



Amministrare con i cittadini

Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia

I RAPPORTI

Negli ultimi anni le esperienze di coinvolgimento dei cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni nella progettazione ed attuazione degli interventi si sono intensificate, su una pluralità di temi e ricorrendo ad una varietà piuttosto estesa di approcci.

Amministrare con i cittadini si rivolge ai pubblici amministratori - politici, dirigenti o funzionari - che si trovino o siano intenzionati a promuovere percorsi di inclusione dei cittadini.

Nella prima parte, il libro propone un viaggio in diciotto esperienze di partecipazione recentemente realizzate in Italia, ampiamente differenziate tanto per la scala di intervento - dal livello subcomunale e comunale, al livello regionale - quanto per gli ambiti tematici affrontati e le metodologie adottate. Sono esperienze di grande interesse, anche se non intendono proporsi come best practice da riprodurre fedelmente: si tratta, piuttosto, di esperienze diversificate che consentono di accrescere la conoscenza di questi processi e di condurne alcune riflessioni critiche. La seconda parte del libro è appunto dedicata all'analisi dei diciotto 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.

Il volume, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione, è stato realizzato dal Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino.

La stesura del testo è stata curata da Luigi Bobbio, con la collaborazione di Miriam Baro, Matteo Bassoli, Laura Cataldi, Rodolfo Lewanski, Andrea Pillon, Serenella Paci, Paola Pellegrino, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi.

L'introduzione è stata scritta da Luigi Bobbio.

L'indagine sui singoli casi è stata svolta da: Miriam Baro (Venezia e Rozzano), Matteo Bassoli (Imola e Cagliari), Luigi Bobbio (Regione Toscana), Laura Cataldi (San Gimignano e Regione Puglia), Rodolfo Lewanski (Bologna e Modena), Andrea Pillon (Napoli), Serenella Paci (Regione Sardegna), Paola Pellegrino (Regione Lazio, Roma e Latina), Gianfranco Pomatto (Ivrea e Terni), Stefania Ravazzi (Vercelli e Pieve Emanuele) che hanno provveduto anche a redigere i relativi resoconti (Parte I).

L'analisi comparativa, presentata nella Parte II, è stata discussa collettivamente sulla base delle analisi svolte da Miriam Baro (gestione dei processi), Matteo Bassoli (risultati), Luigi Bobbio (inclusione), Laura Cataldi (capitale sociale), Rodolfo Lewanski (punti di forza e di debolezza), Andrea Pillon (metodi), Paola Pellegrino (conseguenze amministrative), Gianfranco Pomatto (empowerment) e Stefania Ravazzi (comunicazione e qualità della deliberazione).

Andrea Pillon e Irene Ropolo hanno curato il glossario degli strumenti riportato in appendice.



A CURA DI LUIGI BOBBIO

Amministrare con i cittadini

Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
I RAPPORTI**



Rubbettino

Si ringraziano: Gianfranco Pomatto per la revisione dei testi, Laura Cereja, Marco Nucera ed Emilia di Giambattista per gli aspetti amministrativi e organizzativi.

© 2007 – Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli – Viale Rosario Rubbettino, 10
Tel. 0968.6664201 – www.rubbettino.it

Impaginazione e dtp Studio Kromia • Roma

Indice

Presentazione di Antonio Naddeo	7
Introduzione	9
Parte I. Resoconto dei casi	17
1. Ivrea. Il progetto Ivrea partecipata a San Giovanni	17
2. Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento	25
3. Rozzano. Contratto di quartiere II	33
4. Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo	41
5. Venezia. CAMbieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita	51
6. Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite	61
7. Bologna. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga	71
8. Imola. Il Piano per la salute	81
9. Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione	91
10. San Gimignano. Il progetto Sangimignano	99
11. Terni. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche	107
12. Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica	115
13. Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio	123
14. Latina. Due contratti di quartiere: Nicolosi-Villaggio Trieste e Latina Scalo	131
15. Napoli. Grandi infrastrutture e riqualificazione urbana: il caso di San Giovanni a Teduccio	139
16. Regione Puglia. Accorda le tue idee	147
17. Regione Sardegna. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale	155
18. Cagliari. Contratto di quartiere a Borgo Sant'Elia	165

Parte II. Analisi comparativa	173
1. Amministrare con i cittadini: attori, processi, esiti	173
Appendice. Gli strumenti: Glossario	203
Riferimenti bibliografici	207

Presentazione

La realizzazione del processo di trasformazione e modernizzazione in atto nelle pubbliche amministrazioni è legato all'attenzione alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Al ruolo propositivo di questi ultimi, infatti, è necessario attribuire maggiore forza, favorendo un rapporto di collaborazione e costante coinvolgimento degli stessi nei processi decisionali e superando la visione della partecipazione limitata alla sola raccolta delle preferenze.

Per dare soluzione ai problemi di una società complessa quale è la nostra, è necessario che i cittadini non siano più destinatari passivi dell'intervento pubblico dell'amministrazione ma, piuttosto, che sia ritenuta una risorsa strategica la loro partecipazione alle scelte pubbliche.

Sul terreno dei processi decisionali inclusivi, tuttavia, le amministrazioni vanno spesso incontro a grandi difficoltà poiché si imbattono in ostacoli non previsti, in conflitti inattesi, in incomprensioni ed equivoci.

Il Dipartimento della Funzione pubblica segue da tempo e con grande interesse le pratiche partecipative messe in atto dalle amministrazioni pubbliche ed è impegnato a promuoverne e indirizzarne lo sviluppo. Qualche anno fa è stato realizzato un laboratorio sui "processi decisionali inclusivi", a cui hanno partecipato studiosi, amministratori e dirigenti. L'obiettivo era quello di fare il punto sulla gestione di quei processi decisionali - sempre più frequenti nella pratica amministrativa - che coinvolgono diverse amministrazioni, associazioni, imprese o comuni cittadini. Il laboratorio si è concluso con la redazione di linee guida operative per le amministrazioni, raccolte nel manuale "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi". Nel 2005, inoltre, il Dipartimento ha accompagnato una trentina di amministrazioni pubbliche, dislocate in tutta Italia, nella redazione di progetti partecipativi che si ispirassero ai suggerimenti contenuti nelle linee guida. Non tutti i progetti, così elaborati, erano stati

messi in pratica, ma questa attività di discussione e progettazione era servita per disseminare i risultati del laboratorio e per rafforzare una cultura di tipo progettuale e relazionale da parte delle amministrazioni.

L'esigenza, oggi, è quella di garantire che le amministrazioni pubbliche implementino delle forme di partecipazione e consultazione dei cittadini alle scelte delle amministrazioni attraverso: l'ascolto, il *reporting*, la *customer satisfaction*, il coinvolgimento di consulte di cittadini che delineino quindi nuove modalità di partecipazione civica per la valutazione dei risultati e miglioramento della qualità offerta.

A distanza di quasi quattro anni dalle prime esperienze, ci è sembrato utile svolgere una specifica indagine per analizzare, retrospettivamente, le caratteristiche delle pratiche partecipative effettivamente realizzate dalle amministrazioni italiane. Il lavoro di ricerca è stato affidato al Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino, sotto la direzione del prof. Luigi Bobbio. I risultati dell'indagine sono presentati in questo volume. Come il lettore vedrà, l'analisi delle esperienze censite permette di mettere a fuoco traiettorie molto diverse, con i loro punti di forza e di debolezza; segnala una crescente consapevolezza metodologica delle amministrazioni nella progettazione e nella gestione dei processi partecipativi; mostra in concreto le alternative che possono essere perseguite e i limiti che le amministrazioni possono cercare di colmare.

L'apertura dei processi decisionali ai cittadini - più o meno organizzati - può costituire un modo serio e pertinente per avvicinare istituzioni e società civile, in forma strutturata e mediante l'impiego di metodi e strumenti appropriati. Le esperienze raccolte e analizzate in questo volume costituiscono un interessante campione di quello che è possibile fare in questo ambito. Mostra che "amministrare con i cittadini" si può. Certamente, si tratta di una strada difficile, ma ricca di potenzialità. Si tratta, insomma, di una strada aperta. Ci auguriamo perciò che i dati e le riflessioni presentate in questo volume possano servire di stimolo alle amministrazioni (non solo locali) che vogliano cimentarsi con il coinvolgimento dei cittadini nella formulazione delle proprie politiche pubbliche.

Antonio Naddeo

Capo del Dipartimento
della Funzione Pubblica

Introduzione

Amministrare con i cittadini si può. Le pratiche partecipative non sono mai state del tutto estranee alle amministrazioni pubbliche italiane (si pensi alle vicende dei comitati di quartiere degli anni '70 o, nello stesso periodo, alla nascita degli organi collegiali nelle scuole), ma nell'ultimo decennio sono riaffiorate sotto nuove forme, spesso importate dal nord Europa o, più di recente, dall'America Latina. L'Unione europea ha dato il suo contributo dal momento che numerosi programmi comunitari richiedono espressamente qualche modalità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'attuazione degli interventi. Ma non si tratta soltanto di un fenomeno di imitazione. Se ci si rivolge alle esperienze internazionali per sperimentare nuovi approcci, le ragioni di queste aperture sono tutte autoctone. Le amministrazioni italiane danno vita a processi partecipativi perché si rendono conto che le istituzioni della democrazia rappresentativa sono spesso insufficienti; perché si trovano di fronte a una società civile reattiva che insorge quando si profilano scelte pubbliche che vengono percepite come minacciose; perché capiscono che il rattrappimento dei partiti politici ha aperto un vuoto che va colmato; perché hanno spesso a che fare con politiche pubbliche che possono essere concretamente realizzate solo se si verifica un contributo attivo da parte dei cittadini-destinatari.

Può capitare che l'invocazione della partecipazione rimanga su un piano retorico. E' fin troppo facile, per gli amministratori pubblici, affermare che le loro scelte sono state compiute con la più ampia partecipazione dei cittadini, quando in realtà si sono limitati ad aprire un forum su un sito web, ad ascoltare le rimostranze di alcuni comitati o a convocare qualche riunione. Ma bisogna anche dire che negli ultimi 10-15 anni si sono moltiplicate esperienze serie e meditate in cui il coinvolgimento dei cittadini non è puramente rituale. Esse riguardano ormai ambiti tematici molto diversi e si avvalgono di metodi di svariata natura.

E' quindi ormai possibile tentare di tracciare un bilancio critico, ovviamente provvisorio, di ciò che sta muovendosi in Italia su questo terreno. Perciò quando, nel dicembre 2006, il Dipartimento della Funzione Pubblica ci ha proposto di svolgere un'indagine su alcuni casi di pratiche partecipative nel nostro Paese, siamo stati felici di

accettare la sfida. Il problema era però quello di capire come avremmo individuato le esperienze da analizzare. Come avremmo potuto muoverci nel grande mare delle pratiche partecipative in cui si affollano esperienze più o meno riuscite, più o meno significative? E come scegliere, tra di esse, quelle su cui concentrare la nostra attenzione?

Abbiamo cominciato a raccogliere notizie di esperienze partecipative basandoci sulle nostre conoscenze dirette, sulla letteratura esistente o navigando tra i siti web. In questa esplorazione ci siamo attenuti a tre criteri. Abbiamo innanzi tutto escluso i casi in cui la partecipazione si fosse risolta in un puro e semplice rapporto tra amministrazioni e grandi organizzazioni (ossia i casi di concertazione) ed abbiamo invece cercato di selezionare quelle esperienze in cui fosse stata realizzata un'interazione diretta tra i cittadini (organizzati e non) e le amministrazioni. In secondo luogo ci siamo rivolti a esperienze che fossero già state portate a termine o nelle quali fossero comunque giunte a conclusione alcune fasi significative. In terzo luogo abbiamo cercato di privilegiare esperienze recenti (tra i casi prescelti l'unico che si è concluso prima del 2000 è il Contratto di quartiere di Borgo Sant'Elia a Cagliari).

Siamo così arrivati a collezionare una cinquantina di casi e alla fine ne abbiamo scelti diciotto, che sono elencati nella Tabella 1.

Tabella 1 I diciotto casi.	
1.	<i>Ivrea. Il progetto Ivrea partecipata a San Giovanni</i>
2	<i>Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento</i>
3	<i>Rozzano. Contratto di quartiere II</i>
4	<i>Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo</i>
5	<i>Venezia. CAmbieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita</i>
6	<i>Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite</i>
7	<i>Bologna. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga</i>
8	<i>Imola. Il Piano per la salute</i>
9	<i>Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione</i>
10	<i>San Gimignano. Il progetto Sangimignano</i>
11	<i>Terni. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche</i>
12	<i>Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica</i>
13	<i>Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio</i>
14	<i>Latina. Due contratti di quartiere: Nicolosi -Villaggio Trieste e Latina Scalo</i>
15	<i>Napoli. Grandi infrastrutture e riqualificazione urbana: il caso di San Giovanni a Teduccio</i>
16	<i>Regione Puglia. Accorda le tue idee</i>
17	<i>Regione Sardegna. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale</i>
18	<i>Cagliari. Contratto di quartiere a Borgo Sant'Elia</i>

I diciotto casi, oggetto di questo studio, non pretendono di costituire un campione statisticamente rappresentativo della pratiche partecipative in Italia, per la semplice ragione che ignoriamo le caratteristiche dell'universo. Abbiamo certamente qualche idea su quali siano le esperienze più diffuse, ma non possiamo dire con sicurezza come sono distribuite sul territorio nazionale o tra i settori di policy.

I diciotto casi non vanno nemmeno considerati come best practice che andrebbero studiate e riprodotte. Si tratta sicuramente di ottime pratiche, da cui c'è molto da imparare, ma non le abbiamo scelte per questo. Non era nostra intenzione stendere una classifica e segnalare i casi più riusciti. Ci sono sicuramente in Italia altre esperienze (alcune le conosciamo, altre no) che sono altrettanto o anche più meritevoli di quelle che abbiamo selezionato per questo lavoro. E vogliamo scusarci subito con coloro che le hanno promosse e portate avanti. In realtà il nostro obiettivo non è quello di segnalare buoni esempi, ma quello di indagare sui meccanismi e le modalità della partecipazione: che cosa si fa, come, con chi; di esplorare somiglianze e differenze; di mettere in luce i metodi adottati e di valutarne i punti di forza e i punti di debolezza. Quello che ci interessava era un'analisi critica che ci permettesse di fare qualche passo avanti nella conoscenza delle pratiche partecipative e desse la possibilità di fertilizzazioni reciproche.

Poiché non puntavamo né su un'impossibile rappresentatività statistica, né sulla selezione di buoni esempi, la nostra scelta si è indirizzata su un altro aspetto: quella di presentare una gamma più ampia possibile di esperienze. Abbiamo, in altre parole, puntato sulla diversità. O, per essere più precisi, su quattro tipi di diversità.

Diversità geografica.

La distribuzione geografica dei casi è forse l'aspetto più banale, ma ci premeva comunque analizzare esperienze distribuite in tutto il Paese. Non ci siamo riusciti del tutto, dal momento che le aree del Centro-Nord tendono a prevalere sulle aree del Centro-Sud, come mostrano la Figura 1 e la Tabella 2, ma ci pare importante aver messo in luce come ad ogni latitudine si verificano tentativi interessanti di amministrare con i cittadini.

Figura 1 Distribuzione dei diciotto casi sul territorio nazionale.

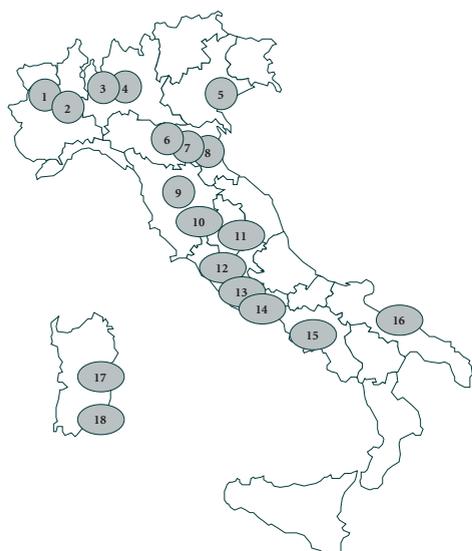


Tabella 2 I casi nelle Regioni

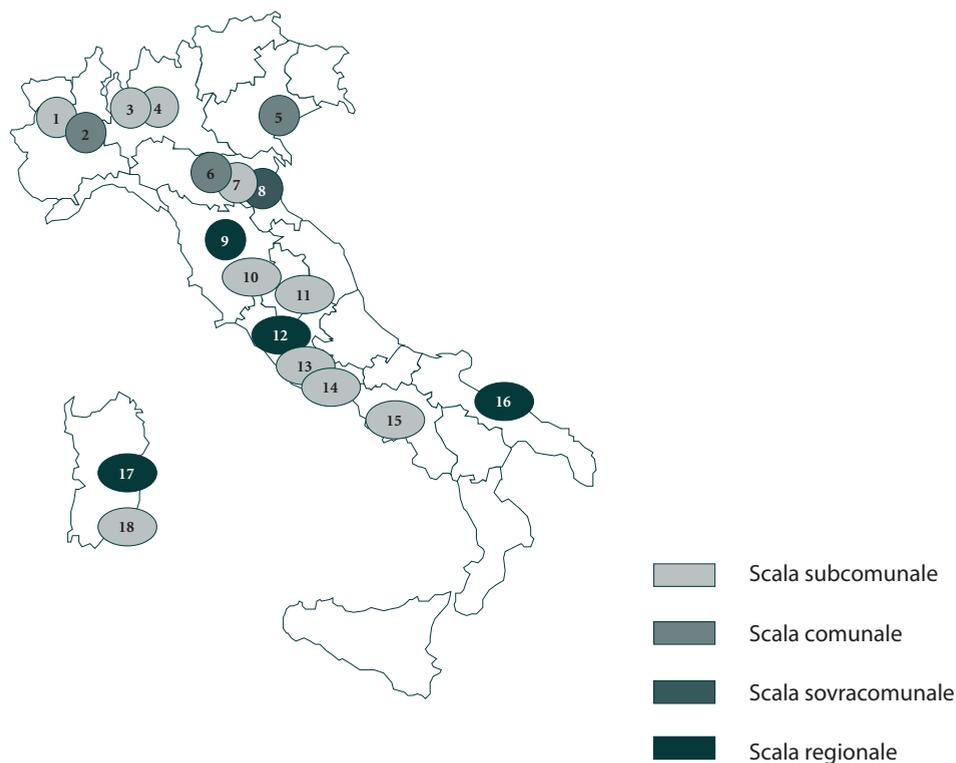
Regioni	Numero di casi
Piemonte	2
Lombardia	2
Veneto	1
Emilia-Romagna	3
Toscana	2
Umbria	1
Lazio	3
Campania	1
Puglia	1
Sardegna	2
Totale	18

Diversità di scala.

E' abbastanza ovvio che è più facile amministrare con i cittadini quando ci si trova in ambiti territoriali ristretti in cui possano funzionare relazioni di prossimità. Quasi metà dei nostri casi sono infatti di questo tipo: riguardano singoli quartieri, si riferiscono a una scala subcomunale.

Ma è interessante notare come le esperienze partecipative si stiano diffondendo anche su scale più ampie, dove non si può contare sulla prossimità e dove, pertanto, l'inclusione dei soggetti interessati è sicuramente più complicata e più problematica. Nel nostro campione ci sono numerosi casi di questo genere. Cinque di essi si sono svolti su scala comunale, sia in comuni medio-piccoli (San Gimignano e Pieve Emanuele), che in comuni di dimensioni maggiori (Vercelli, Venezia e Modena). Un caso ha riguardato un ambito sovracomunale (il circondario di Imola). Abbiamo infine considerato quattro casi di scala regionale (che riguardano rispettivamente la Toscana, il Lazio, la Puglia e la Sardegna). Questo risultato ci pare particolarmente importante perché sta a dimostrare che la partecipazione non è necessariamente confinata a una dimensione micro-locale e questa constatazione può aprire prospettive di grande interesse.

Figura 2 Distribuzione dei diciotto casi in base alla scala degli interventi.



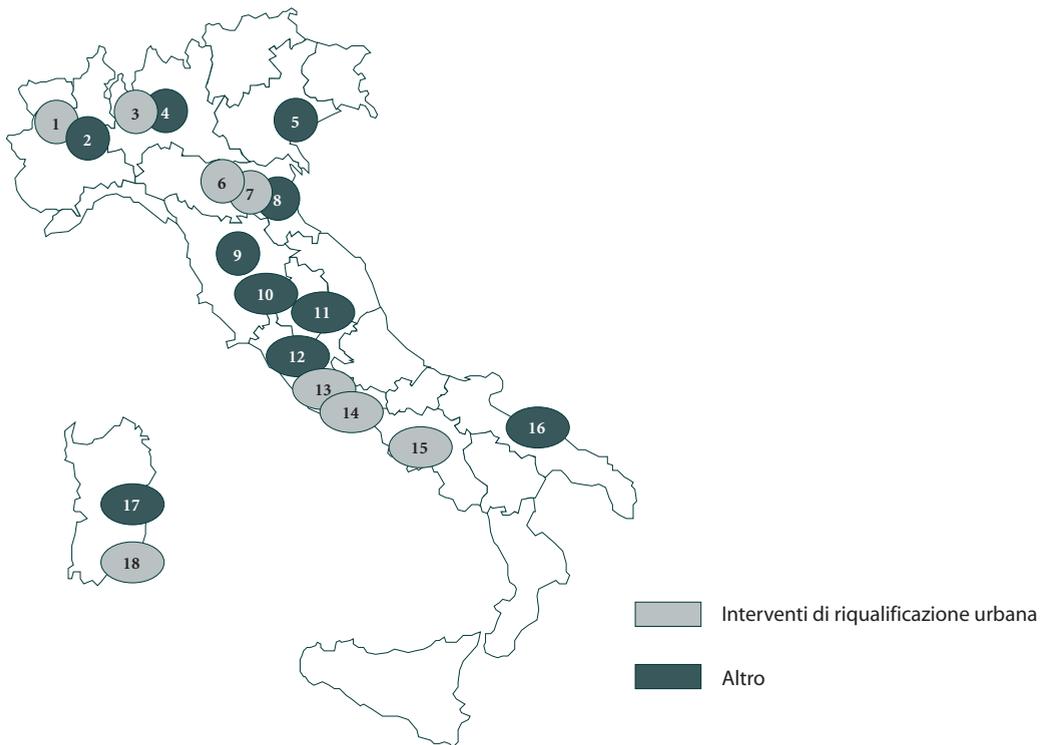
Diversità tematica.

Su quali temi si svolgono i processi partecipativi? Sappiamo tutti che il settore di policy all'interno del quale le pratiche di partecipazione sono nate (non solo in Italia) e si sono poi fatte le ossa è costituito dagli interventi di riqualificazione urbana. Hanno giocato a favore di questo sviluppo le evidenti relazioni di prossimità che caratterizzano questi interventi e l'opportunità di coinvolgere i residenti nelle scelte che li riguardano così da vicino. In tempi più recenti sono anche intervenute prescrizioni normative (come i progetti Urban dell'Unione europea o i bandi per i contratti di quartiere) o stimoli forniti da istituzioni private (come i bandi dell'Istituto nazionale di urbanistica). Non è dunque strano se gli interventi di riqualificazione urbana sono presenti nella metà dei nostri casi.

Meno scontata è l'esistenza di un'altra metà di casi che vertono su tematiche completamente diverse. Non è facile riassumerle perché spaziano in ambiti di policy veramente disparati. Due casi riguardano le politiche sanitarie (Imola e Regione Lazio), due casi si riferiscono alla scelte di bilancio di un comune (Pieve Emanuele) e di una regione (la Regione Lazio). Altri casi riguardano: l'impostazione di progetti integrati per lo sviluppo locale (Regione Sardegna), la definizione

di misure contro l'inquinamento da traffico urbano (Vercelli), la formulazione del capitolato per le mense scolastiche di un comune (Terni), la creazione di un marchio di qualità per un piccolo comune di straordinaria importanza culturale e turistica (San Gimignano), lo sviluppo di stili di vita e di consumo sostenibili (Venezia), le proposte per la programmazione europea di una regione (Puglia) e, infine, l'elaborazione di una legge regionale (Toscana). Come si vede, in questi dieci casi, la partecipazione è stata usata per gestire una gamma quanto mai variegata di temi. E' un aspetto di enorme importanza. Esso mostra che le esperienze partecipative tendono a sconfinare al di là dell'ambito originario dell'urbanistica partecipata (in cui rimangono comunque ben assestate) e vengono ritenute utili per affrontare altre questioni che probabilmente, fino a pochi anni fa, sarebbero state gestite con processi più tradizionali.

Figura 3. Distribuzione dei diciotto casi in base all'area tematica.



Diversità dei metodi.

Fino a vent'anni fa l'unico metodo noto alle amministrazioni pubbliche per fare partecipazione era quello di convocare assemblee pubbliche (e sospettiamo che per alcune di esse questo sia vero ancora adesso). Le assemblee venivano di solito aperte da un intervento del sindaco o di un assessore, seguiva un dibattito - talvolta burrascoso - a cui solo una parte degli intervenuti poteva prendere la parola e terminava con le conclusioni di un amministratore. Oggi, grazie alle metodologie partecipative elaborate in altre parti del mondo, anche le amministrazioni italiane hanno cominciato ad adottare metodi meno rozzi di comunicazione, di ascolto e di interlocuzione che consentono a tutti gli interessati di ricevere informazioni appropriate, di farsi un'idea sul tema proposto, di discuterne tra di loro, di interloquire con gli esperti. Le metodologie partecipative possono essere più o meno strutturate o standardizzate; possono essere usate in modo isolato o combinate tra di loro in specifici percorsi. Nella selezione del nostro campione abbiamo cercato di presentare casi che avessero utilizzato metodologie diverse, più o meno innovative, più o meno consolidate; di offrire un panorama (ampio anche se necessariamente incompleto) delle vie che vengono concretamente percorse dalle esperienze partecipative in Italia. Torneremo su questo punto nel capitolo conclusivo dove cercheremo di illustrare i metodi che abbiamo riscontrato nei nostri casi.

Tre ordini di interrogativi.

L'analisi dei diciotto casi che presentiamo in questa pubblicazione ci serve, come abbiamo già detto, per osservare più da vicino le caratteristiche dei processi di partecipazione. Per far questo ci siamo proposti - per così dire - di smontarli per osservare di quali elementi sono costituiti. Gli interrogativi che ci siamo posti possono essere raggruppati a seconda che si riferiscano al momento dell'avvio e dell'impostazione del processo, al suo svolgimento o ai suoi esiti.

Per quanto riguarda l'avvio del processo ci siamo chiesti: chi lo promuove? le amministrazioni pubbliche si assumono impegni stringenti rispetto alle conclusioni che emergeranno dal processo o si tengono sul vago? in altri termini, qual è il grado di capacitazione (o empowerment) che riconoscono ai percorsi partecipativi? quali strumenti di comunicazione adoperano per dare le informazioni ai cittadini? attraverso quali meccanismi i partecipanti vengono coinvolti e selezionati? quali passi vengono compiuti affinché tutti i soggetti e i punti di vista interessati possano effettivamente prendere parte al processo?

Un secondo gruppo di interrogativi riguarda lo svolgimento del processo: chi lo gestisce e chi ne cura la regia? i compiti di facilitazione o di mediazione sono formalizzati? vengono svolti in casa o affida-

ti a professionisti esterni? quali tipi di metodologie vengono utilizzate? chi partecipa concretamente al processo? ci sono punti di vista, interessi o gruppi sociali che risultano sacrificati o sottorappresentati? come si può valutare la qualità della deliberazione che si svolge tra i partecipanti nel corso del processo?

Vi è infine il terzo gruppo di interrogativi che si riferiscono all'esito del processo: sono stati raggiunti risultati significativi in linea con le aspettative iniziali? si sono verificate sorprese? l'andamento del processo è riuscito a consolidare i rapporti tra i partecipanti, a migliorare le loro relazioni e ad aumentare il grado di fiducia reciproca? in altre parole, il processo è stato in grado di influire sul capitale sociale della comunità coinvolta? come è possibile verificarlo? le conclusioni raggiunte dal processo partecipativo sono state tradotte in concrete misure amministrative?

In definitiva, quello che ci interessa capire sono i punti di forza e i punti di debolezza di queste diciotto esperienze e, nello stesso tempo, i vantaggi e gli svantaggi che ne sono derivati per i promotori. La sintesi potrebbe essere: i processi partecipativi funzionano? in che misura? entro quali limiti? quali sono gli inconvenienti o i punti di crisi più frequenti?

Cercheremo di rispondere a tutte queste domande nel capitolo finale. Ma prima di arrivare alle risposte, proponiamo al lettore di compiere un breve viaggio attraverso queste diciotto storie. Nella parte che segue le presentiamo una per una. Al di là della comparazione - necessariamente un po' pedante (ma speriamo di no) - che compare nella seconda parte, ci pare che questi racconti siano meritevoli di attenzione di per sé. Offrono un quadro interessante - e forse poco noto - di come numerosi soggetti pubblici provano, non senza qualche successo, ad includere i cittadini nelle loro scelte.

PARTE I. RESOCONTI DEI CASI

1. Ivrea. Il progetto *Ivrea partecipata* a San Giovanni

E' domenica. Precisamente, domenica 25 novembre 2006. A San Giovanni si vota. Si vota solo a San Giovanni e non nel resto della città di Ivrea, perché i cittadini del quartiere sono chiamati a decidere su come spendere sul proprio territorio 100.000 Euro messi a disposizione dall'amministrazione comunale. Si tratta di scegliere tra due progetti di riqualificazione e il referendum è sembrato il mezzo più adatto per farlo.

Il primo progetto riguarda la piazza centrale del quartiere; l'altro, il parco pubblico adiacente alla piazza. Entrambi i progetti prevedono la realizzazione di nuovi percorsi pedonali in grado di connettere la piazza con il parco e una nuova staccionata in legno in grado di delimitare meglio quest'ultimo. Il progetto della piazza prevede, inoltre, la realizzazione di una nuova isola alberata, una risistemazione dei parcheggi e il potenziamento dell'illuminazione. Mentre il progetto del parco, in alternativa, comprende la realizzazione di un nuovo percorso pedonale interno, la fornitura di nuovi giochi a fianco della manutenzione di quelli esistenti e il miglioramento dell'illuminazione.

San Giovanni è un quartiere di circa 2.000 abitanti, a poco più di 2 chilometri dal centro storico, che si è sviluppato nel corso degli anni '70. E' un quartiere prevalentemente residenziale e al suo interno vi è un discreto numero - circa una settantina - di alloggi pubblici. Piazza Boves e il parco adiacente rappresentano un po' il cuore della vita del quartiere: sulla piazza, infatti, si affacciano la chiesa, un centro civico che ospita due associazioni ed un edificio nel quale in passato, per un certo periodo, era collocato un centro commerciale.

Il voto è stato organizzato dal Comune con molta cura. A tutti i cittadini con almeno 16 anni è stato consegnato a casa un certificato elaborato per l'occasione dai Servizi Demografici oltre ad una newsletter che illustra i progetti in ballottaggio e racconta brevemente, per chi non ne avesse preso parte o non ne avesse notizia diretta, il percorso che ha portato al voto.

Perché, in effetti, il voto è solo l'ultimo passo di un percorso avviato nel quartiere circa 6 mesi prima che ha condotto alla scelta delle possibili aree di intervento - la piazza e il parco - e consentito ai tecnici comunali di elaborare i due progetti raccogliendo le proposte e le idee dei cittadini.

Di seguito ripercorreremo i momenti cruciali di questo percorso:

dalla nascita del più complessivo progetto denominato Ivrea partecipata in cui l'esperienza di San Giovanni si colloca, alla scelta di realizzare il referendum.

Non prima però di conoscere l'esito del voto: nel corso della domenica si sono espressi 309 cittadini (il 17,7% degli aventi diritto) e con 181 voti contro 122 è prevalso il progetto incentrato su Piazza Boves. Sei schede sono state annullate perché erano stati scelti entrambi i progetti.

Bene, ora possiamo fare alcuni passi indietro.

L'avvio di Ivrea partecipata e la scelta dei quartieri.

La sperimentazione di percorsi di ascolto e partecipazione dei cittadini alle scelte amministrative è uno degli impegni assunti nell'ultima campagna elettorale e fa parte del programma dell'attuale amministrazione. Il vicesindaco e assessore alla partecipazione Salvatore Rao può a buon diritto essere considerato uno dei principali promotori e sostenitori di *Ivrea partecipata*, il progetto che nasce grazie alla consulenza di un gruppo di esperti coordinati dal Professor Alfredo Mela del Politecnico di Torino.

Com'è, in fondo, naturale per le esperienze nuove, l'avvio non è semplice. Anche all'interno dell'amministrazione modalità e confini della *partecipazione* vengono discussi, da posizioni differenziate. Si costituisce, in ogni caso, molto presto un gruppo di lavoro interno composto da 9 funzionari comunali a cui, nelle battute iniziali, sono rivolti un insieme di seminari e attività formative curate dal Politecnico. Nel corso del progetto e in rapporto a determinate necessità il gruppo sarà integrato da singoli funzionari esperti su specifiche materie - le procedure elettorali o la progettazione urbanistica, per citare solo due esempi. Un nucleo più ristretto ha, comunque, sin dall'inizio, un ruolo rilevante, insieme agli esperti del Politecnico e al vicesindaco, nel disegnare i possibili percorsi da seguire.

L'approvazione da parte del consiglio comunale nel novembre del 2005 delle linee programmatiche del progetto segna un passo importante: parallelamente ad una serie di iniziative rivolte all'associazionismo e al volontariato oltre che alcune altre orientate alla comunicazione, è prevista la sperimentazione in un quartiere di un approccio inclusivo per decidere la specifica destinazione di 100.000 Euro tratti dal capitolo del bilancio comunale dedicato alle opere infrastrutturali. Sperimentazione eventualmente da estendere ad altri quartieri e, in prospettiva, all'intera città, avendo come riferimento l'approccio e le esperienze di bilancio partecipato già avviate in alcune amministrazioni del nostro Paese.

I mesi successivi sono dunque dedicati alla scelta del quartiere. E' certamente un passaggio delicato. Si tratta di realizzare un'esperienza del tutto nuova e in tal senso è ragionevole avviarla in un contesto più circoscritto, dove, magari, ci si possa aspettare un terreno più fertile. Allo stesso tempo è necessario garantire trasparenza nei criteri di scelta ed equità tra i diversi quartieri.

Con il supporto del Politecnico alcuni funzionari raccolgono e sistematizzano un insieme piuttosto ricco di dati riguardanti le condizioni economiche e famigliari di tutta la città, coinvolgendo altri uffici del comune e anche enti esterni - dall'azienda sanitaria locale, al consorzio che si occupa di servizi sociali. Alla fine si decide di affiancare a San Giovanni - quartiere piuttosto compatto sia dal punto di vista urbanistico che sociale - il quartiere di San Lorenzo, più eterogeneo socialmente ed esteso nelle dimensioni.

San Giovanni, tuttavia, costituisce il primo laboratorio di sperimentazione, mentre il percorso di San Lorenzo viene posticipato (attualmente, ad aprile 2007, si trova nelle sue fasi centrali). L'associazione Amapola di Torino - attiva da alcuni anni in particolare nel campo dell'animazione territoriale in contesti urbani - alla fine del 2005 entra nel progetto, assumendo la conduzione, in collaborazione con il Politecnico e con il gruppo di lavoro comunale, delle attività di consultazione e coinvolgimento dei cittadini sul territorio.

A questo punto si può davvero partire.

Assemblee, cartoline e interviste a San Giovanni (giugno-settembre 2006).

Il percorso partecipativo delineato per San Giovanni è presentato nel corso di una assemblea di quartiere all'inizio di giugno ad una platea di quasi un centinaio di persone. Prevede, in sintesi, che la scelta sulla destinazione dei fondi venga condotta nell'arco di qualche mese a partire da tre livelli di ascolto e interazione: un primo livello individuato da uno o più *gruppi di cittadini* che si rendano disponibili ad approfondire le problematiche del quartiere, un secondo livello individuato dal *box delle idee* - ossia dalla opportunità per tutti i cittadini di far giungere i propri suggerimenti attraverso la compilazione di specifiche cartoline da imbucare in cassette a forma di *totem* sparsi per il quartiere - ed un terzo livello che prevede la realizzazione di *interviste* sulla base di un questionario strutturato ad un campione rappresentativo di abitanti. Si prevedono inoltre attività di comunicazione - attraverso la diffusione di *newsletter* - e animazione sul territorio. Il metodo con cui definire la scelta finale, nel caso in cui si presentino più alternative, non è ancora stabilito univocamente: l'idea del referendum si farà strada piano piano e prevarrà verso la fine dell'estate.

Newsletter, cartoline e totem sono accomunati dalla stessa linea grafica e riportano il logo specificamente progettato per il complesso delle iniziative di *Ivrea partecipata*. In tutto vengono prodotte e distribuite tre *newsletter*: la prima e l'ultima sono rivolte a tutta la città e informano rispettivamente sull'avvio e le conclusioni del percorso partecipato a San Giovanni; la seconda, all'inizio del mese di novembre, è riservata agli abitanti del quartiere per informarli sul referendum che si terrà poco più avanti. I *totem* per le cartoline sono collocati presso 4 bar oltre che nella scuola materna e vi è inoltre la possibilità di compilare *on-line* la cartoli-

na accedendo dal sito del comune allo spazio dedicato al progetto. In tutto vengono inviate dai cittadini 121 cartoline, cartacee ed *on-line*, nell'arco di circa tre mesi.

Le 200 interviste sono realizzate a domicilio tra luglio e settembre da 8 intervistatori, 6 volontari e 2 collaboratori esterni remunerati nell'ambito di un'iniziativa rivolta a persone in cerca di occupazione. Il lavoro precedente alle interviste, finalizzato alla individuazione di un campione rappresentativo, è molto accurato ed è realizzato dagli uffici comunali con la supervisione del Politecnico. Vengono infatti estratti dagli elenchi dei residenti del quartiere 200 nominativi da intervistare prioritariamente e altrettante riserve. Agli intervistatori, opportunamente formati nel corso di un seminario, sono periodicamente consegnati 20 nominativi con le relative riserve: in caso di rifiuto o irreperibilità del titolare, l'intervistatore può sostituirlo con un cittadino che rientri tra le riserve, che sia dello stesso genere e che rientri nella stessa fascia di età. Il questionario da compilare nel corso delle interviste richiede, con alcune domande aperte, l'indicazione degli aspetti più positivi e negativi del quartiere e, analogamente alle cartoline, dà l'opportunità di proporre una o più idee progettuali. Prevede inoltre un insieme di domande chiuse finalizzate a rilevare percezioni e opinioni dell'intervistato - dalla vivacità, al grado di sicurezza del suo quartiere, alla comparazione con altri quartieri e la città nel suo complesso - e più in generale sul grado di informazione e coinvolgimento in rapporto alle scelte amministrative.

Intanto, all'inizio di luglio si svolge una prima riunione di un gruppo di cittadini - circa una quindicina - a cui seguirà una seconda nel mese di settembre. Entrambe le riunioni, nel dopocena, hanno una durata di circa 3 ore, sono coordinate da un facilitatore dell'associazione Amapola, vi partecipa un ingegnere dell'Ufficio tecnico del comune con un altro funzionario del gruppo di lavoro - rispettivamente con il compito di informare in merito ad eventuali progetti già previsti dall'amministrazione, oltre che di raccogliere le indicazioni dei cittadini - e un architetto del Politecnico, che offre il suo supporto, in particolare ricorrendo ad una mappa ingrandita del quartiere su cui evidenziare i punti via via oggetto di discussione.

Nel corso della prima riunione i partecipanti sollevano alcuni dei problemi, a loro modo di vedere, più sentiti nel quartiere: la carenza di un centro commerciale, i problemi strutturali della fognatura, l'inadeguatezza delle isole che accolgono i cassonetti per i rifiuti, per citare i temi più ricorrenti. La seconda riunione è invece esplicitamente finalizzata a circoscrivere il campo dei possibili interventi, a partire da un'attenta considerazione delle indicazioni emerse da cartoline ed interviste. Come si può notare dalla Tabella 1.1 - che ne confronta i principali esiti aggregandoli in aree tematiche e indicando per ciascuna la frequenza di risposte - se il tema del commercio e della raccolta rifiuti ricevono una notevole conferma, la questione delle fognature ne esce, almeno in parte, ridimensionata. Alla fine della riunione emerge la scelta di concentrare su Piazza Boves e sul parco adiacente le successive attività finalizzate ad una progettazione di maggiore dettaglio degli interventi. E', in buona sostan-

za, una scelta che deriva da un'analisi ragionata, condotta con il supporto dei tecnici (del Comune di Ivrea e del Politecnico di Torino), in merito alle potenzialità e ai limiti derivanti dalla disponibilità di 100.00 Euro di fondi comunali. In altri termini, alcune ipotesi vengono scartate perché eccessivamente onerose (ad esempio la realizzazione di nuovi impianti sportivi), alcune altre perché già previste (la pista ciclabile), altre ancora perché non rientrano tra le competenze del comune o non possono realizzarsi con fondi destinati ad interventi infrastrutturali (dall'apertura di nuovi spazi commerciali o farmacie, alla revisione del processo di raccolta dei rifiuti).

Tabella 1.1 I temi sollevati dalle cartoline e dalle interviste.

Posizione	Cartoline	Interviste	
	Proposte	Proposte	Aspetti negativi del quartiere
1	Commercio (22)	Commercio (39)	Isole ecologiche - raccolta rifiuti (52)
2	Farmacia (14)	Spazi e attività aggregazione per giovani e bambini (37)	Piazza Boves (46)
3	Impianti sportivi (14)	Viabilità e percorsi pedonali (30)	Viabilità e percorsi pedonali (18)
4	Fognatura (10)	Impianti sportivi (21)	Campo nomadi (14)
5	Piazza Boves (7)	Verde, arredo urbano, illuminazione (16)	Case popolari (10)
6	Isole ecologiche - raccolta rifiuti (7)	Farmacia (18) Fognatura (18)	Parco giochi (10)
7	Sicurezza (6)		
8	Parco (5)	Piazza Boves (8)	
9	Verde, arredo urbano, illuminazione (4)	Piste ciclabili (7)	
10	Centro incontro (2)		
11	Skatepark (1)	Parco (5) Raccolta rifiuti (5)	

Castagne e progetti.

Il 29 ottobre è il giorno in cui cade la festa del quartiere con la tradizionale castagnata. Le strade sono affollate di famiglie, giovani, bambini e anziani. Insomma, molte persone. Anche chi non ha ancora preso parte al progetto, nel gruppo di lavoro, con l'intervista o compilando una cartolina. Anche chi, magari, ne sa poco, o addirittura nulla. E' un'ottima occasione per coinvolgere anche loro, nel raccogliere e abbozzare alcune idee progettuali.

Quasi tutti i protagonisti sono presenti: l'assessore, i funzionari e tecnici comunali, gli animatori di Amapola, gli esperti del Politecnico con in più un gruppo di una ventina di architetti che si prestano volontaria-

mente a collaborare. Un punto informativo sul progetto è piazzato in bella evidenza, mentre in un altro lato della piazza alcuni animatori, insieme ad un gruppo di bambini e ragazzi costruiscono con materiale riciclato il plastico del quartiere. Ma il cuore della giornata sono le passeggiate di quartiere, dei cittadini insieme ai tecnici. La ricercatrice del Politecnico Daniela Ciaffi che ha preso parte all'intero percorso ci aiuta a capire meglio di cosa si tratta, con parole semplici:

“L'idea di partenza della passeggiata è stare attenti a ciò che le persone dicono, fare gruppo, chiacchierare dei problemi insieme. Per ogni passeggiata c'è un architetto che fa degli schizzi sul momento e un'altra persona che tiene nota di ciò che si dice”.

Ogni passeggiata, dunque, aggrega gruppi di persone, raccoglie idee e produce schizzi e annotazioni. Intanto si scattano delle foto ed è subito dopo possibile, a partire dagli schizzi e dalle note, elaborare e visualizzare con uno specifico software delle ipotesi di scenario. Il tutto viene raccolto alla fine della giornata dall'ingegnere del comune che si incarica di elaborare, su queste basi, due progetti di riqualificazione della piazza e del parco. Progetti che vengono presentati e ulteriormente discussi nell'ambito di un ultimo incontro con il gruppo di cittadini che si tiene all'inizio di novembre.

Figura 1.1 Uno schizzo progettuale e il progetto di massima della piazza elaborato dal Comune di Ivrea.

