. Può accadere che non vengano inclusi gruppi deboli e poco organizzati, ma può accadere che siano alcuni soggetti forti ad autoescludersi perché non vogliono o non sono interessati al confronto. È ovvio che la mancata inclusione di voci rilevanti rischia di compromettere o indebolire i risultati del processo partecipativo.

Profani e specialisti

Finora abbiamo supposto che la partecipazione consista in una relazione tra cittadini e decisori politici. In realtà una relazione altrettanto importante è quella che si stabilisce tra i cittadini e i tecnici. In tutti i casi, nessuno escluso, al cuore del processo partecipativo vi è un confronto tra profani e specialisti.

Nei casi di riqualificazione urbana vi è necessariamente un costante rapporto dei cittadini con i progettisti (architetti, urbanisti, tecnici delle agenzie delle case popolari). Le esperienze partecipative sono anche – e forse soprattutto – un terreno di scambio tra saperi profani e saperi esperti. Si costituiscono, come *forum ibridi* (Callon, Lascoumes e Barthe 2001) in cui i due tipi di saperi si confrontano e si integrano, e quindi si apre la possibilità di un apprendimento reciproco. I profani sono costretti a mettere in relazione i loro dati di esperienza con le categorie più generali e astratte degli specialisti, questi ultimi sono indotti a tener conto del sapere pratico (Vino 2001) di cui sono depositari i profani. Si tratta di un aspetto di grandissima importanza. I processi partecipativi tendono a rompere la divisione del lavoro che caratterizza la nostra società, in base alla quale gli specialisti ignorano sistematicamente i saperi locali che derivano dall'esperienza diretta e i profani rimangono schiacciati di fronte a dati, ipotesi e teorie che non sono in grado di controllare e spesso nemmeno di capire.

È difficile dire se quell'apprendimento reciproco si realizzi effettivamente, o se gli specialisti non finiscano, anche in questi forum ibridi, per dominare sui profani. È però possibile appurare che le relazioni tra specialisti e profani si strutturano secondo modalità diverse, caratterizzate da maggiore o minore intensità, maggiore o minore separazione:

1. La struttura più semplice e, se vogliamo, più tradizionale è quella in cui vi è una netta divisione dei compiti tra profani e specialisti e in cui questi ultimi esprimono un giudizio tecnico di ammissibilità sulle richieste di primi;
2. Una seconda modalità di relazione, particolarmente diffusa nei progetti di riqualificazione urbana, consiste nel circuito: *tecnici – cittadini – tecnici*. I tecnici (in questo caso i progettisti) formulano il progetto, i cittadini ne discutono e alla fine i tecnici rielaborano il progetto alla luce delle osservazioni raccolte. Agli specialisti spetta la prima e l'ultima parola. L'influenza dei profani dipende dalla capacità o dalla volontà di ascolto dei progettisti. Sono questi ultimi a decidere come e in che misura integrare i saperi profani dentro il loro progetto;
3. Una struttura inversa si realizza nella giuria dei cittadini di: qui il circuito è piuttosto del tipo: *cittadini – tecnici – cittadini*. I cittadini si riuniscono e formulano domande, i tecnici rispondono e alla fine i cittadini esprimono le loro posizioni alla luce del confronto che hanno avuto con gli specialisti. L'ultima parola spetta ai profani. Spetta infatti ai cittadini decidere se e come integrare le risultanze delle *expertise* tecniche all'interno della loro visione del problema;
4. Tutte e tre le modalità precedenti si basano su una – più o meno netta – distinzione di ruoli. Profani e specialisti interagiscono tra di loro mantenendosi, in qualche modo, a distanza. Ci possono però essere casi in cui la relazione è più stretta e l'interazione avviene entro un unico contesto. È il caso dei numerosi laboratori progettuali. Questa struttura mista è quella che realizza più da vicino la nozione di *forum ibrido*, anche se è difficile dire se essa si dimostri più capace di superare le barriere tra i due tipi di saperi e di innescare un effettivo apprendimento reciproco.

I metodi

Coinvolgere centinaia o migliaia di persone, farle lavorare assieme, farle dialogare, affrontare i conflitti, creare un contesto in cui esse possano esprimersi liberamente e arricchire i propri punti di vista e, eventualmente, trovare un terreno comune non è un'impresa facile. La difficoltà esiste sia che i cittadini coinvolti siano poco abituati a esprimersi in pubblico sia che, al contrario, lo siano troppo. I processi partecipativi hanno bisogno di utilizzare metodologie specifiche per affrontare queste difficoltà e per creare situazioni favorevoli all'espressione dei bisogni e al confronto.

La prima classe di metodi è costituita da quegli strumenti che sono particolarmente appropriati per affrontare la fase preliminare del processo partecipativo, ossia per rilevare (in modo partecipato) i bisogni e per far emergere i problemi: sportelli informativi, punti di ascolto, interviste, forum, tavoli sociali, consulte, forum telematici, *focus group*, *metaplan*, camminate di quartiere, *Open space technology* (Ost).

La seconda classe è composta da strumenti che servono per affrontare uno stadio più avanzato del processo, ossia lavorare insieme e elaborare progetti comuni: gruppi di lavoro e *workshop*, tavoli tecnici, laboratori progettuali, *Action planning*, *Consensus building*, *Goal oriented project planning* (Gopp).

La terza classe è formata da strumenti che facilitano la discussione tra i partecipanti e, eventualmente, il raggiungimento di conclusioni condivise: giurie di cittadini, *Town meeting*, *Deliberative polling*.

È possibile anche qui formulare alcune osservazioni.

Prima di tutto la gamma degli strumenti è notevolmente ampia. La maggior parte di processi partecipativi fa uso di più metodologie (spesso dislocate in diverse fasi del percorso). Le metodologie hanno uno statuto molto diverso: alcune consistono in tecniche altamente strutturate e formalizzate, altre hanno un carattere più lasco. La scelta delle metodologie è, da parte dei promotori e degli organizzatori, un esercizio consapevole. I processi vanno, per lo più, progettati; si cercano soluzioni appropriate; la strutturazione del percorso va studiata attentamente a seconda delle caratteristiche del contesto e del problema sul tappeto.

In secondo luogo, gli interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana sono quelli che devono adottare una gamma più ampia di strumenti. Si tratta infatti di processi complessi che durano più a lungo e che hanno alle spalle un'esperienza più ricca (più che decennale). Esiste ormai in questo settore un insieme di approcci collaudati e un elevato grado di riflessione critica. I casi *non urbanistici* sembrano avere uno status più incerto e meno consolidato. In particolare, negli interventi di quartiere si può fare ricorso a strumenti di indagine e di consultazione, ossia a svariate forme di animazione territoriale che hanno lo scopo di informare e di coinvolgere i cittadini prima di iniziare la progettazione vera e propria. Questa fase è molto più debole (e meno strutturata) negli altri casi. Questo è comprensibile dal momento che si riferiscono a scale territoriali più ampie, ma ciò malgrado costituisce un limite che nelle progettazioni future si dovrebbe cercare di superare. Infine ci sono gli *strumenti deliberativi* di recentissima importazione in Italia, e il loro impiego ha ancora visibilmente un carattere sperimentale. Ci si può attendere che in futuro essi possano essere utilizzati in maniera meno occasionale e sporadica (si veda in proposito il paragrafo successivo).

La tecnica che ha avuto maggior successo in Italia negli ultimi anni è quella dell'*Open space technology* (Ost). Essa consente di suscitare la spontaneità e di raccogliere idee e suggerimenti che altrimenti sarebbe molto difficile far emergere. L'utilizzo di tecniche strutturate mostra che esiste una crescente consapevolezza, da parte dei promotori, di non lasciare al caso la gestione delle interazioni tra i partecipanti, ma di offrire, viceversa, cornici adatte allo scambio e al dialogo.

Qualità della deliberazione

Nelle varie esperienze di partecipazione nel nostro Paese, i partecipanti si incontrano, discutono, si confrontano. I processi partecipativi sono anche processi deliberativi, intendendo per deliberazione *una discussione pubblica fra cittadini in un contesto informato e regolato*. Come si svolge questo confronto? Come valutare la qualità dei processi deliberativi?

Numerose esperienze sono in qualche misura deliberative, nel senso che coinvolgono cittadini – più o meno istruiti e/o attivi a livello locale – facendoli discutere secondo regole precise – non semplicemente via referendum e o attraverso un fitto scambio di informazioni.