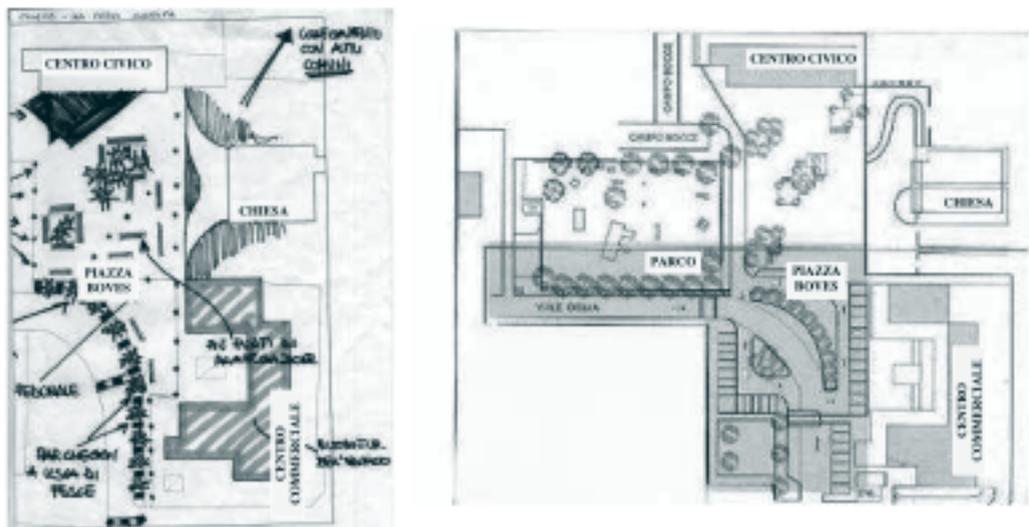


Figura 1.2. Ipotesi di scenario di uno scorcio di Piazza Boves antistante l'edificio del centro commerciale.



Le immagini riportate nelle figure offrono alcune esemplificazioni. In particolare la Figura 1.1 confronta uno schizzo progettuale, tra i tanti realizzati nel corso della giornata, con il progetto di massima della piazza elaborato dall'Ufficio tecnico. Si possono notare alcuni significativi elementi comuni: nuove aree verdi interne alla piazza e limitrofe alla strada, così come una rivisitazione dei parcheggi. La Figura 1.2 propone un'ipotesi di scenario della piazza: si può notare come la parte superiore individui la situazione fotografata nel corso della passeggiata, mentre in quella inferiore siano apportate alcune delle modifiche e dei miglioramenti ipotizzati.

In conclusione.

Se l'esito del referendum è già noto - è prevalso, come visto, il progetto di Piazza Boves - l'idea di ricorrervi non è scontata. E ogni alternativa presenta alcuni vantaggi e alcuni limiti, discussi dai promotori e organizzatori del progetto. Restringere, ad esempio, la scelta a chi abbia preso parte al percorso, o far pesare di più il loro voto, valorizza l'impegno dimostrato e può favorire una scelta più informata. D'altro canto una consultazione aperta a tutti e attentamente organizzata appare garantire e legittimare maggiormente l'intero percorso sotto il profilo democratico.

Ed è questo, in fin dei conti, l'argomento che prevale.

Per quanto riguarda Piazza Boves, a gennaio 2007 è stato approvato dal Comune di Ivrea in via definitiva il progetto esecutivo dell'intervento, a marzo è stato aggiudicato l'appalto e la fine dei lavori è prevista per l'ottobre successivo.

E' infine necessaria un'ultima sottolineatura. Come visto, molti aspetti critici del quartiere non erano risolvibili con le risorse previste dal progetto. Ma certamente il lavoro di ascolto e confronto con i cittadini ha aiutato l'amministrazione ad avviare nuovi canali di comunicazione, a focalizzare meglio alcuni temi e a farli entrare nella propria agenda. Non è poco.

Documentazione.

I documenti relativi al progetto Ivrea partecipata sono disponibili sul sito:

<http://www.comune.ivrea.to.it/Comune/frontend/001/Sezione34/Elem7/Sezioni/Pagina1>

2. Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento

“La mentalità dei vercellesi è questa: quando c’è una domenica ecologica, i cittadini pensano ‘c’è il blocco delle auto, da dove posso passare? Non pensano ‘come posso muovermi con altri mezzi?’ ” (Serena, 10 marzo 2007)

“Non perdiamo tempo a parlare delle domeniche ecologiche, i dati ci hanno dimostrato che questo genere di provvedimenti non serve a ridurre l’inquinamento.” (Giorgio, 10 marzo 2007)

“Qualsiasi provvedimento decideremo di proporre, bisogna poi verificarne l’impatto sulla qualità dell’aria.” (Giuseppe, 10 marzo 2007)

Queste considerazioni non provengono dalla sala del consiglio comunale, né da una riunione di giunta. Sono opinioni di cittadini comuni, più precisamente, di cittadini estratti a sorte. Siamo a Vercelli, nel bel mezzo del dibattito di una giuria di cittadini. E’ un esperimento, ma si svolge nella vita reale e coinvolge 18 cittadini nella definizione di alcune decisioni pubbliche. I cittadini sono chiamati giurati perché devono emettere una sorta di verdetto: una proposta di provvedimenti da attuare a Vercelli per ridurre l’inquinamento prodotto dal traffico.

Nonostante l’idea di organizzare la giuria sia nata in ambito accademico - il soggetto promotore è un gruppo di professori e ricercatori delle Università di Torino e del Piemonte Orientale -, la costituzione di un comitato promotore per la fase di progettazione garantisce da subito il coinvolgimento attivo degli attori istituzionali e delle associazioni vercellesi attive sui temi del traffico. Gli assessori competenti di comune e provincia, i tecnici dell’amministrazione e dell’Agenzia regionale per l’ambiente (Arpa), le associazioni di commercianti e di ambientalisti e l’Automobil club cominciano così a riunirsi periodicamente con il gruppo di ricercatori fin dal novembre del 2006, per impostare insieme la struttura dell’evento. E’ un compito tutt’altro che semplice. Come vedremo, ogni scelta lascerà dietro di sé idee inesplorate, punti di vista trascurati, soluzioni mancate.

I cittadini giurati.

Far prendere a qualche decina di cittadini una decisione su una questione così complessa e controversa è un bel problema. Di legittimità innanzi tutto - 18 cittadini non sono 18 consiglieri eletti -, ma anche di manipolazione - il tipo di cittadini partecipanti può influire sull'esito del processo decisionale. La selezione dei giurati è quindi una fase molto delicata e il comitato deve scegliere quali criteri adottare. Tutti i componenti convengono che la giuria debba essere eterogenea per sesso, età, luogo di residenza e titolo di studio. Ma oltre alle caratteristiche sociografiche, altri criteri possono rivelarsi dirimenti. Per esempio, sarebbe un bell'impiccio scoprire che la giuria è formata in prevalenza da persone che per spostarsi usano la bicicletta, quando a Vercelli almeno 6 abitanti su dieci circolano in auto. E' poi scontato che un commerciante percepisca bisogni e problemi legati al traffico in modo diverso rispetto a una casalinga, un insegnante o un pensionato. Inoltre, una giuria che mette al centro del dibattito il tema della mobilità urbana non dovrebbe trascurare il punto di vista delle persone diversamente abili.

Per evitare troppe distorsioni all'interno del gruppo, il comitato è però costretto ad escludere alcuni criteri. Dopo una lunga discussione, si decide di privilegiare le variabili sociografiche (sesso, età, luogo di residenza) più il titolo di studio e la professione. Il reclutamento dei giurati è affidato alla società di sondaggi Tns Abacus di Milano. Qualche settimana prima dell'evento, previsto per due sabati consecutivi di marzo, la società comunica al comitato i nominativi e le caratteristiche dei giurati selezionati. Il gruppo è eterogeneo, a parte una leggera sottorappresentazione delle donne.

Le misure antismog.

“Quello che stiamo organizzando è un esperimento che, se ben progettato, può diventare anche uno strumento, utile all'amministrazione come spunto per indirizzare le proprie scelte.” (Luigi Bulsei, Università del Piemonte Orientale, 14 dicembre 2006)

Il passaggio da esperimento a strumento non è scontato e dipende dalla struttura e dagli esiti del processo. La preoccupazione legittima degli assessori è che i cittadini finiscano per presentare all'autorità politica una serie di rimostranze sulle inadempienze dell'amministrazione e una sfilza di richieste di intervento pubblico inattuabili. Che cosa fare per scongiurare questo rischio, peraltro non privo di fondamento?

Dopo varie ipotesi - dall'idea di impostare il tema in termini di voci di spesa pubblica e di entrate alla proposta di sottoporre ai giurati un unico provvedimento sul quale chiedere assenso o rifiuto -, il comitato opta per lasciare ai giurati un ampio margine di scelta, con l'obbligo però di un'equa distribuzione di impegni e sacrifici fra

amministrazione e cittadini. Grazie alle competenze dei tecnici del comune e della provincia, vengono elaborati due elenchi di misure antismog suddivise per centri di costo: da un lato i provvedimenti che gravano prevalentemente sulle casse dell'ente pubblico; dall'altro quelli che comportano un maggior sacrificio da parte del cittadino (Tabella 2.1).

Esperti e testimoni.

Sabato 3 marzo 2007 18 cittadini vercellesi si presentano nella sede della provincia. Sanno già che li aspetta una giornata fitta di appuntamenti. Prima un esperto dell'Arpa, poi un epidemiologo, un fisico degli inquinanti e un dirigente dell'Automobil club, poi ancora il vicepresidente dell'Associazione dei commercianti, un'urbanista di Italia nostra e per finire il mobility manager del comune. Prima di assumersi la responsabilità di prendere una decisione che riguarderà tutta la cittadinanza, devono raccogliere tante informazioni. Per questo non basta il fascicolo informativo che il comitato promotore ha accuratamente confezionato e spedito a ciascuno di loro due settimane prima. Dieci pagine non sono sufficienti per colmare lacune, fugare dubbi, soddisfare curiosità.

Così eccoci in una sala riunioni, molto informale: 20 sedie in cerchio, un proiettore sulla parete e tanti cartelloni appesi agli armadi (Figura 2.1). I giurati non si conoscono di persona, ma Vercelli è una cittadina di neanche 45000 abitanti e bastano pochi minuti per sciogliere il ghiaccio. Nessuno di loro, però, è esperto di inquinamento o di traffico ed è con un certo smarrimento, ma anche con un po' di curiosità, che cominciano a confrontarsi sull'argomento. Si scambiano opinioni, ma soprattutto sollevano perplessità e incertezze. E' per dare loro delle risposte che esperti e testimoni- mantenendo il gergo tipico del foro, in una giuria di cittadini un *testimone* è un portavoce di interessi di parte - sono mano a mano invitati a portare le loro conoscenze nel gruppo e a condividerle con i giurati. Alcuni dubbi sono chiariti, altri probabilmente no.

Tabella 2.1 Le misure antismog.

Cosa sono disposto a fare io cittadino?	
PAGO SOLO QUANDO INQUINO	
Do un contributo (fisso o variabile) al comune se circolo con un veicolo più inquinante	
RINUNCIO AL MEZZO INQUINANTE	
Circolo con mezzi alternativi (trasporto pubblico, bici, auto in condivisione con altri)	In certe zone
	In certe fasce orarie
<i>Car sharing -Bike sharing</i> : possibilità di noleggiare da aziende specializzate o dall'amministrazione comunale, auto o biciclette da utilizzare all'interno della città	
<i>Car pooling -Bike pooling</i> : condivisione dell'auto privata da parte di più persone per percorrere il medesimo tragitto	
INVESTO PER NON INQUINARE	
Circolo con un veicolo ecologico (meno inquinante)	Converto il mio veicolo in uno a metano o Gpl
	Compro un veicolo Euro 4 o Euro 5
Dove può investire l'amministrazione?	
TRASPORTO PUBBLICO	
Incremento del parco circolante di autobus	
Installazione sui bus obsoleti di filtri anti particolato per la riduzione delle emissioni di polveri	
Parcheggi di interscambio con navette frequenti	
Sistemi telematici di trasporto -trasporto pubblico collettivo a chiamata: formule di mobilità organizzate tramite un punto informatico	
NUOVE MODALITÀ DI TRASPORTO PRIVATO	
Creazione di percorsi protetti e riservati alle diverse modalità di trasporto (veicoli privati, trasporto pubblico, bici, piedi)	
Bonus per l'utilizzo di <i>car sharing</i> e <i>car pooling</i>	
Servizio pubblico di noleggio biciclette in vari punti della città	
Piani spostamento casa-lavoro	
INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE DEI CITTADINI	
Iniziative di sensibilizzazione e dimostrazione gratuita di mobilità alternative	
Domeniche ecologiche e altre azioni di sensibilizzazione all'uso di modalità di spostamento maggiormente sostenibili	
TRASPORTO VEICOLARE PULITO	
Bonus per l'acquisto di veicoli ecologici (Euro 4, metano, gpl)	



Dal dibattito alle raccomandazioni finali.

La giornata di sabato 10 marzo è quella decisiva e si prospetta molto faticosa. Bisogna discutere e poi ancora discutere, ma soprattutto produrre un risultato. Il risultato più incisivo sarebbe fornire ai due assessori un documento di raccomandazioni altamente condiviso, ma tutto dipenderà dai giurati. In verità non proprio, o meglio, non solo. I giurati infatti sono assistiti, aiutati nel loro compito. Non da un giudice imparziale, né da un avvocato di parte, ma da una figura per certi versi enigmatica: il facilitatore.

Il facilitatore si presenta ai giurati all'inizio del primo sabato e si congeda da loro al termine del secondo. Il suo lavoro è però cominciato da mesi, assistendo alle riunioni del comitato promotore e all'intera fase di progettazione dell'esperimento. Potremmo tentare di elencare i requisiti di questa strana professione, ma uno slogan rende forse più di tante parole: un bravo facilitatore non usa ricette, è un capace improvvisatore. E a pensarci bene, tanti mestieri seguono un percorso professionale simile, dal cuoco al musicista jazz. Se è riduttivo dire che un cuoco unisce ingredienti per preparare pietanze, dire che il facilitatore è colui che dà la parola, che fa esprimere chi tende a stare in disparte e a limitare chi per natura dominerebbe la scena, non basta. Un facilitatore guida la discussione verso un obiettivo prestabilito, con tutti i vantaggi e le problematiche che questo ruolo comporta in termini di imparzialità, coerenza e legittimità del processo.

A Vercelli, il facilitatore ha un mandato ben preciso: tentare di far convergere i giurati verso raccomandazioni condivise, senza ricorrere al voto e tuttavia senza sedare i contrasti o mettere a tacere le posizioni minoritarie. Al termine di una lunga giornata, le raccomandazioni (Tabella 2.2) che Elena, uno dei giurati, legge davanti agli assessori

hanno imprecisioni e lacune, ma sono concrete e condivise. Senza dubbio, tutto ciò è anche colpa e merito del facilitatore. Ma come? Com'è che si passa dalle posizioni individuali alla decisione collettiva?

Il giorno della discussione, c'è in effetti un momento cruciale. Il facilitatore invita i giurati ad esprimere le loro preferenze sulle misure antismog formulate dal comitato. Fra quelle che pesano prevalentemente sull'amministrazione, c'è chi preferisce il potenziamento del trasporto pubblico, chi gli investimenti nella comunicazione ed educazione ambientale, chi la costruzione di parcheggi di interscambio. Fra i provvedimenti che gravano sul cittadino, alcuni privilegiano la conversione o sostituzione dei veicoli più inquinanti, altri la chiusura di alcune zone della città al traffico. C'è però qualche giurato che non riesce ad esprimersi in termini di singolo provvedimento. Claudio, in particolare, preferisce esprimersi in questi termini:

Tabella 2.2 **Gli esiti.**

Osservazioni generali

L'inquinamento da traffico è un problema reale ma la cittadinanza non è abbastanza consapevole di tale rilevanza.

Il problema va affrontato adottando misure diverse integrate fra loro.

Le misure adottate dovrebbero essere valutate in base alla loro efficacia e i risultati comunicati ai cittadini.

Il traffico non produce solo inquinamento atmosferico ma anche congestione, stress, insicurezza, inquinamento acustico, riduzione degli spazi pubblici.

Raccomandazioni

Predisporre un sistema di informazioni ai cittadini su diverse fonti inquinanti, livelli di inquinamento, servizi attivi, effetti sulla salute dell'inquinamento atmosferico.

Coinvolgere le scuole in percorsi di educazione ambientale e realizzare iniziative di sensibilizzazione (domeniche ecologiche, pedalate ecologiche ecc.).

Realizzare parcheggi di interscambio alle porte della città, dai quali partano mezzi alternativi (bici, autobus, servizi di *car sharing*, ecc.) che si colleghino con la cerchia dei viali.

Trasformare l'area della cerchia dei viali in Zona a traffico limitato (Ztl), aperta in alcune ridotte fasce orarie, e creare un sistema di navette che circolino con frequenza elevata (5-10 min.).

Predisporre varchi elettronici per l'accesso alla Ztl, controlli ai permessi di accesso, un sistema informatizzato per la richiesta dei permessi.

Trasformare l'attuale Ztl centrale in zona pedonale.

Costruire piste ciclabili all'interno della Ztl e dell'area pedonale.

Le misure proposte funzionano solo se vengono realizzate insieme.

“io vorrei che in città ci fosse un piano complessivo per cambiare le modalità della nostra mobilità.”

E' da questa espressione un po' vaga ma innovativa che il facilitatore decide di partire, mettendola sul tavolo della discussione. Effettivamente, i giurati lasciano da parte le singole misure e cominciano a pensare e discutere di un piano complessivo della mobilità. L'espressione usata da Claudio ha davvero in sé qualcosa di stimolan-

te, ma quante altre idee interessanti il facilitatore lascia cadere nel vuoto durante la giornata? Ad un certo punto, Rosetta propone di introdurre una tassa annuale pro-capite di 50 euro per concedere a tutti l'uso gratuito dei mezzi pubblici, ma il facilitatore non è colpito dall'idea di Rosetta come lo è stato da quella di Claudio e gli altri giurati sono troppo intenti a discutere i confini di un'ipotetica zona a traffico limitato per accorgersi dell'occasione mancata. Come anticipavamo all'inizio, qualche strada nuova si imbecca, qualche altra rimane inesplorata.

I tecnici e gli esperti.

“Io ho sentito cosa ha detto la dirigente dell'Arpa sull'inquinamento, ma c'è qualcosa che non mi convince. I dati che ci hanno mostrato dicono che il 60% circa delle particelle sottili è prodotto dai veicoli a motore e dal traffico e che solo il 15% è attribuibile alle industrie. Ma questi dati come sono stati calcolati? Sono attendibili? Cosa fa l'Arpa, va a misurare alla fonte quanto emettono le ciminiere o si basa su dichiarazioni delle industrie stesse?” (Mattia, 10 marzo 2007)

E' sabato 10 marzo, siamo a metà mattinata. E' il giorno dedicato alla discussione e la dirigente dell'Arpa, come da programma, non è presente, quindi non può rispondere. Purtroppo nessuno dei giurati sa cosa dire a Mattia, ma anche Riccardo e Serena confermano di avere le sue stesse perplessità. Effettivamente, nessuno ha spiegato loro come vengono calcolati i dati sulle fonti degli inquinanti. Meno che mai può rispondere il facilitatore, che non è un esperto dell'argomento. Per fortuna, tutto ciò era stato previsto. Un po' in disparte è seduta la consulente ambientale della provincia, una giovane fisica che per anni ha studiato l'inquinamento atmosferico e che ha le conoscenze necessarie per rispondere. E' molto schietta e dice a Mattia quello che sa:

“i dati sulle industrie possono non essere attendibili perché sono fondati su autodichiarazioni. I funzionari dell'Arpa devono poi effettuare dei controlli, ma a volte non li fanno. E' difficile applicare leggi molto restrittive alle industrie, perché minacciano di delocalizzare la produzione in paesi con legislazione ambientale più permissiva. Comunque, a Vercelli di industrie ce ne sono solo due ed è molto improbabile che l'inquinamento sia imputabile a loro, quando nella città circolano 110000 auto ogni giorno feriale.” (Paola Carello, consulente ambientale Provincia di Vercelli, 10 marzo 2007)

Mattia non è soddisfatto, sviscera il problema, insinua nel dibattito il dubbio che in fondo, se non se ne conoscono a fondo le cause, non serve a nulla cercare di affrontarlo. Il facilitatore prende di petto Mattia, gli dice che non può distruggere il dibattito, che se davvero crede quello che sta facendo la giuria non serve a nulla deve alzarsi e andarsene. Poi ricorre nuovamente alla consulente, le chiede di spiegare meglio, di far capire a tutti perché e quanto è grave la situazione

e lei sfodera nuovi dati, tabelle, immagini da satellite. I giurati ora sono davvero convinti, anche se Mattia rimane comunque un po' deluso. Forse non si aspettava che la realtà fosse così complessa.

Uno strumento.

Sono le 17:30 di sabato 10 marzo. L'assessore comunale Antonio Prencipe si siede in mezzo ai giurati e comincia a parlare. E' molto soddisfatto del lavoro e delle proposte finali formulate dalla giuria. E' una promessa quella che fa davanti a tutti: terrà seriamente conto delle raccomandazioni. Anche perché, sostiene, sono proprio in linea con quello che ha in mente di fare nei prossimi anni. Qualche giurato è perplesso da quest'ultima affermazione, qualche altro annuisce. Al momento, ancora nulla si è mosso in questa direzione, ma i tempi della politica sono inevitabilmente più lunghi.

I giurati si alzano, finalmente il loro compito è concluso. E' stato faticoso, ma interessante e anche divertente. Mattia è serio, è convinto che le misure presentate non siano abbastanza radicali e nello stesso tempo che la mentalità dei vercellesi sia impossibile da cambiare. Però si avvicina al facilitatore, lo ringrazia per averlo spronato, per non averlo zittito. E conclude dicendo che tutto questo in fondo gli è piaciuto e gli è servito, "per capire e per riflettere".

Documentazione.

I documenti relativi alla giuria di cittadini sono disponibili sul sito:

http://www.dsp.unito.it/it/giuria_cittadini.asp

3. **Rozzano. Contratto di quartiere II**

Siamo a Rozzano, un comune alle porte di Milano che si contraddistingue per due aspetti: disporre di uno degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica più consistente (sia a livello di popolazione che da un punto di vista architettonico ed urbano) dell'intero *hinterland* milanese e avere una lunga esperienza nel campo della partecipazione e dell'integrazione sociale.

Questa realtà infatti ha sviluppato e sperimentato pratiche partecipative in diversi progetti e nell'attivazione di numerosi servizi (Piano infanzia ed adolescenza, Piano di zona, Piano territoriale dei tempi e degli orari, bilancio partecipativo, consiglio comunale dei ragazzi). Nell'ambito del recupero e miglioramento urbanistico ed edilizio ha promosso numerosi interventi. A metà anni '90, nel comune è stato anche attivato il Piano di recupero urbano (Pru).

In questo contesto, dunque, viene pensato, costruito ed avviato il Contratto di quartiere (Cdq) II, programma di intervento di riqualificazione sociale ed edilizia che richiede il coinvolgimento dei cittadini nelle sue diverse fasi di elaborazione, realizzazione e gestione. L'esperimento comincia nel 2004 e si concluderà entro il 2009.

I soggetti istituzionali promotori del contratto sono: il Comune di Rozzano, l'Azienda lombarda edilizia residenziale (Aler) e l'Azienda multiservizi ambientali s.p.a (Ama). Rappresentano questi tre attori istituzionali: il sindaco Massimo D'Avolio, il presidente dell'Aler Luciano Niero e il presidente di Ama Carlo Carrara.

Si parte... fase 0: costruzione partecipata del contratto¹.

I contratti di quartiere sono avviati attraverso dei bandi elaborati dal ministero in collaborazione con le regioni.

Il bando regionale in Lombardia viene pubblicato il 13 ottobre 2003 e a partire da tale data i comuni interessati (assieme ai loro partner) hanno a disposizione 180 giorni per elaborare un progetto e presentare la domanda di finanziamento alla regione. Il giorno della scadenza è fissato per il 13 aprile 2004.

L'Amministrazione Comunale di Rozzano decide di adottare

¹ I titoli per le diverse fasi sono stati individuati da ABCittà, società cooperativa sociale onlus.

metodi e pratiche partecipate fin dall'inizio del percorso, quindi anche per costruire la proposta del progetto. Per questo motivo contattata la società cooperativa sociale, esperta in progettazione partecipata, ABCittà alla quale affida l'incarico di programmare e gestire il percorso partecipato di definizione e successiva realizzazione della proposta stessa.

Vengono così organizzate una serie di riunioni e workshop con referenti istituzionali e con realtà locali (comitati di autogestione dei condomini, associazioni, scuole, terzo settore, ecc.). Questi incontri rappresentano un'occasione per coinvolgere e far lavorare assieme tutti questi diversi attori, conoscere e valorizzare le risorse presenti e le iniziative attuate sul territorio connesse ai temi del contratto, stabilire in modo condiviso le priorità di intervento, le azioni da proporre e le tappe successive da seguire qualora il comune riceva il cofinanziamento. Vengono anche definiti ruoli, metodi di lavoro e temi-ambiti di interesse e intervento.

Si alternano quindi gli incontri del gruppo interistituzionale di coordinamento (Comune di Rozzano, con diversi settori, Aler, Ama), del forum locale (coinvolgimento di molti portatori di interesse quali: comitati di autogestione, referenti del settore produttivo e commerciale, associazioni, parrocchie, scuole, ecc.), del comitato per il Contratto di quartiere (che comprende i referenti per il comune, per Aler e Ama individuati dal gruppo interistituzionale di coordinamento e dai rappresentanti scelti dal forum locale), del gruppo di supporto tecnico (soggetti interni ed esterni a comune, Aler e Ama).

Ma quali sono gli ambiti di intervento a cui si è fatto riferimento? Possono essere così riassunti:

- manutenzione straordinaria di 11 edifici Aler (esclusi dal Pru precedente);
- costruzione di una nuova residenza di edilizia residenziale pubblica;
- riqualificazione della casa delle associazioni;
- riqualificazione asilo nido e servizio minori;
- riqualificazione urbanistica;
- progetti ed azioni sociali.

La progettazione partecipata e l'accompagnamento sociale sono invece pensate come azioni trasversali.

Il 28 ottobre 2004 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti emana un decreto con cui viene approvata la graduatoria delle proposte presentate in Lombardia e ritenute ammissibili al finanziamento. Dopo altre tappe dell'iter burocratico, il 31 marzo 2005 è sottoscritto l'Accordo quadro tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Lombardia e viene dato inizio alla fase attuativa del programma. È a partire da questa data che le diverse amministrazioni candidate hanno a disposizione 180 giorni per concludere le progettazioni definitive e le attività necessarie per confermare la volontà di realizzare le proposte avanzate. Tra queste c'è anche Rozzano...

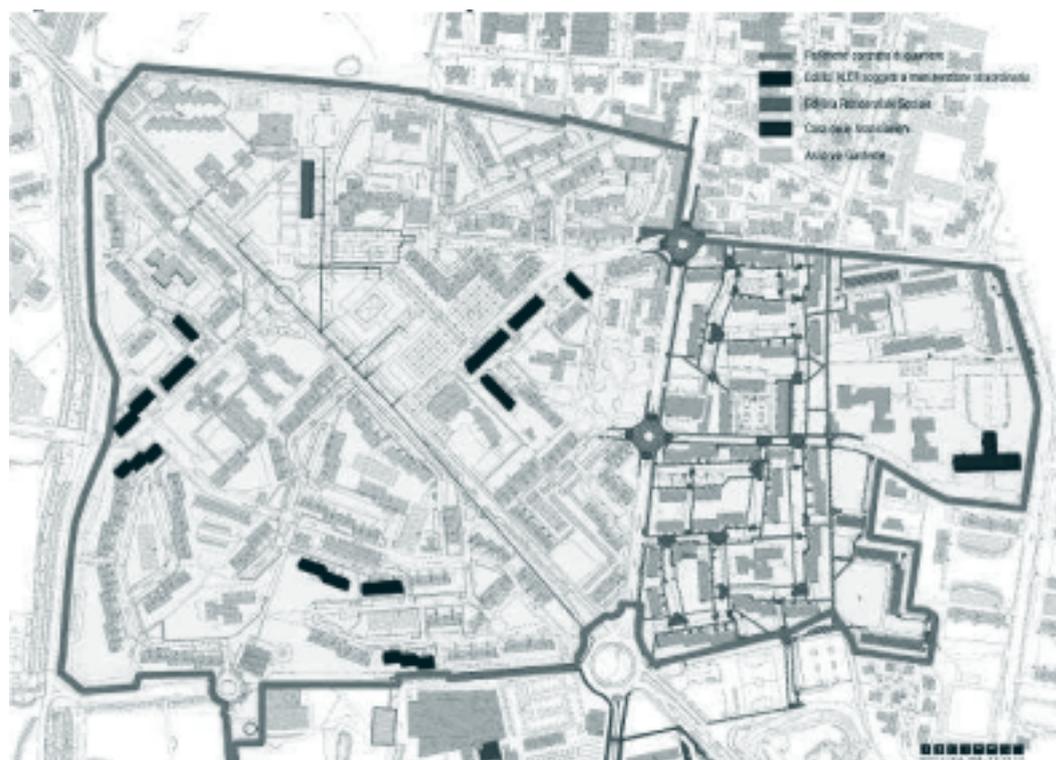
Fase 1: dal contratto al quartiere.

Entra dunque nel vivo la prima macro fase del percorso previsto a Rozzano che deve produrre i progetti esecutivi degli interventi edilizi ed urbanistici.

Sono avviate una serie di azioni che mirano ad un coinvolgimento degli attori territoriali secondo modalità e gradi di partecipazione differenti.

Tra maggio e giugno del 2005 vengono organizzati due *workshop* inerenti la riqualificazione della casa delle associazioni, a cui sono invitati i referenti delle associazioni attive sul territorio. In questi incontri i partecipanti sono chiamati a sperimentarsi nel costruire e condividere una *vision - la casa delle associazioni nel prossimo futuro -*, individuando i temi di interesse, ma anche a pensare quale spazio e ruolo ogni associazione potrebbe avere in questa futura casa, esplicitando bisogni ed attese. Successivamente vengono votati i temi ritenuti prioritari e sulla base dei risultati i presenti sono divisi in 3 gruppi di lavoro tematici, all'interno dei quali viene effettuata un'analisi dei punti di forza, debolezza, delle opportunità e dei vantaggi dei singoli argomenti.

Figura 3.1 Planimetria del Contratto di quartiere II di Rozzano.



Si organizzano anche le prime azioni nell'ambito della manutenzione straordinaria e qui entrano in gioco, con il loro impegno e con le loro competenze, i comitati di autogestione degli edifici Aler, realtà attive solo nel contesto di Rozzano. Questi comitati, costituiti da gruppi di inquilini per migliorare la manutenzione e i servizi di pulizia degli edifici, sono presenti nei diversi lotti e ognuno ha un responsabile eletto dagli abitanti. I loro referenti sono riconosciuti e collaborano con le istituzioni e svolgono un ruolo di portavoce di informazioni e di catalizzatore delle richieste degli inquilini.

Dopo una riunione informativa, vengono effettuati nel mese di giugno dei sopralluoghi nei lotti interessati dall'intervento a cui partecipano il progettista, il presidente del comitato di autogestione per ogni lotto e i facilitatori. Successivamente viene organizzato un forum locale nel quale si discute il modo in cui promuovere l'informazione riguardo le azioni relative all'ambito della manutenzione straordinaria. I responsabili delle autogestioni suggeriscono contenuti e forme e si arriva alla realizzazione e distribuzione di 650 volantini informativi, si attiva il passaparola, vengono affissi manifesti e organizzati tre banchetti informativi (incontri con gli abitanti nei cortili, gestiti dagli operatori di ABCittà in collaborazione con i presidenti delle autogestioni) grazie ai quali vengono date informazioni e raccolte segnalazioni ed esigenze degli abitanti. Anche in questa occasione hanno un ruolo significativo le autogestioni e i loro presidenti che si impegnano in modo costante ed entusiasta.

Altro passo importante: l'apertura del laboratorio di quartiere, luogo fisico della partecipazione che svolge diverse funzioni: ascolto, informazione, consultazione e coinvolgimento degli abitanti.

Figura 3.2 Incontro al laboratorio di quartiere per gli inquilini del lotto 2.



A ottobre infine vengono presentati alla cittadinanza i progetti definitivi (approvati a settembre) per i vari interventi e da questo momento dovrebbe partire la fase di avvio dei lavori di riqualificazione².

Tra imprevisti e incertezze si apre una nuova fase...

Fase 2: stiamo lavorando con voi.

Con il 2006 si hanno nuove azioni sia nell'ambito della riqualificazione della casa delle associazioni, sia per quanto riguarda la manutenzione straordinaria, ma anche iniziative di progettazione partecipata rivolte ai bambini e ai giovani.

Per pensare una casa più bella e funzionale anche gli alunni della confinante scuola elementare hanno dato un contributo. I loro suggerimenti e indicazioni, tradotti in due plastici colorati, sono stati recepiti dai progettisti e hanno prodotto dei cambiamenti significativi negli stessi progetti.

Ma un intenso lavoro di coinvolgimento è stato portato avanti anche con i referenti delle associazioni. L'amministrazione infatti, dopo aver individuato e condiviso (a livello intersettoriale) dei criteri di assegnazione degli spazi interni alla casa, ha deciso di incontrare i referenti per presentare il progetto (con modifiche apportate da percorsi di progettazione partecipata), comunicare i criteri di assegnazione e avviare una consultazione circa l'adeguatezza dello spazio attribuito a ciascuno e la definizione di un modello di gestione della casa.

Gli operatori di ABCittà organizzano allora degli incontri *faccia a faccia* con referenti di ogni associazione assegnataria e successivamente, riportano all'amministrazione quanto emerso (indicazioni, richieste di spostamento o ampliamento degli spazi assegnati, lamentele, idee). Vengono apportate ulteriori modifiche al progetto e alla distribuzione degli spazi e si indice un altro incontro con tutti i referenti delle associazioni per assegnare ufficialmente gli spazi ad ognuna. In questa occasione è anche lanciato un nuovo tema su cui lavorare, che riguarda la gestione della nuova casa.

Sul versante manutenzione straordinaria, il laboratorio di quartiere continua e intensifica l'attività di informazione, anche perché nel frattempo le date di inizio lavori sono slittate verso la fine del 2006, inizio 2007. Lo sportello interno al laboratorio raccoglie critiche, lamentele e timori degli abitanti.

Nel frattempo in Aler si verificano dei cambiamenti nella struttura organizzativa e ad ottobre viene designato un nuovo responsabile di procedimento. Questo nuovo referente propone azioni e strumenti per gestire in modo conviviale la presenza dei cantieri nel quartiere e per creare un *osservatorio partecipato* capace di garantire la comunicazione e la collaborazione tra addetti ai lavori e abitanti. Viene allora organizzato un *workshop* con i referenti delle autogestioni che su questo progetto possono giocare un ruolo significativo e attivare una rete di contatti utile... e loro ancora una volta si dimostrano disponibili.

² Il Contratto di quartiere di Rozzano, pur non avendo ottenuto l'assegnazione dei finanziamenti ministeriali, non rientrando tra i 16 progetti vincenti, ha comunque usufruito di finanziamenti regionali.

Il laboratorio cerca di coinvolgere anche i ragazzi del quartiere avvalendosi dell'aiuto del gruppo di educativa di strada presente sul territorio. Viene organizzata una giornata di formazione sui temi del Cdq e i giovani si impegnano poi a darne una libera interpretazione attraverso dei graffiti.

A novembre l'amministrazione organizza una conferenza stampa in cui si comunica la firma della convenzione attuativa tra i promotori del Cdq e l'indizione dei bandi per le gare d'appalto.

In realtà i tempi di intervento si sono ulteriormente dilatati e, a seguito di nuove modifiche apportate ai progetti per adeguarli alle ultime norme sul risparmio energetico, la fase di appalto partirà a maggio 2007, spostando l'avvio dei lavori a dopo l'estate.

La sfiducia degli abitanti, ma anche dei referenti delle autogestioni, è aumentata e fin tanto che non si vedranno le impalcature, non intendono impegnare altre energie per il progetto.

Ma ci sono anche dei risultati concreti sul versante delle azioni sociali promosse e sostenute dal comune attraverso l'attività dei tecnici (in particolare la Direzione diritti di cittadinanza), dell'Assessorato alle politiche delle tematiche femminili e delle pari opportunità, dell'associazionismo e del volontariato sociale, per la sicurezza sociale, per la grave emarginazione e le tossicodipendenze, handicap, abitative, per la terza età e dell'Assessorato alle politiche educative e scolastiche, per l'infanzia e per la famiglia:

- la riqualificazione della palazzina che un tempo ospitava la sede della Croce viola è stata ultimata e ora offre servizi e progetti per minori ed adolescenti;
- l'inserimento del tema della disabilità nel progetto di ristrutturazione del palazzetto dello sport e il coinvolgimento delle associazioni del territorio che sono attive su queste problematiche. I lavori di manutenzione sono già in corso.

Continua... fase 3: contratto di comunità.

Appena avranno inizio i lavori, si aprirà una nuova fase del Cdq. Sarà necessario infatti avviare un insieme di azioni per gestire la presenza dei cantieri e favorire una convivenza tra questi, gli abitanti (per quanto riguarda la manutenzione straordinaria) e le associazioni (per la casa delle associazioni). E a tal fine verranno attivati strumenti per permettere un monitoraggio continuo dei lavori.

Quanto alla casa delle associazioni, si dovrà affrontare una nuova questione: la gestione degli spazi, le realtà associative dovranno lavorare assieme e trovare delle soluzioni condivise anche con l'amministrazione. Probabilmente questa nuova tappa offrirà l'occasione per creare una rete tra le diverse associazioni e un effettivo coordinamento.

Il laboratorio continuerà a lavorare e ha già in programma delle iniziative volte a facilitare e migliorare i rapporti tra inquilini anche attraverso l'elaborazione e l'adozione di una sorta di un patto di buon vicinato.

L'amministrazione, dal canto suo, dovrà, attraverso azioni concrete, recuperare l'entusiasmo e la fiducia degli abitanti e continuare il percorso di progettazione partecipata e di coinvolgimento con la consapevolezza delle conseguenze generate dall'andamento dei lavori.

Documentazione.

<http://www.comune.rozzano.mi.it>

<http://www.abcitta.org>

http://www.alersistemamilano.it/ita/p_rozzano.htm

<http://www.alersistemamilano.it/ita/programma07/pdf/Rozzano.pdf>

Comune di Rozzano (a cura di), *Contratto di quartiere II. Relazione sulle azioni sociali*, Rozzano, ottobre 2005

ABCittà società cooperativa sociale onlus (a cura di), *Contratto di quartiere II. Comune di Rozzano - Progettazione partecipata, Relazione sullo stato di avanzamento*, Milano, settembre 2005

ABCittà società cooperativa sociale onlus (a cura di), *Contratto di quartiere II - Anno 2006: "Stiamo lavorando con voi". Progettazione partecipata e accompagnamento sociale al Contratto di quartiere, Relazione finale*, Milano, 2006

A. Maggiore, C. Zanelli (a cura di), *Costruzione partecipata del Contratto di quartiere. Sistematizzazione, condivisione, e integrazione delle progettualità esistenti per favorire la coesione sociale*, Milano, 2006

4. Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo

A Pieve Emanuele qualcosa sta cambiando.

E' dal 2003 che i suoi abitanti ricevono puntualmente l'invito dell'amministrazione a partecipare alle assemblee del bilancio partecipativo. Sono incontri di quartiere, dove ogni anno ci si riunisce per discutere e decidere quali opere pubbliche finanziare per l'anno a venire. Per alcuni cittadini è diventata quasi un'abitudine discutere di priorità di investimento e di progettazione esecutiva. Tanti altri, invece, non hanno ancora partecipato e forse non lo faranno mai. C'è chi lavora, chi è un po' pigro, chi ha tanti impegni e chi proprio non ci crede all'utilità di uno strumento che di fatto lascia gestire ai cittadini una piccolissima fetta del bilancio comunale. Ma all'alba del quarto ciclo qualcosa sta cambiando.

Dopo decine di riunioni, *report* e analisi del processo, anche il principale promotore del bilancio partecipativo, l'assessore alla partecipazione Salvatore Amura, è convinto: così non va. Non è tanto per la scarsa partecipazione - che non supera la soglia del 2% della popolazione con diritto di voto -, né per i costi di organizzazione del processo, che pesa decisamente poco sulle casse del comune, ma per quello che il ciclo ogni anno produce.

“In genere le proposte dei cittadini hanno a che fare con l'illuminazione di un tratto di strada, la sistemazione di un tombino o la risistemazione di un marciapiede o di un parco. Ma le strade, le fognature, la luce sono bisogni essenziali che da noi sono ormai bene o male soddisfatti, mentre ancora tanto si potrebbe fare sull'istruzione, i servizi sociali, la cultura, l'ambiente. Per questo mi viene da dire che il limite del bilancio partecipativo è il bilancio partecipativo stesso.” (Arturo Guadagnolo, Ufficio lavori pubblici)

Del resto, è comprensibile che, in poche ore di assemblea, per un cittadino non sia facile astrarsi dalle proprie esigenze quotidiane e imbastire progetti complessi per il proprio territorio. Gli opuscoli informativi sulla composizione del bilancio e i rapporti periodici che l'Ufficio partecipazione pubblica sul sito internet del comune aiutano a farsi un'idea del contesto amministrativo, ma non riescono ad allargare l'orizzonte di chi non è abituato ad occuparsi di questioni pubbliche.

Dunque, che fare? Lasciare che quei pochi assidui cittadini continuino a discutere di lampioni, semafori e strade dissestate, oppure accantonare quello che forse è stato solo il sogno di un amministratore o magari il mezzo per raggiungere notorietà e consenso? Niente di tutto ciò. Pieve Emanuele ci riprova e il 2006 è proprio l'anno ideale per la transizione verso qualcosa di nuovo, anche perché l'anno successivo si terranno le elezioni e bisogna dare un segnale. Insomma, è l'occasione giusta per ricominciare dagli errori e correggere le regole del gioco. La giunta ha già in mente cosa fare, apporta alcune modifiche allo Statuto comunale - precisamente, gli articoli 89, 90 e 91, che disciplinano la partecipazione della cittadinanza - e sottopone la propria proposta al consiglio, che approva il nuovo modello. Nel 2006 parte così un *sistema partecipativo*. Il bilancio partecipativo c'è ancora, ma è diverso e non è più l'unico canale di coinvolgimento della cittadinanza. Vediamo in che senso.

Il nuovo bilancio partecipativo.

Da quest'anno, come spiega il documento *Attività e linee guida 2006* consultabile sul sito del comune, il ciclo della partecipazione si biforca. Da un lato, il *bilancio partecipativo* (bp), dall'altro i *laboratori di cittadinanza attiva*. Nel tentativo di non perdere gli elementi buoni del vecchio modello e nello stesso tempo di sciogliere i nodi critici, il bilancio partecipativo oggi è limitato a progetti di manutenzione straordinaria (arredo urbano, verde pubblico, illuminazione pubblica, opere stradali) e solo in minima parte si serve di canali di coinvolgimento attivo dei cittadini.

A maggio, all'ingresso delle scuole non si vedono più le insegne che indicano aula e ora dell'assemblea. Entrando in una gelateria, alla biblioteca comunale, in piscina o in parrocchia, si può però intravedere in un angolo un tavolino con una scatola simile ad un'urna elettorale. Sono i *punti proponi!*, dove qualsiasi persona di almeno 16 anni che vive o lavora nel quartiere (anche gli stranieri iscritti all'anagrafe da almeno 3 anni) può imbucare un modulo compilato con un elenco di interventi di manutenzione straordinaria per il proprio quartiere. Ciascun cittadino riceve solitamente un modulo per posta, ma le copie sono anche disponibili presso l'Ufficio partecipazione e l'Ufficio relazioni con il pubblico e sul sito internet del comune. Nessuna opzione rimane inascoltata, perché tutte vengono smistate dall'Ufficio partecipazione agli uffici tecnici competenti per la valutazione di fattibilità. L'amministrazione compie una prima selezione delle proposte, scartando quelle incomplete, quelle non inerenti alla manutenzione straordinaria e le semplici segnalazioni di disservizio. Può quindi capitare che la propria richiesta venga rifiutata dall'amministrazione ed è effettivamente ciò che a giugno succede al 67% delle proposte presentate nei *punti proponi!* (Tabella 4.1).

Tabella 4.1 Le proposte raccolte nei punti proponi!.

Tipo di proposta	Registrate (%)	Aggregate (%)
Manutenzione straordinaria	84 (33,2)	39 (24,4)
Segnalazioni di disservizio	79 (31,2)	58 (36,2)
Fuori tema	57 (22,5)	30 (18,8)
Non complete	33 (13,1)	33 (20,6)
Totale	253 (100)	160 (100)

Fonte: Primo Report bp 2006, Ufficio partecipazione, Comune di Pieve Emanuele.

E' ottobre, gli uffici comunali hanno espletato le procedure di valutazione e l'Ufficio partecipazione pubblica il secondo report per comunicare alla popolazione quanti e quali interventi sono stati giudicati potenzialmente attuabili (Tabella 4.2). E' un'ulteriore scrematura, ma ogni cittadino può conoscere le ragioni dell'amministrazione, che per ogni opzione fornisce uno schema sintetico della valutazione finale (Figura 4.1). La trasparenza paga: nessuno contesta l'esito della selezione e il mese della partecipazione può partire senza intoppi.

E' sul finire di ottobre che i cittadini sono chiamati a scegliere i 6 interventi prioritari da inserire nel bilancio preventivo del 2007. Nei quartieri si vota e lo si può fare con modalità diverse e diversamente influenti. L'amministrazione concede infatti di esprimere una sola preferenza a chi usa il servizio internet attivato sul sito del comune, 2 (anche cumulabili su un'unica opzione) a chi deposita il modulo cartaceo nei punti decidi! e 3 a chi invece decide di partecipare di persona alle assemblee di quartiere organizzate per l'occasione. I pievesi partecipano, ma se devono scegliere non gradiscono il voto in pubblico: delle 200 schede raccolte, ben 156 vengono depositate nei punti decidi!, 18 sono i moduli compilati su internet e solo 26 cittadini si presentano alle assemblee di quartiere (Terzo Report bp 2006, Ufficio partecipazione).

Figura 4.1 Due esempi di giudizi dell'amministrazione sulle proposte dei cittadini.

 **COMUNE DI PIEVE EMANUELE**
Via Squarolo, 7 - 00170 Pieve Emanuele (MI) - Tel. 02.90719.200 - Fax 02.90719.329
partecipazione@comune.pieveem Emanuele MI - E-mail: info@comune.pieveem Emanuele MI

Assessorato alla Partecipazione
partecipazione@comune.pieveem Emanuele MI - Tel. 02.90719.200 - Fax 02.90719.329

Bilancio Partecipativo 2006: Opere Stradali
Ufficio Responsabili: Lavori Pubblici

Copertura canale Via Marche - Fizzonasco

Descrizione
Chiusura canale che costeggia Via Marche all'altezza dei civici 2/A, 2/B, 2/C per poi creare parcheggi o giardini.

Luogo dell'intervento
Via Marche

Finalità
-

Risposte elaborate dall'Ufficio Lavori Pubblici del Comune di Pieve Emanuele
La proposta d'intervento risulta tecnicamente complessa e richiede la sua realizzazione in diversi lotti.

Scheda riassuntiva:
Competenza dell'amministrazione comunale: **SI**
Compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriali vigenti: **SI**
Opera già in corso di realizzazione: **NO**
Fattibilità tecnica: **SI**

In votazione

 **COMUNE DI PIEVE EMANUELE**
Via Squarolo, 7 - 00170 Pieve Emanuele (MI) - Tel. 02.90719.200 - Fax 02.90719.329
partecipazione@comune.pieveem Emanuele MI - E-mail: info@comune.pieveem Emanuele MI

Assessorato alla Partecipazione
partecipazione@comune.pieveem Emanuele MI - Tel. 02.90719.200 - Fax 02.90719.329

Bilancio Partecipativo 2006: Arredo Urbano
Ufficio Responsabili: Lavori Pubblici

Riqualificazione parco fronte civico 7 - Pini

Descrizione
Attrezzare con giochi il parco verde antistante il civico 6 e 7 di Via dei Pini. Realizzare area per cani nel parco verde antistante il civico 6 e 7 di Via dei Pini. Realizzare fontanelle di acqua minerale nel parco verde antistante il civico 6 e 7 di Via dei Pini. Realizzare un campo di basket nel parco verde antistante il civico 6 e 7 di Via dei Pini. Realizzare un campo di calcio nel parco verde antistante il civico 6 e 7 di Via dei Pini.

Luogo dell'intervento
Via dei Pini

Finalità
Rendere il parco un luogo di socializzazione.

Risposte elaborate dall'Ufficio Lavori Pubblici del Comune di Pieve Emanuele
La proposta d'intervento risulta non fattibile in quanto l'area in oggetto è contemplata nel nuovo Piano di Lottizzazione, il quale comprende la realizzazione di area parcheggio e parco.

Scheda riassuntiva:
Competenza dell'amministrazione comunale: **NO**
Compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriali vigenti: **NO**
Opera già in corso di realizzazione: **NO**
Fattibilità tecnica: **NO**

Non Fattibile

Tabella 4.2 Dalle proposte fattibili alle proposte in votazione.

Tipo di proposta	Numero
TOTALE FATTIBILI, di cui	39
Fuori della competenza comunale	2
Già previste dall'amministrazione	12
Incompatibili con la pianificazione territoriale vigente	2
Tecnicamente non fattibili	0
Equivalenti	1
In votazione	22

Fonte: Secondo Report bp 2006, Ufficio partecipazione, Comune di Pieve Emanuele.

Quest'anno il ciclo partecipativo è molto più snello che in passato, quando assessori e funzionari dovevano incontrare periodicamente i cittadini in riunioni pubbliche, rispondere alle loro rimostranze, discutere di gazebi, panchine e parcheggi, spiegare perché attrezzare a parco giochi l'area verde di Via Coppi era possibile mentre quella di Via dei Pini no, convincerli che lampioni e alberi nella piazzola di Via Acacie non si potevano mettere perché quella era un'area privata ad uso pubblico, il tutto usando un linguaggio semplice e immediato, ma preciso e attento ai dettagli. Oggi è tutto più veloce e meno faticoso. Eppure, manca qualcosa. Davvero tutto ciò che i cittadini sanno e vogliono fare è pronunciarsi sulla manutenzione di una strada imbu-cando un modulo?

Meno scelte, più progettazione.

Street art può sembrare un nome un po' snob, ma non è altro che un modo per etichettare le nuove forme di espressione artistica in voga fra i giovani. Non è facile associare il concetto di arte a Pieve Emanuele, snaturata da una speculazione edilizia che nei decenni ha trasformato una cittadina in una selva di edifici fatiscanti. Ma l'arte nasce anche come sfida, come reazione alla solitudine e al degrado. Allora ben vengano anche nuove modalità espressive, persino se nate al limite della legalità e spesso poco comprese. Ma come dare voce a chi non ce l'ha e soprattutto come farlo con canali pubblici e trasparenti?

Tanti giovani pievesi oggi sanno cos'è la *street art* e c'è anche chi la insegna, proprio negli spazi del comune. E' un'iniziativa partita quando ancora il bilancio partecipativo operava a pieno regime e alle assemblee di quartiere si presentavano cittadini di mezza età, anziani in cerca di spazi aggregativi, qualche mamma con i bimbi. Nel 2005, il comune decide di riservare alcuni incontri agli esclusi del bilancio partecipativo: i giovani. E' dalle loro discussioni che nasce la proposta

di valorizzare le nuove forme artistiche legate alla cultura *hip hop* ed è grazie ad alcuni di loro che in breve partono alcuni corsi pubblici di *street art*. E' invece del comune l'idea di continuare a coinvolgere questi ragazzi in qualcosa di progettuale. L'assessore Amura continua ad essere convinto che la partecipazione non può limitarsi all'espressione dei bisogni, ma deve contribuire a costruire la vita della comunità. Perché dunque non sfruttare l'impegno e il piacere privato per produrre qualcosa di collettivo? E' un tentativo, ma può funzionare.

Per mesi e mesi, ogni settimana a Pieve si riunisce un vero e proprio laboratorio progettuale, in cui ragazzi e ragazze - insieme ad alcuni operatori sociali, qualche associazione attiva sul disagio giovanile, l'assessore alle politiche giovanili e qualche funzionario - sono impegnati nell'organizzazione di Spaziperiferici, il primo evento pubblico sulla cultura *hip hop* e le discipline artistiche di *breakdance*, *freestyle*, *dj performance* e *writing*. E i giovani scoprono che progettare il loro evento pubblico è in fondo divertente e stimolante quanto prendere parte alle decisioni di indirizzo.

Progettare è un termine un po' vago e troppo spesso associato alla definizione di aspetti tecnici di una scelta pubblica in cui è già stato deciso quasi tutto. Al momento della votazione finale delle proposte per il bilancio partecipativo, la copertura del canale di Via Marche, nel quartiere Fizzonasco, ottiene 43 preferenze ed entrerà nel bilancio previsionale del 2007, nonostante l'ufficio tecnico competente l'abbia giudicata "tecnicamente complessa e realizzabile in diversi lotti". La copertura del canale viene progettata dall'amministrazione, perché così si è stabilito nel nuovo ciclo, ma a ben vedere anche perché il contributo progettuale dei cittadini all'opera sarebbe davvero minimo. Ma in via delle Rose si sta progettando il piano per la mobilità ciclabile del quartiere, e qui il ragionamento si fa più complesso. Progettare un contesto che favorisca la mobilità ciclabile significa ragionare sulla dislocazione degli spazi urbani, sui percorsi abituali dei cittadini, sui tempi e gli orari di una città, sulle possibili externalità positive e negative di un intervento esteso, e così via. Allora, se parliamo di scegliere fra la copertura di un canale e la manutenzione di un parco, forse scegliere non significa decidere e se parliamo di progettare alcuni aspetti di un piano per la mobilità, forse *progettare* non significa semplicemente *eseguire*.

Cicli o eventi partecipativi?

Ormai siamo ai primi di luglio e il caldo rende i palazzi abbandonati di Via delle Rose ancora più desolanti. Il mese scorso, per tre giorni la piazza è stata animata dai giovani di Pieve, di Locate Triulzi, Rozzano, Opera. In questo luogo simbolo del degrado urbano, *Spaziperiferici* è stato un successo (Figura 4.2), anche perché il grup-

po di lavoro aveva pianificato ogni minimo dettaglio, compresa la comunicazione via web con un sito internet creato appositamente per l'evento e aggiornato di continuo (www.spaziperiferici.org). In questo momento, mentre gli uffici tecnici hanno appena cominciato la fase di analisi di fattibilità delle proposte raccolte con i punti proponi!, molti ragazzi sono ormai partiti per le vacanze. I palazzi taccione e Via delle Rose è tornata al suo profilo spettrale.

Probabilmente nel 2007 il bilancio partecipativo si ripeterà come ogni anno, magari con nuove modifiche, perché c'è sempre qualcosa da migliorare. Il laboratorio dei giovani ha invece terminato il suo percorso, perché ha raggiunto il suo scopo. Ma i giovani erano tanti, così come gli studenti e i genitori che hanno partecipato - con il responsabile del II distretto scolastico e i funzionari dell'Ufficio comunicazione del comune - al laboratorio di progettazione di uno spazio scolastico virtuale, che sarà gestito direttamente dagli alunni. Cosa ne sarà dei giovani che hanno organizzato *Spaziperiferici* o delle famiglie che hanno progettato la comunicazione fra scuole e studenti? Torneranno alla loro vita e forse è giusto che sia così. E' difficile dire se gli spazi partecipativi vadano creati più per coinvolgere e fare comunità o per aiutare l'amministrazione a governare un po' meglio singoli aspetti dei problemi pubblici. Ed è troppo banale concludere dicendo che la partecipazione serve ad entrambi gli scopi. Oggi comunque, sono in molti a sostenere che

“un coinvolgimento mirato, con obiettivi ben precisi, interessa e stimola molto di più le persone, perché l'ordine del giorno è chiaro e si sa già di cosa si andrà a discutere.” (Filippo Consiglio, Ufficio partecipazione)

Temporaneo fa però rima con *estemporaneo* e il rischio è che ogni esperienza partecipativa legata ad un singolo problema o un contesto particolare sia essa stessa particolare, quindi difficilmente valutabile e non ripetibile. Per anni i funzionari dell'Ufficio partecipazione si sono cimentati in un continuo monitoraggio del bilancio partecipativo e a partire dall'esperienza hanno apportato modifiche e correzioni, pubblicando decine di rapporti e di documenti progettuali. Nessun documento di valutazione o di sintesi critica si trova invece sul laboratorio legato a *Spaziperiferici* o sul laboratorio dedicato ai contributi comunali ai centri estivi parrocchiali, nel quale si è deciso di coinvolgere i parroci ma non le famiglie.

Figura 4.2 **Via delle Rose e Spazi periferici.**



Fonte: www.comune.pieveemanuele.mi.it

Se i giovani concludono il loro impegno ai primi di giugno, Via delle Rose rimane la vera protagonista: l'amministrazione ha avviato un Piano di riqualificazione urbana, per far tornare la vita in un quartiere abbandonato da troppo tempo. I cittadini - insieme a varie associazioni, ai funzionari dell'Ufficio partecipazione e dell'Assessorato alle politiche territoriali - sono invitati a partecipare al laboratorio *piste ciclabili*, per progettare niente meno che "una sorta di piano regolatore della viabilità ciclopedonale del quartiere" (Ufficio partecipazione, *Attività e linee guida* 2006, p. 15). Per il momento sembra che le occasioni per tornare ad esprimersi non manchino. Vedremo cosa succederà dopo l'appuntamento elettorale.

Contaminazioni.

Oggi è domenica e la messa è appena finita nella parrocchia del quartiere Fizzonasco, ma alcune persone si trattengono nell'atrio. Hanno in mano carta e penna e parlano di colori, vernici sintetiche e naturali, materiali edilizi. E' tempo di ristrutturazioni e il parroco ha deciso di non tirarsi indietro, forse anche perché ha scoperto un nuovo modo per avvicinare gli abitanti del quartiere alla vita della sua parrocchia. Le assemblee di quartiere dei cicli passati e i nuovi *punti proponi!* lo hanno incuriosito e così quest'anno chiede ai suoi fedeli di pronunciarsi su una questione decisamente più pratica di quelle toccate tradizionalmente dalle sue liturgie: come ristrutturare la facciata della chiesa. L'urna posta all'ingresso della chiesa non è piena e alcune persone infilano il loro foglietto senza fermarsi, ma è un primo passo e forse sarebbe stato troppo azzardato indire un'assemblea di quartiere per discutere della ristrutturazione della chiesa.

E' ormai risaputo che alcune decisioni *private* sollevano questioni pubbliche, così come esistono soggetti privati che finanziano o forni-

scono direttamente servizi di pubblica utilità. La domanda allora sorge spontanea: quanti e quali altri soggetti *privati* che trattano questioni pubbliche potrebbero avere bisogno di coinvolgere i destinatari dei loro servizi?

Documentazione.

I documenti relativi al ciclo di bilancio partecipativo del 2006 sono disponibili sul sito:

<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

5. **Venezia. CAmbieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita**

Cambiare e mettere in discussione le proprie abitudini e i propri comportamenti in termini di acquisto e consumo sembra una sfida davvero impegnativa e complessa... eppure più di mille famiglie veneziane hanno raccolto il guanto e si sono lanciate in un progetto innovativo, in un esperimento pilota scegliendo di riorientare i propri stili di vita secondo i principi della sostenibilità, dell'equità e della solidarietà e di costruire in modo condiviso e consapevole un paniere di beni e servizi che permetta di identificare e concretizzare il loro benessere.

Cosa... cambiare?

Il progetto è stato promosso dall'Assessorato all'ambiente del Comune di Venezia ed ha ricevuto dei finanziamenti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio grazie al bando di attivazione ed attuazione di Agende 21 locali, indetto nel 2002. Altri finanziamenti sono stati stanziati dal comune stesso e da alcuni partner¹.

Per realizzare il progetto con cui rispondere al bando, l'assessore all'ambiente Paolo Cacciari, si è avvalso della collaborazione tecnica di due referenti del Laboratorio l'Ombrello dell'Istituto universitario di architettura (Iuav) - dott. Andrea Mariotto e dott.ssa Valeria Giannella - e di una referente dell'Assessorato all'ambiente - dott.ssa Eliana Caramelli.

Per la gestione di questa sperimentazione si è successivamente formato un gruppo di coordinamento costituito dai soggetti già coinvolti nella redazione del progetto e da nuovi referenti del comune (dott. Francesco Musco e dott. Mattia Donadel) e della Mutua auto gestione Venezia (Mag).

Questa iniziativa ha rappresentato una tappa ulteriore del percorso già avviato dal Comune di Venezia con il Piano energetico (attraverso il quale si erano affrontati i temi del risparmio energetico e del-

¹ I soggetti coinvolti nell'iniziativa sono numerosi. A livello istituzionale, oltre al Comune, hanno preso parte anche la Provincia di Venezia, Enea, Agenzia veneziana per l'energia (Agire) e Istituzione abitare Venezia. I partner economici sono stati: Actv, Asm, Consorzio Italia pulita, Coop adriatica, Enel distribuzione, Italgas distribuzione, Vesta spa; quelli associativi: Amina, Bilanci di giustizia, Botteghe del mondo, Consulta animalista, Coordinamento mangiarono, El fontego, Federambiente, Inbar, Legambiente Veneto, Movimento consumatori Veneto, Movimento consumatori onlus, Vas Venezia, Wwf Italia. Infine i tecnici sono stati: il Laboratorio l'Ombrello dell'Iuav, Mag Venezia, Wwf ricerche e progetti, Avanzi srl.

l'uso consapevole delle risorse) dal quale ha mutuato risorse e competenze allargandone però il raggio di azione. *Cambieresti?* ha, infatti, promosso i principi dell'*Altraeconomia* con l'intento di favorire e sostenere la creazione di una rete locale di economia solidale tra produttori e consumatori. Per questo motivo ha contattato e coinvolto nel progetto produttori e fornitori legati al settore equo e solidale e attivi sul territorio veneziano. Questi hanno sottoscritto i principi sopraccitati, incontrato le famiglie e offerto loro delle agevolazioni (sconti, consulenze, laboratori).

Ma cosa si voleva cambiare? Qual era l'obiettivo di questo esperimento?

Coinvolgere i cittadini in una sorta di gioco attraverso il quale riorientare comportamenti e stili di vita secondo principi di equità, solidarietà, sobrietà e sostenibilità. Con questo progetto le famiglie hanno conosciuto, approfondito e sperimentato scelte di consumo ed acquisto critiche e consapevoli, praticabili tanto a livello individuale che collettivo e realizzabili attraverso lo sviluppo e il rafforzamento delle relazioni e del confronto tra persone.

I temi affrontati e sui quali le persone si sono sperimentate sono stati 11:

- risparmio idrico,
- alimentazione,
- animali (e rispetto dei loro diritti),
- asa (bioedilizia),
- commercio (consumo critico e commercio equo e solidale),
- risparmio energetico,
- finanza etica,
- medicina naturale,
- mobilità sostenibile,
- rifiuti,
- turismo (responsabile).

Chi... coinvolgere?

Il progetto intendeva coinvolgere mille famiglie del Comune di Venezia, facendo riferimento, con il termine *famiglia* a diverse tipologie di convivenza (mononucleari, coppie con figli, allargate, ecc.).

La partecipazione era volontaria e il numero delle adesioni raccolte ha superato le aspettative degli organizzatori: 1225 famiglie hanno infatti deciso di iscriversi e mettersi in gioco. Il modello medio di famiglia che ne è derivato è quello di una coppia di media età, prevalentemente con figli a carico, con un buon livello di istruzione e un

impiego a tempo indeterminato. Tra i partecipanti sono risultati sottorappresentati i giovani e gli ultrasessantenni. Quanto alla distribuzione territoriale dei partecipanti, c'è stata una ripartizione equilibrata tra centro storico e terraferma, il numero maggiore di iscrizioni si sono registrate a Venezia e Mestre, mentre sono state più basse nelle altre municipalità limitrofe (Marghera, Favaro, Chirignago e Zelarino).

Quando... si comincia?

La sperimentazione per le famiglie è durata 10 mesi (da marzo a dicembre 2005).

Questa fase è stata però preceduta da un periodo di sei mesi nel corso del quale si è avviato un percorso di progettazione partecipata con i diversi partner coinvolti nel progetto. Sono stati infatti costituiti ed animati due tavoli di lavoro: uno con i partner istituzionali ed economici ed uno allargato alle associazioni del territorio attive ed interessate ai temi proposti da *Cambieresti?* e a tutti coloro che volevano portare un contributo. Sempre in questa fase è stata promossa una campagna informativa che ha utilizzato molti canali e strumenti (tra i quali un affollatissimo spettacolo con Beppe Grillo) e sono state raccolte le adesioni dei cittadini.

Successivamente alla sperimentazione, si è aperta una terza fase di elaborazione e valutazione del percorso realizzato e dei risultati raggiunti.

Come... con quali strumenti?

I partecipanti sono stati suddivisi in 49 *gruppi di vicinato* o di *condivisione*. Ogni gruppo si è incontrato una volta al mese ed ha scelto tre temi degli 11 proposti sui quali riflettere, sperimentarsi e confrontarsi.

Nei gruppi, gestiti da facilitatori, le persone hanno trovato assistenza, informazioni, occasioni per condividere e scambiare buone pratiche, conoscenze e competenze, per proporre idee, per conoscere altre esperienze e per muovere critiche. Si sono dunque create opportunità di socializzazione, di stimolo alla discussione e al confronto. Persone che condividevano obiettivi e comportamenti hanno avuto dunque modo di incontrarsi e di fare un percorso assieme.

L'approccio adottato nei gruppi ha inizialmente spiazzato molti dei partecipanti... in particolare quelli che al primo incontro sono arrivati con una serie di domande convinti di trovare risposte già pronte e una guida che indicasse le caratteristiche di un benessere

nuovo e alternativo. I gruppi erano invece pensati come luogo di scambio, ricerca e riflessione e non di formazione secondo un modello cattedratico. Con questo strumento si voleva stimolare la curiosità delle persone e spingerle a mettersi in gioco e a condividere perplessità e domande, ma anche capacità ed esperienze.

Sono stati inoltre organizzati degli *incontri tematici di approfondimento* tenuti da esperti, con i quali sono stati offerti nuovi stimoli di riflessione e fornite informazioni più approfondite e tecniche. Un'occasione formativa ed educativa, che ha preso la forma sia di seminari sia di laboratori pratici e che hanno visto un impegno diretto delle associazioni e dei partner coinvolti nel progetto.

Altri strumenti a disposizione dei partecipanti sono stati:

- gli *sportelli Stilinfo* (con due sedi: una a Venezia e una a Mestre, gestiti da Mag Venezia e dal comune), avviati prima dell'inizio del progetto e tuttora attivi; sono stati i luoghi in cui le persone hanno potuto reperire informazioni, supporto logistico, incentivi e conoscere le occasioni di incontro su questi temi organizzate a livello locale e nazionale;
- la *guida* cartacea contenente informazioni, approfondimenti e consigli sugli 11 temi proposti dall'iniziativa. Alla sua stesura hanno attivamente contribuito le associazioni del territorio attive nel tavolo di coprogettazione iniziale;
- il *sito internet*, www.cambieresti.net nel quale è possibile trovare e consultare tutti i materiali del progetto aggiornati: la guida, le news, il progetto stesso, la rassegna stampa, una sezione dedicata a chi ha partecipato nella quale sono presenti i verbali degli incontri, le buone pratiche emerse, gli appuntamenti in programma, gli incentivi proposti, ma è possibile anche conoscere quanto si è attivato dopo la conclusione del progetto (il gruppo *Oltrecambieresti*, i temi su cui si sta ora lavorando, le nuove iniziative). Il sito inoltre contiene le *Faq* (*frequently asked question*), ovvero le domande, le richieste e le curiosità più frequentemente poste dai partecipanti. Queste sono state utili per capire quali erano gli interessi e le perplessità espressi dalle famiglie. Sempre all'interno del sito è stato anche attivato un *forum online*.

Agevolare... il cambiamento.

Ai partecipanti sono stati distribuiti incentivi (beni e servizi) che favorissero la conoscenza e diffondessero l'utilizzo di beni e servizi già disponibili sul territorio e connessi alle tematiche affrontate dal progetto. Le famiglie hanno per esempio ricevuto lampadine a basso consumo, riduttori di flusso, abbonamenti per l'autobus urbano, copie di riviste specializzate su argomenti come la sostenibilità ambientale e sociale, analisi dell'acqua e delle prestazioni energetiche delle proprie abitazioni e molto altro.

Figura 5.1 Una buona pratica.



Come verificare il cambiamento?

Il monitoraggio è stato realizzato ricorrendo a diversi strumenti e ha permesso di dare alle famiglie dei dati concreti, quantitativi e qualitativi, con i quali misurare e valutare il cambiamento determinato dalla sperimentazione.

Un primo monitoraggio è stato effettuato attraverso la lettura dei contatori di acqua, luce e gas. Ogni due mesi i partecipanti dovevano inviare i dati relativi ai propri consumi realizzando quindi una forma di autocontrollo e stimolando l'autoriduzione.

Le famiglie hanno inoltre compilato un questionario di *ingresso* e uno di *uscita*, il questionario dell'Ecopunteggio nel quale dovevano rispondere ad una serie di domande sulle loro abitudini e i loro comportamenti riguardo i temi proposti con il progetto. Assieme a tale questionario sono stati richiesti dei dati relativi alle caratteristiche

impiantistiche ed edilizie delle abitazioni. L'Agenzia veneziana per l'energia (Agire), partner del progetto, ha poi incrociato queste informazioni con quelle sui consumi e ha potuto dare alle famiglie una valutazione sull'efficienza energetica delle loro case attraverso una certificazione.

È stato anche proposto un altro questionario, facoltativo e pensato appositamente per Cambieresti? da Wwf ricerche e progetti, con il quale calcolare l'impronta ecologica delle famiglie. Questo è stato compilato solo da alcune ed è stato somministrato a inizio e a conclusione del percorso.

Infine ai partecipanti è stato dato un questionario di valutazione finale del progetto e un questionario riguardante la continuità dell'iniziativa (utile a sondare le disponibilità per il futuro e ad individuare le tematiche di maggior interesse).

E dopo?

L'1 e il 2 ottobre è stata organizzata una festa aperta a tutti, attraverso la quale ridare linfa e visibilità al progetto, facendo conoscere a tutta la cittadinanza l'iniziativa e suoi sviluppi e offrire un'occasione ai partecipanti per incontrarsi, confrontarsi e scambiarsi opinioni ed esperienze. Sono state le associazioni e le famiglie a proporre ed organizzare i laboratori e gli appuntamenti delle due giornate.

All'interno della festa sono stati realizzati anche dei forum di gruppi locali di vicinato nel corso del quale sono state presentate e discusse molte idee... si è aperto un cantiere di progetti. Le numerose proposte emerse sono state raggruppate in aree tematiche (la continuità del progetto; i rifiuti; le strategie politiche e di partecipazione da adottare; lo scambio; la rete).

Visti i risultati raggiunti si è pensato di continuare ad incontrarsi e così è stata fatta richiesta al comune di sostenere l'accompagnamento dei forum intergruppi nati dalla festa per altri sei mesi (gennaio-giugno 2006). La richiesta è stata accolta ed è stato avviato un percorso per fornire ai partecipanti gli strumenti e le capacità per *camminare da soli* in futuro, per pensare e gestire in autonomia i progetti.

Dunque molti dei *cambianti* hanno deciso di incontrarsi e confrontarsi ancora. Per il momento non è stata costituita un'associazione, ma si è formato un gruppo di coordinamento di varie iniziative che si chiama *Oltrecambieresti*: un nome che intende sottolineare la continuità rispetto all'esperienza precedente! I temi su cui si lavora assieme sono diversi: energia, rifiuti, gas, piedibus e banca del tempo.

Il Comune di Venezia, visto l'interesse ed anche le competenze acquisite in materia di risparmio energetico, ha deciso di promuovere un nuovo progetto avvalendosi del supporto di Agire e di Mag Venezia e del Laboratorio l'Ombrello dell'Iuav. Nel maggio 2006 è infatti partito *Cambieresti? Energia-300X70*, dove 300 sono le famiglie coinvolte e 70 sono i kwh/mq/anno di consumo medio che si intende raggiungere nelle abitazioni degli iscritti. Questa iniziativa mira quindi a realizzare interventi concreti e promuovere la conoscenza di accorgimenti pratici grazie ai quali ridurre i consumi di energia per il riscaldamento delle abitazioni. La sperimentazione durerà fino a giugno 2007, ma subito dopo la conclusione di *Cambieresti? Energia-300X70*, l'esperienza su questi temi continuerà col progetto europeo *Echo action-energy conscious households in action*, che si propone di rilanciare l'iniziativa precedente allargando il raggio d'azione al settore dell'elettrico e della mobilità.

Anche per quanto riguarda la rete di economia solidale ci sono dei nuovi sviluppi; durante il progetto *Cambieresti?* ci sono stati degli incontri tra produttori-fornitori e famiglie, ma la rete non è riuscita a decollare, i risultati significativi raggiunti in questo campo sono stati i nuovi e numerosi gruppi di acquisto che le famiglie *cambianti* hanno creato.

Le Amministrazioni Comunale e Provinciale di Venezia, però, si sono impegnate a rilanciare il progetto il cui obiettivo è creare una rete di economia solidale coinvolgendo tutte quelle realtà del territorio che operano e si ispirano a principi dell'*Altraeconomia* e raccogliendole attorno ad un tavolo permanente. In prospettiva questa rete dovrebbe poi portare alla costruzione di un Distretto di economia solidale (Des).

Per realizzare questo progetto si è tenuto conto delle esperienze e delle iniziative già promosse su questi argomenti nel territorio ed è stato indetto un bando per invitare i soggetti interessati. Anche *Oltrecambieresti* ha partecipato ai primi incontri ed è stato coinvolto nell'iniziativa per portare un contributo.

Un primo progetto sul quale i partecipanti al tavolo sono stati chiamati a riflettere e proporre riguarda la gestione di uno spazio del Comune di Venezia nel quale promuovere e dare visibilità ai temi e alle iniziative dell'*Altraeconomia*.

Come è andata?

L'impegno richiesto alle famiglie è stato notevole e l'approccio di lavoro proposto e adottato ha spiazzato e provocato l'abbandono del progetto da parte di circa 400 famiglie già nei primi incontri.

Nel corso del progetto si sono verificati degli intoppi organizzativi e logistici, diversi e peculiari per ogni zona del variegato panorama veneziano. I partecipanti della terraferma hanno, infatti, segnalato difficoltà diverse rispetto a quelli che abitano nelle isole, manifestando problemi logistici i primi e di comunicazione i secondi.

Quanto all'andamento del percorso e ai risultati ottenuti, tornano utili sia le letture dei contatori effettuate dai partecipanti sia il confronto tra questionari somministrati ad inizio e fine progetto, operazioni che comunque hanno richiesto impegno e strappato qualche lamentela da parte dei cambianti. Con il questionario di ingresso si sono raccolte 556 risposte e con quello finale 114, i questionari confrontati sono quindi stati 114: pari al numero delle famiglie che hanno compilato entrambi.

Sicuramente questo esperimento ha migliorato il livello di informazione dei partecipanti e li ha resi più attenti nelle scelte dei prodotti e dei servizi (aumentando la percentuale delle persone che comperano beni durevoli, non testati sugli animali e con poco imballaggio). Ha registrato una crescita anche l'acquisto di prodotti del commercio equo (+ 9,5%), di alimenti biologici (+ 14,2%), di detersivi a bassa tossicità o biologici (+21,2%) e pitture naturali (+ 8,9%)².

Alcuni dei temi proposti, invece, hanno riscontrato scarso interesse, tra questi la finanza etica e la mobilità sostenibile. Quanto alla raccolta differenziata non si sono verificati cambiamenti significativi (effettuata già dal 73% delle persone intervistate a inizio percorso) e il compostaggio domestico non è una pratica ancora molto diffusa in quanto poco agevole.

Grazie agli incentivi è aumentato anche l'acquisto e utilizzo di riduttori di flusso e lampadine a basso consumo, mentre per dispositivi più costosi (quali termostati o doppio scarico dei servizi igienici) si sono avuti degli incrementi solo in quelle famiglie che essendone già dotati li hanno iniziati ad usare in modo ottimale.

Ma l'esperienza ha fatto riscoprire l'importanza e l'utilità di aspetti come la socialità, la relazione e il confronto, tanto che i gruppi di vicinato, inizialmente non programmati, hanno avuto successo e sono stati considerati un punto di forza e di interesse da chi ha partecipato. E poi ha stimolato curiosità, entusiasmo e propositività che si sono tradotti nella continuazione degli incontri e delle iniziative anche dopo la conclusione della sperimentazione.

² Fonte: www.cambierneti.net/83/Monitoraggio_1.html.

Documentazione.

www.cambieresti.net

www.ombrello.org

www.ambiente.venezia.it

M. Correggia (a cura di), *Cambieresti? - La sfida di mille famiglie alla società dei consumi*, Terre di Mezzo Editore, collana Altraeconomia, Milano, 2006

6. **Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite**

Al di là della linea ferroviaria Milano-Bologna, che delimita il centro storico di Modena, si erano insediati, sin dalla seconda metà dell'800, stabilimenti industriali tanto numerosi da dar vita a una vera e propria città industriale: officine meccaniche, fonderie, acciaierie ed altro ancora. Questa struttura produttiva ha dato origine anche a saperi tecnici (insegnati e tramandati in scuole come l'Istituto Corni), cui le stesse fabbriche a loro volta attingevano per reclutare personale con le necessarie competenze. Insomma, si era creato un sistema non solo produttivo, ma anche tecnico-culturale, in cui sono nati marchi famosi nel mondo: Maserati, Bugatti e Ferrari (la casa di Enzo Ferrari é proprio lì, anche se la fabbrica si trova poco distante, a Maranello). Negli ultimi decenni gran parte di queste imprese hanno chiuso i battenti e i fabbricati che le ospitavano sono stati demoliti o completamente ristrutturati (come nel caso della Maserati).

Di tutto questo patrimonio edilizio-industriale è rimasto ancora in piedi un fabbricato, quello delle, ormai ex, Fonderie Riunite, in attività fra il 1938 e il 1983; da allora l'edificio è stato abbandonato a una lenta decadenza. Si tratta di un fabbricato di 12.000 metri quadrati, largo 78 metri e lungo 150, suddivisibile in 6 "corpi" - come si può notare dalla Figura 6.1 -: 1) una palazzina a due piani che ospitava gli uffici (80 x 10 metri, alta 9 metri), di cui la facciata rappresenta l'elemento di maggior pregio architettonico; 2 e 3) due corpi laterali (50 x 25 metri ciascuno, alti 7 metri); 4) un cortile interno (60 x 25 metri) ricompreso fra i due corpi laterali, la palazzina e 5) un corpo posteriore (80 x 25 metri, alto 7 metri); 6) un secondo corpo posteriore (80 x 80 metri, alto 7 metri). L'edificio e l'area di circa 40.000 metri quadrati sono di proprietà comunale.

E' un edificio di qualche pregio di archeologica industriale (sussiste un obbligo di conservazione per la facciata e la retrostante palazzina), ma è anche un pezzo della storia dell'industrializzazione della città e del paese, e delle lotte sociali che l'hanno accompagnata. Qui, in un clima nazionale di forti tensioni sociali, il 9 gennaio 1950 la polizia sparò sui lavoratori in sciopero, uccidendone ben 6 e ferendone almeno 15. Si tratta dunque di un luogo denso di valore simbolico.

Da quando è cessata la produzione, l'edificio è andato incontro a

Il processo.

Il 9 gennaio 2007, commemorando gli scontri sociali avvenuti 57 anni prima, il sindaco presenta il progetto partecipativo concernente le ex fonderie. Il processo è articolato in cinque distinte fasi, come illustrato nella Figura 6.2.

La prima fase consiste, in sostanza, in un'azione di *outreach* per far conoscere alla città il processo partecipativo che si sta avviando, i suoi obiettivi, e il metodo impiegato. La mediatrice e i suoi collaboratori effettuano incontri (46) con *opinion leader* ed esponenti di gruppi d'interesse locali. A questo scopo vengono anche reclutati su base volontaria e formati in quattro incontri una trentina di facilitatori; viene loro fornito un *kit dei contatti* contenente i riferimenti utili per contattare associazioni e altre realtà, in particolare nel Quartiere Crocetta, dove è ubicato lo stabilimento (ne vengono effettuati una decina). All'inizio del mese di marzo si svolgono anche alcune iniziative pubbliche.

La seconda fase (*Dare voce a Modena*) ha l'intento di creare un clima di *co-protagonismo*, di iniziativa e *ideazione polifonica*. Per stimolare la *creatività sociale*, oltre a una visita in loco nell'edificio delle fonderie, si fa esplicito riferimento a progetti analoghi di riuso di contenitori industriali dismessi, in Italia e all'estero (materiale visivo di vario genere viene esposto presso l'Ufficio relazioni con il pubblico e la sede del quartiere). In un'apposita *bacheca delle idee* chiunque può contribuire ed esporre (sempre presso l'Ufficio relazioni con il pubblico, il quartiere e il sito internet del comune) idee e proposte; ne vengono presentate 45. Tutto il materiale viene presentato pubblicamente il 10 marzo.

Figura 6.2 Il processo e le sue fasi



Fonte: Comune di Modena

La terza fase è costituita da un *Open space technology* (Ost) (gestito da uno specialista italiano di questo metodo, Gerardo de Luzenberger) che si svolge il 17 e 18 marzo; sono presentate e confrontate 20 proposte. Le proposte vengono sintetizzate in un “rapporto istantaneo” consegnato, secondo quanto prevede la metodologia dell’Ost, ai partecipanti alla conclusione dell’evento. Nella seconda giornata si cerca di favorire, anche tramite l’intervento della mediatrice, l’aggregazione di proposte simili, ma di fatto questo avviene in misura molto limitata (vedi la proposta n. 6 nella Tabella 6.1).

Nonostante i notevoli sforzi profusi nella precedente fase di disseminazione, l’Ost non riesce a coinvolgere un numero di partecipanti molto più ampio dei proponenti; sono presenti circa un centinaio di persone, tra cui una classe delle scuole medie. L’Ost ha comunque la funzione di creare un clima conversazionale fra i proponenti, che costituisce una risorsa utile per l’*ascolto attivo* nella fase successiva.

Alla conclusione dell’Ost si avvia il Tavolo di confronto creativo (Tcc) (30 marzo-31 maggio), cui sono invitate le 20 proposte (vedi Tabella 6.1) presenti all’Ost (che è stato quindi anche un momento di

selezione di chi avrebbe partecipato al tavolo; altre proposte non vengono ammesse in seguito). Il compito del Tcc è di pervenire a una proposta (la giunta comunale si è riservata l'ultima parola) attraverso un processo di costruzione del consenso, assistito dalla mediatrice.

Tabella 6.1 Le proposte presenti al Tavolo di confronto creativo.

N°	Nome Proposta	Oggetto	Soggetto proponente
1	Parco della memoria 9 gennaio 1950	Migliorare il verde nella zona, memoria, percorsi educativi, uffici comunali	Circolo XXII aprile
2	Palapolisport	Impianti sportivi: ghiaccio, roller, bici, palestre, campetti, percorso vita; anche per disabili	Terza Media S. Giuseppe
3	Centro documentazione e servizi associazionismo culturale	Conservare memoria delle iniziative culturali, laboratori, servizi, archivio	Consulta associazioni culturali
4	Facoltà design industriale		Università Modena - Reggio e Ferrara
5	Fare assieme, fare cose nuove, fare cose che durano nel tempo	Fondazione partecipazione, giovani, appartamenti studenti	Centro Studi Ferrari
6	Fonderia delle arti	Scuola arti, spazi expo, biblioteca, progettazione culturale, organizzazione grandi eventi; luogo di aggregazione al servizio della città (es. sala studio); collegamento arte-scienza; young housing	Fonderia delle arti (aggregazione di un circolo Arci, Teatro burattini, Centro artistico culturale)
7	Centro di documentazione storia del lavoro	Spazio espositivo, luogo di formazione: memoria del lavoro, luogo di aggregazione dei giovani	Istituto Storico
8 e 10	Copertura cortile e abbattimento recinzione	Cortile come spazio per attività culturali et al.; valorizzazione struttura	Quartiere Crocetta + cittadini
9	Memoria salutare	Benessere, attività psico-fisica, stili di vita, convivialità. Memoria. Sicurezza sul lavoro. Animali	Cittadini
9 bis	Umana-mente	Luogo di aggregazione giovani, svago, progetti di coscienza critica	Cittadini
11	Spazi associazionismo e ONLUS		Cittadini
12	Fabbrica della memoria e dei saperi	Memoria, orientamento e formazione competenze, sviluppo turismo	Amici delle Fonderie
13	Officine Emilia	Conoscenza attiva del territorio, laboratori didattici per le scuole, rigenerazione competenze meccanica	Officina Emilia (progetto Università Modena- Reggio)
14	Discoteca protetta	Discoteca protetta per giovanissimi, per evitare disagio, alcool, stupefacenti, incidenti	Modena amica dei bambini Onlus

segue

N°	Nome Proposta	Oggetto	Soggetto proponente
15	Quartiere Crocetta/Anziani	Residenze anziani, servizi comuni, biblioteca, asilo nido	Cittadini
16	Centro documentazione esperienze di partecipazione <i>difficili</i>	Formazione e sostegno (zingari, residenti), piccoli appartamenti	Cittadini
17	Expo Tecnica	Museo dell'auto da corsa e della tecnologia dell'auto	Cittadini
18	Centro multiculturale e multietnico	Spazi alternativi, uffici di altri stati, biblioteca, giardino d'infanzia, ristorazione, uffici comunali, <i>young housing</i>	Cittadini
19	Centro arte contemporanea	Promozione cultura e arti, sperimentazione nuovi linguaggi	Cittadini
20	Razionale – Il denaro pubblico deve essere speso in cose utili per la città	Memoria della storia della fonderia, museo, monumento	Cittadini

All'avvio del tavolo tutti i partecipanti accettano di sottoscrivere una *dichiarazione comune* in cui si impegnano a: 1) “mettere a fuoco tutte le proposte emerse” nell'Ost, “non per contrapporle... ma come punto di partenza per... l'invenzione di nuove proposte complesse... che sappiano... rispondere al più vasto arco possibile di esigenze”; 2) “attingere al passato per avventurarsi nel futuro con i valori della solidarietà, convivialità e creatività”; 3) “risultare in un progetto di grande vitalità sociale e intellettuale...”; 4) produrre “un progetto importante e bello anche esteticamente nel rispetto dell'identità storica del luogo e dell'edificio”. Insomma, come si vede, un obiettivo assai ambizioso. Si fissano inoltre alcune regole riguardanti i comportamenti dei partecipanti (ad esempio, i tempi degli interventi) e l'assunzione di decisioni (ad esempio i partecipanti possono decidere di adottare la proposta finale con una maggioranza qualificata del 75-80%).

L'approccio adottato mira al *consensus building* (approccio proposto da L. Susskind): non un compromesso, ma una soluzione a *somma positiva* in cui tutti i partecipanti possano riconoscersi trovando elementi della propria idea originale, sfruttando le affinità e complementarità fra proposte, per arrivare a un progetto creativo, coerente e armonico.

La posta in gioco è chiaramente rappresentata dall'attribuzione degli spazi; lo stabilimento è grande, ma la somma delle richieste supera la disponibilità. Inoltre una semplice sommatoria di usi non crea di per sé un progetto che rispecchi gli obiettivi indicati dalla

citata *dichiarazione*. Per di più, la giunta ha chiaramente indicato che la soluzione individuata dal Tavolo deve anche indicare i costi e le modalità per coprirli (ad esempio alienando una parte dei terreni o dell'edificio).

Nel corso di questa fase i proponenti si ritrovano 8 volte. In genere gli incontri durano due ore. Vengono anche effettuate visite (presso le sedi di alcune delle associazioni proponenti, una fonderia funzionante e altro ancora) affinché i partecipanti possano rendersi conto di persona di possibili opzioni. Assessori e funzionari comunali intervengono per illustrare le politiche comunali nei diversi settori e far conoscere la situazione delle strutture e dei servizi già previsti o esistenti.

Una parte - forse la più importante - del processo ha luogo anche al di fuori del tavolo: numerosi incontri avvengono fra singoli proponenti e la mediatrice, talvolta con l'assistenza dell'Ordine degli architetti (*facilitatore visivo* a titolo gratuito), e fra gruppi di proponenti per ricercare possibili punti di condivisione.

Emerge abbastanza spontaneamente e rapidamente una convergenza (del resto già *visibile* all'Ost) fra Fonderia delle arti, Officine Emilia, Istituto storico e, soprattutto, la Facoltà di design industriale proposta dall'Università. A ridosso della scadenza la mediatrice propone una bozza di *proposta unitaria* (una tecnica cui si fa spesso ricorso nelle negoziazioni) contenente una proposta cui viene attribuito l'appellativo di Dast (*Design, art, science, technology*): D come (Facoltà di) design industriale, a come (Fonderia delle) arti, st come (Fabbrica dei) saperi e tecnica (creatività industriale); la dimensione della memoria storica funge da collante.

Il processo termina alla data stabilita con la sottoscrizione della proposta da parte di 18 dei 20 proponenti originali; non firmano le proposte n. 2 e n. 16 (pare più per ragioni contingenti che per dissenso); la n. 18 (Centro multi-etnico) alla fine rinuncia a spazi propri, auspicando che alcuni aspetti della proposta vengano integrate nel progetto finale; l'Expotecnica (3.500 metri quadrati) verrà collocata nel corpo n. 6 (Figura n. 6.1) o su un altro terreno comunale, a condizione che reperisca i finanziamenti per l'edificazione.

L'accordo è confezionato con i seguenti elementi:

- il Dast occupa gli spazi 1,2,3,4, e 5 (Figura 6.1); vengono individuati (con l'assistenza dell'Ordine degli architetti) numerosi spazi comuni o condivisibili (accomodando così i fabbisogni di spazi delle singole proposte ma riducendo al contempo il fabbisogno complessivo); vengono inoltre ipotizzate numerose possibili sinergie e convergenze fra le attività previste dalle diverse proposte;
- l'Istituto storico trova spazio nelle fonderie, lasciando liberi i 780

- metri dell'attuale sede che possono quindi essere destinati ad altri usi; -sarà garantita una gestione unitaria attraverso un'appropriata forma societaria (ad esempio una *fondazione di partecipazione*);
- 12.000 metri quadrati (su più piani nel corpo n. 6) saranno destinati ad uffici comunali (consentendo così all'amministrazione un risparmio di circa 1,1 milioni di euro all'anno attualmente spesi in affitti di locali che potranno contribuire ai costi della nuova struttura): sin dall'inizio il comune ha chiarito che il progetto deve essere sostenibile economicamente; il costo di sistemazione dell'edificio viene valutato in 50 milioni di euro.