La fase deliberativa dovrebbe servire ad elaborare progetti o formulare vere e proprie politiche, legate ad uno o più ambiti di intervento pubblico. Il dialogo fra cittadini può essere pensato, anche, per far emergere i temi o i problemi sentiti dalla cittadinanza, definirne più precisamente i confini e a partire da questi avviare

poi un processo – più o meno inclusivo – per l’elaborazione di soluzioni praticabili. In questo caso però, pur avendo il pregio di stimolare i partecipanti a riflettere sui propri pregiudizi e sulle proprie posizioni di partenza attraverso la ridefinizione di problemi pubblici, si può correre il rischio che la fase di impatto sull’iter politico-amministrativo sia ambigua e sfumata, perché l’amministrazione può recepire gli esiti del processo deliberativo in documenti programmatici generici e scarsamente vincolanti.

Laddove invece il coinvolgimento della cittadinanza prevedesse l’elaborazione di specifici progetti (più o meno rilevanti e più o meno innovativi), il passaggio dai forum partecipativi al sistema istituzionale risulterebbe più trasparente ed efficace.

Un ultimo aspetto merita di essere qui evidenziato. Il ricorso a strumenti aggregativi, in cui le opinioni si contano, è senza dubbio legato alla dimensione delle arene: sembra quindi profilarsi un dilemma: arene piccole e tendenzialmente consensuali o arene più grandi ma alla fine divise dal voto?

Gestione del processo: registi e facilitatori

Nella gestione dei processi compaiono frequentemente due figure diverse: i registi e i facilitatori. I *registi* sono coloro che lavorano per dare continuità all’organizzazione e alla realizzazione dei processi inclusivi, seguendone e orientandone l’avanzamento nelle diverse fasi e correggendone eventualmente la rotta. I *facilitatori*, sono figure professionali capaci di stimolare gli attori coinvolti nei processi inclusivi, di pensare e organizzare occasioni di confronto e collaborazione tra questi, nelle quali dare spazio a diversi punti di vista, valorizzare risorse e competenze nel rispetto degli obiettivi di lavoro.

Registi. Sarebbe necessario che si costituissero gruppi di lavoro stabili (comitati tecnici o altre denominazioni) con l’obiettivo di pensare, organizzare e seguire i processi per tutta la loro durata. Questi gruppi hanno una componente mista, ovvero comprendono figure interne alle amministrazioni (politici, dirigenti e tecnici) ed esterne (consulenti di differente provenienza).

Facilitatori. Il più delle volte può essere utile e necessario il ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento di attività di progettazione dei processi, di animazione territoriale, di conduzione dei gruppi, di mediazione, di facilitazione. Benché questi professionisti assumano ruoli e funzioni diverse possiamo ricomprenderli sotto l’etichetta comune (e un po’ restrittiva) di *facilitatori*. Essi sono organizzati in gruppi professionali, associazioni, società. Consulenti di questo tipo hanno accompagnato tutti i processi di riqualificazione urbana.

Il ricorso così pervasivo a queste figure professionali merita qualche riflessione. È evidente che lo sviluppo della facilitazione è strettamente collegato all’adozione, sempre più frequente, di metodologie sofisticate che richiedono specifiche competenze. La partecipazione non è più soltanto una questione di volontà o di scelta politica (da parte delle amministrazioni), ma è anche un’*arte* che deve essere posseduta, trasmessa e messa in pratica. Senza questo *saper fare* organizzativo e relazionale la partecipazione rischierebbe di ridursi a una istanza velleitaria. I processi non possono essere lasciati allo stato brado e la professionalità dei facilitatori consiste proprio nel proporsi come esperti di processo.

Ci si può quindi chiedere se questa *expertise* debba rimanere esterna alle amministrazioni o non possa o debba essere internalizzata (anche alla luce delle ricorrenti polemiche sull’abuso delle consulenze).