Il 4 giugno, nel corso di una conferenza stampa, i partecipanti consegnano il progetto al sindaco. Inizia la quinta fase (*La città decide e realizza*). Il 13 la giunta comunale svolge una prima discussione sul progetto di recupero; "Il progetto preliminare che ci è stato consegnato - afferma il sindaco - contiene tante idee di valore e soprattutto una buona dose di concretezza"; l'amministrazione si riserva peraltro di approfondire aspetti quali "equilibrio tra le funzioni, compatibilità finanziaria, effettiva fattibilità (anche sul piano gestionale) degli interventi proposti, loro integrazione col resto del tessuto cittadino". Rimangono dunque molti e essenziali punti da chiarire.

Qualche elemento di valutazione.

Si è trattato di un percorso originale (oltre che pubblico e aperto) che ha abbinato creatività e ricerca di soluzioni condivise. Il processo ha stimolato in misura significativa la creatività sociale e ha attinto alle competenze diffuse producendo una riflessione collettiva non solo sulle possibili destinazioni di una grande contenitore spaziale, ma anche sui bisogni della città. Inoltre ha mobilitato attori sociali ed istituzionali, in qualche caso ne ha creati/aggregati di nuovi, e ha dato vita a degli stakeholder interessati alla posta in gioco, ovvero all'uso degli spazi delle fonderie. Inoltre, sia pure con qualche inevitabile conflitto, alla fine è emersa una coalizione di *stakeholder* piuttosto coesa (anche emotivamente) che condivide almeno un'idea di massima, e che appare intenzionata a impegnarsi nella fase successiva realizzazione del progetto; è verosimile che l'amministrazione dovrà confrontarsi in futuro con il tavolo (che ha chiesto esplicitamente di essere informato, consultato e coinvolto). Infine, ha contribuito indubbiamente alla creazione di capitale sociale nel duplice senso di rete di relazioni tra soggetti sociali e - potenzialmente almeno - tra società civile e amministrazione.

Sotto il profilo sostantivo, il processo ha portato a un progetto che, qualora venga realizzato, è qualcosa di più di una semplice sommatoria di esigenze di spazi e funzioni. Se questo poi avverrà effettivamente o meno, dipende molto dalle modalità con cui l'amministra-

zione darà seguito alla proposta formulata, e dalle risposte che si daranno agli aspetti finanziari e tecnici che il processo ha appena toccato, ma che restano in larga misura da verificare.

Emergono peraltro alcuni rilevanti aspetti problematici. Il primo riguarda le proposte in gioco. Le asimmetrie fra i partecipanti sono piuttosto evidenti - e il tavolo non le ha appianate -: da una parte l'università (con il suo prestigio, credibilità e possibilità di reperire finanziamenti), ma anche alcune associazioni ben radicate e riconosciute, dall'altra associazioni più piccole o singoli cittadini. Non si tratta però di un *gioco chiuso*: alcuni soggetti hanno saputo aggregarsi e portare avanti una proposta innovativa e capace di integrarsi con il progetto complessivo (ad esempio la Fonderia delle arti).

Un secondo aspetto riguarda la funzione del processo, cui il comune ha attribuito un ruolo di carattere consultivo. Il grado di empowerment dei cittadini risulta quindi basso. L'amministrazione ha attinto alla creatività di *cittadini attivi*, ma si è tenuta le mani libere quanto alla decisione finale. E' ovviamente una scelta lecita (ed anzi già coraggiosa, non solo nel contesto italiano); tuttavia si può riflettere sul fatto che ci si sarebbe potuto spingere oltre, ovvero affidare a un gruppo rappresentativo di cittadini comuni (piuttosto che alle istituzioni rappresentative o a meccanismi corporativi) la scelta definitiva (come nel caso della giuria di Vercelli o del forum deliberativo del Lazio, in questo volume) al fine di conferire una maggiore legittimazione agli occhi della città.

Un terzo aspetto cruciale riguarda il fattore tempo. L'intero processo è durato 5 mesi; un vincolo temporale (31 maggio) è stato posto in modo molto fermo sin dall'inizio (se il tavolo non fosse stato in grado di decidere, l'amministrazione avrebbe avvocato a sé questo compito). Per quanto una scadenza possa svolgere una funzione positiva di stimolo, in questo caso il tempo appare troppo limitato rispetto alla complessità dell'oggetto trattato (pare che la scadenza sia stata fissata per evitare rischi di *deragliamento* politico: non tutta l'amministrazione infatti ha appoggiato in modo convinto il processo partecipato). Nonostante gli sforzi profusi dagli organizzatori per supplire al problema, il tempo è stato insufficiente per consentire un processo dialogico collettivo *profondo*. Una quota rilevante del tempo delle riunioni è stata assorbita da aspetti organizzativi (ad esempio concordare la data della prossima riunione) e procedurali (ad esempio definire le regole), all'acquisizione di informazioni pur utili (esposizione di assessori e funzionari, visite). Insomma, il tempo per la discussione in plenaria è stato poco e il disagio dei partecipanti per la ristrettezza dei tempi è emerso più volte (non a caso più volte ricorre l'espressione *bruciare le tappe!*).

Verosimilmente, meno riunioni, ma di maggiore durata (un'intera giornata o fine settimana) avrebbero favorito processi dialogici con-

giunti fra tutti i partecipanti e un esito più informato; molti cruciali aspetti tecnici ed economici - che avrebbero dovuto risultare ben chiari ai partecipanti all'inizio del processo - ancora alla fine del tavolo risultavano piuttosto vaghi. Anche per sopperire alla carenza di tempo, il *locus discorsivo* si è, così, sviluppato più che intorno al tavolo (fisico), nell'interrelazione fra i proponenti e la mediatrice, finendo per attribuire a questa figura un'influenza significativa nel confezionare il contenuto della proposta di sintesi (il che peraltro costituisce uno degli aspetti fisiologici e potenzialmente positivi dei processi di mediazione).

Documentazione.

www.comune.modena.it/exfonderie

7. **Bologna. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga**

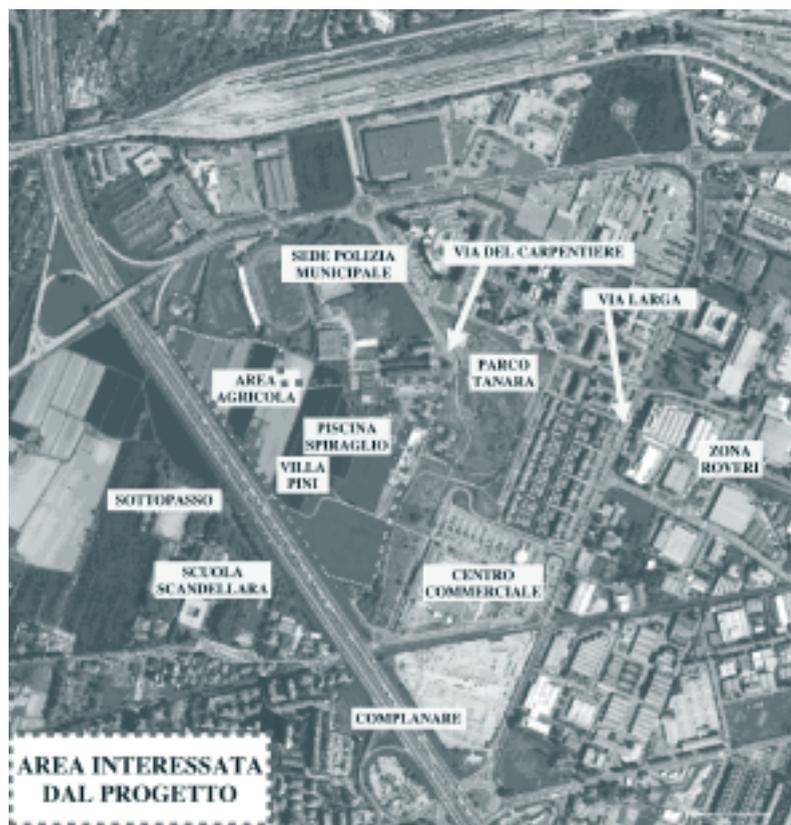
“Ci siamo sentiti amministratori”. (Marco, 31 marzo 2007)

Urban sprawl: le città si espandono, sorgono edifici residenziali, aree artigianali, centri commerciali; il tutto condito da una rete onnipresente di strade con relativo traffico, smog e rumore. E la campagna, fatta di campi e coltivazioni, ma anche di storia e di relazioni sociali, viene antropizzata, erosa, e alla fine scompare. Non di rado rimangono quartieri privi di identità e di luoghi di aggregazione, le cui uniche piazze sono i centri commerciali. Anonimato, assenza di senso di comunità e fenomeni di degrado sono in agguato.

L'area di Via Larga presenta alcune delle premesse di questa situazione, tipica di tante città italiane. Situata a circa due chilometri e mezzo in linea d'aria dalla sede del municipio di Bologna verso Est, l'attuale Via Larga vanta una storia di tutto rispetto: il nome compare già nelle mappe del XVI secolo, ma la sua origine risale alla centuriazione romana. Ancora nei primi anni '70 l'area circostante presentava i tratti tipici della campagna di pianura: campi coltivati ed edifici rurali. È il Piano regolatore del 1985 a segnare la svolta: diventa *zona integrata di settore* destinata a insediamenti residenziali, terziari, commerciali. Da allora l'area ha subito un processo di trasformazione molto rapida: sulla destra della Via Larga è sorta un'area artigianale (*Zona Roveri*) che esibisce file di capannoni prefabbricati e autosaloni. Sulla sinistra invece si trova un'area delimitata a Nord dalla fascia di binari dello scalo ferroviario di S. Donato e da una strada a 4 corsie, e a Sud-Est da un nastro di asfalto formato dalle 4 corsie della autostrada proveniente dall'Adriatico cui si sommano le 4 corsie della cosiddetta tangenziale (nel suo insieme chiamata la *Complanare*). In quest'area, come si vede nella cartina di Figura 7.1, si è costruito di tutto: palazzi residenziali alti dai 5 ai 20 piani, residenze per studenti e immigrati, impianti sportivi dell'ateneo (la piscina Spiraglio), un grande centro commerciale, il tutto condito da volumi estremamente sostenuti di traffico veicolare sulle strade comunali e sulla *Complanare*. Altre trasformazioni importanti sono in corso: nell'area si insedierà la nuova sede della Facoltà di scienze motorie, con anness-

si impianti sportivi e parcheggi. Alla Complanare si sta aggiungendo una corsia e le sue uscite sono in corso di modificazione per favorire il deflusso del traffico. Infine, in un'ex area industriale immediatamente adiacente all'area in oggetto - fra la Complanare e il centro commerciale - é in corso la costruzione di uffici e di una multisala per un totale di 30.000 metri quadrati (in parte in un'altissima torre) con relativi parcheggi.

Figura 7.1 L'area interessata dal laboratorio di Via Larga e il suo contesto.



In questo processo di urbanizzazione massiccia sopravvivono alcuni spazi: un parco pubblico (il Parco Tanara di 75.000 metri quadrati) e un'area agricola di circa 120.000 metri quadrati, che ha miracolosamente conservato alcuni caratteri originari del paesaggio rurale tipico della pianura bolognese; l'area è ancora coltivata (da un contadino in carne ed ossa!), e al suo interno si trovano due edifici diroccati (Villa Pini e l'adiacente fienile); l'area inoltre è collegata da un percorso ciclabile e pedonale a un complesso scolastico (Scuola Scandellara) e all'area abitata al di là della Complanare attraverso un sottopasso (poi ribattezzato il *Guado* nel laboratorio). Le aree e gli edifici sono di proprietà del comune; si tratta di un aspetto decisivo

per la vicenda in esame, perché il comune si trova nella posizione di decidere la destinazione dell'area senza mediazioni con proprietari privati.

Conflitto e opportunità.

Nel passato erano state avanzate varie proposte di uso delle aree ancora non edificate fra cui, ultima in ordine di tempo, la creazione di un impianto sportivo di grandi dimensioni destinato alla pratica del rugby (il progetto implicava anche, come spesso avviene in questi casi, la costruzione di edifici residenziali). La proposta aveva sollevato roventi polemiche da parte del quartiere e dei residenti, che chiedevano invece spazi e servizi sociali, nonché la tutela delle testimonianze storiche sopravvissute. L'amministrazione comunale entrata in carica nel 2004 (di colore politico opposto alla precedente) accoglie le ragioni della protesta cancellando definitivamente la *città del rugby*.

Nasce così, su iniziativa del Settore programmi urbanistici-edilizi dell'Assessorato all'urbanistica, il *laboratorio di Via Larga*. Il laboratorio s'inserisce nella scelta, tutta politica, dell'amministrazione di coinvolgere i cittadini nelle scelte urbanistiche secondo quanto previsto dalle *Linee programmatiche per il mandato 2004-2009* che prevedono "la predisposizione di occasioni di coinvolgimento dei quartieri e dei cittadini in diversi momenti delle scelte urbanistiche"... L'urbanistica partecipata è considerata la "condizione per ottenere risultati efficaci"; inoltre "La partecipazione dei cittadini alla gestione del territorio li rende protagonisti e favorisce una cura dei luoghi che solo chi li vive può realizzare.". Su questa base, oltre a un processo partecipativo relativo al nuovo Piano strutturale comunale (Psc) - per la verità piuttosto superficiale e simbolica -, l'Assessorato all'urbanistica ha avviato sei processi che riguardano scelte urbanistiche puntuali; fra questi vi è Via Larga.

L'obbiettivo del comune è inserire nell'area un *mix* di abitazioni (una sessantina di alloggi di edilizia sociale che occupano 5.000 metri quadrati di terreno) e di verde pubblico, unendo l'esistente Parco Tanara con le aree ancora coltivate per formare un grande parco pubblico, che mantenga almeno in parte i tratti della campagna bolognese.

Il processo è inteso dal soggetto promotore come un'attività di "ascolto e confronto fra coloro che vivono in questa parte della città, i tecnici dell'amministrazione comunale e i professionisti" coinvolti nella progettazione, con l'intento dichiarato di "arricchire l'analisi tecnica... con informazioni, suggestioni, proposte... delle persone che abitano il quartiere" in quanto "portatori di conoscenze ed esperienze... attraverso il rapporto quotidiano con i luoghi".

Insomma: il laboratorio nasce dall'esigenza di dare una risposta ad un conflitto (l'opposizione alla *città del rugby*), accoglie una domanda espressa da tempo (migliorare il verde pubblico e recuperare gli edifici storici esistenti), ma approfitta anche di un'opportunità, rappresentata dalla terza edizione del *Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa* indetto dall'Istituto nazionale di urbanistica, dall'Associazione nazionale dei comuni italiani e dal Wwf con l'intento di promuovere la sostenibilità ambientale, l'equità sociale e l'impiego di approcci partecipativi nella realizzazione di progetti urbanistici di trasformazione e riqualificazione delle città.

Il percorso.

In tutto, il processo dura circa due anni, dalla pubblicazione del bando di concorso nella primavera del 2005 fino alla riunione conclusiva del laboratorio nel marzo 2007. Il percorso si sviluppa attraverso due distinte fasi. La prima è quella *concorsuale*. 8 gruppi di progettisti presentano ipotesi di impostazione del percorso di partecipazione e di progettazione; di questi, il comune effettua una pre-selezione scegliendone 4.

Nel frattempo si attivano vari canali per coinvolgere gli abitanti mediante un'azione informativa che passa attraverso le associazioni di cittadini, la scuola (elementari e medie), esposizioni nei principali luoghi pubblici, il sito internet comunale e la somministrazione di una sessantina di questionari presso il centro commerciale e attraverso il sito internet. Si procede inoltre a ricostruire un primo quadro dei soggetti coinvolti nell'uso e nella gestione dell'area.

Il laboratorio quindi (alla presenza dei 4 gruppi di progettisti selezionati) si riunisce 4 volte in poco più di un mese per concludersi alla fine del marzo 2006, gli incontri hanno i seguenti titoli:

- 1) *Esplorare il quartiere*: passeggiata seguita da *brainstorming* su criticità e opportunità;
- 2) *Vivere e abitare*: i progetti previsti e loro implicazioni, anche tramite l'ausilio di simulazioni;
- 3) *Progettare il quartiere*: il tema del parco urbano, esperienze di associazioni che gestiscono aree verdi in altre parti della città;
- 4) *I criteri da seguire e le esigenze da soddisfare*. Si tratta delle indicazioni che i progettisti dovranno seguire nell'elaborazione delle loro proposte, così riassumibili: 1) connettere - i diversi segmenti e le diverse funzioni dell'area -; 2) animare e curare - promuovere la socialità, rivitalizzare i luoghi pubblici, coinvolgere i cittadini nella gestione delle attività e dei beni comuni -; 3) abitare - nuove abitazioni, caratterizzate in senso ambientale, assicurare la vivibilità (paesaggio, rumore) -. Dalla prima fase scaturisce anche una mappa dei punti di particolare interesse, delle connessioni esistenti o da creare e delle aree di criticità.

Tabella 7.1 Laboratorio di Via Larga: sintesi degli obiettivi per la progettazione (aprile 2006).

Obiettivo: connettere	Obiettivo: animare e curare	Obiettivo: abitare
<ul style="list-style-type: none"> - Connessione fra il nuovo parco e il parco Tanara – sinergia fra le attività ospitate e previste, attraversamenti sicuri di via del Carpentiere. - Connessioni fra verde, abitazioni e scuola: il nuovo parco come occasione di ricucitura, attraverso la riqualificazione del sottopasso e la introduzione di percorsi protetti. - Connessioni fra quartiere e zona sportiva universitaria: il parco come opportunità per meglio connettere le aree sportive con le centralità del territorio. - Connessioni con Scandellara: il nuovo parco come elemento di cerniera con i servizi della zona Scandellara (area sportiva, biblioteca, ecc.) e per rivitalizzare il Parco Scandellara. Riqualificazione del secondo sottopasso. - Connessioni con la zona Massarenti: valorizzare l'accesso al parco dalle zone Massarenti/Cellini, anche in relazione con le fermate del servizio ferroviario metropolitano, per dare una accessibilità urbana al nuovo parco. - Connessioni: in generale privilegiare i collegamenti pedonali e ciclabili, la mobilità lenta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Attività che coinvolgano persone di fasce di utenze e età diversificata (bambini delle scuole, studenti, famiglie, anziani,...), che favoriscano l'incontro. - Villa Pini come luogo pubblico, centro delle attività di aggregazione, culturali, didattiche, di svago, con spazi polivalenti capaci di accogliere usi diversificati (anche redditizi economicamente: ballo, cucina, ecc.). - Favorire attività sportive di base, con spazi liberi e/o recintati in connessione con la nuova centralità Villa Pini e con il Centro sportivo universitario. - Attività e attrezzature che favoriscano la fruizione delle diverse fasce di utenti, in particolare le meno protette: bambini, adolescenti, anziani, disabili. - Diffusione di funzioni e attrezzature sull'intera area di progetto (facendo però attenzione alla incompatibilità di alcuni usi con la vicinanza alle zone residenziali). - Memoria: la campagna è un elemento da preservare/valorizzare/rielaborare, pensando anche ad attività a scopo didattico (orti didattici, fattoria didattica, ecc.). - Elementi da considerare con attenzione: ombreggiatura, illuminazione, elementi, acqua. - Attività che prevedano gestione diretta da parte di associazioni o gruppi di cittadini. - Attività che costituiscono presidio in diverse ore della giornata. Eventuale punto di ristoro (gelateria, trattoria, agriturismo,...). - Piano di gestione che preveda la collaborazione fra associazioni di cittadini, amministrazione e eventuali soggetti esterni competenti (coop. sociali, università, associazioni di categoria agricoltori, ecc.). Previsione di realizzazione del progetto per fasi successive. 	<ul style="list-style-type: none"> - Protezione dal rumore della tangenziale: previsione di barriere acustiche con soluzioni tecniche attente anche agli aspetti paesaggistici, eventuale presenza di fascia di vegetazione. - Nuove residenze: progettazione bioclimatica, tecnologie e materiali per il risparmio energetico, integrazione con il parco. - Posizionamento delle nuove residenze: il più possibile protette dagli effetti inquinanti della tangenziale e in posizione che non pregiudichi il collegamento fra le diverse aree verdi. - Accesso carrabile ai nuovi insediamenti (universitario e residenziale) e a Villa Pini: il più possibile autonomo e possibilmente svincolato da via del Carpentiere. - Posizionamento parcheggi a servizio delle nuove residenze e dei servizi (università, Villa Pini, ecc.): il meno possibile impattanti con Via del Carpentiere. - Abitare il parco: vista la presenza di pratiche d'uso irrispettose e illecite prevedere attività di controllo e di sanzione da parte delle forze dell'ordine.

Il 5 giugno si conclude il concorso. E' una giuria nazionale a valutare le proposte avanzate dai 4 gruppi di progettisti, ma il livello locale riesce a far sentire la propria voce, sia perché una giuria locale aveva effettuato una prima istruttoria, sia grazie all'intervento dei tecnici del comune. La progettazione viene quindi affidata al progetto *Di larga vedute* del gruppo L'Officina.

La seconda fase ha per obiettivo la definizione del progetto esecutivo e richiede dunque una partecipazione più approfondita e di durata superiore rispetto alla precedente (ottobre 2006-marzo 2007). Ognuno dei 6 incontri è dedicato ad un aspetto specifico, fra cui il *Parco paesaggio* (arredo, zone ombreggiate/soleggiate, illuminazione, ubicazione e tipologia degli alberi, manutenzione del verde, orti sociali, gestione dei rifiuti, problemi di degrado, zone picnic, punti acqua), il *Parco ludico* (attrezzature ricreative, sportive e ludiche), *Villa Pini* e il suo fienile, la *Via del Carpentiere* che separa il Parco Tanara dall'area coltivata, il *Guado* e la *Complanare* (barriere anti-rumore), il *Piano di azione operativo* finalizzato alla gestione del parco.

Il percorso principale è rappresentato da *workshop* tematici di progettazione partecipata che vedono coinvolti abitanti, amministrazioni e progettisti; i *workshop* sono stati condotti da facilitatori (l'impostazione metodologica e la facilitazione del processo sono state curate da FocusLab di Modena, partner di Officina). I progettisti sono sempre presenti. I partecipanti hanno lavorato individualmente, in sottogruppi di approfondimento, in plenaria; gli interventi sono stati registrati e visualizzati in diretta su cartelloni; le proposte sono state riportate su *post-it* e mappe. La comprensione degli aspetti tecnici da parte dei partecipanti è stata agevolata tramite l'uso di linguaggi appropriati al caso (mappe, *rendering* e altri supporti visivi, in grado di rendere comprensibili le scelte anche a non-specialisti). Di ogni incontro è stato redatto un verbale, inviato ai partecipanti e disponibile sul sito internet.

Un aspetto innovativo consiste nel fatto che l'impegno dei partecipanti non si esaurisce nella progettazione del parco, ma prosegue anche nella fase successiva di gestione e manutenzione attraverso la creazione di una istituzione ad hoc, il Gruppo di azione e monitoraggio (Gam), autogestito dagli stessi partecipanti. Alcuni dei partecipanti si assumono specifici impegni nella gestione e manutenzione (del parco, di Villa Pini, del parco ludico, degli orti sociali, ecc.), e nella diffusione di informazioni sul progetto fra gli abitanti. Ogni incontro si conclude con la definizione partecipata del Piano di azione operativa riguardante le attività da svolgere in relazione al tema discusso e dei relativi responsabili (il tutto riportato in un apposito *Diario di bordo*). Il laboratorio è riuscito anche a coinvolgere un attore economico - il centro commerciale - nella gestione di alcuni inter-

venti (pulizia e manutenzione dei giochi d'acqua da realizzare nel Guado). Si pongono così le premesse per un coinvolgimento della comunità locale nell'assicurare la qualità e la fruibilità del nuovo parco nel tempo, ma - dato più rilevante - si promuove un *senso di proprietà* nei confronti di un bene collettivo.

Elementi per una valutazione.

Secondo le intenzioni espresse dall'assessore all'urbanistica Virginio Merola, i lavori di realizzazione di quanto emerso dal laboratorio potrebbero iniziare già nel 2007, per concludersi prima della fine del mandato dell'attuale amministrazione nel 2009. Se ciò effettivamente avvenisse, si sarà salvato un pezzo di campagna destinandolo a verde pubblico (che, insieme al Parco Tanara, forma un'area verde di circa 19 ettari) nell'arco di un solo mandato amministrativo: un risultato apprezzabile. L'amministrazione (oltre a coprire i costi e i compensi dei progettisti) si è assunta un impegno preciso: realizzare quanto emerge dal laboratorio, indicando anche l'orizzonte temporale nonché le somme disponibili per gli interventi (circa 1 milione di euro per l'area verde, 1,2 milioni per il complesso di Villa Pini). L'assessore si è impegnato anche a tenere informati i cittadini sugli sviluppi (tempi del bando di gara dei lavori, ecc.). Gli impegni sono dunque chiaramente definiti e sono accompagnati da risorse che li rendono credibili.

Il raccolto del laboratorio tuttavia va oltre la sistemazione di un'area fisica. Il processo sembra aver contribuito alla formazione di capitale sociale; coloro che vi hanno preso parte hanno espresso soddisfazione per l'esperienza, hanno avuto la sensazione di riuscire a dare un contributo e di essere ascoltati. Il laboratorio ha inoltre contribuito alla formazione di una rete di relazioni tra abitanti, ha contribuito in prospettiva alla formazione di un senso di comunità.

D'altra parte, nonostante i numerosi sforzi di comunicare l'iniziativa attraverso una molteplicità canali, il numero dei presenti ai *workshop* risulta piuttosto limitato: dall'iniziale quarantina di persone si stabilizza intorno alla ventina di partecipanti per ogni incontro. Come ha notato uno di questi:

“se qualcuno ha sbagliato, per una volta non è l'amministrazione, ma i cittadini che non sono venuti”.

Al di là dei numeri, è mancato anche una rappresentatività socio-demografica bilanciata (poco presenti ad esempio gli abitanti più giovani) e l'inclusione di categorie svantaggiate (studenti fuorisede e immigrati, che pure abitano nella zona). Inoltre si è avvertito uno squilibrio fra i soggetti presenti: partecipavano, ad esempio, con lo

stesso grado di legittimazione, sia cittadini singoli che i rappresentanti dell'Associazione del parco (che conta 200 soci e una lunga storia di impegno nella zona) e rappresentanti di organizzazioni pubbliche (scuole, centro di educazione ambientale, università) e private (centro commerciale) della zona; il che solleva qualche interrogativo sul diverso grado di legittimazione dei partecipanti. E ciò, va sottolineato ancora, nonostante siano stati compiuti sforzi notevoli per coinvolgere gli abitanti nel laboratorio.

D'altra parte, la partecipazione è stata appassionata; cittadini comuni si sono impegnati anche su temi tecnici ostici, e le discussioni sono state di buon livello qualitativo. Inoltre, un aspetto particolarmente innovativo e promettente del processo è il coinvolgimento dei partecipanti non solo nella progettazione, ma anche nella successiva gestione del parco e nella comunicazione verso la comunità in merito al progetto attraverso il Gam.

Un secondo aspetto rilevante per la valutazione riguarda il *quantum* di potere attribuito ai partecipanti. Sotto questo profilo emergono due profili in parziale contraddizione tra loro.

Da una parte risultano alcuni significativi limiti allo *spazio decisionale* del laboratorio. Il Comune di Bologna e il Quartiere S. Vitale hanno deciso a priori l'inserimento nell'area di una sessantina di alloggi di edilizia sociale (per le quali, secondo alcuni partecipanti, si sarebbe potuto trovare un'altra collocazione). Il progetto inoltre è territorialmente ben delimitato: le criticità esistenti in un'area più ampia indicate inizialmente dai partecipanti non sono state "accolte" nel progetto (in compenso sono state incluse nel Psc, in corso di elaborazione nello stesso periodo). Forse questi aspetti spiegano perché alcuni partecipanti lamentino una scarsa possibilità di influenzare le decisioni.

Per converso, il laboratorio ha avuto carta bianca su tutto il resto. Anzi, è riuscito a modificare anche decisioni già assunte in precedenza, quale la destinazione degli edifici di Villa Pini, ottenendo che vengano riservate a usi in grado di animare il parco e fornire un presidio contro fenomeni di degrado.

E all'interno del laboratorio, chi ha contato di più: gli abitanti o i progettisti? La sfida dell'urbanistica partecipata è l'integrazione dei saperi degli esperti (gli architetti) e degli *specialisti della zona* (gli abitanti). Sotto questo profilo vi è stata una lunga e approfondita interazione tra le due parti, che ha portato progressivamente a individuare le soluzioni da adottare. Il percorso impiegato ha fatto ricorso a un *mix* di strumenti che hanno permesso agli abitanti di comprendere e valutare le soluzioni prospettate dagli esperti: passeggiate-sopralluoghi, discussioni facilitate e assistite dai progettisti, ausili visivi, perfino la realizzazione di un prototipo (una panchina).

D'altra parte risaltano alcuni indizi di una certa influenza esercitata da parte dei progettisti (forse inevitabile, o anche auspicabile, ma non è questo il punto qui). Ad esempio: i workshop hanno prodotto elenchi corposi di indicazioni da parte dei partecipanti; ma queste indicazioni erano talvolta contrastanti tra loro. E' il caso ad esempio di Via del Carpentiere: ancora alla fine del processo, nonostante una decisione già presa in precedenza, alcuni propongono di chiuderla al traffico, altri si oppongono; non si decide a maggioranza, ma neppure si ricerca una scelta condivisa da tutti; alcune proposte di compromesso (chiuderla nei giorni festivi) non vengono analizzate a fondo; alla fine i progettisti propongono una "gimkana" nella strada che costringa il traffico a moderare la velocità a tutela dei pedoni che attraversano la strada, e la discussione termina. E ancora: l'associazione Il parco avrebbe preferito una diversa collocazione del Parco ludico, ma i progettisti hanno avuto la meglio. Più in generale, le indicazioni che emergono via via dal laboratorio sui singoli temi vengono organizzate in modo da renderle *progettualmente trattabili*; ma così facendo, è lecito chiedersi, rispecchiano ancora le preferenze espresse dagli abitanti?

D'altra parte, sotto molti profili almeno i progettisti hanno seguito le indicazioni dei cittadini (un esempio è l'indicazione di conservare le coltivazioni come memoria delle attività agricole della zona). Inoltre, si può osservare come siano state adottate alcune cautele miranti ad assicurare che le scelte rispecchiassero le volontà espresse; vi sono continui *feedback*: ad ogni *workshop* della seconda fase vengono presentate le modifiche apportate dai progettisti in base alle indicazioni emerse nell'incontro precedente. E la tempestiva redazione dei verbali, come si è detto, costituisce una garanzia per i partecipanti.

Concludendo, il laboratorio di Via Larga è un esercizio nella gestione del cambiamento; il cambiamento è, assai spesso, traumatico, genera timori, suscita opposizioni. In questo caso il processo che ha visto il coinvolgimento della comunità locale ha sventato questa dinamica: si è prodotto un progetto in larga misura condiviso. Resta da verificare se il processo abbia conferito sufficiente legittimazione alle scelte effettuate da resistere nel tempo alle critiche di chi non vi ha partecipato.

Documentazione.

I verbali degli incontri si trovano su:

www.comune.bologna.it/laboratoriovialarga
www.focus-lab.it

8. Imola. Il Piano per la salute

Per molti Imola significa autodromo, e autodromo significa velocità. Forse il 2007 potrebbe essere l'anno del cambiamento: l'assenza del Gran Premio di San Marino da un lato ed il rilancio del Piano della salute dall'altro potrebbero contribuire alla nuova immagine che la città vuole dare di sé. L'autodromo Enzo e Dino Ferrari non è più legato solo alla Formula Uno o al Motomondiale, ma anche alla *Bicicletta* dell'Avis e a manifestazioni come *Ciclopica*. Se consideriamo l'autodromo come luogo simbolo della città, possiamo considerare il mutamento delle funzioni di questa struttura come emblematico di un nuovo modo di guardare alla vita, un modo che vede - accanto al persistere del mito della velocità - l'avanzare di una inedita valorizzazione del suo opposto: la lentezza.

Ma andiamo con ordine. A seguito dei crescenti poteri assegnati alle regioni, l'Emilia-Romagna ha deciso nell'ambito del Piano sanitario 1999-2001 di dotarsi di un nuovo strumento: il *Piano per la salute* (Pps). Ogni distretto sanitario è chiamato a coinvolgere la cittadinanza per disegnare con essa le politiche di promozione della salute. Questi piani, come recita il sito dell'agenzia regionale, "sono un nuovo modo di ascoltare i cittadini e di pensare e di governare la salute". L'idea cardine è quella di aiutare le persone a promuovere la salute, invece che affiancarle nel combattere la malattia. Tali progetti poi sono delegati nella formulazione e nell'attuazione alle amministrazioni dei singoli comuni facenti parte dei distretti. La legislazione regionale all'inizio del progetto forniva indicazioni ancora piuttosto generiche, così tra il 1999 e il 2003 fu proprio il distretto di Imola - insieme a quello di Bologna nord - a svolgere un ruolo di apripista di un processo che solo successivamente ha coinvolto l'intera regione:

"All'inizio è stata fatta la scelta di costruire un [gruppo rappresentativo] dei portatori di interesse della nostra comunità. [Ci potevano essere] anche degli interessi contrapposti, tipico quello degli imprenditori e dei sindacati, però è stato abbastanza vincente [l'idea] di mettere davanti a tutti un bene migliore, un bene superiore che è quello della salute" (Guido Laffi, coordinatore Pps)

Ad Imola l'attuazione della legge regionale fu messa da subito in relazione con i cittadini: i cosiddetti *portatori di interessi rilevanti*. In molti altri distretti sanitari della regione tuttavia le aziende sanitarie e le amministrazioni pubbliche non seguirono la strada coraggiosamente tracciata dai coordinatori del processo di Imola. Pur attenendosi alle linee guida della legge - che prevedono l'emersione della percezione dei cittadini e quindi una forma di partecipazione - in molti casi la fase dell'ascolto comparve solo al termine del processo di redazione del piano.

Ad Imola, invece, una volta ricevuto il mandato dalla conferenza dei sindaci del Circondario, Guido Laffi ed Alberto Minardi dell'azienda sanitaria di Imola hanno scommesso sul coinvolgimento della cittadinanza in una forma rappresentativa, attraverso quelle che loro chiamano *le teste pensanti*, che non sono altro che i *cittadini competenti* individuati dalla regione.

Linee guida e avvio dell'esperienza.

Come fare a discutere con i cittadini di *determinanti della salute*, di *statistiche di mortalità* e di *patologie croniche*? Come fare ad avere un vocabolario comune? La partenza era il momento più critico.

I due medici decisero di sfruttare al meglio le loro competenze e le loro estese relazioni sociali: del resto non erano esperti di processi partecipativi, né animatori di *happening*. Come professionisti riconosciuti sul territorio, essi potevano invece contare su una vasta rete di conoscenze. Decisero così di coinvolgere una serie di persone sensibili al tema della salute o perché attive nel volontariato, o perché direttamente interessate all'argomento; molte di esse erano da loro conosciute di persona, e quindi era più facile poterle persuadere ad un'attiva partecipazione. L'importante era creare un insieme di persone eterogeneo per lavoro e per provenienza geografica, nell'intento di rappresentare il territorio nella sua totalità (10 comuni), evitando di concentrarsi unicamente sul nucleo cittadino di Imola.

Fu tessuta una fitta rete di comunicazione mediante canali prevalentemente informali con l'obiettivo molto chiaro di raggiungere un'ampia e variegata rappresentanza dei cittadini. Dal mondo del volontariato a quello del sociale, dalle amministrazioni pubbliche alla scuola, nessuno doveva sentirsi estraneo al progetto. Si provò anche a bussare alla porta della chiesa locale, ma la disponibilità fu solo dei singoli, non si riuscì ad avere un avvallo dall'alto.

Il secondo passaggio doveva formalizzare ciò che fino a quel momento era avvenuto in modo informale. Il problema non era fare una riunione dove tutti si vedessero in faccia, le questioni alla base erano cruciali: come introdurre il tema? Come aiutare i cittadini a parlarsi?

Ancora una volta la competenza e la *forma mentis* dei coordinatori guidarono la scelta, questa volta verso un corso di formazione. Il corso aveva lo scopo dichiarato di introdurre le persone al concetto di salute, di gettare le basi per una visione comune ed un senso di appartenenza al processo. Il corso - ma sarebbe meglio dire i corsi di 12 ore ciascuno svolti nella primavera del 2001 - costituirono le fondamenta del Pps. Allo stesso tempo, una richiesta così forte non poteva non destare qualche perplessità e qualche defezione: degli iniziali 143 partecipanti ai corsi, solamente 138 rimasero e andarono a formare quello che si volle chiamare *parlamento*. Oltretutto la assoluta novità dello strumento creò non pochi interrogativi nei partecipanti: chi era il promotore? Che cosa si sarebbe andato a fare, quando e come? Domande legittime che trovarono una risposta solamente nell'autunno successivo. Nel frattempo altre persone si allontanarono, specialmente quelle che erano in *scadenza*.

“All’epoca andavo a scuola, avevo 16 anni, e l’impegno era rilevante. Poi non essendo più un rappresentante ho lasciato” (Michelangelo Mammarella, studente)

Il posto lasciato vacante non sempre fu occupato:

“Noi come rappresentanti degli studenti dovevamo partecipare a questa cosa per far vedere il punto di vista [degli studenti] ma poi, c’è stato posto più come il punto di vista dei giovani [...]. Anche perché siamo arrivati là ed eravamo gli unici rappresentanti degli studenti [...], cioè noi ci aspettavamo [che] ci fosse qualche altro rappresentante e invece No. ...[una volta smesso] io subito ho pensato: ‘va beh, l’avranno detto ai nuovi rappresentanti’, [ma così non è stato] quindi ho detto: ‘boh, si vede che era una cosa più amministrativa’ ” (Anna Ortolani, studentessa)

Così, mentre la pausa estiva metteva a dura prova la disponibilità a cooperare, settembre risvegliò l’attenzione su nuovi temi e sulle imminenti elezioni all’interno del Pps.

“Si è votato, letteralmente votato per ogni singola struttura organizzativa, i delegati a rappresentare questo Parlamento in un qualcosa di [maggiormente] operativo, cioè il Governo.” (Remo Martelli, volontario)

Il 25 settembre 2001, in un’assemblea plenaria presso l’aula consigliare del comune di Imola, il parlamento del Pps elesse il proprio *governo*: un gruppo ristretto di 23 persone per continuare la progettazione del Pps. Ogni settore coinvolto elesse il suo o i suoi rappresentanti, in maniera tale che anche il *governo* fosse composto da un insieme eterogeneo di punti di vista. Alla fine, nel nuovo organismo - così come era già avvenuto per il *parlamento* - andarono a prevalere gli attori *forti*: il mondo della sanità e quello della pubblica amministra-

zione. Il pensiero che guidò la scelta fu semplice: chi se non le amministrazioni comunali avevano le risorse da mettere in campo? Chi se non il mondo della sanità aveva la responsabilità di mettere in gioco le competenze e le conoscenze necessarie?

Allargamento a tutta la cittadinanza: la campagna di ascolto.

Il *governo* si mise al lavoro e predispose una lista di priorità per la salute, secondo quanto già emerso durante la fase di formazione del *parlamento*. Si cercò in questo modo di tenere in considerazione i problemi in una dimensione non solo oggettiva, ma anche e soprattutto soggettiva, attribuendo grande importanza alla percezione dei cittadini. Nel contempo ci si rese conto che non sarebbe stato efficace disperdere le energie su tanti temi (più di 18) e che era invece più opportuno concentrarsi solamente su tre, quattro al massimo. Il *governo* presentò quindi al *parlamento* una bozza di progetto che prevedeva la riduzione dei temi in due tempi: prima attraverso una votazione interna, poi con un sondaggio ad ampio raggio. Questa strada fu l'unica considerata possibile per svolgere il compito al meglio: sensibilizzare la cittadinanza e investire su temi salienti.

“La cosa fondamentale era cercare un qualche cosa che andasse bene alla montagna che abbiamo e alla pianura... poiché era un mandato di tutti i sindaci del nostro territorio” (Remo Martelli, volontario)

Il *parlamento*, in cui vi era maggiore rappresentatività territoriale, approvò la decisione di dare risalto alla percezione dei problemi avvertiti dalla popolazione. Si decise quindi di fare un sondaggio esteso dopo avere eliminato i temi che non rispettavano le caratteristiche di diffusione, gravità e risolvibilità. Questa scelta fu decisiva per delineare i caratteri salienti del progetto imolese: quelli della visibilità e del mettersi in gioco. Il *governo*, da lì in poi, fu impegnato per alcuni mesi da un'estenuante campagna di informazione per sollecitare la compilazione della *cartolina*.

Il coinvolgimento della cittadinanza fu molto focalizzato e limitato alla selezione di tre temi tra i quattordici proposti. La cartolina fu distribuita in tutta la zona attraverso vari momenti di festa e utilizzando tutti gli approcci che il *governo* riuscì ad escogitare: dalle conferenze stampa agli speciali televisivi, dagli spot pubblicitari alle feste in piazza, passando da una diffusione capillare della cartolina in tutti i punti di incontro e di passaggio; non ci si dimenticò nemmeno delle fabbriche dove l'Associazione piccoli industriali si preoccupò di sensibilizzare i propri associati.

Alla fine, dopo alcuni mesi di *battage*, il *governo* portò a casa un risultato eccezionale: 8324 cartoline compilate. Un risultato inatteso

che ordinò in maniera chiara i 14 temi secondo la criticità percepita da buona parte della cittadinanza. Alla fine, eliminando le schede nulle, quasi l'8% dei cittadini aventi diritto di voto (tutti i residenti sopra i 14 anni) parteciparono a questo sondaggio. Un risultato di questa portata era sicuramente lontano dalle più rosee aspettative.

Tabella 8.1 I risultati del sondaggio.

Argomenti di salute	Numero	% sulle cartoline
Inquinamento ambientale	3125	42,3
Incidenti stradali	2720	36,8
Droga	2606	35,3
Aiuto anziani	2358	31,9
Fumo	1878	25,4
Stress	1612	21,8
Alcol	1547	21,0
Povertà	1449	19,6
Solitudine	1347	18,2
Alimentazione	1104	15,0
Infortuni e malattie da lavoro	846	11,5
Supporto agli immigrati	411	5,6
Sedentarietà	238	3,2
Infortuni domestici	213	2,9
Altro 1	440	6,0
Altro 2	49	0,7

Il patto per la salute.

Il successo dell'iniziativa delle cartoline aiutò i coordinatori a vincere le resistenze e ad impegnare il *governo* sui temi emersi come prioritari (inquinamento ambientale, incidenti stradali e droga), indipendentemente dalla difficoltà di raggiungere obiettivi concreti. Furono istituiti tre gruppi di lavoro, uno per ciascuna tematica selezionata, che nell'arco di cinque mesi portarono a compimento il loro mandato: venne così alla luce il Piano per la salute di Imola. Il documento allora redatto è tuttora quello vigente ed affronta ogni tema con grande pragmatismo: dopo una breve analisi della problematica sul territorio locale, vi si individuano gli attori in gioco e le priorità e si definiscono gli obiettivi specifici fatti propri dal piano; infine vengono elencate le singole azioni proposte, con i relativi indicatori di processo e quelli di risultato. Ad esempio, il gruppo *incidenti stradali* individuò nella protezione dell'utenza debole un macro obiettivo che venne poi declinato nella creazione di una rete di percorsi ciclabili a partire dai tronconi già esistenti in precedenza.

Alla fine di questo grande processo di elaborazione partecipata, il Pps decise di proporre ai sindaci del circondario ben 17 azioni sui tre temi individuati, azioni che in gran parte riguardavano la viabilità e i relativi investimenti futuri. Come essere sicuri che le pubbliche amministrazioni fossero disposte a recepire tali suggerimenti che tuttavia non avevano di per sé carattere vincolante? Si era già visto che, mentre la presenza dei sindaci ai corsi era stata massiccia, la presenza dei tre rappresentanti nel *governo* non era stata altrettanto assidua.

Tabella 8.2 Un'azione del Pps.
Obiettivo C.1: Individuazione e creazione dei percorsi ciclabili
AZIONI
Trasformazione delle piste in percorsi ciclabili
DESCRIZIONE DELL'AZIONE
<ul style="list-style-type: none"> - Valutazione delle piste ciclabili disponibili per un utilizzo in veri e propri percorsi - Individuazione di percorsi ciclabili idonei per le caratteristiche di sicurezza, di continuità (per svago, per cultura, ...) valorizzando quelli già presenti, garantendo una manutenzione costante - Individuazione dei tratti in cui manca il raccordo di unione
TEMPI DI ATTUAZIONE
<ul style="list-style-type: none"> - 2003: Progettazione di almeno un percorso per ogni comune - 2004: Realizzazione
PROCEDURE DI VALUTAZIONE
Monitoraggio dell'utilizzo del percorso da parte degli utenti ogni tre mesi
INDICATORI DI PROCESSO E DI RISULTATO
<ul style="list-style-type: none"> - Numero di percorsi attivati - Aumento della viabilità ciclabile per abitante - Numero delle persone che usano i percorsi (a partire dal punto 0, cioè dal numero di persone che usano la pista prima delle azioni migliorative attuate) - Dato annuale sulla incidentalità per una riduzione degli incidenti e dei feriti e dei morti che coinvolgono

“Abbiamo non dico litigato, ma abbiamo alzato un po’ la voce, perché se io volontario, che non percepisco niente [partecipo], a maggior ragione un funzionario pubblico e soprattutto quello che ha commissionato il piano [il sindaco] deve essere presente, deve portare l’esempio di partecipazione” (Remo Martelli, volontario)

Durante la fase dei lavori di progettazione delle azioni emerse quindi chiaramente la necessità di un maggiore coinvolgimento della pubblica amministrazione. Si decise quindi di procedere su due fronti: da un lato la formazione dei tecnici comunali (con uno specifico corso di aggiornamento sui temi della salute) e dall’altro una forte assunzione di responsabilità da parte del mondo politico.