In linea di principio sarebbe auspicabile che le amministrazioni facessero qualche investimento in questa direzione, per arricchire la professionalità dei propri funzionari più frequentemente coinvolti nelle pratiche partecipative. Questa possibilità ha tuttavia dei limiti, difficilmente superabili. Il più ovvio consiste nel fatto che i progetti partecipativi hanno per lo più, per ogni singola amministrazione, un carattere sporadico e che, soprattutto per quelle di minore dimensione, sarebbe poco conveniente dotarsi di apparati permanenti specializzati nel gestire tali processi.

Esiste però anche un altro limite, più profondo. A ben vedere, il valore apportato dagli specialisti esterni non consiste solo nella loro conoscenza delle metodologie e nella loro capacità di usarle in modo appropriato. Consiste anche nella loro terzietà, ossia nel loro venire dal di fuori. Nel clima teso, carico di sospetti e risentimenti, che caratterizza spesso i rapporti tra amministrazioni e cittadini, l’intervento di uno *straniero competente* può fare la differenza.

Insomma, i processi partecipativi – specie quelli più complessi – tendono a giocarsi su tre poli: 1) l’amministrazione proponente; 2) i cittadini, per lo più organizzati in associazioni o comitati; 3) i facilitatori esterni. Tutti e tre svolgono una funzione importante. Eliminare del tutto il terzo polo potrebbe rivelarsi un’operazione miope.

Risultati

I processi partecipativi riescono a dare risposte pertinenti rispetto al problema che affrontano? I loro esiti sono raccolti dai decisori pubblici e tradotti in misure amministrative? In altre parole, la partecipazione serve? Produce qualcosa di nuovo e di tangibile?

Per quanto riguarda gli esiti della partecipazione possiamo distinguere tra quei processi che si concludono con progetti o raccomandazioni sufficientemente definiti e processi che invece si limitano a generare svariati suggerimenti o proposte senza operare alcuna forma di sintesi. Nel primo caso i decisori pubblici sono più vincolati, nel secondo dispongono di maggiori margini di interpretazione.

Quello che più interessa in questa sede è capire se le scelte (più o meno nette) emerse attraverso la partecipazione sono state tradotte in misure amministrative e in processi attuativi conseguenti. Ovvero se le conclusioni raggiunte al termine dei processi di partecipazione siano formalizzate con specifiche misure operative oppure se l'amministrazione le recepisca con strumenti più soft (per esempio: dichiarazioni di intenti) o addirittura le lasci cadere. Nel qual caso nei processi di rigenerazione urbana diffusa che ci si auspica con la LR 24/2017, significherebbe che non si attiva nulla e non si fa alcuna rigenerazione.

Insomma, le conseguenze pratiche possono essere disuguali, vuoi per la natura dei temi proposti, vuoi per la maggiore o minore capacità dei processi partecipativi di concludersi con scelte sufficientemente precise, vuoi infine per le caratteristiche (più *hard* o più *soft*) degli strumenti giuridico-amministrativi che si decide di adottare.

Capitale sociale

Nei processi partecipativi non contano soltanto i risultati concreti che si raggiungono. Contano anche le relazioni che si instaurano tra i partecipanti e con le amministrazioni, a maggior ragione in processi di rigenerazione urbana diffusa. Nel corso del processo le persone si incontrano, lavorano insieme, si scambiano informazioni, si scontrano con difficoltà e problemi, scoprono affinità e interessi comuni, verificano le loro divergenze e qualche volta le superano, acquistano fiducia reciproca, stabiliscono relazioni che possono durare nel tempo.

Questo consolidamento dei rapporti vale per i cittadini, ma vale anche per i funzionari e per i politici. Ci si può aspettare che migliorino le relazioni orizzontali (tra cittadini), ma anche quelle verticali (tra cittadini e amministrazioni). L'insieme di questi effetti relazionali può essere definito come un accrescimento del capitale sociale a disposizione di una comunità. Il capitale sociale, come lascia intendere la connotazione economica del concetto, è uno *stock* di risorse utilizzabili e attivabili per la produzione di qualcosa. La caratteristica fondamentale del capitale sociale è dunque la capacità produttiva, ma di produrre cosa? Sviluppo, innovazione cambiamento; certo, *in primis* all'interno dell'arena partecipativa, ma soprattutto *all'esterno*, nell'arena sociale e politica, e *oltre*, ossia dopo che il processo partecipativo si è concluso. Il capitale sociale è una dotazione della comunità. Non c'è alcuna creazione di capitale sociale se le risorse costruite all'interno del processo partecipativo non sono in grado di costituirsi come *esternalità positiva*, ossia di dare frutti al di là di esso.