“Qualche datore di lavoro [...] ha detto: ‘Abbiamo scritto insieme le cose da fare, ad esempio per l’implementazione degli incidenti stradali, però io prima di firmare un patto, in cui mi dichiaro parte di questo sistema e mi prendo anche degli impegni, non mi fido della parte pubblica [...] voglio vedere che ci sia un’assunzione forte’ e noi di questa cosa ne abbiamo tenuto conto perché è abbastanza interessante [...] Allora [noi coordinatori] siamo andati nelle giunte con tutti gli assessori e gli abbiamo raccontato i percorsi... la storia delle determinanti della salute” (Guido Laffi, coordinatore)

Per rassicurare tutti i partecipanti, dopo avere presentato il Pps a tutte le giunte, si decise che la firma del patto per la salute non fosse un avvenimento che coinvolgesse unicamente il governo e le amministrazioni comunali, ma fosse un momento pubblico. Si venne così a delineare l’evento *Facciamo un patto*, ossia la firma degli impegni da parte delle autorità davanti ad un pubblico esteso: una grande festa a cui parteciparono migliaia di persone.

Figura 8.1 La festa *Facciamo un patto*.



Attuazione e monitoraggio.

Il lavoro dei *cittadini competenti* poteva per molti considerarsi concluso, ma il governo, oltre a presentare gli obiettivi, volle anche giocare in prima persona mettendo in campo alcune azioni concrete. Esso divenne quindi attore di rilievo sulla scena imolese: sia come testimone del cambiamento, sia come pungolo per l’amministrazione pubblica.

“Il concetto era di cambiare la mentalità di come fare quei lavori, laddove era stabilito nel progetto comunale che si faceva quella strada, si faceva quel ponte, si fa quella strada secondaria ecc. Sono comunque

attività che fanno parte dell'attività normale di programmazione dell'anno in tutti i comuni, quel tanto, quel poco. Era per noi fondamentale, nel governo che ogni amministrazione pubblica si assumesse la responsabilità di dire 'L'ho fatto secondo quei criteri'... Ecco non è che ci fosse il timbro autorizzato, però era spingere le amministrazioni a lavorare secondi i criteri che avevamo disegnato, questo era il concetto: abbassare l'inquinamento, agire sulla mobilità, fare car-sharing, fare altri tipi di spostamento. Noi ancora oggi facciamo la caccia alle amministrazioni pubbliche... il nostro compito è quello di andare a sollecitare le amministrazioni pubbliche." (Remo Martelli, volontario)

Il governo non si limitò a spingere e sostenere le pubbliche amministrazioni nella promozione della salute, esso stesso si giocava in prima persona per l'organizzazione di azioni concrete: dalla creazione di un flusso informativo continuo ed omogeneo sugli incidenti stradali all'organizzazione di convegni sulla mobilità; dalla promozione di *mobility manager* nelle aziende imolesi all'ideazione di esportare il concetto nelle scuole (*junior mobility manager*); dalla promozione di incentivi per la conversione a carburanti puliti alla consulenza ai singoli Comuni.

Concludendo.

Il Piano per la salute del circondario imolese ha avuto molti alti e bassi, elemento tipico dei progetti che si dipanano su un lungo arco di tempo: se la pausa estiva del 2001 è stato un momento di allontanamento, il sondaggio dell'anno successivo ha reso visibile il processo a tutta la cittadinanza; i mesi successivi alla campagna di ascolto (luglio-ottobre 2002) sono stati segnati da un vuoto comunicativo recuperato dalle elezioni amministrative del 2004 che hanno messo il Pps al centro del dibattito elettorale, segnando un forte ritorno alla cittadinanza.

Attualmente il governo è impegnato in un lungo processo di censimento delle opere fatte (sia all'interno del Pps, sia messe in campo in autonomia dai comuni seguendone gli obiettivi) ma anche in una dinamica di rilancio: il nuovo tema è *l'attività fisica* come momento di prevenzione. Laffi e Minardi si sono già attivati con i loro corsi, sperando questa volta di avere un coinvolgimento maggiore dell'associazionismo sportivo e dei giovani, così da diffondere anche tra questi cittadini il gusto per la lentezza e la salute.

Documentazione.

M. Biocca, *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute*, Franco Angeli, Milano, 2006

Piano per la salute del Circondario Imolese, ...è vero che basta la salute...? *Risultati della campagna di ascolto*, 2002 documento tratto dal sito: http://www.regione.emilia-romagna.it/agenziasan/pps/area_pps/index.html

Piano per la salute del Circondario Imolese, *Mobilità? Quanto basta per vivere meglio*. Atti del Convegno, 16 ottobre 2004, Sala assemblee SACMI, Imola.

Agenzia sanitaria regionale - Regione Emilia-Romagna, *I Piani per la salute*, 2007: http://www.regione.emilia-romagna.it/agenziasan/pps/area_pps/index.html

Azienda sanitaria di Imola, *Piano per la salute*, 2007: <http://www.ausl.imola.bo.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/31>

9. Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione

Il 18 novembre 2006, il grande padiglione della fiera di Marina di Carrara offre un colpo d'occhio inconsueto: 408 persone, distribuite attorno a 48 tavoli, sono impegnate a discutere per l'intera giornata; ogni tavolo è assistito da un volontario che funge da facilitatore e scrive su un computer gli argomenti che via via emergono dalla discussione. Tutti i computer sono collegati in rete e i commenti provenienti dai tavoli arrivano a un gruppo di dieci volontari (la *theme team*) che li selezionano e, alla fine di ognuna delle tre sessioni, ne propongono una sintesi che viene proiettata sul grande schermo. Subito dopo la stessa *theme team* formula alcune domande sui temi del dibattito (con risposte alternative predeterminate), a cui i partecipanti possono rispondere immediatamente grazie a un telecomando che ciascuno di loro ha a disposizione. I risultati del televoto sono subito riportati sullo schermo. Al termine della giornata i 400 partecipanti avevano affrontato i tre temi previsti e avevano risposto con il televoto a 26 domande, di cui 7 nella fase introduttiva (caratteristiche delle persone presenti e loro motivazione), 4 nella fase finale (valutazione dell'evento) e 15 riferite al merito dei tre temi affrontati nelle tre sessioni. I partecipanti hanno ricevuto in serata un rapporto istantaneo con i risultati delle tre sessioni e delle votazioni.

La metodologia seguita in questa giornata è quella del *21st Century town meeting*, messa a punto da America speaks (www.americaspeaks.org/), e riproposta in Italia, con qualche adattamento, da Avventura urbana (www.avventuraurbana.it) che, in questo caso, ne ha curato la preparazione e la gestione. Si tratta di uno strumento particolarmente potente perché consente a un alto numero di partecipanti di esprimersi, ragionare tra di loro a piccoli gruppi e, alla fine, di prendere posizione con il voto. Non è una come una classica assemblea dove pochi parlano e molti ascoltano; non è come un referendum in cui tutti votano, ma senza aver discusso. È uno strumento di democrazia deliberativa. Nel corso della giornata è emersa dai tavoli qualche critica verso questa impostazione, giudicata troppo rigida, e soprattutto verso alcune domande che erano parse estemporanee rispetto alla discussione. Ma alla fine, il 74% si è detto *molto* o

abbastanza soddisfatto del metodo adottato; e l'85% ha risposto che lo strumento del *Town meeting* "potrebbe essere utile per definire altre questioni di interesse collettivo".

Ma chi erano queste 408 persone? Di che cosa hanno discusso per una giornata intera?

Una legge regionale sulla partecipazione.

Il *Town meeting* di Marina di Carrara è caduto a metà strada di un processo partecipativo che era stato promosso dalla Regione Toscana per elaborare una legge regionale sulla partecipazione. L'idea era stata lanciata dal presidente Claudio Martini poco prima delle elezioni regionali del 2005. Con questo passo la Toscana avrebbe dato un forte segnale di apertura verso la società civile e sarebbe stata la prima regione italiana a dotarsi di una legge generale sulla partecipazione. Subito dopo la rielezione di Martini, la proposta era entrata nel programma della nuova giunta, sotto la responsabilità dell'assessore Agostino Fragai. A premere in questa direzione era stata soprattutto la Rete nuovo municipio (www.nuovomunicipio.org), un'associazione, molto radicata in Toscana, che si batte per lo sviluppo della partecipazione e dell'autogoverno municipale e che fungerà costantemente da pungolo e da consulente nel corso del processo.

Ma quali disposizioni dovrebbe contenere questa legge? Come procedere? All'inizio è chiara solo una cosa: la partecipazione di cui si parla è una cosa diversa dalla concertazione (ampiamente praticata in Toscana a tutti i livelli): non riguarda le grandi organizzazioni, ma i singoli cittadini (associati o meno). E' poi evidente che i contenuti di una legge sulla partecipazione non possono emergere che mediante la partecipazione. Calarla dall'alto sarebbe una contraddizione in termini. Va quindi avviato un percorso che, come vedremo, prenderà corpo gradatamente. L'amministrazione regionale sceglie di servirsi di due consulenti esterni, Luigi Bobbio (dell'Università di Torino) e Iolanda Romano (di Avventura urbana). Viene così costituito un comitato tecnico-operativo presieduto dall'assessore Agostino Fragai e composto dal suo segretario Manuele Baghero, da due dirigenti regionali (Antonio Floridia e Fabio Sciola), da esponenti della Rete nuovo municipio (Alberto Magnaghi, Giancarlo Paba, Francesca Rispoli, Camilla Perrone, Anna Lisa Pecoriello) e dai due consulenti esterni.

L'apertura del processo.

Il processo prende avvio, il 13 gennaio 2006, con una classica assemblea: oltre 200 persone, amministratori locali, esponenti di associazioni e comitati, 35 interventi. In apertura l'assessore Fragai dichiara:

“La regione guarda alla partecipazione come ad un pensiero forte, non solo più inclusivo e democratico, ma anche più efficace e tempestivo nel raggiungimento degli obiettivi. Scommettiamo sulla maturità della società, sul senso civico dei cittadini e sul loro patrimonio di conoscenza e professionalità.”

Gli fa eco il presidente Martini:

“Voglio segnare con la mia presenza a questa assemblea il valore che l’intera giunta regionale dà a questo percorso che ci porterà alla stesura delle legge... la partecipazione implica una diversa forma di manifestarsi del governo pubblico... Qualcuno ha detto che non si può ordinare la partecipazione per decreto, ma credo sia giusto definire un quadro normativo che incentivi, faciliti, dia dignità alla partecipazione. Credo che la Toscana sia ad un livello avanzato della partecipazione, anche se non intendo nascondere i limiti, i ritardi e le contraddizioni, che qualcuno ha fatto notare stamattina.”

In effetti nel corso del dibattito vengono presentate molte esperienze in corso, ma non mancano gli spunti polemici. Gli esponenti delle associazioni e dei comitati denunciano le continue difficoltà che incontrano nei rapporti con i comuni e con la stessa regione:

“Prima di preoccuparsi di fare una legge - dice Girolamo dell’Olio, dell’associazione Idra - bisogna dimostrare di saper praticare la partecipazione... Continuiamo a subire una volontà di fare partecipazione su progetti già decisi... Per non parlare poi di una grande opera, strategica, che è anche un modello culturale: l’alta velocità, che ha rappresentato in Toscana la ‘prova provata’ e continua di nessuna possibilità di dialogo tra istituzioni e cittadini.”

Il processo è comunque avviato. Si prevede che prosegua per tutto l’anno (durerà, invece, un po’ di più).

Le vie della partecipazione.

La tappa successiva è un convegno internazionale, molto affollato, che si tiene il 19 maggio 2006 sul tema le *vie della partecipazione*, nel quale viene offerta un’ampia rassegna delle metodologie partecipative adottate in diversi paesi. Particolare interesse suscitano le relazioni sull’esperienza francese del *dibattito pubblico* sui progetti di grandi infrastrutture (di Yves Mansillon), sui bilanci partecipativi in Europa (di Yves Sintomer), sulle tecniche adottate nei processi di riqualificazione urbana in Inghilterra (di Nick Wates), sul coinvolgimento di cittadini comuni tramite sorteggio (di Lyn Carson) e sulla metodologia del *Town meeting* (di Iolanda Romano) che - si annuncia - verrà utilizzata in autunno per elaborare concretamente i contenuti della legge.

La preparazione del Town Meeting.

Estate 2006: sono ormai passati sei mesi dall'inizio del processo ed è venuto il momento di entrare nel merito. Di che cosa deve occuparsi la legge sulla partecipazione? Quali sono le strategie migliori per diffondere la partecipazione? Quali regole vanno introdotte? Quali garanzie vanno date? Quali alternative e quali proposte vanno portate al *Town meeting*, fissato per il mese di novembre?

A questo fine, tra gennaio e ottobre, vengono organizzati, da parte della Rete nuovo municipio, della regione o per iniziativa di enti o gruppi locali, una quarantina di incontri o *workshop* in diverse città della Toscana. Il comitato tecnico ha proposto una lista di questioni da sottoporre alla discussione, tra le quali: che cosa deve intendersi per partecipazione?, quali requisiti devono avere i progetti partecipativi?, chi può promuoverli?, deve esistere una certificazione di qualità della partecipazione?, la scelta dei progetti deve essere affidata a un soggetto indipendente e con quali caratteristiche? Alla luce degli incontri in cui tali questioni sono discusse, alcune di esse risultano essere troppo tecniche, altre troppo vaghe. Man mano che si procede la lista viene precisata e semplificata. Alla fine le questioni vengono riunite in tre grandi temi che costituiranno altrettante sessioni del *Town meeting*. L'idea di fondo che è emersa è che la legge dovrebbe offrire sostegno (finanziario e organizzativo) ai progetti di partecipazione promossi dagli enti locali e da associazioni di cittadini (tema 1: *progettare insieme*), che dovrebbe aprire speciali canali di dibattito pubblico per i progetti dei grandi interventi infrastrutturali (tema 2: *affrontare i progetti dei grandi interventi*) e che dovrebbe offrire ai cittadini strumenti e conoscenze per gestire meglio la partecipazione (tema 3: *saperne di più*). La partecipazione al *Town meeting* è libera, previa iscrizione. Si iscrivono in circa 500, i partecipanti effettivi saranno 408. Tra di essi, una ventina di cittadini qualsiasi sorteggiati tra i residenti nella fascia costiera. Tutti i partecipanti ricevono in anticipo una guida che spiega il funzionamento della giornata e illustra i tre temi.

Il Town meeting discute sui tre temi.

Marina di Carrara, 18 novembre 2006. Alla prime battute del *Town meeting*, dopo gli impegni assunti pubblicamente dal presidente Martini e dall'assessore Fragai, si avverte una diffusa diffidenza verso l'iniziativa. "Non ho molta fiducia in questo incontro perché credo che non si concretizzi, vista l'esperienza passata", "Alcuni hanno dubbi che la legge sia già stata predisposta", sono alcuni dei commenti che arrivano dai tavoli. La discussione comunque procede. Sul primo tema (la promozione di progetti di partecipazione) le votazioni tendono a privilegiare un sostegno di tipo metodologico e specialistico

piuttosto che finanziario. Il criterio preferito dai partecipanti per il sostegno del progetto è “che sia strutturato secondo precise fasi e metodi di partecipazione” (37% dei voti). Il 47% dei votanti chiede che i progetti possano essere presentati non solo dagli enti locali ma anche da “qualsiasi soggetto purché supportato da un certo numero di cittadini”. Il 51% ritiene che i progetti debbano essere assistiti da esperti di partecipazione. Sul secondo tema (grandi interventi) vi è una convergenza quasi unanime (92%) sul fatto che la legge debba proporre qualche forma di discussione pubblica preventiva sui grandi interventi. Soprattutto quando questi causano impatti sull’ambiente e sul paesaggio. Da chi deve essere gestita la discussione? Qui i partecipanti si dividono equamente tra chi vorrebbe affidarne la gestione agli enti locali e coloro che invece preferiscono una gestione mista (enti locali e associazioni di cittadini).

Figura 9.1 Una panoramica del *Town meeting*.



Figura 9.2 La *theme team*.



Il 59% chiede che la legge ponga a carico dei promotori le spese per sostenere i processi di discussione pubblica. Sul terzo tema, *come avere più informazioni che ci riguardano e imparare a gestire meglio la partecipazione*, i partecipanti puntano più sullo sviluppo di punti informativi decentrati, che sullo sviluppo di internet.

Una sorpresa.

Benché l'assessore Fragai, nel suo intervento iniziale, avesse assicurato che nella fase successiva (la stesura del testo di legge) la consultazione sarebbe proseguita, in realtà fino a quel momento non era stato previsto nulla di specifico. Ma a un certo punto da uno dei tavoli arriva questo commento: "Si palesa il rischio di mancanza di continuità del contributo dato in questo evento. Proposta: un rappresentante per ogni tavolo, 50 rappresentanti, che interagiscono con la cabina di regia della legge". Nel pomeriggio la proposta è messa ai voti. Il 95% si pronuncia a favore della continuità. Metà di loro vorrebbero che la consultazione successiva fosse svolta con i rappresentanti di tavolo. L'altra metà vorrebbe che fossero coinvolti tutti i partecipanti. L'assessore Fragai annuncia che si faranno entrambe le cose. I tavoli procedono quindi all'elezione dei propri portavoce.

Confronti sul documento preliminare.

Lo statuto della Regione Toscana prevede che la giunta, prima di presentare un disegno di legge al consiglio regionale, debba elaborare un *documento preliminare* da sottoporre a una prima discussione del consiglio. Partendo dai risultati del *Town meeting*, gli uffici della regione predispongono il documento che viene discusso dalla giunta nel dicembre 2006. L'8 febbraio 2007 vengono convocati i 48 rappresentanti dei tavoli del *Town meeting* che, riuniti in tre gruppi, discutono il documento preliminare. Nel complesso vi è un generale apprezzamento per la sintesi compiuta dagli uffici. Le principali questioni che emergono dalla discussione dei gruppi riguardano il diritto dei cittadini di proporre progetti di partecipazione in condizione di parità rispetto agli enti locali (punto già presente nel documento, ma che si vorrebbe sottolineare con maggior forza), un'indicazione più esplicita sulle procedure di dibattito pubblico sui grandi interventi (tema che nel documento era stato poco tematizzato), le condizioni di indipendenza del soggetto cui spetterà la selezione dei progetti. Al termine della discussione l'assessore Fragai afferma che non potrà inserire tutte le modifiche proposte, per non dover compiere un altro passaggio in giunta, ma che comunque ci sarà la possibilità di riproporle nella fase successiva. La nuova versione del documento che viene presentata in consiglio contiene però un cambiamento richiesto a gran voce dai *rappresentanti di tavolo*: viene infatti eliminata l'affer-

mazione secondo cui i progetti di partecipazione non possono essere ammessi su *decisioni irreversibili* (l'obiezione dei partecipanti è che nessuna decisione è obiettivamente irreversibile).

Il consiglio regionale dedica la seduta del 27 marzo 2007 a discutere del documento preliminare. Non vengono sollevate obiezioni particolarmente forti. La giunta riceve il via libera alla predisposizione del testo di legge.

Verso il testo della legge.

Anche in questa fase prosegue la consultazione. La bozza del disegno di legge, predisposta dagli uffici dell'assessorato, prevede tre misure fondamentali: a) l'istituzione di un organo indipendente (il *garante regionale della partecipazione*); b) lo svolgimento del dibattito pubblico sui progetti di grandi opere; c) il sostegno regionale ai progetti di partecipazione proposti dagli enti locali o dai cittadini. Prima della sua presentazione alla giunta, la bozza viene sottoposta, l'8 giugno 2007, ai 48 rappresentanti di tavolo del *Town meeting* che propongono diverse modifiche e integrazioni. Il testo così corretto è quindi inviato a tutti i 400 partecipanti, che vengono invitati a un incontro finale. L'approvazione della legge, da parte del consiglio regionale, è prevista per la fine del 2007.

Chi ha partecipato?

Si può calcolare che, nel complesso, per la definizione della legge regionale sulla partecipazione, sia stato direttamente coinvolto all'incirca un migliaio di persone. Conosciamo le caratteristiche delle 408 persone che hanno partecipato al *Town meeting* e sono poi state chiamate a seguire gli sviluppi successivi. I partecipanti sono risultati equamente suddivisi fra uomini e donne (il che non è poco), eterogenei per età, con una significativa rappresentanza di giovani (43% nella fascia fra 18 e 35 anni) e una buona distribuzione della loro provenienza dalle province della Toscana. Irrilevante la presenza di stranieri (solo 6). Si è trattato chiaramente di una platea di *addetti ai lavori*: un terzo ha dichiarato di rappresentare il mondo associativo, un terzo si è presentato come amministratore o funzionario di enti locali e un terzo ha aderito a titolo personale (c'erano anche 20 cittadini estratti a sorte). Questo carattere di *partecipazione competente* è confermata dal titolo di studio dei partecipanti: 52% di laureati, 88% tra laureati e diplomati. Il *Town meeting* non è stato in alcun modo uno specchio della popolazione toscana, ma ha costituito probabilmente un campione significativo della cittadinanza attiva, anche se si ha l'impressione che i partecipanti facessero tutti parte del mondo della sinistra (come mostra la natura delle contestazioni che sono

emerse): il mondo associativo del centro-destra toscano ha finito per autoescludersi (e questo è un limite del processo).

I temi trattati nella discussione erano notevolmente tecnici e poco alla portata di cittadini non attivi. Si è verificata una leggera divaricazione, nei dibattiti e nelle votazioni, tra il mondo delle associazioni e quello degli enti locali, ma non si è creato uno scontro esplicito tra le loro posizioni. Proprio per questo non è stato facile individuare linee alternative da sottoporre al dibattito e questo ha forse un po' offuscato la chiarezza dei termini della discussione. Le alternative che sono state proposte alla votazione nel *Town meeting* sono perciò apparse qualche volta come troppo artificiali e sono state per questo contestate.

L'andamento del processo ha mostrato che, contrariamente a quello che pensavano (e probabilmente pensano ancora) gli attivisti più sospettosi, i contenuti della legge non erano predeterminati. Hanno preso corpo gradatamente durante l'andamento del confronto. Tra la regione e i partecipanti c'è stato apprendimento reciproco. Il risultato - niente affatto scontato all'inizio - è stato quello di dar vita a una legge non puramente simbolica e neppure troppo vincolistica, ma di puntare piuttosto su disposizioni che facilitassero e sostenessero specifici progetti di partecipazione, che offrissero risorse, competenze e strumenti e dessero qualche garanzia di neutralità nelle scelte della regione. La partecipazione è stata obiettivamente ristretta, ma sicuramente più ampia e anche più intensa di quello che avviene di solito nell'elaborazione di una qualsiasi legge regionale.

Documentazione.

Tutti i documenti relativi al processo toscano, comprese le registrazioni video delle assemblee e dei convegni si trovano sul sito:
<http://www.regione.toscana.it/partecipazione/>.

Ulteriore documentazione è reperibile presso:
<http://www.nuovomunicipio.org/documenti/partoscana.html>

10. **San Gimignano. Il progetto Sangimignano**

San Gimignano, anche in un pomeriggio di fine febbraio, è piena di turisti provenienti da tutto il mondo, “intruppati”, come dice la facilitatrice dell’associazione Sinapsi Sabina Nicolella, “dai tour-operator”. Siamo qui per assistere ad una conferenza sulla città sostenibile, dal titolo curioso e che riprende il nome del progetto: *Ma tu mi ami? La città e il cambiamento*.

La conferenza conclude la prima fase del processo partecipativo denominato Sangimignano. Nell’autunno, infatti, si sono tenute altre due conferenze aperte alla cittadinanza: una sull’agricoltura e sulla sicurezza alimentare; l’altra proprio su una delle principali fonti di ricchezza per la città, il turismo, per l’appunto.

Le conferenze hanno visto la partecipazione di esperti sul tema da dibattere davanti ai cittadini, e sono sempre state organizzate di venerdì: i sabati seguenti, infatti, sono stati dedicati alla partecipazione attiva dei sangimignanesi, attraverso la realizzazione di due laboratori tematici.

Questo sabato, invece, non ci sarà un laboratorio, ma un *cantiere dei valori*: ispirandosi alla tecnica dell’*Open space technology* (Ost), verrà prodotta con i cittadini una carta dei valori condivisa per la città.

Ma intanto vediamo come va la conferenza oggi. In una sala tappezzata di libri antichi, una ventina di cittadini siedono in cerchio con gli esperti invitati. Ci sono anche il sindaco e l’assessore alle attività produttive, Sabrina Benenati, che ha promosso il progetto. Dopo la proiezione di un video artistico sul percorso intrapreso, l’assessore prende la parola e introduce l’argomento della giornata. Seguono due interventi preparati da parte di due cittadini: Luis riporta alcune riflessioni frutto del laboratorio sull’agricoltura, Gabriele, invece, legge delle poesie di sapore bucolico e nostalgico su San Gimignano. Si prosegue con gli interventi e la discussione tra gli ospiti. Ma è la conclusione del Sindaco a chiarire quale sia il vero punto della questione:

“Vogliamo la carta dei valori perché ci rendiamo conto che certi modelli, che si sono dimostrati vincenti finora, si stanno esaurendo, che i criteri di qualità stanno cambiando e che, nei centri turistici, tutte queste frizioni sono più evidenti: San Gimignano ha 7100 abitanti contro più di 3 milioni di turisti l’anno.”

Facciamo un piccolo passo indietro.

Il problema di partenza e l’avvio del progetto.

Sabina Nicoletta ci aiuta a mettere in luce come il problema di partenza all’inizio del processo era sostanzialmente questo: *“l’aggressione turistica e contemporaneamente la paura del declino turistico”*, e dunque la fine di tanta ricchezza e prosperità per la città. San Gimignano, infatti, nelle parole di un suo cittadino, finora è sembrato a molti il *“paese della cuccagna”*. Una delle preoccupazioni principali è costituita dalla trasformazione del flusso turistico, giacché adesso il turismo ed il consumo sono *“mordi e fuggi”*, perché *“con i tour operator che fanno il giro di Pisa, Firenze e Siena in tre giorni, i turisti marciano per la città e hanno al massimo il tempo di comprarsi un gelato e magari due pinocchietti dai bottegai, ma spesso neanche quelli”*.

Nell’estate del 2004 l’assessore alle attività produttive, Benenati, si fa allora promotrice di un progetto pilota: l’idea iniziale era quello di promuovere un marchio di qualità della città.

L’avvio del processo necessita di un periodo molto lungo di incubazione: quasi due anni. Nel frattempo si struttura il gruppo di lavoro e il progetto viene presentato alle consulte cittadine. In particolare, al progetto collaborano: Sabina Nicoletta, Davide Agazzi e Giulio Cetroni di Sinapsi, e Anna Picciolini, ricercatrice dell’Università di Firenze, che offre il suo supporto per la mappatura degli attori.

Il progetto parte concretamente nel 2006 ed è finanziato attraverso contributi della provincia, della Fondazione Monte dei Paschi di Siena oltre che del Comune. Gran parte del denaro è utilizzato per una campagna di comunicazione attenta anche ai più piccoli dettagli estetici e che si avvale della consulenza di un comunicatore di professione. Paradossalmente, però, il sito del comune non ospita uno spazio dedicato al progetto. In compenso è stata prodotta tutta una serie di manufatti di valore: il *libretto accattivante*, che è un dépliant quadrato di qualche paginetta, gli striscioni stampati, un calendario, un *quadernetto di viaggio* e le formelle in legno da mettere in tutta la città. Più importante, vengono anche pubblicati e spediti gli atti delle conferenze a tutte le aziende del territorio e gli inviti per tutte le 3.000 famiglie di San Gimignano. Nonostante tutta questa attenzione la comunicazione, a vedere il numero dei partecipanti, non risulterà poi

così efficace: in una cittadina così piccola, probabilmente, funziona molto meglio il passaparola.

Ci sono state anche alcune attività di animazione nelle scuole elementari e medie inferiori. Come hanno riconosciuto anche i facilitatori, tuttavia, forse sarebbe stato meglio pensare ad un percorso specifico per i giovani, magari nella scuola superiore. I giovani, pur essendo decisamente pochi nel comune “perché studiano tutti fuori”, sono stati sicuramente tra i grandi assenti di questo processo.

Le conferenze con gli esperti e i laboratori tematici.

Tutte le conferenze hanno avuto un numero significativo di esperti. Il secondo incontro è stato certamente il più partecipato: infatti, non solo ha visto la partecipazione di una trentina di cittadini (una decina in più del primo incontro), ma anche un dibattito più acceso, a dimostrazione del fatto che la questione del turismo è il problema maggiormente avvertito.

A parte alcune incomprensioni, l'incontro con gli esperti, nelle parole dei facilitatori, ha contribuito a fondare il discorso su basi scerne di pregiudizi e paure e, in alcuni casi, “a rassicurare i cittadini”. La vera e propria partecipazione, però, si è avuta nei due laboratori. Seppur anch'essi con numeri assai ristretti (solo 15 cittadini al primo incontro), hanno visto un reale dibattito e, a detta dei facilitatori, sono approdati ad “un'analisi condivisa dello stato dell'arte” sui singoli temi. La moderazione dei laboratori è stata effettuata dai facilitatori di Sinapsi; gli esperti, invece, hanno avuto principalmente il ruolo di “fornire informazioni” e “mantenere la discussione sul punto”. Gli esperti sono stati scelti con un criterio specifico: dovevano essere conosciuti in città e godere del riconoscimento - da parte di tutti - delle loro competenze e della loro neutralità.

Secondo gli organizzatori, gli esperti sono stati fondamentali nella “costruzione di un linguaggio comune” e nella valutazione della situazione, aiutando ad abbattere definitivamente pregiudizi e posizioni preconcepite, come ad esempio l'ostilità verso i *bottegai*, colpevoli, nella rappresentazione di molti cittadini, di aver reso San Gimignano “una vetrina vuota” e “non più un museo a cielo aperto, ma un bazar privo di identità”.

Ma i cittadini sono stati in grado di andare davvero oltre gli schemi e le interpretazioni degli esperti? Dare una risposta a questa domanda è senz'altro difficile a causa dell'elevato contenuto tecnico delle discussioni. Almeno sotto uno specifico profilo, però, pare che ci siano riusciti: “i cittadini hanno contribuito a calare nella realtà temi che di solito vengono affrontati in modo molto astratto”, come ad esempio, è accaduto rispetto al concetto di eccellenza nel laboratorio sull'agricoltura:

“i cittadini hanno detto che l’idea dell’eccellenza è importante, ma deve essere eccellenza sostenibile anche dal punto di vista finanziario, per cui una delle conclusioni del laboratorio sull’agricoltura è stata che, al primo punto, la produzione di eccellenza deve dare sostentamento agli agricoltori e, solo come secondo punto, deve essere rispettosa del territorio. Queste sono cose che normalmente, quando si parla di sostenibilità, non si dicono.”

Va però detto che gli organizzatori hanno volutamente limitato la funzione di questi due incontri partecipativi a fare l’analisi del problema e a individuare le risorse per affrontarlo e non hanno lasciato spazio ad un dibattito che fosse realmente progettuale. L’intero percorso partecipativo svolto finora, infatti, è stato pensato in funzione della seconda parte del progetto, che è quella del laboratorio di eccellenza vero e proprio con le aziende, e non con i cittadini che hanno partecipato fino ad adesso.

Ma vediamo più nel dettaglio come si è svolto l’Ost dedicato all’elaborazione della carta dei valori.

Il cantiere dei valori.

Sono le 10 del mattino di sabato 24 febbraio 2006, al cancello della scuola elementare è appeso un cartellone coloratissimo (preparato dai bambini) che segnala che il cantiere dei valori è qui. I partecipanti sono invitati a registrarsi, lasciando nome, cognome e recapiti, al tavolo dell’accoglienza che si trova nell’atrio. Questa volta l’arredo partecipativo è molto più spartano: tra i disegni dei piccoli studenti campeggiano i cartelloni, scritti a pennarello, che riportano i risultati dei laboratori sull’agricoltura e sul turismo. Molte sedie, ancora vuote sono state disposte a semicerchio; saranno occupate dai partecipanti all’*Open space technology*, un processo partecipativo ideato da Harrison Owen le cui regole sono solo quattro: *chi partecipa è la persona giusta, qualunque cosa succeda va bene, quando si inizia si inizia e quando si finisce si finisce*. Infine, l’indicazione più curiosa: la legge *dei due piedi* stabilisce che quando ci si stufa di partecipare ad una conversazione di gruppo non ci si faccia scrupolo di abbandonarla, mettendosi alla ricerca di un capannello più promettente.

I facilitatori ci hanno spiegato che la tecnica dell’Ost è stata scelta per ragioni molto contingenti:

“per una questione di risorse e di persone. Una nostra collaboratrice, Valentina Bach, molto esperta di Ost, ce l’ha proposto [...] e ci è sembrata una cosa interessante.”

Figura 10.1 Il grande cerchio dell'Ost.



Tale metodologia, invero, è stata ampiamente rimaneggiata e rivisitata:

“di solito l’Ost serve per ‘aprire ed espandere’. Noi invece l’abbiamo usato per chiudere: l’abbiamo chiamato cantiere dei valori perché è una versione un po’ spuria dell’Ost!”

L’attrezzatissima aula informatica della scuola è stata trasformata in una redazione da campo, con lo scopo di lavorare sui contributi dei cittadini, trasformando i loro resoconti orali in documenti elettronici e - attraverso un lavoro di *editing* - dare vita alla carta dei lavori partecipata.

Ma procediamo con ordine: dalla porta principale cominciano ad affluire i protagonisti della giornata, i cittadini. Quando il facilitatore Giulio Cetroni passa la parola all’assessore alle pari opportunità, che, nonostante l’ufficialità della circostanza, specifica di essere lì in qualità di semplice cittadina, i cittadini hanno preso tutti posizione sul semicerchio di sedie, una quindicina, che sono ora tutte occupate. Nel corso dell’intera giornata non si supererà mai la ventina di partecipanti. Colpisce la presenza di cinque sole donne, di una bambina di 12 anni e di un ottantacinquenne. A parte questi casi estremi, l’età media, a conti fatti, supera decisamente i 50 anni. Nessun giovane è presente.

Ciascun partecipante riceve dei biglietti di carta ed un pennarello e viene invitato a mettere nero su bianco gli argomenti che gli stanno a cuore, che vorrebbe fossero trattati nel corso della giornata. Il tema di riflessione è decisamente ampio: *cosa ci lega alla città e come abi-*

tanti della città, il che lascia i partecipanti liberi di spaziare. I facilitatori provvedono ad appendere, alla parete di fronte, ciascun biglietto, avvicinando tra di loro, di concerto con gli autori, quelli i cui contenuti hanno qualche affinità tematica: molto presto si possono distinguere il grappolo dell'agricoltura, quello delle attività culturali, quello degli interventi urbanistici, quello dell'animazione... I partecipanti, alla fine della giornata, avranno prodotto 31 fogli, e nessuno si sarà tirato indietro: ciascuno ha dato almeno un contributo (bambina inclusa).

A mezzogiorno c'è già un bel numero di contributi appesi: i facilitatori hanno dato un titolo a ciascun grappolo di biglietti e molte persone si avvicinano al cartellone, per leggere i contributi, decidere la formazione dei gruppi, il luogo e l'ora di ciascuna discussione. Alcuni cittadini lasciano la scuola per pranzare in casa, nonostante un appetitoso e molto casalingo *buffet* sia a disposizione di tutti. Alcuni non ritorneranno, ma gli appuntamenti per le discussioni sono rispettati: sei gruppi di cittadini si incontrano e si chiudono in sei aule diverse, in stridente contrasto con l'idea di *open space* che, per la verità, è proprio quella di utilizzare spazi aperti per favorire la libera circolazione di persone e di idee.

Vagando di aula in aula si nota come gruppi di persone (da 3 a 6) discutono, fitto fitto, dei temi emersi dal lavoro precedente. Tranne in rari momenti nei quali fanno capolino, non ci sono facilitatori: il dibattito non è moderato, i toni sono spesso animati, ma la discussione è sempre civile e le persone sembrano parlare uno stesso linguaggio.

Alle 17.40 restano solo nove partecipanti. Di nuovo seduti, a semicerchio, si aspetta la carta dei valori, e intanto si cerca di fare il punto della giornata con i cittadini. Gabriele, il cittadino-poeta, commenta:

“Dire che sono contento è troppo. Sono speranzoso”.

Vittorio, che nei primi laboratori parlava con cipiglio solo a nome della Coldiretti, e ora solo a titolo personale, scherzosamente dice:

“Mi sono stancato più che ad andare a lavorare. E' stato bello, ma, diciamolo, c'è stata poca partecipazione, poca gente, forse perché è stato poco pubblicizzato”.

Dopo un'estenuante attesa dovuta agli ultimi lavori di *editing*, finalmente si materializza la carta dei valori. E' il cittadino-poeta a darne pubblica e stentorea lettura. La carta è una carta di principi di ampio respiro, ma sarebbe meglio dire molto astratti, ma forse come dice Sabina, “proprio questa è la sua funzione”. Ne emerge con forza l'idea di comunità (“una città senza comunità è una città fantasma. I cittadini si impegnano a tenere coesa e viva la comunità.”). Vengono

recepite alcune delle lezioni apprese nei laboratori, ma si prendono anche posizioni molto nette: si dice “no alla filiera corta, no agli organismi geneticamente modificati, no alle colture intensive”. Come si vede bene, e come sarà riconosciuto anche dai facilitatori, la carta tende a sconfinare rispetto alle tematiche che sono di competenza dell’Assessorato alle attività produttive.

A parte l’Assessorato delle attività produttive, gli altri sono rimasti estranei al processo partecipativo, e ciò ha rappresentato un vero e proprio ostacolo per la naturale espansione del processo stesso. La carta, proprio per il suo *sconfinamento* ad altri settori di competenza, non è stata ancora adottata dal comune.

I partecipanti e gli esclusi.

Se uno dei maggiori successi del progetto è stato senza dubbio saper attivare la nascita di *reti sociali* e costruire effettivamente una visione condivisa di alcuni problemi, i maggiori limiti del progetto sono stati il numero di partecipanti davvero molto ristretto e la mancata inclusione di alcune categorie di attori.

Il processo è stato seguito nella sua interezza solo da dieci persone: il cittadino-poeta, l’artista di strada, il gelatiere di fama mondiale, il presidente dell’associazione di categoria dei coltivatori diretti, un coltivatore diretto e un’imprenditrice agricola, solo per dirne alcuni. Tutti personaggi attivissimi che adesso sono impegnati a farsi promotori e garanti della carta dei valori che, come anticipato, costituirà l’ispirazione per l’elaborazione delle linee guida che le aziende del laboratorio saranno chiamate a darsi. Nell’espressione dei facilitatori queste dieci persone saranno *agenti di cambiamento*, e in effetti si stanno impegnando in prima persona.

Le categorie che non hanno partecipato, però, sono numerose e importanti. Tra di esse ci sono proprio quei bottegai che invece si sono sentiti minacciati dal processo. Le associazioni, che per contenziosi con la pubblica amministrazione del tutto estranei al progetto, hanno concesso solo due *focus group* e non hanno mai partecipato agli incontri. I giovani, il cui interesse gli stessi facilitatori confessano di non aver saputo catturare. Infine, i politici: l’assessore competente non era presente all’Ost, il sindaco ha fatto solo un breve atto di presenza, e oltre all’assessore per le pari opportunità, nessun altro vi ha preso parte.

Sangimignano è un’esperienza partecipativa che, pur nascendo da preoccupazioni di ordine principalmente economico, si presenta come molto *comunitaria* e lontana dagli eventi da grande metropoli. Essendo stata realizzata da facilitatori molto giovani, che si sono

autodefiniti *junior della partecipazione*, risulta forse difficile parlare di severi criteri di inclusione. Forse c'è stata pure una certa disinvoltura nell'utilizzo delle tecniche, ma da parte di tutti si avverte forte e chiara una gran voglia di fare, di realizzare, e soprattutto di incontrarsi.

Documentazione.

<http://www.regione.toscana.it/partecipazione/> (Esperienze Regionali - Siena)

<http://www.nuovomunicipio.org/documenti/partoscana/partintoscanaxPRIN.pdf> (pp. 87-92)

11. Terni. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche

“E’ un’esperienza di assoluto spessore. Questo percorso di trasparenza ha contribuito a rasserenare i genitori. Come rappresentante di un’associazione di consumatori sono soddisfatto”.

E’ un pomeriggio a metà di marzo 2007 e il vicepresidente regionale della Lega consumatori, l’avvocato Massimo Longarini, non potrebbe essere più chiaro. Il percorso inclusivo incentrato sul servizio di refezione scolastica promosso dal Comune di Terni ha raggiunto i suoi obiettivi. Concordano anche i due rappresentanti dei genitori presenti; Giorgio Leti afferma:

“Si è fatto un bel passo avanti, un buon lavoro”;

mentre Ambra Franchi aggiunge:

“Non mi aspettavo tutto questo... il progetto è certamente riuscito”.

Si tratta delle conclusioni emerse durante la riunione convocata dalla dirigente della Direzione servizi scolastici e sociali del Comune di Terni Vincenza Farinelli allo scopo di visionare la versione pressoché definitiva della carta dei servizi della refezione scolastica.

Ripercorriamo il percorso che ha portato fin lì a partire dalle sue origini.

Motivi e avvio dell’esperienza.

Bisogna innanzitutto sapere che il Comune di Terni considera il proprio sistema di mense scolastiche uno dei suoi fiori all’occhiello. L’amministrazione ha infatti scelto di mantenere le cucine nelle scuole: in tutto ne sono presenti circa una quarantina che servono le scuole materne, elementari e medie della città. Nelle scuole materne, le cucine sono gestite da personale comunale, mentre nelle scuole elementari che hanno il tempo pieno, la fornitura degli alimenti e la loro preparazione sono garantite da un’azienda vincitrice di un appalto

triennale. Questa azienda si occupa anche di trasportare i pasti cucinati presso un numero più limitato di scuole che hanno un solo rientro pomeridiano settimanale per i propri allievi.

La scelta di mantenere le cucine in loco è certamente onerosa per l'amministrazione dal punto di vista economico, ma serve a garantire pasti più freschi e anche più flessibili. Certo, si tratta di una scelta che, dall'esterno, può apparire scontata. E, forse, non ricevere il giusto apprezzamento nemmeno dagli stessi genitori dei bambini.

Se queste sono le convinzioni, e anche un po' i crucci, di amministratori e funzionari dei servizi scolastici - a cui si deve aggiungere la dietista che collabora stabilmente con il comune - la situazione che si crea a partire dalla metà del 2003 in una scuola elementare induce ad imboccare, con un certo coraggio, una strada nuova nei rapporti, in particolare, con i genitori.

Ciò che succede in questa scuola è presto detto. Il gruppo di genitori - in genere da 2 a 4 - che fa parte della commissione mensa dimostra un notevole attivismo, attuando vere e proprie ispezioni, anche non concordate, della cucina e della dispensa. Emerge qualche limitato scostamento tra gli alimenti previsti dal capitolato d'appalto e quelli forniti dall'azienda. Ma è in particolare una fesa di tacchino scaduta che fa scoppiare il caso.

Si tratta di una fesa ancora confezionata e che, proprio perchè scaduta, non sarebbe, con ogni probabilità, mai passata dalla dispensa alla padella e ai piatti dei piccoli utenti. Ma è sufficiente a far nascere dubbi e sospetti e a diffondere incertezze e preoccupazioni, specie dopo che la vicenda finisce sui giornali. La Lega consumatori, a cui il gruppo di genitori si rivolge, inizia ad occuparsi della questione con un atteggiamento piuttosto intransigente che non esclude il ricorso a vie legali nei confronti dell'azienda che gestisce le mense e della stessa amministrazione comunale.

E' Vincenza Farinelli all'inizio del 2005 a proporre una possibile via di uscita.

Ha appena preso parte ad un seminario dedicato ai processi inclusivi realizzato a Terni nell'ambito del Programma Cantieri promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Seminario in cui si è sottolineato come le situazioni problematiche, in cui le parti anziché dialogare nel merito rischiano di entrare in una spirale di scontro, sono un ottimo motivo per avviare percorsi partecipati.

C'è poi da aggiungere che l'appalto triennale è in scadenza ed entro il successivo mese di giugno il comune deve pubblicare un nuovo capitolato.

Perché, dunque, non costituire un gruppo di lavoro allargato che tenti di definire in termini condivisi caratteristiche degli alimenti, garanzie di qualità e criteri di valutazione da inserire nel capitolato tecnico del nuovo appalto? E, allo stesso tempo, provi a ragionare sulle funzioni delle commissioni mensa e sulle stesse modalità di collaborazione con l'amministrazione comunale?

Il tempo è poco, ma la proposta trova da subito l'appoggio dell'amministrazione. Il progetto è presentato nel corso di due riunioni rivolte rispettivamente ai capi di istituto e ai genitori che fanno parte di tutte le commissioni mensa - circa una quarantina - delle scuole cittadine. A questi ultimi è chiesto di eleggere 4 rappresentanti che prendano parte al gruppo di lavoro.

Siamo a marzo 2005 e il gruppo viene ufficialmente costituito con un provvedimento amministrativo della Direzione servizi scolastici. Per il comune vi prendono parte oltre alla dottoressa Farinelli che coordinerà l'intero percorso, un altro funzionario dei servizi scolastici, la dietista e un funzionario della direzione che si occupa di appalti e contratti. I genitori coprono le diverse tipologie di servizio di refezione scolastica presenti in città: un genitore proviene da una scuola con mensa gestita da personale comunale; un altro genitore, da una scuola in cui la mensa è appaltata a personale esterno; un terzo genitore, da una scuola con un solo rientro settimanale in cui i pasti sono trasportati; il quarto genitore, infine, proviene dalla scuola elementare in cui è nato il caso. Del gruppo fanno inoltre parte l'azienda sanitaria locale con un tecnico del Dipartimento di prevenzione e la Lega dei consumatori, con il suo vicepresidente regionale.

La definizione del nuovo capitolato d'appalto.

Il 6 aprile 2005 si tiene la prima riunione del gruppo di lavoro. E' una riunione piuttosto breve, circa un'ora, che serve a strutturare il percorso successivo. Si costituiscono due sottogruppi che lavoreranno in parallelo, dedicandosi rispettivamente alle caratteristiche qualitative da richiedere per gli alimenti e alle previsioni da inserire nel testo del capitolato, con particolare riferimento all'individuazione dei parametri utili a valutare le offerte presentate dalle aziende concorrenti.

Ad entrambi i sottogruppi prenderanno parte un paio di genitori, oltre ad un funzionario comunale; al primo di essi, inoltre, parteciperanno anche la dietista e il tecnico dell'azienda sanitaria; al secondo, il funzionario esperto di appalti. Si decide, inoltre, che ciascun sottogruppo utilizzerà come testo di base il capitolato dell'appalto in scadenza e potrà proporre correzioni ed integrazioni, da motivare adeguatamente. Visti i tempi molto ristretti si prevede che si terrà una riunione conclusiva di tutto il gruppo di lavoro il 26 aprile.

Ci sono, insomma, solo 20 giorni di tempo. E il capitolato dovrà essere in ogni caso definito dall'amministrazione, anche in assenza di un accordo.

Sono vincoli che, probabilmente, diventano una risorsa. Inducono infatti a concentrarsi sul merito, evitare le tattiche diversive, puntare ad un accordo che avvicini le posizioni.

Ma, oltre a questi vincoli c'è un aspetto forse ancora più importante da considerare: il ruolo degli esperti. La dietista, il tecnico dell'azienda sanitaria, il funzionario della Direzione appalti, ciascuno sul proprio terreno, interloquiscono con i genitori, traducono le loro richieste in specifiche tecniche e, nel caso non le ritengano pertinenti o adeguate, ne spiegano con competenza i motivi. Nell'eventualità in cui siano sollevate questioni che non conoscono a fondo si impegnano ad approfondirle e a riportarle sul tavolo. In breve, danno e ricevono fiducia. In tal modo lo stesso processo si legittima. E cammina.

Cammina con la velocità necessaria. Ciascuno dei due sottogruppi si vede due volte prima della riunione conclusiva di fine mese. Sono riunioni tenute nel pomeriggio presso la sede dei Servizi scolastici del comune. Hanno una durata non superiore alle 2 ore e un funzionario comunale elabora subito dopo una sintesi scritta. Sintesi che è inviata anche al vicepresidente della Lega consumatori, che, puntualmente, risponde con osservazioni e richieste. E', insomma, la posta elettronica che, in questo caso, svolge un ruolo cruciale, tenendo aperto un importante canale di comunicazione. Come previsto, la riunione di fine aprile consente di licenziare un testo integrato e corretto in alcune parti e con qualche interessante novità rispetto al capitolato precedente.

Più in particolare, i nodi su cui si è concentrata la discussione sono principalmente due.

Il primo riguarda la richiesta avanzata dai genitori di inserire nel capitolato il requisito della fornitura di alimenti biologici e di carne con un particolare certificato di qualità riconosciuto dalla legislazione nazionale. E' una richiesta che rischia di essere eccessivamente onerosa e dunque incompatibile con il tetto di spesa del comune. Ma, allo stesso tempo, è un tema ineludibile. Si fa allora strada un'ipotesi di compromesso, che alla fine viene condivisa. Come si può notare dalla Tabella 11.1, ai primi sei criteri di valutazione delle offerte già previsti nel precedente capitolato, è aggiunto un settimo criterio che, in sostanza, premia l'azienda che preveda nei suoi menù alimenti biologici e carni certificate (la Scheda 11.1 riporta integralmente il passo del capitolato ad esso dedicato). Pur non essendo un requisito obbligatorio, ha comunque una certa importanza: è, infatti, il terzo criterio tra i sette per il peso che assume, potendo contribuire fino a circa un 13% del punteggio massimo assegnabile.

Tabella 11.1 I criteri di valutazione.

Criteri	Punteggio massimo	Peso
I) Capacità tecnica di programmazione e organizzazione	20 punti	17%
II) Prezzi unitari per tipologia di pasto (in loco e trasportato)	45 punti	39%
III) Anzianità media di servizio degli operatori	10 punti	9%
IV) Numero di operatori della ditta con titoli professionali	10 punti	9%
V) Incidenza percentuale nell'ultimo triennio delle spese della ditta per formazione e aggiornamento del personale	5 punti	4%
VI) Esperienza pregressa nel settore e fatturato annuo	10 punti	9%
VII) Prodotti biologici e carni certificate	15 punti	13%
Totale	115 punti	

Scheda 11.1 Il criterio VII – prodotti biologici e carni certificate.

Proposte migliorative rispetto alle previsioni minime di capitolato MAX 15 punti.

Si conviene di attribuire punti 15 MAX per prodotti alimentari biologici e per carni certificate IGP e DOP, in sostituzione di quelli ordinari previsti ed elencati nelle specifiche tecniche, nelle seguenti misure:

- punti 3 per ogni prodotto offerto tra i seguenti: olio, frutta, verdura, carne certificata IGP e DOP
- punti 1,5 per ogni altro prodotto offerto diverso dai prodotti sopra indicati.

Fonte: Capitolato di appalto per servizio di produzione pasti preparati in loco e trasportati presso scuole materne, elementari e scuole medie triennio A.S. 2005/2006 – 2006/2007 – 2007/2008, Comune di Terni, art. 2.

Il secondo nodo ha a che vedere con il controllo e le eventuali sanzioni della impresa appaltatrice nel caso in cui non rispetti gli impegni previsti dal capitolato. In una fase iniziale le richieste dei genitori tendono a concentrarsi sul secondo versante, puntando ad inasprire le penalità in caso di inadempienza. In questo caso la discussione aiuta non solo a trovare un compromesso, ma ad adottare un nuovo approccio.

In estrema sintesi, per un verso vengono evidenziati i limiti applicativi delle sanzioni: spesso richiedono l'avvio di procedure legali che possono implicare un lungo percorso e hanno un esito incerto. Per un altro verso, si giunge a concordare sul fatto che sia interesse comune – dei genitori e dell'amministrazione comunale, ma anche, in fondo, dell'impresa – erogare un servizio di qualità e che, forse, valga la pena concentrarsi maggiormente su ciò che può servire a questo fine, piuttosto che sulle punizioni in caso di insuccesso. A ciò si aggiunge l'intenzione da parte dell'amministrazione comunale di definire con maggiore chiarezza rispetto al passato il ruolo delle commissioni mensa, puntando a stabilire un rapporto di collaborazione più che un rapporto fra controparti.

Queste riflessioni si traducono nella scelta di elaborare la carta dei servizi. Come si può notare dalle Schede 11.2 e 11.3 che riportano alcuni passi tratti direttamente dal testo del capitolato, viene previsto che tale carta specificherà i criteri di qualità dell'erogazione del servizio oltre che il ruolo e gli strumenti delle commissioni mensa, rinviando esplicitamente, inoltre, anche a procedure di conciliazione tra le parti.

Scheda 11.2 Oneri della ditta aggiudicataria – la carta dei servizi.

Oltre a quanto descritto in altri punti del presente capitolato, la ditta aggiudicataria è tenuta a:

[...]

partecipare e collaborare con l'amministrazione comunale e con i soggetti coinvolti nel servizio di refezione alla elaborazione della carta del servizio di refezione scolastica. Tale carta conterrà i principi fondamentali del servizio di refezione, i criteri di qualità, l'organizzazione e le procedure di verifica, di controllo e di conciliazione.

Fonte: Capitolato di appalto per servizio di produzione pasti preparati in loco e trasportati presso scuole materne, elementari e scuole

Scheda 11.3 Le procedure di controllo – il ruolo delle commissioni mensa.

L'amministrazione comunale intende inoltre avvalersi dell'ausilio di apposite commissioni mensa [...]. Tali organismi, che agiscono sotto il coordinamento e la guida dell'amministrazione comunale possono svolgere sopralluoghi previo accordo con il personale comunale, in qualsiasi momento, per la osservazione, raccolta di dati ed informazioni e per rilevazioni circa la qualità dei pasti forniti presso le mense scolastiche (refettori e cucine). L'attività delle commissioni mensa è svolta secondo apposite modalità e strumenti contenuti nella carta dei servizi [...].

Fonte: Capitolato di appalto per servizio di produzione pasti preparati in loco e trasportati presso scuole materne, elementari e scuole

L'aggiudicazione dell'appalto e la carta dei servizi.

Nel corso del mese di settembre 2005 una specifica commissione nominata dal comune valuta le due offerte delle aziende ammesse a partecipare alla gara di appalto.

E' da sottolineare che l'appalto viene aggiudicato all'azienda che ha previsto nella sua offerta la fornitura di alcuni alimenti biologici e certificati, pur non presentando la richiesta economica più bassa. Il criterio premiante inserito nel capitolato sembra, insomma, effettivamente aver avuto una influenza significativa nell'indirizzare l'assegnazione dell'appalto.

Nel successivo mese di febbraio 2006 prende avvio il percorso per la definizione della carta dei servizi. Il gruppo di lavoro, integrato da un rappresentante dell'azienda vincitrice dell'appalto, si riunisce tre volte, giungendo ad elaborare una prima versione della carta.

Questa bozza è presentata e discussa all'inizio di maggio in una riunione allargata a tutti i componenti delle commissioni mensa degli istituti scolastici cittadini. Una versione ulteriormente integrata è in seguito inviata a tutti i dirigenti scolastici, con la richiesta di presentarla e discuterla autonomamente con insegnanti e genitori.

A partire da settembre 2006 il lavoro si sposta sulla parte grafica che, come visto, si conclude nel marzo 2007 con la presentazione al gruppo di lavoro di una copia a stampa.

Le novità contenute nella carta sono in particolare due.

La prima riguarda le schede di monitoraggio della qualità del servizio di refezione. Tali schede sono state formalizzate in termini condivisi anche con l'azienda, concordandone inoltre le modalità di utilizzo da parte delle commissioni mensa nell'ambito di sopralluoghi da realizzarsi in accordo con l'amministrazione comunale. Il loro *format* è integralmente riportato nel testo della carta.

La seconda definisce con maggiore chiarezza le regole di composizione delle commissioni. In particolare viene prevista la costituzione di una commissione per ciascuna istituzione scolastica - che può comprendere al suo interno scuole di diverso ordine, dalle scuole materne, alle scuole medie - e che i componenti siano compresi tra un numero minimo e un numero massimo in ragione dei diversi ordini di scuola rappresentati.

Va infine sottolineato come le caratteristiche qualitative degli alimenti e i criteri di qualità previsti per le mense in appalto sono stati progressivamente estesi anche alla quota di mense gestite direttamente dal comune con proprio personale.

Qualcosa è cambiato.

Come visto, l'esperienza è riuscita nei suoi obiettivi di merito. Definire in termini condivisi il capitolato di appalto. E, poi, elaborare una carta dei servizi: obiettivo che è stato definito lungo il percorso.

Oltre a questo, tuttavia, sembra essere successo anche qualcos'altro. Qualcosa che ha a che vedere con la capacità di comunicare e anche con la fiducia tra amministrazione comunale, figure tecniche e utenti.

Ce lo spiega Vincenza Farinelli a cui, per concludere, lasciamo direttamente la parola:

“Mi viene da fare un paragone. Quando scoppiò il caso di mucca pazza abbiamo dovuto fronteggiare decine di persone che si rivolgevano direttamente al nostro ufficio chiedendo che la carne fosse tolta dal menù delle scuole. Contemporaneamente al lavoro sulla carta dei servizi è scoppiato il caso dell’influenza aviaria. Ed è bastata una riunione con il gruppo di lavoro: il canale ha funzionato benissimo, non abbiamo ricevuto una sola lamentela nei nostri uffici.”

12. Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica

“Sondaggi informati: esordio italiano con la Regione Lazio”: siamo a Roma, nei primi giorni di dicembre 2006, e questo è il titolo che campeggiava sui manifesti pubblicitari di presentazione dell’esperienza che stiamo per raccontare. Il sondaggio informato e partecipato che si è tenuto a Roma è stato il primo ad essere realizzato in Italia: ha utilizzato il metodo del *Deliberative polling* ideato da James Fishkin, dell’Università di Stanford e consolidato da importanti esperienze decennali in realtà diverse (dalle presidenziali americane ai referendum europei, fino alle politiche di amministrazione locali e temi controversi di rilevanza nazionale). I cittadini che vi hanno preso parte hanno discusso per un’intera giornata di alcuni fra i temi più caldi dell’agenda politica regionale.

La sperimentazione è dovuta all’iniziativa forte della *leadership* politica: quella del presidente della Regione Lazio, Piero Marrazzo e dell’assessore al bilancio, alla programmazione economico-finanziaria e alla partecipazione Luigi Nieri, che ha beneficiato, per la sua realizzazione, della collaborazione della rivista *Reset*, diretta da Giancarlo Bosetti e dell’Istituto per gli studi sull’opinione pubblica (Ispo). Ma come è nata l’idea? E cosa è successo di interessante? Lo abbiamo chiesto a due protagonisti che da vicino hanno seguito tutta l’iniziativa: il collaboratore di Luigi Nieri per tutte le questioni riguardanti la partecipazione in Regione Lazio Mauro Riccardi, e il referente di *Reset* Mauro Buonocore che ci hanno raccontato molti dettagli significativi, che ripercorreremo insieme.

Il sondaggio informato: perché no?

Piero Marrazzo e Luigi Nieri, sono entrambi convinti che la partecipazione dei cittadini nella elaborazione delle scelte economiche e finanziarie sia un fattore decisivo per migliorare il processo decisionale e scelgono di coinvolgere attivamente i cittadini per la definizione di scelte strategiche di spesa e investimento. In realtà, la Regione Lazio, nel corso del 2006, ha già realizzato un percorso di partecipa-

zione strutturato in incontri allargati su tutto il territorio regionale dove le proposte di programmazione economico finanziaria regionale sono state presentate e discusse non solo con gli amministratori locali, ma con tutti gli interessati al tema. I processi messi in campo, tuttavia, finivano per coinvolgere sempre le associazioni, i cittadini singoli *storicamente* più informati e attivi, coloro cioè che solitamente già partecipano.

Da qui l'idea di sperimentare un modo ancora diverso e innovativo per discutere e confrontarsi su questioni concrete e il sondaggio informato, conosciuto grazie al contributo di Reset, è sembrato potesse soddisfare proprio l'esigenza di allargare e diversificare, attraverso la selezione casuale del campione, la platea di cittadini che partecipano. Inoltre, intorno alla questione delle decisioni di bilancio e al nodo critico della spesa sanitaria regionale molto alta e fuori controllo era necessario trovare *qualcosa* di diverso da fare anche per sensibilizzare l'opinione pubblica su alcuni aspetti in gioco. E così è stato possibile organizzare questa nuova esperienza, grazie anche al prezioso contributo di alcuni sponsor¹.

In sintesi, la Regione Lazio ha raccolto l'opinione dei cittadini selezionati dal sondaggio iniziale, riguardo determinati argomenti e successivamente, al termine di un articolato processo dialogico che ripercorreremo tra poco, ha nuovamente proposto gli stessi quesiti osservando alcune variazioni nelle preferenze espresse. Ma come vedremo, il punto interessante non è tanto, o non soltanto, l'aspetto del mutamento di opinione, c'è dell'altro. Ma andiamo per piccoli passi. A cosa hanno partecipato di preciso i cittadini del Lazio? E come?

La Tabella 12.1 ci aiuta nel fissare alcune informazioni iniziali riguardo la realizzazione del sondaggio.

¹ Ad esempio, la Coop, che ha messo a disposizione il buono spesa di 100 euro dato ai cittadini come contributo per la partecipazione all'evento, ma anche Dexia (gruppo bancario multispecialistico), Banche di credito cooperativo e E Polis Roma (quotidiano).

Tabella 12.1 Il sondaggio.**Informazioni di sintesi**

Soggetto realizzatore: Ispo srl (su incarico della Regione Lazio)
Tipo e oggetto del sondaggio: sondaggio di opinione a livello regionale
Metodo di raccolta delle informazioni: Cati (<i>Computer assisted telephone interview</i>)
Universo di riferimento: popolazione laziale dai 18 anni in su (4.400.000 individui circa)
Campione: rappresentativo della popolazione laziale dai 18 anni in su per genere, età, provincia, ampiezza comune, condizione professionale, titolo di studio
Estensione territoriale: regionale (Regione Lazio)
Consistenza numerica del campione: 2000 casi
Elaborazione dati: Spss
Periodo / date di rilevazione: 1000 casi 16 - 17 novembre 2006; 1000 casi 23 - 25 novembre 2006

Attraverso il contributo di Ispo si è definito un primo campione della popolazione laziale di duemila persone che sono state raggiunte telefonicamente e intervistate sui temi oggetto del sondaggio. Al termine dell'intervista è stato chiesto a ciascun intervistato di manifestare il proprio interesse a partecipare all'evento nella giornata di domenica 3 dicembre, presso il palazzo della Regione Lazio, a Roma.

In base alle risposte positive raccolte sono state sorteggiate circa 150 cittadini. Ciascuno di essi ha ricevuto a casa del materiale informativo (predisposto dalla stessa Regione Lazio, in collaborazione con Reset e Ispo) ed è stato richiamato pochi giorni prima della giornata programmata per verificare che si ricordasse dell'iniziativa.

È arrivato il momento: la giornata di domenica 3 dicembre.

Quando abbiamo chiesto a Mauro Riccardi e Mauro Buonocore quale sia stato il momento più difficile di tutto il processo, entrambi non hanno avuto esitazioni: è stata la mattina del fatidico giorno. La paura che i cittadini non arrivassero è stata molto forte, così come anche la paura dell'ignoto: la possibilità, insomma, di non riuscire a fronteggiare difficoltà impreviste e in fondo imprevedibili visto che si trattava di una prima volta. Nei giorni immediatamente precedenti, i cittadini hanno chiamato in regione per avere informazioni sulla bontà dell'invito ricevuto, a cui guardavano con diffidenza perché non sapevano esattamente di cosa si trattava e questo non faceva che aumentare le incertezze e le ansie dell'ambiente.

Comunque, alla fine il momento è arrivato e intorno alle 9-30 i cittadini si sono presentati nella sede della Regione Lazio, a Roma, sono stati accolti e si sono registrati. Questo è stato un momento molto delicato e forse tra i più emozionanti. Gli organizzatori infatti, che fino alla fine hanno temuto il peggio: "ci chiedevamo cosa avremmo fatto se fossero venuti in pochi", hanno dovuto invece fronteggiare l'arrivo dei *molti*, purtroppo tutti assieme! Qualche tensione e

qualche esitazione organizzativa nel momento iniziale e più delicato, che sicuramente l'esperienza avrebbe consentito di evitare o almeno di risolvere con maggiore spigliatezza, ma niente che alla fine non si sia risolto bene.

Dopo questi primi passi la giornata è entrata nel vivo nell'aula comune, dove c'è stata una rapida introduzione collettiva all'evento dal personale dell'accoglienza a tutti i partecipanti che subito dopo sono stati divisi in gruppi da 15, ciascuno con un facilitatore che animava e regolava il dibattito sui temi oggetto del sondaggio. Da questa discussione dovevano emergere un paio di domande condivise dai componenti del gruppo da proporre agli esperti intervenuti nella sessione comune.

La prima delle due sessioni di lavoro ha riguardato il tema della sanità. Alle 10 i gruppi si sono raccolti ed hanno discusso sul tema elaborando le domande condivise da sottoporre agli esperti, nella successiva assemblea plenaria che è iniziata alle 12 (dopo un *coffee break*) e si è conclusa alle 13-30 per permettere al gruppo di raccogliersi per esprimersi sugli esiti dell'assemblea fino al pranzo delle 14.

La seconda sessione invece, nel pomeriggio, era dedicata al tema della finanza etica e degli investimenti della Regione Lazio e ha seguito la stessa articolazione (dalle 15 alle 16-30 discussione in gruppi, poi *coffee break* fino all'inizio della plenaria con gli esperti prevista dalle 17 alle 18-30 e poi di nuovo riunione dei gruppi per le riflessioni finali), fino alle 19, quando i partecipanti (119 su 122 che hanno preso parte all'evento, ma non fino alla conclusione dell'intera giornata) hanno risposto nuovamente alle domande iniziali, compilando il questionario. I risultati finali sono stati considerati nella proposta di bilancio formulata dalla giunta regionale e riassunti in un rapporto di sintesi, allegato allo stesso documento presentato dalla giunta al consiglio, per l'approvazione. Ma di che cosa hanno parlato i cittadini fra loro?

Le informazioni: il materiale predisposto e gli esperti.

Nel documento informativo inviato ai partecipanti venivano presentati i temi scelti dalla Regione Lazio: sanità e finanza etica. Per quanto riguarda il primo tema, tutte le proposte analizzate attraverso il sondaggio (vedi Tabella 12.2) hanno ruotato attorno a questa domanda: si possono ridurre le spese e migliorare la sanità?

Tabella 12.2 Sanità.**Proposte nel sondaggio**

Diminuzione dei posti letto disponibili negli ospedali

Obbligo di prescrizione del farmaco generico

Riduzione delle liste di attesa attraverso il potenziamento del servizio pubblico

Per quanto riguarda la finanza etica e gli investimenti della regione, la domanda di fondo per le proposte avanzate era questa: come, in cosa investire i soldi ricavati dall'emissione di bond etici regionali? Anche qui, per sintesi, ricorriamo alla Tabella 12.3:

Tabella 12.3 Finanza etica.**Proposte nel sondaggio**

Ristrutturazione delle scuole

Risanamento delle risorse idriche

Miglioramento dei trasporti nel rispetto dell'ambiente

Potenziamento della raccolta differenziata

Il documento - predisposto ricordiamo dagli esperti della regione, di Reset e Ispo - appare semplice alla lettura, si è scelta la strada della immediatezza e della semplificazione massima delle informazioni, forse a tratti persino eccessiva, nonostante si considerino alcune componenti importanti del campione (età e livello di istruzione).

Dopo aver letto il documento, i partecipanti avevano la possibilità di saperne di più attraverso il confronto reciproco e soprattutto con gli esperti, che avevano un tempo standard a disposizione per rispondere, scandito da un moderatore che ricordava loro i tempi, stabiliva il turno di parola e invitava gli *evasivi* a rispondere nel merito. Ma chi erano questi esperti?

Il panel degli esperti è stato costruito in maniera un po' diversa nelle due sessioni. Si trattava comunque di esperti sia esterni che interni alla regione. Durante il confronto sul tema della sanità, erano presenti entrambe le voci, sia i pro che i contro rispetto alle proposte presentate. Durante la sessione dedicata ai *bond* etici, l'obiettivo del dibattito con gli esperti era differente: i cittadini avrebbero dovuto esprimere una preferenza di investimento in riferimento alle 4 proposte, stilando una classifica di gradimento tra le opzioni presentate. Il dibattito, quindi, in questo secondo caso, è stato finalizzato a realizzare una competizione fra argomenti proposti piuttosto che favorire, come nel caso della sanità, una maggiore completezza delle informazioni trasferite ai cittadini.

Riguardo l'aspetto informativo (documento predisposto e scelta degli esperti), tuttavia, rimane qualche dubbio: il compito di bilanciare le informazioni è stato lasciato prevalentemente allo stesso ente regionale, che non era totalmente neutrale rispetto agli argomenti affrontati. Perché se è vero che da un lato l'autorevolezza istituzionale era marcata, ed il forte impegno politico assunto inizialmente si è tradotto in ascolto reale e concreto dei risultati finali, dall'altro lato può manifestarsi qualche dubbio sulla parzialità degli argomenti offerti e di una non completa esposizione dei punti di vista e delle ragioni offerte ai cittadini.

I partecipanti e il lavoro nei gruppi.

Comunque, come abbiamo anticipato nelle battute iniziali di questo racconto, oltre le statistiche del sondaggio di importante c'è altro. C'è il gruppo. Circa 15 persone scelte casualmente, che hanno portato ricchezza e diversità di punti di vista all'interno della discussione. Una discussione, un dibattito spontaneo, aiutato dai facilitatori presenti ad ogni tavolo, con un ruolo molto importante: non dovevano condizionare il contenuto della discussione né commentare il merito degli argomenti e delle ragioni portate dai cittadini impegnati nei lavori del gruppo, ma aiutare il dialogo e la comprensione reciproca, facilitare per quanto possibile la predisposizione all'ascolto attivo e cercare di far parlare tutti, soprattutto i più timidi e restii. Lo stesso J. Fishkin ha curato personalmente la loro formazione, fissando le caratteristiche di un lavoro di gruppo tipico del sondaggio, diverso da quello di altri laboratori di partecipazione.

La qualità della discussione è stata molto alta: le persone selezionate tendono molto spesso ad autoinformarsi e a prepararsi per l'evento, già solo per il fatto di essere stati scelti. E nel caso che abbiamo raccontato è stato proprio così: le domande proposte stupivano perché approfondivano temi non semplici e perché il livello medio di istruzione dei presenti non era elevato e c'erano molte persone anziane, che tra l'altro erano proprio quelle più partecipi.

E alla fine?

Entrambi gli intervistati, che come visto hanno curato l'organizzazione del sondaggio, concordano nell'esprimere molta soddisfazione per l'evento. Gli stessi cittadini partecipanti, si sono dimostrati particolarmente entusiasti dell'esperimento, basti pensare che il 96% (82% sicuramente sì e 14% probabilmente sì) di loro parteciperebbe ad un nuovo sondaggio informato². Ma non basta, cittadini normalmente disinformati su determinate questioni hanno avuto la possibilità di approfondire alcuni temi importanti e al termine della giornata ne

² Report finale elaborato da Ipsos.

sapevano molto di più. L'85% del campione ha dichiarato infatti di avere un'idea più chiara dei temi affrontati e in effetti le risposte corrette fornite in tema di conoscenza del settore sono aumentate sia nel caso della sanità che nel caso dei *bond* etici (Reset, 2007). Inoltre, grazie alla maggiore informazione, si è registrato un cambiamento di opinione tra il primo e il secondo sondaggio, come illustrato dalla Scheda 12.1.

Scheda 12.1 I principali esiti.

Alla domanda *più posti letto o poli-ambulatori sul territorio* l'86% (con un incremento dell'11% rispetto al sondaggio iniziale) si è dichiarato favorevole alla seconda ipotesi, preferendo l'assistenza ambulatoriale al tradizionale ricovero. Il 77%, invece, accetterebbe il taglio ai laboratori privati di analisi per potenziare le strutture pubbliche al fine di abbattere le liste di attesa (con un incremento del 10% rispetto al primo sondaggio).

Il 3 dicembre si è discusso anche di *bond* etico. Se la Regione Lazio emettesse titoli obbligazionari – questa la domanda rivolta al campione – come vorreste che fossero utilizzati i suoi proventi? L'81% sostiene che si dovrebbe potenziare la rete dei trasporti ecocompatibili. Segue la raccolta differenziata individuata come esigenza dal 74% della popolazione laziale per il finanziamento della quale in finanziaria sono stati stanziati 175 mln di euro nel periodo 2007-13.

Fonte: comunicato stampa emesso dalla Regione Lazio il 27 dicembre 2006 (assbilancio@regione.lazio.it).

Gli elementi evidenziati poco sopra sono interessanti, ma a noi preme anche evidenziare un altro aspetto relativo alle discussioni fra i cittadini e fra questi e gli esperti. I partecipanti hanno avuto la possibilità di parlare, di far ascoltare la propria voce, di raccontare quello che pensano e di manifestare i propri dubbi di fronte a qualcuno (altri cittadini, esperti e politici) che era lì, disposto ad ascoltare e a considerare quello che veniva detto. C'è stata la possibilità di confrontarsi, di ascoltare altre ragioni che prima non erano considerate, forse semplicemente perché non conosciute. E attraverso l'ascolto di quelle nuove ragioni, di quegli argomenti, molti hanno cambiato idea e hanno espresso nel questionario finale, preferenze diverse rispetto a quelle formulate inizialmente. In altre parole hanno messo in discussione il loro pensiero e le loro certezze, riconoscendo che forse non erano basate su presupposti corretti e che forse non tenevano conto di tante altre considerazioni possibili e valide.

Probabilmente quelle stesse persone non si incontreranno più tra loro, o forse sì, ma in fondo non è molto importante saperlo. Importante è aver dimostrato che esiste un modo diverso di fare politica e di confrontarsi con i cittadini e che certe sperimentazioni possono essere realizzate con serietà e professionalità, ma senza troppa

paura dell'ignoto. Quando molti di quei cittadini sono andati via alcuni di loro si sono scambiati numeri di telefono e hanno preso contatto con gli organizzatori, ringraziando per "essere stati considerati e interpellati dalla regione" riflettendo sulla possibilità di mettere in moto processi analoghi anche in altri contesti.

Certo, forse riuscire ad ottenere un'attenzione più accorta da parte dei media avrebbe permesso anche ad altri di beneficiare dell'esperienza e non solo ai circa 120 partecipanti diretti dell'iniziativa. Ma anche qui: l'importante è stato sperimentare (con successo) un nuovo modo per costruire la partecipazione, c'è spazio per gli aggiustamenti e per far tesoro dell'esperienza vissuta.

Documentazione.

<http://cdd.stanford.edu/docs/2006/rome-2006.pdf>

<http://www.caffeeuropa.it/demdelib/314nieri.html>

<http://www.caffeeuropa.it/demdelib/314mannheimer.html>

<http://www.sviluppo.lazio.it/html/SONDAGGIO.pdf>

Reset, n. 99, gennaio-febbraio 2007

Report finale elaborato da Ispo (per informazioni ispo@ispo.it)

13. Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio

Nella città di Roma esiste un quartiere che si chiama Quartaccio. Molti lo sapranno senz'altro, altri, anche se nati e vissuti a Roma non lo conoscono neanche di nome. Chi scrive apparteneva a questa seconda categoria di persone e quando ha incontrato la collaboratrice dell'Ufficio autopromozione sociale dell'assessorato alle periferie, sviluppo locale e lavoro del Comune di Roma Stefania Zanda è rimasta molto incuriosita dalla storia e dall'esperienza realizzata in questo quartiere ed è andata di persona a vedere cosa fosse accaduto di così importante da accendere l'entusiasmo di Stefania. Ed alla fine molto dell'entusiasmo di Stefania è risultato più chiaro. Ma lo terremo per la fine.

Da dove cominciamo?

Delle periferie romane non si finirebbe mai di parlare: percorrendole in auto, in motorino o con i mezzi pubblici si incontrano quartieri così diversi tra loro che non è possibile definirle con un paio di aggettivi. Sono così tante le periferie che è stato istituito un assessorato che si occupa esclusivamente delle problematiche legate a questi territori e Quartaccio è appunto uno fra questi. È un quartiere della periferia nord di Roma, dove tra il 2003 e il 2004 è stato realizzato un percorso di partecipazione per formulare una proposta di contratto di quartiere e dove, sull'onda di quei primi risultati si è deciso di non disperdere quel che era stato fatto e di continuare nel processo di partecipazione avviato allora con cittadini, le associazioni e istituzioni locali.

L'ufficio che ha realizzato l'animazione territoriale a Quartaccio (e in altri cinque quartieri periferici) si occupa di promuovere attraverso la sua programmazione interventi di tipo economico-imprenditoriale. Tuttavia, gli interventi promossi dall'ufficio non riuscivano a trovare *terreno fertile* in alcune periferie romane. Probabilmente perché si tratta di territori dal tessuto sociale particolarmente debole che non riescono ad attivarsi in senso imprenditoriale: insomma, ci sono quartieri periferici in cui nessuno presenta progetti di impresa in risposta ai bandi predisposti negli anni dall'ufficio. A questo punto si

è deciso di sperimentare un'idea: a seguito di un'analisi basata su indici di qualità e di quantità¹ sono stati scelti sei territori specifici, Tor Bella Monaca, Corviale, San Basilio, Acilia, Laurentina e Quartaccio ed è stato formulato un bando finalizzato alla sensibilizzazione e animazione del territorio. Si è tentato, in altre parole di ricomporre il tessuto sociale di quei luoghi attraverso l'animazione per poter intervenire successivamente a livello economico. Animare il territorio e creare dei luoghi dove si discute, si partecipa e si comprende quello che l'amministrazione vorrebbe realizzare. Stefania ha precisato così il suo punto di vista:

“se noi riusciamo a fare capire agli abitanti di un quartiere l'importanza, ad esempio, della cura dei propri spazi facendoli intervenire nel merito delle scelte che li riguardano, e quindi attraverso processi partecipativi di inclusione sociale, le cose riescono molto meglio. I territori che oggi osserviamo sono cresciuti e, anche se un anno è poco, in alcuni quartieri ora si possono predisporre interventi di tipo economico”.

L'esperienza dei punti animazione inizia a novembre 2006 (dopo l'espletamento delle gare di assegnazione dei servizi di animazione territoriale), quando diventano operativi tutti i punti animazione nei territori individuati e quindi inizia l'avventura (o per certi aspetti prosegue) in quel di Quartaccio, che sarà il quartiere su cui concentreremo la nostra analisi.

I punti di animazione hanno rappresentato il *punto di riferimento* per la comunità locale sensibilizzando i diversi attori su obiettivi di sviluppo locale promuovendo attività culturali e d'intrattenimento, coinvolgendo i cittadini del quartiere nella ricerca e nella comprensione dei bisogni effettivi.

Il quartiere Quartaccio era caratterizzato da una scarsa offerta di servizi sociali ed economici e da un legame debole con le istituzioni comunali. I problemi più grandi nel quartiere sono soprattutto quelli legati al disagio abitativo - non dimentichiamo che Quartaccio nasce sul finire degli anni '80 da un'occupazione generale di alloggi comunali ('88) - e fino ai primi anni del 2000 non offriva alcun tipo di servizi né godeva di spazi e luoghi di aggregazione. Negli ultimi anni qualcosa si è messo in moto, ma si doveva fare altro. Da questo l'idea di creare un luogo, una struttura che fosse riconoscibile e riconosciuta dai cittadini come il luogo delle *istituzioni che aiutano*, nel nostro caso a ridurre il disagio sociale per poter poi intervenire e far decollare economicamente il territorio.

L'amministrazione comunale allora, ha deciso di rilevare un casale in stato di abbandono, all'interno del quale, dopo importanti ristrutturazioni che lo hanno reso fruibile (e molto bello) si è localizzato il punto animazione che è divenuto - come vedremo più avanti - uno

¹ La scelta dei territori su cui intervenire è avvenuta anche in relazione ai risultati emersi dall'applicazione dell'art. 14 legge 266/97 che concede agevolazioni per la nascita di nuove imprese. Nei territori scelti, risultava praticamente nullo l'utilizzo di tale strumento agevolativo.

spazio vissuto dai cittadini, un contenitore di proposte e di elaborazioni sul campo.

Ma è prima del casale (inaugurato con una grande festa il 26 marzo 2006), che è stata realizzata la vera animazione, come ci ha raccontato una delle operatrici che ha gestito il punto di animazione territoriale di Quartaccio Manuela Solidani e che si è sviluppato il momento più faticoso dell'esperienza, ma anche forse il più incisivo². Non avere a disposizione un posto dove organizzare gli incontri ha voluto dire creare degli sportelli itineranti (con cui si fornivano innanzitutto informazioni sulla casa e il territorio e di orientamento al lavoro), si allestivano assemblee nel quartiere, tra la gente e si davano comunicazioni e ci si faceva conoscere attraverso chiacchierate durante le passeggiate di quartiere. Si raccontava quello che il Comune di Roma, attraverso il gruppo di operatori stava realizzando e cominciava quindi a lasciare in giro il seme della partecipazione.

Insomma, qui si è trattato di costruire l'identità collettiva di un quartiere a partire dal senso di appartenenza dei singoli cittadini, che sono stati letteralmente tirati fuori dalle proprie case, fermati per la strada e coinvolti in un progetto che è diventato ogni giorno di più il *loro* progetto. Difficile parlare di tecniche e strumenti perché qui tutto è stato molto informale, organizzato e gestito da associazioni e persone del posto, che a Quartaccio sono cresciute o che comunque vivono lì da tempo.

Cosa abbiamo fatto con i cittadini?

I servizi.

Durante le attività di strada, gli operatori incontrando i cittadini hanno sviluppato diversi momenti assembleari durante i quali sono stati approfonditi i temi del progetto e rilevate problematiche locali. Per far conoscere il programma di lavoro e le iniziative in campo sono state realizzate anche diverse feste di intrattenimento ludico e culturale. Il gruppo di operatori di strada (come amano definirsi) che ha gestito il progetto ha da subito cercato di offrire i servizi necessari ai cittadini, seguendo i bisogni manifestati dagli stessi durante le attività di strada. Sono stati creati sportelli informativi (prima itineranti, come abbiamo detto e poi, nel casale quando questo è stato completato) su tematiche richieste dai residenti (casa, territorio, lavoro). Più precisamente lo sportello orientamento, con il progetto di mediazione sociale, ha lavorato alla costruzione di una mappa di servizi socio-sanitari presenti sul territorio di Roma Nord, aiuta i cittadini nella compilazione del *curriculum* e li orienta verso il Centro di orientamento e lavoro (Col) di Decio Azzolino.

² Le due associazioni che hanno gestito il punto di animazione territoriale sono Associazione gruppo di iniziativa sociale Marameo e Vivere al Quartaccio.

Poi è stato istituito lo sportello legale, che fornisce ogni tipo di consulenza e lo sportello casa e territorio, che segue i cittadini nei rapporti con la ditta Romeo che ha in gestione l'edilizia popolare del quartiere sostenendo percorsi di partecipazione locale, attivando le risorse e le potenzialità del territorio oltre che aiutando i cittadini a compilare i *reddituai*³.

Insomma, lo sforzo grande, di offrire sostegno ai cittadini, è stato fatto anche attraverso una attività di coordinamento interistituzionale, mettendo a rete servizi presenti sul territorio allargato e non facilmente riconoscibili nel quartiere di Quartaccio (ad esempio il Col) e offrendone di nuovi, che si basassero sulle necessità espresse dai cittadini.

Le occasioni per stare insieme.

In questo territorio il punto animazione ha lavorato soprattutto per la costruzione di un'identità locale e per fare questo bisognava che gli abitanti trovassero dei momenti per frequentare un luogo nuovo e inizialmente poco amichevole, proprio perché sconosciuto. Nel periodo estivo il punto animazione, ogni mercoledì, ha proposto una rassegna cinematografica dal titolo *Cinema sotto le stelle*. Poi è iniziato anche il lavoro con il laboratorio territoriale comunale, dove si sta progettando di iniziare un processo di partecipazione attiva con i cittadini per decidere insieme la progettazione del centro culturale finanziato dalla Regione Lazio e mettere in atto gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei lotti e la riqualificazione degli spazi verdi finanziata dal Comune di Roma.

L'attenzione alla vita culturale del quartiere è stata molto attenta a differenziare e a creare iniziative specifiche per le diverse fasce di età degli abitanti del quartiere. Ad esempio, in collaborazione con il progetto di mediazione sociale, tutti i venerdì pomeriggio dello scorso anno sono state organizzate delle attività ricreative e culturali per persone di oltre 50 anni. Si tratta di momenti di confronto e di gioco per condividere insieme interessi comuni.

Durante i mesi estivi è stato realizzato (in collaborazione con il Municipio Roma XIX) un torneo di calcio a otto *il calcio è solo un gioco* a cui hanno partecipato due squadre del quartiere ognuna composta da 15 ragazzi tra i 16 e i 24 anni. Il punto animazione ha accompagnato i ragazzi durante le trasferte, ha ospitato le riunioni di organizzazione per il torneo ed ha aiutato i giovani componenti delle squadre ad avviare i contatti con l'associazione sportiva *Primavalle*, per usufruire del campo di gioco durante le partite disputate in casa. Le squadre che hanno partecipato al torneo erano 8 provenienti dalle diverse periferie di Roma. Grazie a questa collaborazione il punto animazione è riuscito ad entrare in contatto con molti giovani adulti, che incuriositi dalle attività del progetto hanno cominciato a fre-

³ E tutti gli altri moduli relativi al settore case ed edilizia.

quentare il casale partecipando all'organizzazione delle attività e collaborando anche alla manutenzione dello stesso. Manuela, tra l'altro, racconta con molto orgoglio che i vincitori del torneo *il calcio è solo un gioco* hanno potuto partecipare alla VII edizione di *Action week* la settimana europea d'azione contro il razzismo e la discriminazione nel calcio organizzata dalla Fare (Football against racism in Europe), il comitato di Roma dell'Unione italiana sport per tutti (Uisp) ha realizzato un triangolare di calciotto all'interno dell'Istituto di pena minorile di Casal del Marmo. Sul campo del carcere minorile si sono affrontate le squadre del *Spqr Quartaccio* (Sono perdenti questi razzisti) dell'Istituto universitario di scienze motorie (Iusm) e i padroni di casa de il *Casale*.

Figura 13.1 Il piazzale del *casale*.



Ad agosto inoltre è stato bandito il concorso letterario e fotografico dal titolo *La mia periferia*. L'obiettivo è stato quello di stimolare la creatività, la comunicazione e la partecipazione nella periferia romana, per creare occasioni, favorire la ricostruzione del senso di appartenenza al territorio, promuovere la conoscenza delle risorse locali valorizzando il *capitale territoriale* di Quartaccio.

Insomma, tutto il lavoro fatto, con lo scopo principale di rafforzare la consapevolezza degli abitanti del quartiere ha avuto il suo momento *clou* con una bella idea: era necessario conoscere i cittadini, i loro problemi nel vivere il quartiere, ma anche conoscere il loro giudizio sulle trasformazioni che stavano avvenendo e sul lavoro delle istituzioni. Come si può fare? Realizzando delle video inchieste chiedendo ad alcuni di loro di raccontarci Quartaccio, com'era e

come stava diventando e come stava cambiando l'attenzione delle istituzioni verso di loro. Avevano molto da dire e l'idea di realizzare delle video inchieste si è dimostrata molto buona.

Le video inchieste erano strutturate in una trilogia: *Voci e pensieri da Quartaccio e dintorni* di cui la prima realizzata precedentemente all'apertura del casale dal titolo: *I cittadini e le istituzioni*, la seconda ideata e organizzata in collaborazione con il laboratorio territoriale, dal titolo *Quartaccio: quali proposte* e l'ultima *Quartaccio in movimento*. Le video inchieste sono state proiettate durante tre appuntamenti separati e utilizzate per aprire momenti di confronto con i cittadini.

Si è trattato di occasioni in cui i cittadini hanno potuto dire la loro opinione sul lavoro svolto dalle istituzioni e ha funzionato soprattutto perché ha fatto sentire gli abitanti i veri protagonisti del quartiere. Si sono sentiti importanti, anche perché ad esempio, l'ultima proiezione è avvenuta durante una iniziativa pubblica alla presenza dell'assessore alle periferie Dante Pomponi, dell'assessore al bilancio della Regione Lazio, Luigi Nieri, promotore del bando di gara, del presidente del municipio, e dell'Ufficio autopromozione sociale. E le opinioni tra il prima e dopo gli interventi erano diverse: più positive verso le istituzioni che avevano iniziato ad essere maggiormente presenti nella vita di tutti i giorni.

Ma non è finita: tra non molto si ricomincia.

Il casale è ristrutturato, lo spiazzale antistante è in corso di sistemazione, e funziona. Al proprio interno racconta la storia del quartiere, con foto, ritagli di giornale portati dai cittadini e appesi alle pareti. Ci sono spazi organizzati, tavoli e sedie e persone competenti pronte ad ascoltare e trovare una risposta a problemi quotidiani. Quando siamo stati al casale, c'era un gran via vai di persone, rispettoso, perché lì c'è gente che lavora, ma informale e aperto, la gente conosceva per nome gli operatori e passava per degli appuntamenti per avere delle informazioni o anche solo per un saluto.