Si potrebbe sostenere che lo sviluppo del capitale sociale è l'effetto più importante dei processi partecipativi. Quello che veramente interessa non è la soluzione di uno specifico problema, ma le capacità che in tale processo si costruiscono. Anche questa è una forma di *empowerment*, nel senso che, se il capitale sociale si sviluppa, i cittadini accresceranno le loro dotazioni e le loro capacità, impareranno a camminare con le loro gambe. E tuttavia la produzione di capitale sociale è un sottoprodotto, un effetto collaterale del processo partecipativo. Non può essere creato intenzionalmente.

Si forma, se si forma, come effetto indiretto delle interazioni che si sviluppano (spesso in modo del tutto imprevedibile) tra i partecipanti attorno a temi e problemi di loro interesse. Se qualcosa non funziona o se le relazioni si deteriorano, può anche prodursi un deterioramento di tali capacità (come avremo modo di vedere tra poco).

Come si fa a verificare se, in determinato processo, c'è stata produzione di capitale sociale? Spesso viene posto l'accento su quella che potremmo definire *citizen satisfaction*, ossia sul grado di apprezzamento espresso dai partecipanti relativamente al processo.

Ma la soddisfazione dei partecipanti non è che il primissimo gradino per la costruzione di capitale sociale: infatti, che nell'arena partecipativa si sia instaurato un clima di relazione e di discussione aperto che ha consentito di approdare ad una visione condivisa di un problema o di una soluzione (o di entrambi) è un requisito fondamentale, ma ciò non significa che si siano create relazioni più salde che possano dare frutti nel futuro. Questo per due ordini di motivi: in primo luogo, quei cittadini che hanno vissuto quell'esperienza positiva possono non rivedersi mai più, non mantenere le relazioni che hanno instaurato e non avere più l'occasione di ripetere esperienze simili; in secondo luogo, anche se continuano a vedersi, è possibile che non mettano a frutto le loro relazioni per indurre cambiamento all'esterno del circolo ristretto che si è creato durante il processo.

Più che guardare al grado di soddisfazione (immediata) dei partecipanti, bisognerebbe osservare quello che è successo dopo la conclusione del processo partecipativo. La domanda fondamentale è: è rimasto qualcosa? i cittadini interessati sono stati in grado di seguire o controllare i processi di attuazione? hanno continuato ad attivarsi? hanno affrontato nuovi problemi? hanno dato vita a nuovi comitati o a nuove strutture organizzative? In altre parole: la vita di quella comunità è cambiata, almeno in qualche misura?

In caso di risposte negative a queste domande, non significa che le pratiche deliberative siano inutili, ma che non sono in grado di offrire alcun contributo alla crescita del capitale sociale della comunità (a meno che si trasformino in pratiche abituali, ma si tratta di uno scenario – per ora – del tutto avveniristico).

Il quadro cambia se lo strumento deliberativo non viene utilizzato per costruire eventi a se stanti, ma viene inserito all'interno di un processo di maggior respiro.

Più in generale, possiamo supporre che il capitale sociale cresca quando si moltiplicano le occasioni e i luoghi di interazione faccia a faccia, perché è in questi contesti che vengono create e valorizzate le capacità relazionali degli individui. La partecipazione può avere un impatto effettivo sulla cultura civica, sulle risorse di socialità e sul rapporto di fiducia dei cittadini con le istituzioni, se è inserita in un più ampio percorso partecipativo.

Le politiche di rigenerazione urbana rappresentano, sotto questo aspetto, un ambito senza dubbio privilegiato.

Quanto detto finora potrebbe far pensare che l'unico effetto che i processi partecipativi possono sortire sul capitale sociale sia di accrescimento. Ma un processo partecipativo può anche intaccare lo *stock* di risorse di socialità disponibili ed erodere il capitale di fiducia di una comunità.

L'innovazione crea nei partecipati aspettative che non vanno deluse, pena la riapertura del fossato tra governati e governanti che proprio l'avvio delle pratiche partecipative dovrebbero cercare di colmare.