C'è poi il laboratorio territoriale del Comune di Roma, che si occupa più precisamente di progettare interventi di riqualificazione urbana (manutenzione di edifici, riqualificazione di spazi aperti e del centro civico), ci sono gli sportelli informativi che abbiamo descritto in precedenza e lo sportello di aiuto per la prevenzione dell'usura aperto sempre dall'Assessorato alle periferie in collaborazione con il presidente onorario della Federazione antiracket italiana Tano Grasso.

Nel complesso il progetto ha realizzato una molteplicità di interventi realizzando dal nulla (e intendiamo letteralmente il nulla) un

punto di incontro, di confronto per i cittadini e le cittadine abitanti di Quartaccio (e anche del quartiere vicino: Torresina). Ha risvegliato qualcosa, la voglia di proporre come cambiare l'architettura di una piazza o *la fermata* di un bus. Ma non solo, ha fatto uscire fuori anche il desiderio di stare insieme in un posto riconosciuto da tutti: il casale.

La fase di ascolto e di rafforzamento del tessuto sociale continuerà in quanto il processo di riqualificazione del quartiere è solo alla fase iniziale. Nei prossimi mesi si interverrà ristrutturando gli alloggi comunali, i locali commerciali (ora utilizzati come cantine) verranno ristrutturati e messe a bando attraverso l'art. 14 delle legge 266/97 e verranno risistemate le aree verdi. L'attività dell'animazione territoriale continuerà rafforzando il lavoro del laboratorio territoriale e attuando il processo partecipativo per la gestione del centro culturale finanziato con fondi regionali.

Il prossimo obiettivo, lo avevamo già anticipato, sarà quello di far emergere le potenzialità presenti nei territori di riferimento e a trasformarle in progetti di sviluppo. I punti animazione, in particolare, hanno il compito di elaborare i progetti, vale a dire pacchetti di operazioni che sulla base delle specificità territoriali, valorizzano le risorse locali e creano sviluppo in termini economici, ambientali e culturali.

Tutti i territori e i quartieri hanno una storia e in fondo, un'anima e una vocazione. In alcuni è più nascosta, meno marcata che in altri, ma quando dei territori sono in crisi, per aiutarli a superare le difficoltà non si può prescindere da questi elementi. E la storia, l'anima e il carattere dei quartieri è dato dai suoi cittadini, non solo dalle sue qualità architettoniche e geografiche. Lavorare sui cittadini, sulle loro idee aiutarli a dare loro corpo, è cruciale per qualunque progetto di sviluppo locale, ci vorrà del tempo, ma siamo molto curiosi di vedere dove ci porterà la strada intrapresa a Quartaccio.

Sono stati messi in campo processi e organizzati momenti di socializzazione non rigorosamente programmati che hanno coinvolto centinaia e centinaia di persone. Rimane da vedere per il prossimo immediato futuro come consolidare e non disperdere questo ricco capitale umano.

Ma di certo l'emozione di Stefania non poggia nel nulla. Dal niente è stato costruito molto, non solo un casale.

Ci piace concludere pensando ai tre vincitori del concorso letterario e fotografico promosso dal punto di animazione territoriale di Quartaccio, di cui vi abbiamo parlato: Alessandra Ziparo, che ha scattato la foto vincitrice, Marcos Caceres, scrittore del racconto

breve *La fermata* e Stefano Stopponi, che ha vinto con il suo acronimo, che in modo sintetico e significativo ci ricorda da dove siamo partiti:

Quando
Un'
Anima
Resiste
Testarda
Al
Crollo
Civico
Intorno
Ognuno

Documentazione.

S. Zanda, "L'attività di animazione territoriale", in *Is Able*, Associazione Il Faro, n.1/2005

S. Zanda, *Il Casale motore di sviluppo locale*, su www.quartaccio.org e www.torresina.net

S. Zanda, *Quando un prestito diventa un inferno*, in *In Comune*, ed. Comune di Roma, n. 123/2006

14. Latina. Due contratti di quartiere: Nicolosi-Villaggio Trieste e Latina Scalo

Alcuni racconti sono difficili da iniziare. Tanti pensieri si susseguono nella mente, il desiderio di dar conto di tutto e la consapevolezza che non è possibile. Dopo aver incontrato la dirigente del Servizio edilizia pubblica residenziale del Comune di Latina Sandra Caputi, e l'esperta di progettazione partecipazione Micol Ayuso che ha gestito (assieme ad altri colleghi) i processi di partecipazione legati ai contratti di quartiere di cui parleremo, si ha la sensazione che qualcosa di interessante e importante sia avvenuto in questa città laziale dalla storia urbana relativamente recente. Comunque noi ci proviamo, così come ha fatto la stessa amministrazione comunale, in fondo, e racconteremo di due contratti di quartiere, definiti nei rispettivi contenuti attraverso la partecipazione diretta dei cittadini e che nell'immediato futuro vedranno l'avvio dei cantieri per la realizzazione dei progetti condivisi. L'idea è nata da un felice connubio: una dirigente capace e attiva, che conosce il proprio territorio, propone ad un sindaco disponibile e attento di cogliere l'opportunità del finanziamento stanziato dalla Regione Lazio e dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Mit) - si tratta dei programmi denominati *Contratti di quartiere II* il cui bando regionale è stato pubblicato nell'ottobre 2003 - e incontra l'entusiasmo e la competenza di un giovane team di professionisti, esperti sul tema, che accompagnerà il processo con i cittadini, affiancando il lavoro degli urbanisti. La progettazione partecipata, infatti, oltre a costituire uno dei punti innovativi dei Contratti di quartiere, rientra tra i criteri prioritari da valutare per l'assegnazione dei finanziamenti, accanto a quelli relativi al contesto demografico ed economico, alle caratteristiche dell'ambiente urbano, alla qualità progettuale ed all'indice di fattibilità degli interventi. Vediamo come ha preso corpo nel tempo l'iniziativa e a che punto siamo arrivati.

Di cosa parliamo di preciso?

I Contratti di quartiere sono programmi innovativi di recupero urbano volti alla riqualificazione edilizia, urbana, sociale, economico ed occupazionale dei quartieri. Quello che sembra importante sottoli-

neare sin da ora è che nonostante le procedure amministrative legate alla partecipazione del bando giudicate dalle nostre interlocutrici eccessivamente rigide, l'amministrazione ha deciso di ascoltare e prendere sul serio le richieste che provenivano dai cittadini e di non fermare il percorso intrapreso quando i finanziamenti sono stati ottenuti, ma di continuare il rapporto stabilito con gli abitanti anche attraverso la predisposizione di piani di accompagnamento sociale che prenderanno le mosse nei prossimi mesi.

Chiarito subito con cittadini quale fosse la posta in gioco e le potenzialità del progetto che stava per partire si è riusciti a dare concretezza alle idee sviluppate dai cittadini dei quartieri interessati.

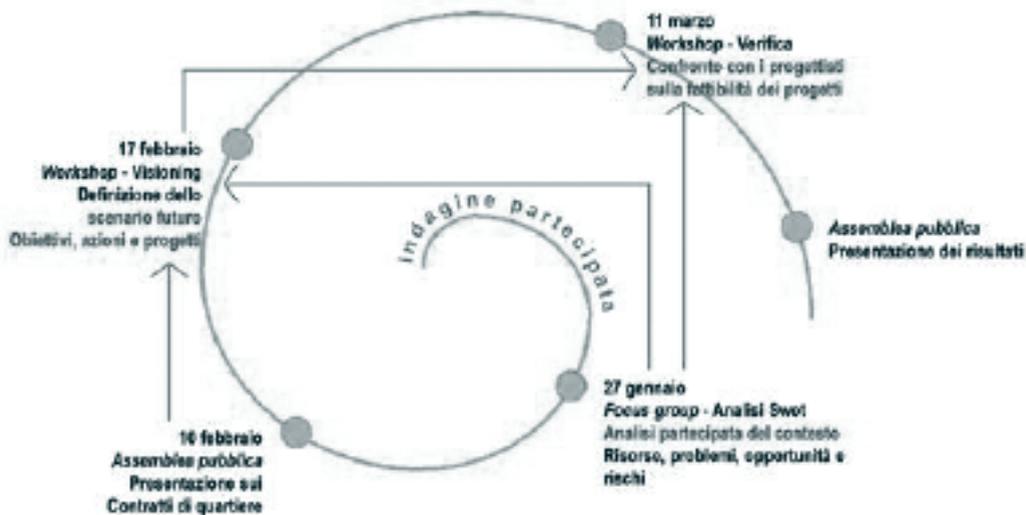
Non abbiamo detto ancora nulla o quasi sui quartieri di cui ci si è occupati a Latina. Rimediamo subito.

Nel Contratto di quartiere Nicolosi-Villaggio Trieste, come comprendiamo anche dalla denominazione dell'intervento, i quartieri in realtà sono due che, con una certa forzatura politica e con qualche difficoltà organizzativa, sono stati considerati assieme. L'area di Nicolosi (dal nome dell'architetto che nel 1934 ne ha progettato la struttura) è caratterizzata da edifici che presentano una condizione di scarsa manutenzione. Le aree verdi e i pochi spazi pubblici si trovano in condizioni di degrado. Al suo interno, l'area del Campo Boario è nata in maniera spontanea tra gli anni '35-'40, ed è abitata da emigranti del Sud Italia, ma anche da immigrati di varie nazionalità ed etnie. L'area di Villaggio Trieste nasce invece negli anni '50-'60 per dare una sistemazione ai profughi giuliano-dalmati. Sono presenti molti spazi verdi non curati, e alcuni palazzi e capannoni ex-industriali occupati da parte di immigrati molti provenienti dall'Europa dell'Est.

Per quanto riguarda Latina Scalo, invece, si parla di un borgo (localizzato in corrispondenza della stazione ferroviaria e di importanti arterie di collegamento) di circa 13000 abitanti, e rappresenta quello più ampio e densamente popolato dell'intero comune. L'espansione edilizia estesa e selvaggia ha causato una situazione di diffuso degrado urbano e carenza di servizi e di spazi associativi. La mobilità è complicata dal forte carico di traffico sull'unico collegamento esistente con la stazione ferroviaria.

I processi partecipativi si sono snodati lungo il 2004 ed hanno seguito regole comuni in entrambi i contratti di quartiere: prima si è creata una base comune di conoscenza sulle caratteristiche del quartiere, per poter poi passare a definire gli obiettivi da realizzare attraverso i contratti. In ogni riunione sono stati utilizzati strumenti quali il *brainstorming*, l'analisi swot e il metodo dell'*action planning*. Più precisamente, sono state realizzate interviste semi strutturate e *focus*

Figura 14.1 L'articolazione dei processi partecipativi.



group per l'analisi del territorio (partendo dalla rete di attori costruita già sul territorio anche attraverso i processi di Agenda 21 e il passaparola che ne è scaturito), workshop per lavorare e decidere insieme e assemblee per comunicare e ascoltare le osservazioni presentate. La Figura 14.1 ne offre una rappresentazione grafica.

Il contratto di quartiere II Nicolosi-Campo Boario e Villaggio Trieste.

Cosa è emerso dall'ascolto dei cittadini di Nicolosi-Campo Boario e Villaggio Trieste? La realtà socio-economica presente nell'ambito considerato appare estremamente complessa in virtù delle differenti categorie sociali disagiate (immigrati, anziani) che vi abitano e dello stato generale di semi-abbandono, associato ad una grave carenza di servizi, in cui è rimasto fino ad oggi¹.

Attraverso l'analisi dei rapporti elaborati dal gruppo di lavoro e pubblicati su internet apprendiamo che durante la prima fase, sono stati contattati i testimoni più significativi della comunità locale e sono state realizzate interviste semi-strutturate al fine elaborare un quadro di conoscenza comune, come base di partenza per la progettazione². I risultati delle interviste sono stati verificati e confermati attraverso un *focus group* durante il quale è stata realizzata una analisi *swot*. Si è parlato di organizzazione urbana e stato degli edifici; ambiente e spazi verdi; viabilità e trasporti; servizi e sicurezza; sociale ed economia, i risultati sono evidenziati nella Tabella 14.1.

¹ Oltre a singoli abitanti, imprenditori e commercianti i principali attori coinvolti sono stati il comune (assessore all'urbanistica, personale dei servizi sociali, Circostrizioni I e III: presidente della Circostrizione III, consiglieri della Circostrizione III, consiglieri della Circostrizione I), numerose associazioni (Casa dell'architettura, Centro donna Lilith, Centro studi A. Tomassini, E.Fra.Si, Famiglia migrante, Italia nostra, Latina città europea, Legambiente, Musicamica, Opera nomadi, Comitati di quartiere) due associazioni sindacali (Sunia, Cisl), due istituti di culto (Parrocchia di Santa Maria Goretti, Parrocchia dell'Immacolata) e la scuola materna.

² <http://www.comune.latina.it/CdQIILatina/index.htm>.

Tabella 14.1 Risultati dell'analisi swot: Nicolosi-Villaggio Trieste.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Area di Piazza Berlinguer	1. Presenza di camper nomadi
2. Aree verdi libere da utilizzare	2. Sicurezza
3. Parrocchia di Santa Maria Goretti	3. Mancanza centri di aggregazione
4. Presenza di culture diverse	4. Problemi viabilità
5. Locali pubblici in disuso	5. Problemi di manutenzione della rete fognaria
6. Presenza di persone anziane	6. Scuole insufficienti
7. Canale delle acque medie	7. Scarsa manutenzione delle strade
8. Presenza di bambini e di giovani	8. Trasporti pubblici
9. Presenza di associazioni	9. Mancanza di percorsi protetti per i bambini
10. Qualità architettonica del Quartiere Nicolosi	10. Scarsa manutenzione degli spazi verdi
11. Parrocchia dell'Immacolata	11. Presenza dell'elettrodotto dell'Enel
12. Presenza del campo sportivo	12. Illuminazione stradale insufficiente

I cittadini risentono dell'inadeguatezza fondamentale di servizi, che rende difficile lo svolgersi della vita quotidiana aggravata dal consolidarsi di una nuova realtà sociale, formata da persone di diversa provenienza e differenti caratteristiche socio-culturali. A partire da questi elementi si è arrivati a definire gli obiettivi prioritari da realizzare, sintetizzabili nei seguenti punti:

- creare luoghi di aggregazione socio culturale (Campo Boario-Villaggio Trieste)
- realizzare aree verdi attrezzate
- riqualificazione del canale delle acque medie ed incremento della sua fruibilità
- realizzazione dei percorsi ciclabili
- servizi mancanti a Campo Boario (farmacia, ufficio postale)
- riqualificazione dell'arredo urbano e creazione di percorsi protetti vicino alle scuole
- spazi di aggregazione per anziani (Villaggio Trieste)
- riqualificazione edilizia degli edifici dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (Ater)
- servizi per i giovani. Apertura sportelli per l'inserimento lavorativo
- incremento occupazionale. Cooperative sociali.

La fase della pianificazione partecipata si è aperta con un'assemblea pubblica di presentazione dei Contratti di quartiere II per illustrarne le opportunità e le modalità di partecipazione. Un *workshop* ha invitato i partecipanti a definire una visione dello scenario futuro del quartiere ed a definire le azioni ed i progetti. Durante la fase di monitoraggio e verifica, con un secondo *workshop* i rappresentanti della comunità locale hanno incontrato i progettisti e verificato insieme la fattibilità dei progetti richiesti. Di qui è emerso l'elenco finale

dei progetti da inserire nella proposta di Contratto di quartiere, presentati nell'ambito di una successiva assemblea pubblica e che hanno, poi, concorso al bando regionale.

Il 20 dicembre 2005 è stata convocata un'altra assemblea pubblica e questa ha costituito l'occasione per un aggiornamento ed un chiarimento sostanziale dell'idea di progetto strategico sottesa al Contratto di quartiere II per Nicolosi e Villaggio Trieste. In quella occasione sono stati presentati i risultati della graduatoria regionale, le proposte progettuali di intervento (gli obiettivi dei cittadini sono stati declinati in 11 progetti ed un piano di accompagnamento sociale) e quindi le successive tappe dell'iter partecipativo. Un nuovo processo, infatti ha continuato quello precedente, con una attenzione specifica ai progetti preliminari approvati e alla loro formulazione a livello definitivo-esecutivo. I risultati di questa seconda fase partecipativa hanno modificato leggermente i progetti iniziali.

La graduatoria regionale vede il Contratto di quartiere II Nicolosi e Villaggio Trieste all'ottavo posto. E' stato raggiunto il finanziamento massimo ammissibile pari a 10.000.000,00 Euro che incrementati da risorse aggiuntive dell'Ater, del comune e dal contributo dei privati raggiunge un totale di 13.073.000,00 e attualmente sono in corso di definizione le gare per l'affidamento dei lavori.

Le prossime fasi del processo prevedono:

- 1) la continuazione del processo partecipativo attraverso comunicazione, coinvolgimento, monitoraggio degli interventi,
- 2) la progettazione a carattere definitivo degli interventi,
- 3) l'attuazione degli interventi socio-economici programmati in coerenza con il Piano di zona dei servizi sociali.

Il contratto di quartiere di Latina scalo.

Il processo che ha portato alla formulazione della proposta di Contratto di quartiere II per Latina Scalo ha previsto 3 fasi analoghe a quelle già descritte per Nicolosi - Quartiere Trieste: analisi ed attivazione, pianificazione partecipata e monitoraggio e verifica e ha avuto inizio a fine dicembre del 2003³.

Al termine di questa fase si è formulata una analisi *swot*, sui temi: edilizia e urbanistica; aree verdi; spazi di aggregazione; mobilità e trasporti; infrastrutture; sicurezza; ambiente; economia. La Tabella 14.2 riporta i punti fondamentali evidenziati nell'analisi.

³ Oltre a singoli abitanti, imprenditori e commercianti i principali attori coinvolti sono stati il comune (assessore all'urbanistica, assessore all'ambiente, consiglieri comunali, personale dei servizi sociali centro anziani; responsabile del procedimento), la Circoscrizione VII (presidente della circoscrizione, consiglieri della circoscrizione), numerose associazioni (Associazione unlus, Associazione immobiliare, Avis, Insieme per Latina, Milliarìa, Nova urbs, Ass. Unlus, Polisportiva Latina scalo-Cimil), due associazioni sindacali (Confagricoltura e Polizia municipale), due istituti scolastici (scuola elementare C. Caetani, Circolo didattico scuola primaria Adelaide Nardecchia), un istituto di culto (parrocchia San Giuseppe) e una cooperativa sociale (Cooperativa sociale Superabile).

Tabella 14.2 Risultati dell'analisi swot: Latina Scalo.

Punti di forza	Punti di debolezza
1. Viabilità prevista dagli strumenti urbanistici	1. Mancanza di un centro di aggregazione sociale e culturale
2. Presenza di edifici storici da recuperare	2. Mancanza di verde pubblico attrezzato
3. Stazione ferroviaria	3. Mancanza di un centro per giovani e disabili
4. Parrocchia, luogo di aggregazione	4. Caserma dei carabinieri inadeguata
5. Posizione strategica	5. Poliambulatorio poco funzionale (pronto soccorso)
6. Aree verdi libere	6. Mercato settimanale in crisi
7. Zona industriale	7. Inquinamento ambientale
8. Il 118	8. Carenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria
	9. Barriere architettoniche
	10. Crescita demografica

La seconda fase è stata quella della pianificazione partecipata, finalizzata alla definizione condivisa dei progetti e delle azioni prioritarie da inserire nella proposta di Contratto di quartiere II e alla definizione di obiettivi strategici di sviluppo locale

In definitiva gli interventi previsti dal Contratto di quartiere II di Latina Scalo, sono finalizzati a realizzare nell'insieme:

- un nuovo sistema della mobilità rispetto all'esistente ma sostanzialmente coerente con le previsioni di piano, che consenta una articolazione adeguata dei flussi di traffico che attualmente interessano il quartiere;
- il completamento delle dotazioni di servizi del Piano di zona integrati con l'area centrale del quartiere, migliorando al contempo le percorrenze viarie e pedonali e realizzando luoghi urbani di qualità;
- un sistema residenziale compatibile con le esigenze dell'abitato.

In questa fase sono state realizzate assemblee di presentazione dei risultati rivolte a tutti gli abitanti e *workshop* con i rappresentanti locali, per realizzare una attività di *visioning*, cioè di definizione di uno scenario futuro e possibile per Latina Scalo. La terza fase di monitoraggio e verifica dei risultati, ha previsto un secondo *workshop* in cui i rappresentanti della comunità locale hanno incontrato i progettisti e verificato insieme la fattibilità dei progetti immaginati. Di qui è emerso l'elenco finale dei progetti da inserire nella proposta del Contratto di quartiere II di Latina Scalo, che sono stati presentati nel corso di un'assemblea pubblica.

Il Contratto di quartiere II Latina Scalo ha ottenuto il quinto posto nella graduatoria regionale ed un finanziamento di 9.900.000,00 Euro. Grazie, inoltre, all'aggiunta di risorse aggiuntive dell'Ater, del Comune e dei privati, Latina Scalo otterrà un totale di 16.974.000,00 Euro da destinare interamente alla propria riqualificazione non esclusivamente urbana ed edilizia ma insieme sociale ed economica.

Figura 14.2 Durante il *workshop*.



Si è conclusa la gara per l'affidamento provvisorio del Contratto di quartiere per Latina Scalo, ed è prossima la stipula di un accordo tra il Mit e la Regione Lazio, in seguito al quale si darà il via alla progettazione definitiva, che dovrà essere completata in 60 - 90 giorni e partecipata in 1 o 2 step con l'amministrazione e la popolazione locale.

Il processo partecipativo per il Contratto di Quartiere II di Latina Scalo, riaperto con l'Assemblea pubblica del 19 Dicembre 2005, ad oggi ha visto i cittadini coinvolti in due workshop, il primo sui progetti preliminari il 23 marzo 2006 e poi con i progettisti il 6 aprile.

Dopo poche settimane, proprio in riferimento al Progetto definitivo generale, l'Amministrazione Comunale di Latina, con delibera di giunta comunale n° 236 del 12/05/2006, ha approvato il Progetto definitivo stralcio funzionale il cui importo complessivo corrisponde all'entità del finanziamento concesso dal ministero dando il via alla realizzazione di alcuni interventi precisati nella progettazione definitiva.

Che è rimasto di tutto questo lavoro oltre il progetto?

Sandra e Micol ci hanno parlato di un processo vero, ricco di spunti e di entusiasmi. Ci sono state riunioni ed incontri in cui i partecipanti sono arrivati portando dei progetti artigianali: dei fogli con disegni liberi e idee molto efficaci con cui descrivevano le loro idee. Ci pensavano a casa e nelle riunioni si confrontavano con gli altri lanciando le proposte. L'entusiasmo e il dinamismo dimostrato ha convinto l'amministrazione a non abbandonare la rete sociale che seppure ancora debole e poco consapevole si sta creando. Nonostante questo entusiasmo tuttavia non sono mancati aspetti critici. Ad esempio, i semplici cittadini coinvolti nella partecipazione non sono stati molti e questo forse perché si è fatto riferimento a reti e contatti già esistenti tra l'amministrazione comunale e le associazioni e i cittadini già, in qualche modo, attivi. Anche aver ampliato eccessivamente l'ambito territoriale di intervento, nel caso di Nicolosi-Quartiere Trieste, ha complicato la gestione del processo che in alcuni incontri è stato sdoppiato, compromettendo in parte, la visione strategica complessiva degli interventi. Ci sono stati anche momenti difficili e turbolenti, ad esempio quando un cittadino particolarmente vivace ha utilizzato gli spazi della partecipazione per alimentare polemiche politiche non attinenti direttamente alla questione sul tappeto. Ma anche questi momenti servono al gruppo e alla partecipazione, perché ricordano l'importanza dei luoghi e sottolineano la consapevolezza del ruolo che si sta rivestendo in quel preciso momento. È stato difficile, ma il gruppo di lavoro è riuscito a non compromettere l'intero processo e anzi, a rafforzarlo. La sfida nel caso di Latina è stata quella di iniziare ad avviare un dialogo non solo tra istituzioni e cittadini, ma anche tra gli stessi abitanti che sono per alcuni aspetti ancora molto distanti tra loro. Nel tempo e con la pratica partecipativa è molto probabile che tanti limiti che si sono criticamente osservati verranno migliorati: se la fiducia crescerà possiamo credere che gli stessi cittadini torneranno a dialogare con le istituzioni non più animate dalla voglia soltanto di lamentarsi su tutto (anche su ciò che non rientra negli argomenti in esame), ma con il desiderio operoso di costruire qualcosa insieme che serve alla comunità e alle stesse istituzioni, per migliorarsi.

Ci vorrà del tempo per capire se l'investimento che si è fatto e che si continua a fare darà i frutti sperati, ma noi abbiamo la sensazione che ci siano tutti i presupposti per contare su un raccolto di qualità.

Documentazione.

<http://www.comune.latina.it/CdQIILatina/index.htm>

15. **Napoli. Grandi infrastrutture e riqualificazione urbana: il caso di San Giovanni a Teduccio**

Il quartiere di San Giovanni a Teduccio è, nelle intenzioni dell'amministrazione comunale, uno dei nodi principali del futuro sistema dei trasporti pubblici della città e dell'area metropolitana napoletana. Da circa dieci anni è in atto un complesso processo di ridisegno del sistema del trasporto pubblico locale che punta ad alleggerire il traffico dalle aree più congestionate dalla circolazione automobilistica e ad indurre i cittadini ad usare mezzi alternativi all'auto e in particolare il trasporto su ferro. Del resto, i programmi comunali e regionali, prevedono che la Città di Napoli sia servita, entro il 2011, da 10 linee con esercizio metropolitano urbano, integrate con 4 linee di tram e 6 funicolari¹. Altro elemento importante del nuovo sistema di mobilità riguarda il potenziamento dei trasporti marittimi. Questi ultimi potrebbero infatti concorrere a decongestionare la linea di costa, attraverso lo sviluppo di un sistema di approdi interconnessi alle stazioni della metropolitana urbana e a parcheggi di interscambio, in modo da rendere veloce il collegamento da e per Napoli con le città costiere dell'area metropolitana.

Gli interventi sul trasporto pubblico realizzati in questi anni, soprattutto quelli relativi alla costruzione delle stazioni della nuova linea metropolitana (linea 1) sono stati concepiti anche come una straordinaria occasione di riqualificazione di aree degradate della città. Queste sono state progettate perché diventassero luoghi di pregio sia dal punto di vista architettonico che culturale. Le stazioni sono state così concepite non come luoghi di transito anonimi ma come veri e propri spazi espositivi di aggregazione disegnati dai principali architetti ed artisti nazionali.

Il Programma innovativo in ambito urbano (Piau) di San Giovanni.

Nel dicembre 2001 si presenta alla città una importante occasione di proseguire nella realizzazione dell'ambizioso piano dei trasporti e di replicare l'importante esperimento avviato con la costruzione della

¹ Comune di Napoli, Assessorato all'urbanistica – Proposta di programma innovativo in ambito urbano – D.M. del 27 dicembre 2001, art. 5 – Giugno 2004.

linea metropolitana uno. Il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture ha infatti avviato un'iniziativa - che prende il nome di *Programma innovativo in ambito urbano (Piau)-porti e stazioni* - per "contrastare il degrado urbano e sociale delle zone adiacenti alle stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali" e favorire processi di "cambiamento in ambito urbano, partendo dal presupposto che stazioni ferroviarie e porti si affermano come nuove centralità urbane e territoriali in grado di innescare processi di integrazione tra le opere infrastrutturali di connessione tra il porto e le reti di comunicazioni terrestri e le attrezzature di tipo commerciale, direzionale, e di servizio"². La Città di Napoli, sotto la guida dell'assessore all'urbanistica e ai trasporti, Rocco Papa, aveva cominciato a ragionare in questi termini anni prima della pubblicazione del programma ministeriale e con la realizzazione della linea metropolitana 1 ha sperimentato come una infrastruttura di trasporto possa trasformarsi in una reale occasione di riqualificazione. Pertanto è stata naturale la partecipazione al bando da parte della città con la candidatura di due aree: l'area di Mergellina e l'area di San Giovanni a Teduccio. Noi ci occuperemo solo di quest'ultimo caso concentrando l'attenzione sugli aspetti inclusivi del processo e lasciando sullo sfondo gli aspetti tecnici e strutturali del progetto.

Il quartiere di San Giovanni a Teduccio.

San Giovanni è un quartiere densamente popolato con forti elementi di degrado che si estende lungo la fascia litoranea sud orientale della città, che va dal ponte dei Granili a Pietrarsa. San Giovanni è però anche un'area ricca di storia per la presenza di alcune delle ville settecentesche che formano il famoso Miglio d'Oro, che da Napoli si estende sino a Portici e di importanti testimonianze della vocazione industriale dell'area.

L'area di San Giovanni diventa infatti, a partire dalla metà dell'ottocento, la prima area di sviluppo industriale della città, con gli stabilimenti Cirio e Corradini e la realizzazione della prima linea ferroviaria italiana: la Napoli-Portici. Se da un lato, gli insediamenti industriali e le infrastrutture necessarie a garantirne il funzionamento concorreranno nel tempo a degradare l'area, dall'altra la tradizione imprenditoriale ed operaia segnerà profondamente il quartiere lasciando profonde testimonianze nell'organizzazione sociale.

Il quartiere, nonostante la presenza di elementi di degrado fisico e sociale, può contare, su alcune importanti risorse che possono diventare elementi di riqualificazione e di rilancio economico e sociale dell'intera area. Da un punto di vista sociale, il quartiere è caratterizzato da una buona presenza di associazioni di volontariato fortemente impegnate sul territorio e dalla disponibilità di buona parte degli abi-

² Programma innovativo in ambito urbano di cui al decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 27 dicembre 2001, art. 5 (G.U. 12 luglio 2002, n. 162), Sottoscrizione dei protocolli di intesa per il giorno 30 giugno 2004.

tanti a partecipare attivamente a processi di cambiamento. Dal punto di vista delle risorse di tipo fisico-infrastrutturale, le aree dimesse della ex Cirio e Corradini, possono diventare sede di nuove attività di pregio per il quartiere e la ferrovia, che attualmente costituisce un elemento di degrado che separa il quartiere dal mare, può costituire un'infrastruttura di fondamentale importanza. Il potenziamento dei trasporti pubblici e l'insediamento di nuove funzioni di pregio potrebbero poi fungere da volano per la riqualificazione ambientale e produttiva dell'area industriale orientale, che è la principale area industriale della città. Altro elemento importante di riqualificazione e rilancio economico e sociale dell'area è la presenza di un ampio litorale. A questo proposito, nel marzo 2001, è stato siglato un accordo di programma tra il Comune di Napoli, Regione Campania, Ministero dei Trasporti, che prevede la realizzazione, da parte dell'autorità portuale, "di una nuova darsena al confine orientale del porto e la realizzazione di un approdo turistico con le relative attrezzature sociali e commerciali. La nuova darsena servirà come approdo per le imbarcazioni della metropolitana del mare, posto in connessione del punto in cui dovrebbe sorgere la stazione di S. Giovanni della linea metropolitana 2 di Napoli"³.

Il Programma *porti e stazioni* cerca, in primo luogo, di coordinare, rendere coerenti ed integrate le diverse iniziative presenti (o previste) sul territorio e, in secondo luogo, di sviluppare le azioni e i progetti più opportuni per:

- migliorare l'efficienza e la qualità del nodo di interconnessione terra-mare;
- definire caratteri e contenuti degli interventi di riqualificazione urbana intorno al nuovo centro intermodale di San Giovanni;
- individuare nello specifico le possibili aree di intervento e, al loro interno, i punti di criticità;
- organizzare le modalità operative per la realizzazione degli interventi, anche con la partecipazione di soggetti privati.

L'amministrazione, per la realizzazione del programma, ha costituito un gruppo di lavoro dedicato (Ufficio di scopo), coordinato dal funzionario del Dipartimento di pianificazione urbanistica dell'Amministrazione Comunale di Napoli Enzo Mendicino e formato da funzionari ed esperti del Dipartimento di pianificazione urbanistica (diretto da Roberto Gianni), del Servizio pianificazione infrastrutture di trasporto (diretto da Elena Camerlingo), dell'Ufficio casa della città (centro di documentazione che cura attività finalizzate a promuovere la conoscenza e la discussione delle politiche urbanistiche), diretto da Francesco Ceci, e da una serie di consulenti esterni (il gruppo di progettazione urbanistica, coordinato da Roberto Serino, i consulenti per gli aspetti partecipativi, Avventura urbana srl, e i professionisti incaricati per lo studio della fattibilità economica e finanziaria del progetto - Europrogetti e Finanza). Politicamente il proces-

³ Programma innovativo in ambito urbano di cui al decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 27 dicembre 2001, art. 5 - G.U. 12 luglio 2002, n. 162 - Sottoscrizione dei protocolli di intesa per il giorno 30 giugno 2004.

so è seguito dall'Assessorato all'urbanistica e trasporti: sino al Maggio 2006, dall'assessore Rocco Papa e successivamente dall'assessore Sabatino Santangelo.

Gli aspetti partecipativi - la descrizione del processo.

Le azioni di partecipazione sono state previste per fornire, in primo luogo, al gruppo di lavoro elementi di conoscenza utili alle diverse fasi di progetto. La prima fase del processo di partecipazione (maggio 2005) è consistita infatti in una approfondita indagine che ha coinvolto i principali soggetti locali (circoscrizione, scuole, parrocchie; associazioni locali e gruppi organizzati, consulta delle associazioni, circoli, associazioni attive su temi culturali, ambientali, sociali) e gli uffici tecnici comunali. L'indagine, svolta con diversi strumenti di indagine (interviste, interviste su base storia di vita, camminate di quartiere ecc), ha permesso di conoscere le *posizioni*, gli *interessi*, le motivazioni e gli obiettivi dei soggetti locali, esplorando tutte le tematiche connesse alla riqualificazione urbana di San Giovanni. Inoltre, l'indagine ha permesso di ricostruire la mappa degli attori significativi presenti sul territorio e di verificare la reale possibilità di coinvolgere le comunità locali e di entrare in contatto con una attiva rete di gruppi e associazioni di quartiere. L'indagine ha messo in luce alcuni punti di forza e di debolezza dell'area, così come percepiti dagli attori locali. Rispetto ai primi, una attiva rete di gruppi e associazioni locali; il mare, un valore riconosciuto da recuperare e la presenza di risorse architettoniche da riutilizzare. I punti critici emersi dall'indagine riguardano invece la presenza di un tessuto sociale molto complesso, con alcune realtà problematiche, la frammentazione e separatezza tra i diversi luoghi del quartiere e la carenza di servizi ricreativi, culturali e sociali. Altri elementi problematici riguardano il patrimonio residenziale, che richiede forti interventi di riqualificazione fisica e sociale, "(...) la barriera ferroviaria, che limita l'accessibilità del quartiere al mare e isola i nuclei costieri e infine l'alto degrado ambientale della fascia costiera, e la sua limitata fruibilità"⁴. Dal punto di vista della progettazione del processo partecipativo l'indagine ha messo in luce la possibilità di avviare con il quartiere reali processi di coinvolgimento dei cittadini, grazie alla presenza, come già accennato, di una diffusa rete di associazioni locali, disposte a farsi coinvolgere e a partecipare al processo, e la presenza di una forte leadership politica locale. I risultati positivi dell'analisi, per nulla scontati, hanno consentito di avviare le fasi successive di partecipazione e coinvolgimento degli attori locali, nel tentativo di costruire una visione comune di recupero e riqualificazione del quartiere. Infatti, se un lato gli attori locali concordavano nell'indicare i principali aspetti di criticità presenti nel quartiere e segnalavano alcune risorse su cui puntare per avviare un processo di riqualificazione, dall'altro è emersa con evidenza "(...) la difficoltà del quartiere a comporre in una

⁴ Comune di Napoli – casa della città *Programma innovativo in ambito urbano – San Giovanni a Teduccio* - Indicazioni dal processo partecipativo (maggio 2005-maggio 2006).

strategia comune le molteplici iniziative intraprese - per lo più a scala di quartiere o, addirittura, di vicinato - e ad affrontare trasformazioni di scala urbana (il porto turistico, la ristrutturazione della linea ferroviaria)⁵.

Open space technology e il laboratorio di quartiere.

Per affrontare la molteplicità di temi emersi nella fase di indagine e per poterli trattare contemporaneamente facendo esprimere insieme gli abitanti del quartiere si è scelto di adottare la metodologia denominata *Open space technology* (Ost). L'evento è stato costruito con la partecipazione attiva delle associazioni e delle istituzioni del quartiere e dei diversi componenti il gruppo di lavoro. Particolare attenzione è stata dedicata agli aspetti di comunicazione, che sono consistiti in primo luogo, nella costruzione di una serie di mappe delle progettualità in atto nel quartiere, e successivamente dalla produzione di diversi strumenti di comunicazione ed informazione (cartelloni, manifesti, inviti, *depliant*, ecc). Sabato 28 gennaio 2006, presso la palestra dell'istituto Cavalcanti, i cittadini sono stati invitati a partecipare all'Ost, presentato come incontro pubblico per progettare insieme il futuro del quartiere. Ai cittadini è stato chiesto di esprimersi su un problema essenziale emerso durante l'indagine effettuata sul territorio, posto loro sotto forma di domanda: *come riconquistare il rapporto con il mare per far vivere San Giovanni*. La partecipazione all'evento è stata numerosa. In una giornata di lavoro, 170 cittadini, hanno prima proposto e poi discusso 17 differenti temi progettuali (a partire dalla domanda chiave lanciata durante l'evento) e prodotto un *report* con le sintesi delle discussioni svolte di 33 pagine.

I temi emersi durante la giornata di lavoro sono stati analizzati, discussi e sintetizzati dal gruppo di lavoro e riproposti, per un approfondimento di discussione, il giorno successivo, a cui tutti i partecipanti all'Ost sono stati invitati⁶. All'incontro hanno partecipato 81 fra abitanti, tecnici del comune e rappresentanti del mondo accademico. I temi approfonditi durante la seconda giornata di lavoro sono stati: usi e funzioni per i contenitori sul lungomare; associazioni e reti sociali per il quartiere; il superamento della barriera ferroviaria. I tre tavoli di lavoro hanno fornito risultati molto diversi: mentre i primi due temi sono stati discussi ed hanno fornito utili indicazioni progettuali, nel terzo tavolo (il superamento della barriera ferroviaria) sono emersi elementi di conflitto e contrapposizione tra i residenti, i leader politici locali e i progettisti e i tecnici dell'amministrazione comunale. Il conflitto è stato un elemento di sorpresa che ha determinato una prima frattura nel processo partecipativo che ha condizionato le successive fasi di lavoro. In particolare è emersa evidente la contrapposizione tra le visioni e le aspettative del quartiere (trovare soluzioni forti per superare la barriera ferroviaria che separa il quartiere dal

⁵ *Ibidem*.

⁶ Le discussioni per gruppi sono state condotte secondo la metodologia del focus group.

fronte mare) e la posizione dei tecnici che si sono contrapposti alle ipotesi proposte principalmente per ragioni tecniche e procedurali. Il conflitto emerso, che è stato solo parzialmente trattato durante il tavolo di lavoro, ha costretto il gruppo di lavoro ad una profonda riflessione su come proseguire il processo e su quali temi lavorare.

Figura 15.1 *L'Open space technology.*



Dopo un attento lavoro di analisi e di confronto con i referenti politici del progetto (comune e circoscrizione) sono state individuate una serie di proposte su cui incentrare la fase conclusiva del processo di partecipazione: “(...) avviare un laboratorio progettuale su un’area meno problematica, il collegamento tra piazza San Giovanni Battista e Porto Fiorito; dar vita ad un tavolo negoziale sul superamento della barriera ferroviaria; avviare un tavolo sociale, che discutesse delle destinazioni per usi collettivi del complesso Corradini”⁷. L’avvicinarsi delle elezioni amministrative (che si sono svolte il 29 maggio 2006) ha spinto il gruppo di lavoro a mettere in cantiere la prima iniziativa, e di lavorare sulle seconda e la terza dopo le elezioni. Pertanto, nel marzo del 2006 si è tenuto il laboratorio progettuale per affrontare il tema del collegamento tra la piazza San Giovanni e porto Fiorito, a cui hanno partecipato 26 abitanti selezionati del quartiere (commercianti, esponenti di associazioni, giovani, una rappresentanza della Circoscrizione) e alcuni tecnici comunali. I partecipanti hanno discusso liberamente, con l’aiuto di un facilitatore, del tema dell’utilizzo (...) della piazza San Giovanni e della possibilità di realizzare, attraverso il riutilizzo dell’edificio di stazione, un collegamento con la terrazza sul porto turistico e il mare. Intorno ad un plastico abitanti e tecnici hanno lavorato per due ore pervenendo a un’idea progettuale di uno dei siti della trasformazione urbanistica della linea di costa: il plastico è stato manipolato e modificato man mano che emergevano proposte più o meno condivise. Al termine, è emersa una proposta condivisa: un sistema di percorsi che collega la piazza con la terrazza, costituendosi come un invito alla fruizione della vista sul mare e della terrazza stessa; molte attività collegate, sia all’interno del nuovo edificio sostitutivo della stazione, sia nello spazio aperto della terrazza di Porto Fiorito. I requisiti richiesti per questo ambito: sicurezza, vivibilità sempre anche d’inverno, fruibilità, controllo e sostenibilità.

Obiettivo dichiarato del laboratorio: “trasferire i risultati del lavoro comune all’interno del progetto urbanistico in via di elaborazione”⁸.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

La sede che ha ospitato il laboratorio progettuale è stata destinata a laboratorio di quartiere permanente che è stato inaugurato il 25 marzo 2006. Nei mesi successivi sono poi state realizzate altre iniziative pubbliche, come l'evento *transangiovanni - tradizione trasformazione a San Giovanni progettato e promosso da Rete emersa* e di coinvolgimento dei cittadini del quartiere⁹. Nei primi mesi del 2007 è stata avviata una prima fase di indagine per affrontare il terzo dei temi proposti nella fase di ridefinizione del processo partecipativo: le destinazioni per usi collettivi del complesso della Corradini. Attualmente è stata avviata una prima indagine sul territorio attraverso la somministrazione di interviste a testimoni privilegiati del quartiere e una ricerca per individuare le migliori pratiche a livello europeo di riutilizzo per fini sociali di complessi industriali dimessi. La ricerca è in corso. Più problematico appare invece avviare un tavolo di discussione per affrontare il nodo del superamento della barriera ferroviaria a causa, in primo luogo, della complessità del tema da trattare (le esigenze manifestate dai cittadini evidenziano la necessità di arrivare a soluzioni tecniche non standardizzate). In secondo luogo, per la difficoltà che i tecnici, dei diversi enti coinvolti, mostrano nel rapportarsi con il territorio e nel tradurre le legittime aspettative delle comunità locali in progetti infrastrutturali condivisi ed accettati. Infine, per la limitata disponibilità di risorse finanziarie che condiziona negativamente la ricerca di soluzioni progettuali forti. Attualmente le soluzioni tecniche per affrontare il nodo del superamento della barriera ferroviaria sono studiate dagli uffici competenti senza la partecipazione della comunità locale.

Figura 15.2 Il laboratorio.



Documentazione.

La documentazione amministrativa del programma e alcuni contributi sul processo partecipativo sono reperibili al sito:

<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1081>

⁹ La Rete è stata promossa da Simona Cipollaro con l'associazione Kesed, il Gruppo Zero e i costituenti Volontari Piau.

La gestione dei fondi strutturali, soprattutto per questo periodo di programmazione, è cruciale per il futuro della Puglia, e non sono solo i cartelloni che campeggiano in aeroporto e in tutta la città di Bari a dimostrarlo. La realtà dei fatti, seppure mai raccontata in maniera esplicita, è questa: la Puglia sarà ancora una regione Obiettivo 1 solo per poco, come indica la brusca espressione phase-out, e l'utilizzo al meglio dei finanziamenti comunitari è un'opportunità che non si può perdere perché non si riverificherà.

La dirigente del nuovo settore regionale che si occupa di partecipazione Maria Sasso racconta così l'esigenza che ha dato luogo alla scelta di un metodo partecipato per definire gli obiettivi della programmazione 2007-2013:

“Le precedenti politiche di utilizzo dei fondi strutturali non sono state efficaci nella nostra regione: nelle programmazioni precedenti sono arrivate ingenti risorse, che sono state utilizzate in qualche modo, ma non hanno prodotto cambiamento. Per questo motivo si è ritenuto che bisognasse introdurre delle innovazioni nel ‘metodo di produzione’ delle politiche di sviluppo. Quindi, oltre all’organizzazione dei tavoli di concertazione con le parti sociali, l’amministrazione ha deciso di ascoltare i cittadini e di creare le condizioni per cui i cittadini potessero contribuire alla definizione di queste politiche pubbliche.”¹.

In pratica si è deciso di affiancare ai due processi decisionali più tradizionali, quello più prettamente istituzionale che avviene nelle sedi preposte (giunta e consiglio) e quello di concertazione con le associazioni di categoria, i sindacati, le camere di commercio, l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci), ecc., un processo di consultazione - principalmente telematica - aperto, almeno teoricamente, a tutti i cittadini.

¹ Tutte le citazioni riportate nel testo sono tratte da un'intervista a Maria Sasso.

Il gruppo di lavoro.

Ogni politica e ogni processo partecipativo - e *Accorda le tue idee* non fa eccezione - si realizza non solo a partire dalle sensibilità politiche, ma soprattutto grazie ad un gruppo di lavoro.

Innanzitutto, non ci sarebbe stato alcun processo partecipativo, se non fosse stato costituito un apposito assessorato alla cittadinanza attiva: è stato il Presidente Vendola a volere con forza che fosse creato, e a chiamare Guglielmo Minervini, già sindaco di Molfetta, alla sua guida. Minervini, a sua volta, ha voluto al suo fianco, in qualità di dirigente del nuovo settore regionale, Maria Sasso, che era stata assessore alla trasparenza a Molfetta e che, non a caso, è un'informatica di professione. Il processo di programmazione partecipata attivato dalla Regione Puglia, infatti, si configura principalmente come un processo di *e-democracy*.

Il rapporto di fiducia che lega l'assessore e la sua dirigente è stato la chiave di volta che ha permesso di creare un gruppo di lavoro un po' improvvisato, ma affiatato. L'organico del settore alla trasparenza e cittadinanza attiva è stato costituito reclutando alcuni funzionari regionali di altri settori - valorizzando, dunque, competenze che già esistevano (quelle informatiche in particolare) - , e utilizzando come stagisti dei giovani borsisti provenienti da master sul *public management* e dal progetto comunitario Sfera, che permette alla pubblica amministrazione di impiegare neo-laureati in attività afferenti alla gestione dei fondi strutturali. Infine, alcuni ricercatori del Formez hanno affiancato questa piccola squadra nel progetto partecipato *Accorda le tue idee*.

Tabella 16.1 Il processo in sintesi

I passi del processo	
1	documento introduttivo
2	impostazione dei forum
3	pubblicizzazione / informazione
4	assemblea di avvio del processo con le associazioni
5	interlocuzione
6	rielaborazione dei contributi
7	restituzione ai cittadini di quanto rielaborato
8	assemblea di presentazione dei risultati
9	integrazione dei risultati nel Documento strategico regionale
10	restituzione del documento strategico modificato

La Tabella 16.1 sintetizza i principali passi del progetto. Vediamoli più nel dettaglio.

L'idea, la preparazione e la campagna di informazione (novembre 2005-gennaio 2006).

Il passo che ha *dato il la* al processo è stata la predisposizione, da parte del solo Assessorato alla Programmazione, del Documento strategico preliminare. Il documento, non ancora “partecipato”, era ovviamente “scritto in burocratese”. Così si è pensato a una strada alternativa.

Di concerto con i dirigenti regionali competenti, e con l'aiuto dei consulenti del Fornez, sono state predisposte per i cittadini delle schede più comprensibili, che contengono una serie di domande mirate, relative agli ambiti di finanziamento europeo.

Queste schede costituiscono l'ossatura dei *forum telematici*, ma, stampate e raccolte in *cartelline-dépliant*, sono state anche spedite a tutte le associazioni pugliesi iscritte agli albi regionali (circa 900), ai comuni e agli altri enti locali. La spedizione dei *dépliant* doveva essere il principale strumento di comunicazione e di informazione dell'iniziativa, insieme a soli tre incontri da tenersi nel capoluogo e alla locale messa in onda di uno *spot* televisivo. Le amministrazioni e le associazioni, però, hanno indotto i promotori dell'iniziativa a moltiplicare le occasioni di incontro su tutto il territorio: la partecipazione a distanza e l'informazione postale non potevano bastare, bisognava vedersi faccia a faccia.

Si sono così svolti ben 45 incontri su tutto il territorio regionale, alcuni ospitati da associazioni locali e parrocchie, altri da sedi più istituzionali. L'occasione, invero, non è stata però sfruttata fino in fondo: la richiesta di tanti incontri è stata un'inaspettata e bella sorpresa, ma purtroppo tutti questi appuntamenti si sono svolti secondo il più classico modello dell'assemblea pubblica o come seminari. La funzione di questi incontri, in altre parole, è rimasta confinata alla mera comunicazione dell'iniziativa, mentre la loro organizzazione avrebbe potuto essere un'occasione di dibattito e confronto, ossia un vero e proprio momento partecipativo.

L'interlocuzione sui forum telematici (gennaio 2006-giugno 2006).

La dirigente racconta così la funzione dei *forum*:

“Non abbiamo chiesto genericamente ai cittadini: ‘Che cosa volete che la Regione faccia?’, ma abbiamo detto: ‘Facciamo insieme l'analisi di

che cosa non va e di che cosa può essere suscettibile di innovazione. E poi su questo impostiamo gli interventi?”

La prospettiva, dunque, non è stata quella di definire genericamente degli obiettivi, ma quella di “partire sempre e comunque dall’analisi dei problemi”, in modo da stabilire gli obiettivi “in corrispondenza biunivoca con i problemi”. Il sito internet (<http://pugliattiva.regione.puglia.it/>), nella sua forma definitiva, si compone di tre parti: *informazione* (con una presentazione delle linee dell’Unione europea per i fondi strutturali e alcuni documenti prodotti dalla regione, tra cui il Documento strategico preliminare citato sopra), *dialogo* (che contiene i forum aperti ai cittadini) e *consultazione* (che contiene alcuni sondaggi collaterali). Il cuore del sito è costituito dai forum, perché è in questo spazio che i cittadini hanno potuto inserire i loro contributi e far sentire la loro voce. I *forum*, come detto, sono stati organizzati in tematiche e sottotematiche scandite da tracce. La Tabella 16.2 riporta per ciascuna di esse il numero di domande, insieme al numero degli interventi inseriti dai cittadini.

I numeri mostrano che l’argomento che ha suscitato il maggior interesse, almeno in termini di contributi pervenuti, è quello ambientale - forse anche in considerazione del gran numero di sezioni ad esso dedicate e di domande proposte. L’altro tema fortemente dibattuto è stato quello del turismo, il cui numero di contributi ha preso quota con l’avvicinarsi dell’estate, mettendo in luce come anche i *forum* telematici rispettino le regole dei cicli di attenzione. Sorprendentemente non è stata dedicata neppure una sezione alla scottante questione della disoccupazione. Ne abbiamo chiesto ragione alla dirigente, la quale ci ha dato una risposta spiazzante: non sono state poste domande specifiche su questo tema, non solo perché si era pensato che indicazioni rilevanti potessero emergere in altre sezioni, ma sostanzialmente perché si riteneva che il problema del lavoro andasse oltre le competenze dei cittadini, che mancherebbero ancora di “capacità di analisi e proposta su questo tema”.

Invero, è assai curioso ritenere che i cittadini siano perfettamente in grado (come in effetti lo sono stati) di affrontare tematiche di altissimo livello tecnico come quelle ambientali e che invece non abbiano nulla da dire su un tema che li tocca così da vicino. Non è affatto escluso che questa mancanza abbia tenuto lontano dalla partecipazione proprio quella fascia di cittadini che sente maggiormente il problema della disoccupazione sulla propria pelle e che senz’altro non ha alcuna difficoltà ad utilizzare le nuove tecnologie: i giovani.

I *forum*, ad ogni modo, non sono stati l’unico strumento messo a disposizione dei cittadini: è stata prevista anche la possibilità di inviare proposte in forma più libera ad un indirizzo di posta elettronica o presso una casella postale. Inoltre, è stato predisposto un numero

verde. I contributi *extra-forum* sono stati in totale una quarantina: si tratta di veri e propri progetti autocompiuti, giunti in gran parte via e-mail. Tutti hanno ricevuto una risposta dal Settore cittadinanza attiva, ma ancora non si è pensato a come e se realizzarli.

Tabella 16.2 Domande e numero di contributi pervenuti al forum.

Tematiche	Sottotematiche	Num. domande	Num. contributi
Agricoltura e sviluppo rurale		12	84
Ambiente, energia e prevenzione rischi		37	272
	Parte generale	12	88
	Acqua	8	37
	Energia	7	67
	Rifiuti	10	80
Città e sviluppo urbano sostenibile		13	147
Inclusione sociale e benessere		17	159
Infrastrutture e trasporti		13	133
Interventi a favore delle imprese e innovazione		23	80
	L'impresa pugliese e le istituzioni	15	46
	Processo di trasferimento tecnologico	8	34
Legalità e sicurezza		10	51
Pari opportunità tra donne e uomini		14	85
Sistema formativo		39	159
	Istruzione	11	34
	Università	15	88
	Politiche del lavoro	13	37
Sistemi turistici locali		14	178
Società dell'informazione		9	64
Totale		201	1.412

La rielaborazione dei contributi, la restituzione e il recepimento (giugno 2006 - novembre 2006).

La fase successiva è stata la rielaborazione dei contributi dei *forum* che è cominciata nel giugno del 2006 e si è conclusa a novembre con la restituzione dei risultati. Il dibattito, però, continua sulla piazza telematica, anche se al momento le nuove iscrizioni sono di fatto sospese; l'attività sul *forum* non è più monitorata costantemente dall'amministrazione e il sito rappresenta uno spazio per sporadiche esternazioni di pochi cittadini che si erano dimostrati molto attivi nella vera e propria fase di consultazione.

La rielaborazione dei contenuti dei *forum* è stata una fase delicata: quanto emerso doveva essere presentato all'Assessorato alla programmazione per essere inglobato nel Documento strategico regionale definitivo. L'amministrazione Vendola, invero, attraverso delibera, aveva approvato il percorso partecipativo, impegnandosi così, genericamente, a recepirne gli esiti. Il recepimento, però, concretamente è stato tutt'altro che indolore e ha messo in evidenza un problema di coordinamento: si dovevano fondere le conclusioni di due processi che, di fatto, erano rimasti paralleli, ma sarebbe meglio dire distinti, e non sincronizzati, quali gli esiti dei tavoli di concertazione e i risultati della consultazione dei cittadini.

Inoltre, bisognava tenere conto anche della volontà politica, cioè degli orientamenti presenti nei palazzi regionali. Il recepimento dei contributi dei cittadini ha incontrato quelle che Maria Sasso ha definito, non trattenendo la sua delusione, delle vere e proprie "resistenze interne". Non tutti i dirigenti, ma soprattutto i politici, erano infatti convinti della bontà del metodo della partecipazione e dei suoi esiti.

Ma, in concreto, che cosa è emerso dall'interlocuzione con i cittadini? Innanzitutto, i contributi sono stati di qualità medio-alta, e sono emersi alcuni "elementi trasversali" con un valore aggiunto, in cui i cittadini, con la loro competenza, sono "andati oltre i politici".

“Per prima cosa ovviamente i cittadini hanno detto esplicitamente che vogliono essere consultati [...]. La seconda cosa emersa è stato un concetto di ‘sviluppo integrato’ molto più avanzato di quello dei politici e delle parti sociali: per i cittadini è scontato che lo sviluppo, non è solo economico, ma anche ambientale, culturale, urbanistico, turistico. I cittadini hanno proprio detto ‘non si può solo puntare allo sviluppo economico calando le imprese dall’alto, senza tener conto poi della composizione sociale e delle risorse locali’. Il terzo è che la gestione dei fondi strutturali non è né efficace, né efficiente, perché, essendo tutta concentrata nella regione, implica tempi troppo lunghi. Quindi è stato proposto esplicitamente di individuare degli organismi intermedi, che non devono necessariamente essere organismi istituzionali, nel senso di pubbliche amministrazioni, ma soggetti del territorio che hanno dimostrato di avere capacità progettuali e di concertazione, e di saper mettere insieme enti, comunità e realtà, come ad esempio l’agenzia di un patto territoriale, un progetto Leader, una comunità montana, ecc.... Un’altra critica [quarto punto], oltre a questa sull’efficienza (tempi troppo lunghi), riguardava l’efficacia: i cittadini hanno detto “non bisogna procedere più per singoli bandi, per cui vengono finanziati progetti sparpagliati, ma finanziare per piani strategici di sviluppo”.

Tutti questi elementi, come pure il concetto di *sviluppo rurale*, sono stati pienamente recepiti all'interno del Documento strategico regionale definitivo, tant'è vero che, ad esempio, per la realizzazione

del quarto punto sono già state individuate dieci aree strategiche di intervento su tutto il territorio.

I partecipanti.

Una specifica domanda sul profilo sociodemografico dei partecipanti è stata rivolta alla dirigente, la quale ha detto di non essere in grado di esprimersi. Nel modulo di iscrizione al *forum*, infatti, in nome di un'“interlocuzione leale” (“guardiamoci in faccia”), vengono richiesti gli estremi di un documento di identità, ma - paradossalmente - non è stato previsto l'inserimento di un dato personale importante come la professione (anche la data di nascita è facoltativa). Questo stato di cose ha fatto sì che non sia stato portato compiutamente a termine il proposito di interagire “sapendo chi si ha di fronte”, ma in compenso è quasi certamente la causa per cui la domanda sulle mafie ambientali ha collezionato - unica - zero contributi.

Da una disamina dei *forum*, però, risulta che i partecipanti, avendo in molti casi completato i loro interventi firmandosi con nome e cognome reali o con elementi che hanno reso possibile desumerne la posizione professionale, appartengono a categorie ben distanti da un ideale di *cittadino comune*: si tratta di professori, avvocati, operatori di progetti di sviluppo (come quelli di un patto territoriale a nord di Bari), consulenti ed esperti di processi partecipativi, responsabili di associazioni femministe, esponenti di partito, ambientalisti, e moltissimi *veterani* della partecipazione online, ossia persone che intervengono abitualmente in siti di giornali e *blog* molto frequentati. Non c'è dubbio, dunque, che in questo progetto si è verificata una partecipazione altamente qualificata e - a tratti - da veri e propri *addetti ai lavori*.

Tale tipo di partecipazione, in realtà, non era stata preventivata. Internet, anzi, voleva essere lo strumento per consentire la partecipazione di “*un target quanto più ampio possibile di cittadini*”, avendo anche il pregio di “consentire la partecipazione secondo i propri tempi e i propri modi: i cittadini non sono tenuti a venire ad un incontro fissato un certo giorno e in un certo luogo”.

Riflettendo, la dirigente ha anche affermato che il profilo medio-alto dei partecipanti e dei loro contributi può essere stato determinato da un effetto imitativo: i primi ad intervenire sono stati gli ambientalisti, imponendo anche agli altri partecipanti uno *standard* di dibattito piuttosto elevato, e accrescendo dunque l'effetto di auto-selezione intrinseco allo strumento telematico, nonché ascrivibile alla natura esclusivamente volontaria del processo. Per quelle categorie che tendono a non includersi spontaneamente, infatti, non è stata prevista alcuna forma di sollecitazione e agevolazione.

Al contrario, è stato usato un occhio di riguardo per categorie che, presumibilmente, non avrebbero avuto nessuna difficoltà nell'autoincludersi: le associazioni e le università. Questi due *target* sono stati sollecitati in maniera particolare, attraverso assemblee e incontri. Anche qui c'è stata una sorpresa negativa: mentre le associazioni nel complesso hanno risposto positivamente, le università, che erano state coinvolte per favorire la partecipazione dei giovani, sono state "una delusione".

Le prospettive future.

Abbiamo visto come, fino ad oggi, la consultazione dei cittadini, in questo progetto della Regione Puglia, sia avvenuta principalmente per via telematica e in corrispondenza di quelle fasi del processo di *policy* che si potrebbero definire di *diagnosi e programmazione*. In concomitanza con la presentazione dei programmi operativi, l'Unione Europea ha suggerito di continuare il progetto "Accorda le tue idee" come processo di monitoraggio e di verifica della messa in opera dei programmi operativi stessi, ma l'Assessorato alla trasparenza non ha ancora deciso come continuare il nuovo percorso partecipativo. Forse per ogni singola tematica verranno realizzati dei laboratori reali, ma più probabilmente virtuali, che valorizzeranno proprio quelle competenze iperqualificate rilevate ed aggregate nelle fasi già concluse del progetto. Di sicuro si penserà a un modo alternativo per coinvolgere più attivamente i giovani, perché, ha tenuto a mettere in luce la dirigente:

"La politica è il luogo in cui si decide il futuro per tutti, e i giovani devono esserci! Non si può fare l'innovazione senza i giovani dentro."

Documentazione.

<http://pugliattiva.regione.puglia.it/> (sito del progetto che ospita anche il forum telematico)

G. Gangemi G., F. Gelli (a cura di), *Il contributo della Cittadinanza Attiva alla programmazione 2007-13. Gli aspetti emergenti e la domanda di politiche*, Assessorato alla trasparenza e cittadinanza attiva, Regione Puglia, agosto 2006

Dalla casa di vetro all'ingresso libero. Percorsi di Cittadinanza Attiva nella Regione Puglia, Assessorato alla trasparenza e cittadinanza attiva, Regione Puglia, cd-rom navigabile multimediale,

Numero verde 800-713939

E-mail: pugliattiva@regione.puglia.it

17. Regione Sardegna. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale

Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”. “Viandante, non c’è sentiero, il sentiero si fa camminando”. (A. Machado)

Questa famosa frase di una poesia di Antonio Machado ben rappresenta il lungo e complesso percorso, attivato in Sardegna alla fine del 2004, che costruito passo dopo passo in oltre due anni di intenso lavoro, ha portato alla definizione di circa 200 Progetti integrati di sviluppo. L’ampio processo partecipativo a livello regionale, seppure strutturato in ogni sua fase, è stato infatti portato avanti con grande flessibilità e capacità di adattamento al contesto, un sentiero mai standardizzato, spesso non prevedibile, ma gestito con un approccio di grande innovazione.

Alcuni obiettivi sono stati chiari fin dall’inizio: la nuova giunta regionale intendeva costruire una nuova strategia di progettazione integrata con il coinvolgimento, fin dalla fase di programmazione, di tutti gli attori locali; ci si proponeva di promuovere un importante cambiamento di prospettiva, non più progetti elaborati in emergenza in risposta a bandi ma l’elaborazione di una strategia di sviluppo locale di medio-lungo termine che nascesse da un’attenta analisi delle criticità e potenzialità di sviluppo delle diverse aree territoriali.

Proprio di recente, la giunta regionale ha approvato i primi 59 progetti elaborati con questo approccio.

Ma andiamo con ordine.

Come nasce?

Nel novembre 2004, a metà del ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, con l’insediamento della nuova giunta regionale e la nomina di una nuova Autorità di gestione del Programma operativo regionale (Por), la Regione Sardegna ha compiuto la coraggiosa scelta di avviare una nuova fase di progettazione integrata per lo sviluppo locale.

Nella prima fase, avviata nel 2001, si erano infatti evidenziate diverse criticità: carenze di qualità nelle proposte progettuali, progetti rappresentati solo da un insieme di opere pubbliche, insufficiente cooperazione istituzionale e comunicazione tra gli attori.

La nuova strategia intendeva porre, invece, al centro delle politiche di sviluppo il territorio con le sue risorse e i suoi attori individuando nell'integrazione degli interventi le regole da seguire per la progettazione.

Chi sono stati i soggetti che lo hanno reso possibile?

La strategia, definita a livello politico in particolar modo dall'assessore regionale alla programmazione, è stata sviluppata dall'Autorità di gestione (Adg) del Por Sardegna, nel contempo direttore del Centro regionale di programmazione (Crp), e impostata con un sistema decisionale allargato, che ha previsto continui momenti di lavoro e confronto con i rappresentanti delle province, degli altri enti locali, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria.

Un processo così ampio e complesso ha richiesto da subito l'individuazione di specifici *organismi partenariali e tecnici* che potessero, con diversi ruoli e responsabilità, garantire la regia politica, la conduzione tecnica del processo e l'animazione territoriale.

I soggetti del partenariato, sia istituzionale che socio economico, si sono riuniti nei *tavoli di partenariato regionale e provinciali* che hanno partecipato in maniera attiva a tutte le fasi della progettazione integrata. I tavoli hanno esercitato funzioni di impostazione strategica, concertazione e sorveglianza del processo; si sono avvalsi della collaborazione delle componenti tecniche; sono stati caratterizzati da un approccio inclusivo che ha permesso la partecipazione ad ogni tavolo provinciale di un numero di persone compreso tra 40 e 80.

Ogni fase del processo è stata specificata in appositi documenti di programmazione, linee guida, note metodologiche; in particolare il processo partenariale è stato favorito dalla condivisione di un documento, la *carta del partenariato*, che ne ha definito composizione, ruolo e funzioni.

La leadership tecnica, la gestione e la conduzione del processo, l'animazione territoriale sono state garantite da diversi *organismi tecnici*: *il gruppo regionale di coordinamento*; *i laboratori territoriali di progettazione*; *i gruppi tecnici regionali*, attivati nei Settori industria, agricoltura e sviluppo rurale, turismo, ambiente, inclusione sociale.

L'elemento di maggiore innovazione del processo sono stati sicuramente i *laboratori territoriali di progettazione*. Costituiti da unità

tecniche stabilmente presenti presso le otto amministrazioni provinciali, hanno rappresentato uno strumento e un luogo di cooperazione interistituzionale e collaborazione tra gli attori del territorio.

Figura 17.1 Un poster della campagna promozionale.



Al loro interno sono presenti tre figure di coordinamento che operano a stretto contatto: un coordinatore tecnico, agente di sviluppo senior selezionato e convenzionato dalla regione; un coordinatore istituzionale, tecnico del Settore programmazione della provincia; un coordinatore regionale, tecnico del Crp. Sono inoltre impegnati nel gruppo di lavoro alcuni agenti di sviluppo selezionati dalla regione, tecnici della provincia, di agenzie di sviluppo del territorio e di agenzie regionali, quali l'Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura (Ersat) e altri gruppi di assistenza tecnica. I laboratori hanno avuto il compito di promuovere azioni di animazione territoriale, attivare la partecipazione degli attori locali e ridurre la conflittualità, far emergere criticità e potenzialità dei diversi territori, evidenziare le esigenze di sviluppo, coordinare ed accompagnare la formazione della progettualità territoriale e settoriale, attivando sinergie tra i diversi strumenti di sviluppo e fornendo supporto tecnico ai territori.

Un ruolo importante, nel promuovere innovazione organizzativa e metodologica nel processo, lo ha avuto il *Formez*, in particolare con la task force regionale del *Progetto supporto alla progettazione integrata* (Sprint), che ha svolto un'azione di consulenza di processo in affiancamento costante all'Adg e al gruppo regionale di coordinamento e un'azione di sistema che ha coinvolto i diversi attori.

Quali sono state le fasi fondamentali di lavoro e quali attori hanno coinvolto?

La partecipazione al processo è stata garantita fin dalla individuazione dei problemi e dalla definizione della strategia, con un approccio che non è stato mai formale, rituale, bensì sostanziale.

Ideazione e condivisione della nuova strategia.

Nella prima fase si è lavorato in stretta collaborazione con il tavolo di partenariato istituzionale e socio economico regionale. Il processo allargato di condivisione e concertazione è stato avviato già nei mesi di febbraio e marzo 2005 attraverso l'organizzazione di *otto incontri territoriali* nelle nuove province sarde.

Gli incontri, a cui hanno partecipato in totale circa 1.100 persone, hanno riscosso un significativo consenso a livello territoriale e hanno rappresentato un primo importante momento di confronto tra i diversi attori. Le istituzioni hanno aderito in maniera massiccia, mentre i soggetti privati sono stati poco rappresentati. Ci si è subito resi conto che occorreva un'azione forte per riconquistare la fiducia delle imprese, che era venuta a mancare dopo la prima fase della progettazione integrata che le aveva coinvolte in fase di progettazione senza riuscire in seguito a finanziare gli interventi.

Animazione territoriale: analisi e ascolto.

I laboratori territoriali, avviati a fine maggio del 2005 e ancora oggi operativi, hanno svolto sin dall'inizio un ruolo rilevante attraverso un'intensa attività di animazione del territorio e di forte coinvolgimento degli attori locali. Il primo obiettivo è stato quello di svolgere una analisi territoriale approfondita sia attraverso uno studio delle caratteristiche di contesto territoriale, dei progetti realizzati e in corso di realizzazione, sia attraverso dei momenti di ascolto diretto del territorio (interviste agli attori locali e *focus group* di approfondimento su tematiche specifiche), al fine di far emergere le potenzialità di sviluppo e definire un quadro unitario di riferimento della progettazione integrata.

L'attenzione verso il processo in questa fase è cresciuta notevolmente e si è avvertita la necessità di allargare la partecipazione organizzando *otto forum territoriali*, uno in ogni ambito provinciale, della

durata di una giornata, in cui riferire dei primi risultati dell'analisi e al tempo stesso creare l'opportunità di un ulteriore momento di ascolto, con il coinvolgimento di un numero maggiore di attori locali.

Figura 17.2 Immagini dei forum territoriali.



La giornata del forum è stata pensata prevedendo un'alternanza di momenti in plenaria e in gruppi di lavoro e l'utilizzo di metodologie di facilitazione che permettessero a tutti i partecipanti di portare un contributo. Per il lavoro nei gruppi ogni laboratorio individuava quattro temi strategici di approfondimento. Nella scelta del percorso metodologico si è tenuto conto degli obiettivi da raggiungere, della numerosità dei partecipanti (30/40 per gruppo) e del tempo previsto, e si è scelto un percorso strutturato, gestito da un facilitatore con il supporto di tecniche di visualizzazione (sul modello del *metaplan*).

I partecipanti guidati dai facilitatori sono partiti dall'analisi del contesto territoriale, per individuare le criticità, i punti di forza e le opportunità in relazione al tema specifico individuato, e sono arrivati alla proposta di idee progettuali.

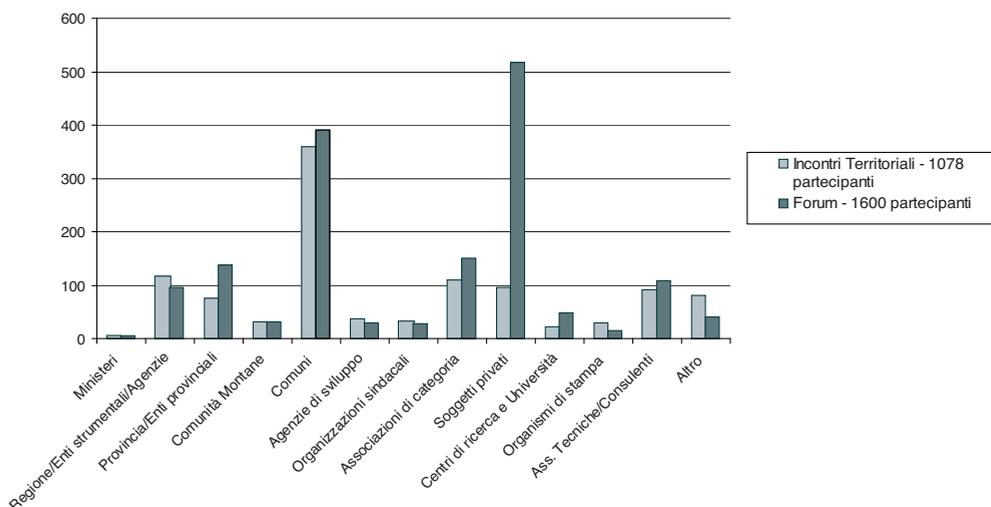
Il percorso metodologico adottato per gestire i lavori di gruppo ha messo in evidenza importanti punti di forza: la partecipazione attiva; la visualizzazione delle idee; la discussione; la concretezza, l'orientamento al risultato; l'apprendimento; la responsabilizzazione dei partecipanti.

I forum hanno rappresentato un importante momento di apertura e ascolto territoriale, hanno coinvolto circa 1600 partecipanti e sono stati caratterizzati da una forte partecipazione dei soggetti privati, segno di forte rottura rispetto all'inizio del processo in cui la partecipazione era in maniera predominante pubblica.

La distribuzione dei partecipanti per tipologie è evidenziata nel grafico riportato nella Figura 17.3, che mette a confronto i forum con gli incontri territoriali realizzati all'inizio del processo. La partecipazione è aumentata nel complesso ma soprattutto nella componente dei soggetti privati, da 100 a oltre 500 presenze.

L'animazione territoriale, realizzata in due anni dai laboratori, è stata una delle attività fondamentali per la costruzione di fiducia e per l'attivazione (*empowerment*) degli attori locali. Ha permesso di garantire la massima diffusione a livello locale del processo in atto, integrare costantemente i risultati dell'analisi territoriale, fornire supporto concreto agli attori locali per attivare progetti condivisi e integrati, avviare processi di cooperazione tra gli attori con la costituzione dei primi partenariati di progetto, arrivare, a maggio del 2006, alla definizione di un quadro strategico per la predisposizione dei progetti integrati di sviluppo regionali e territoriali.

Figura 17.3 Distribuzione dei partecipanti per tipologie.



Costituzione dei partenariati di progetto ed elaborazione dei progetti integrati.

La *posta in gioco*, cioè le risorse destinate a finanziare i progetti integrati, è quasi raddoppiata durante il processo, nei primi incontri territoriali si parlava infatti di circa 350 milioni di euro, ma la grande partecipazione attivata e la concretezza delle opportunità e dei progetti di sviluppo che venivano identificati, ha portato la giunta regionale ad approvare, il 30 marzo 2006, una delibera per destinare quasi 700 milioni di euro alla progettazione integrata, mettendo insieme non solo le risorse del Por Sardegna, ma anche fondi nazionali e risorse regionali. A tutte le operazioni che fanno parte dei progetti integrati, valutati positivamente dal nucleo di valutazione regionale e approvati dalla giunta, viene assegnato un punteggio premiale per la partecipazione ai bandi.

Il 1° maggio 2006 è stato pubblicato l'*Avviso pubblico per la presentazione dei progetti integrati di sviluppo*, che invitava:

- i soggetti locali, in forma singola o associata, a presentare le

domande di partecipazione ai partenariati di progetto e le idee progettuali, entro il 19 giugno;

- i partenariati di progetto a costituirsi e presentare i progetti integrati entro il 20 dicembre.

Durante questo periodo i laboratori sono stati impegnati a livello territoriale in una fase di forte informazione e accompagnamento finalizzata alla predisposizione delle idee progettuali.

La conferma che il processo era riuscito a *dare gambe* agli attori locali si è avuta alla prima scadenza dell'avviso, il 19 giugno, quando al Centro regionale di programmazione sono arrivate oltre 14.000 domande di partecipazione ai partenariati di progetto, con descrizione del soggetto proponente e dell'idea progettuale, riferita ad uno specifico ambito territoriale e settoriale.

L'accoglienza, il ricevimento delle domande, la protocollazione e archiviazione in un sistema informativo, la valutazione di ammissibilità e di coerenza, non sono state semplici, visto l'elevato numero di domande presentate, e hanno richiesto un'organizzazione molto efficiente, tempo e risorse dedicate.

Anche in questa fase, ha assunto un particolare rilievo l'attività svolta dai laboratori territoriali, che hanno promosso la costituzione dei partenariati di progetto, aggregazioni di soggetti proponenti, aventi ambiti territoriali e tematici di riferimento comuni (es. *Sviluppo dell'area rurale e ambientale del Flumendosa; Il trenino verde in Ogliastra; Barbagia - Le vie dei Laghi*), li hanno supportati nell'elaborazione dei progetti attraverso l'organizzazione di incontri tecnici, di una continua azione di animazione locale, di specifica assistenza finalizzata alla risoluzione delle problematiche tecniche e formali necessarie per la predisposizione dei progetti.

I partenariati di progetto, una volta costituiti e formalizzati attraverso la stipula del protocollo d'intesa, che ha definito i ruoli e i compiti dei sottoscrittori, hanno cominciato a predisporre gli obiettivi, le strategie e le azioni dei progetti integrati di sviluppo, secondo quanto previsto dalla *Guida per la predisposizione dei progetti integrati di sviluppo*.

La Regione Sardegna ha deciso che la progettazione dovesse avvenire attraverso l'utilizzo del metodo del *Project cycle management* (Pcm) e della *metodologia Goal oriented project planning* (Gopp), prevedendo quest'ultima nella *Guida*, con l'obiettivo di dare maggiore qualità ai progetti e garantire la partecipazione anche in fase di progettazione esecutiva.

A supporto di tale decisione, tra ottobre e novembre 2006, il Foromez ha organizzato 15 workshop formativi di due giornate ciascu-

no, nei diversi territori provinciali, sulla metodologia di progettazione partecipata Gopp, rivolti ai componenti dei laboratori territoriali, ai comitati di coordinamento dei partenariati di progetto, con il coinvolgimento di 450 persone.

L'azione di sistema ha riscontrato tra i partecipanti un ampio riconoscimento. L'acquisizione del metodo, oltre ad accrescere le competenze dei soggetti coinvolti, ha contribuito a facilitare il lavoro dei circa 200 partenariati di progetto, garantendo un approccio omogeneo alla progettazione.

Con la scadenza del 20 dicembre e la presentazione di 200 Progetti Integrati, da parte di altrettanti partenariati di progetto, si è chiuso un importante momento del percorso, che ha visto il consolidarsi del processo partecipativo, la condivisione di una strategia comune, l'accrescimento di fiducia verso l'amministrazione regionale, frutto del dialogo interistituzionale instauratosi tra la regione, le province e il territorio.

Con quali risultati?

Dal mese di gennaio 2007, i 200 progetti integrati presentati sono in fase di valutazione da parte del nucleo regionale di valutazione; i primi 59 progetti approvati sono relativi al settore delle *filieri e produzioni agroalimentari e dello sviluppo delle aree rurali e montane*. Gli altri riguardano i settori del *turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, sviluppo delle aree urbane, industria e artigianato, inclusione sociale, ecc.*

Valutare i risultati di *prodotto* è sicuramente prematuro, anche se, da una prima cauta analisi, sembra si siano fatti passi avanti verso gli obiettivi del miglioramento della qualità dei progetti e dell'integrazione.

Un primo riconoscimento del lavoro fatto però c'è già stato: alla *Nuova strategia di progettazione integrata in Sardegna* è stato assegnato l'Award di qualità per la sezione Buone Idee del progetto *Sfide. Scelte strategiche di sviluppo: valorizzare le vocazioni e gli asset territoriali* è il tema dell'edizione 2007 di *Sfide*, iniziativa promossa da Forum PA e dal Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Regione Sardegna è stata premiata il 23 maggio al Forum PA.

Si possono poi certamente fare alcune altre considerazioni sul percorso che è stato avviato. Vi è stata un'elevata partecipazione in tutte le fasi; si sono sperimentati strumenti e metodologie inedite per il territorio che hanno coinvolto sia soggetti pubblici che privati; le relazioni tra gli attori hanno avuto modo di consolidarsi e sono nati 200 partenariati di progetto.

Insomma, il sentiero sembra iniziato piuttosto bene.

Documentazione.

Per un approfondimento sul processo o per consultare la documentazione è disponibile lo speciale *progettazione integrata* nel sito della Regione Sardegna:

<http://www.regionesardegna.it/argomenti/europa/progettazioneintegrata/>

18. Cagliari. Contratto di quartiere a Borgo Sant'Elia

“L’incendio era stato spento da un condomino che aveva buttato un secchio d’acqua, tanto la luce ormai era staccata [...] [uno dei ragazzi che era con me nel frattempo ha] chiamato i vigili del fuoco, dopo di che, radunato gli abitanti, ha detto che lasciassero che fossi io a spiegare tecnicamente il problema ai vigili del fuoco. Lui è stato un genio perché ha praticamente conferito a me un’ autorità che non avevo, e che però gli altri hanno accettato di darmi. Sono arrivati i vigili del fuoco e io ho conferito con loro [...] La domenica mattina alle otto del mattino ci hanno telefonato gli abitati che ci andassimo... a loro era sembrato un miracolo. C’erano gli operai che stavano effettuando i lavori per il ripristino della linea elettrica. Erano straconvinti che l’Istituto autonomo case popolari non sarebbe intervenuto. Insomma che sarebbero stati dimenticati per l’ennesima volta. [...] Questo ci fece guadagnare la fiducia collettiva [...] sembrava che stessimo dalla loro parte”
(Alessandra Casu, coordinatrice)

Sant’Elia è un quartiere di Cagliari, ma il suo vero nome è Borgo Sant’Elia: come se fosse altro da Cagliari, come se non si identificasse con la città il cui centro dista appena quattro chilometri. Sant’Elia è periferia, ed è periferia degradata. Simbolo di questo degrado sono i palazzoni “Del Favero”, ovvero il Bronx di Sant’Elia. Proprio qui, nel 1998, il comune e l’Istituto autonomo case popolari (Iacp) decisero di promuovere il Contratto di quartiere (Cdq).

Il progetto architettonico ed il ruolo della progettazione partecipata.

Il contratto di quartiere è uno strumento creato nel 1997 per fare interventi sperimentali nel settore dell’edilizia residenziale sovvenzionata. Tali interventi non mirano solamente a ristrutturare gli edifici esistenti ma tendono a promuovere socialità e nuove forme di aggregazione. Nella fattispecie, il progetto per Sant’Elia prendeva atto delle strutture abitative e delle pratiche esistenti per riorganizzarle attorno a tre temi: il riordino degli spazi, la creazione di una nuova scuola

media e la promozione di nuova socialità (creazione di un centro sportivo e riconversione del Lazzaretto a spazio culturale). Il progetto partiva innanzitutto da un'attenta lettura dell'uso sociale delle pratiche dello spazio, ossia le pratiche di uso invase durante la fase esplorativa svolta dall'architetto stesso. Il progetto preliminare, finanziato dal ministero nel 1999, conteneva soprattutto un riordino di queste pratiche attraverso la privatizzazione degli ex-spazi condominiali che già avevano dato luogo a forme di acquisizione informale. Esso prevedeva, altresì, una necessaria suddivisione tra percorsi pedonali e percorsi carrabili, come anche un'espansione degli alloggi attraverso una ri-assegnazione degli spazi già privatizzati: ad ogni nucleo familiare si assegnava sia un *garage* (aperto o chiuso), sia una *dependance* (cantina/laboratorio o orto). Il ruolo della progettazione partecipata era quello di riuscire da un lato ad individuare i proprietari degli spazi privatizzati, onde legalizzarne l'acquisizione, ma anche riuscire ad attribuire a tutti i nuclei familiari spazi che magari erano già stati usurpati; il ruolo degli abitanti era quindi fondamentale per riuscire a ridisegnare assieme la "vivibilità" dei palazzi Del Favero.

Figura 18.1 **Visione aerea di Sant'Elia, Borgo Nuovo.**



Entrare nel quartiere.

*“C’era molta attenzione, [...] un po’ di paura di essere delusi per la millecinquantesima volta. Nel senso che loro si sono sempre sentiti dimenticati dalla città [...]. Per cui non mi aspettavo che ci accogliesse-
ro con la fanfara e i petali di rosa, tutt’altro” (Alessandra Casu, coordi-
natrice)*

Il primo problema da affrontare per lavorare al Sant’Elia fu quello di entrare nel quartiere, ossia riuscire a portare fiducia e un clima di collaborazione per un progetto che avrebbe potuto innescare non poche rivendicazioni da parte degli inquilini e persino accendere conflitti legati agli eventuali *espropri* che si sarebbero dovuti fare. Per prima cosa il progettista arch. Andrea De Eccher cercò un referente locale e lo trovò nell’ing. Alessandra Casu, che aveva già lavorato nel quartiere e aveva alcune conoscenze in loco; successivamente nel gruppo entrò anche il prof. Benedetto Meloni dell’Università di Cagliari, esperto in metodi e tecniche di animazione sociale. Mentre si stava ancora disegnando il percorso partecipativo, la referente locale iniziò a sondare il terreno, a mettersi in contatto con i conoscenti locali e a promuovere piccole riunioni presso i centri di aggregazione (parrocchia e sedi di partito) onde iniziare a promuovere il progetto. Proprio durante una di queste riunioni informali fu coinvolta nella questione dell’incendio e da subito fu ben voluta da parte degli abitanti, ai quali comunque non sfuggiva che fosse figlia di Franco Casu, ex-consigliere comunale ed esponente di rilievo di un sindacato degli inquilini.

Il percorso di progettazione partecipata.

Il progetto, così come ideato dal prof. Meloni, per svolgere la consultazione degli abitanti prevedeva l’utilizzo di una metodologia ben specifica: il *Participatory rural appraisal* (Pra). Tale modalità prevedeva preliminarmente alcune interviste informali ad un campione di testimoni privilegiati, successivamente la formazione di un gruppo di iniziativa locale per il contatto diretto con i nuclei famigliari da affiancare agli organizzatori. Questa metodologia avrebbe richiesto tempi certamente lunghi e che, nel caso specifico, non si avevano - dato che il termine perentorio per il processo partecipativo era inizio febbraio 2000 - lasciando come tempo effettivo per i lavori preparatori solamente alcuni mesi (dicembre e gennaio). Fortunatamente la coordinatrice era già *entrata* nel quartiere ed era riuscita a farsi accettare; questo da un lato facilitava il reperimento dei referenti sul territorio e dall’altro aiutava moltissimo nella preparazione dei passaggi successivi. Complessivamente il processo si articolò in alcune fasi: *contatti, recupero del progresso, creazione del gruppo locale, fase di ascolto e laboratorio conclusivo.*

Tabella 18.1 Fasi e attività del progetto

Data	Attività svolta	Fase
Ottobre e novembre '99	Primi contatti con il quartiere	Contatti
Anno scolastico 1998 / 99	L'istituto comprensivo di quartiere, sviluppa un'attività di indagini e di rappresentazione dello spazio da parte degli alunni.	Recupero del progresso
Anno scolastico 1999/00	Prosegue l'attività scolastica di auto-rappresentazione del quartiere	
Novembre '99	Creazione del Gruppo operativo di azione locale (Goal)	Creazione del gruppo
Novembre e dicembre '99	Sequenza di interviste e semi-strutturate a tutte le famiglie	Fase di ascolto
Dicembre '99	Elaborazione del questionario	
15 -25 Dicembre '00	Distribuzione e raccolta dei questionari	
1-7 Febbraio '00	<i>Workshop</i> nel laboratorio di quartiere	Progettazione partecipata

Contatti.

La prima fase, ossia quella dell'ingresso nel quartiere, si caratterizzò per l'incontro degli *esperti* con il vissuto quotidiano degli abitanti: da un lato per mezzo di riunioni informali con i residenti, dall'altro con l'attivazione delle scuole. Come già detto la partecipazione degli adulti fu mediata da alcune persone particolarmente sensibili che già svolgevano attività nel territorio, o perché impegnati politicamente, o perché coinvolti nell'attività parrocchiale. Queste persone furono quelle che *permisero* l'ingresso del Cdq e riuscirono ad attivare sia i capi-condominio (ossia i referenti di scala), sia i residenti. Le riunioni in cui si presentò il progetto si svolsero un po' ovunque spesso direttamente in loco, ossia lungo le scale degli edifici Del Favero, cosicché gli stessi manufatti subirono fin da subito una mutazione della destinazione d'uso. Nel contempo la partecipazione dei più piccoli fu mediata dall'istituzione scolastica e dalle maestre, fortemente supportate dal direttore scolastico prof. Nonnis.

Recupero del progresso.

Lavorando in un territorio ignoto era importante da un lato capire il reale utilizzo degli spazi, e dall'altro era fondamentale suscitare curiosità per quello che si andava facendo. La scuola fortunatamente aveva già lavorato nell'anno scolastico precedente ('98-'99) sul tema *il mio quartiere*, così che fu facile reperire la documentazione già prodotta e rilanciare il progetto-scuola. In questa attività collaterale i ragazzi della scuola materna ed elementare furono stimolati a produrre le loro rappresentazioni del quartiere. I più piccoli, grazie al lavoro di maestre molto disponibili, fecero delle formelle

di ceramica riproducenti il faro del promontorio di Sant'Elia come un grande *puzzle*. Nel contempo gli allievi delle elementari curarono due quaderni per ogni classe: in uno venivano descritti i punti di interesse del quartiere attraverso la descrizione spaziale della propria vita (esco di casa, vado a scuola, mi vengono a prendere, vado al campo di calcio, ecc.), nell'altro i propri desideri. Per gli *esperti*

“era un patrimonio di conoscenza eccezionale [...] perché forniva un quadro straordinario [...] delle pratiche sociali di uso dello spazio di questo quartiere e che non coinvolgeva solo quella fascia di età infantile ma anche quella dei famigliari” (Alessandra Casu, coordinatrice)

Anche il quaderno dei *desiderata* fu particolarmente ricco di spunti:

“quando guardavi il quaderno [...] dei bambini di questo quartiere, ti venivano fuori delle cose assolutamente realistiche [...], assolutamente somiglianti a quelle che ti avrebbero detto gli adulti [...]. Le bambine [ad esempio] scrivevano che avrebbero voluto un campo da calcio per far giocare i loro amici, [...] quello che contava per loro è che ci fossero degli spazi in cui i bambini potessero sentirsi contenti anche se non le riguardava direttamente” (Alessandra Casu, coordinatrice)

Creazione del gruppo.

Tutta questa lunga attività di preparazione fu importante per sollecitare la curiosità e iniziare a coinvolgere i residenti così da creare il Gruppo operativo di azione locale (Goal) -: quest'ultimo si formò senza grande sforzo sotto gli occhi della coordinatrice del processo grazie alle persone che erano state inizialmente contattate.

Successivamente fu allargato a tutti i capi-scala e coordinato dall'ing. Casu e dai laureandi che collaboravano al progetto. La gestione dei lavori fu essenzialmente informale e lo stesso gruppo non aveva confini chiaramente delineati: non vi furono laboratori formativi o riunioni prestabilite, anche l'identificabilità dei membri era abbastanza imprecisa. Indipendentemente da questo, o forse proprio per questa grande informalità più consona all'ambiente, il progetto riuscì ad entrare in tutte le case Del Favero. Infatti sia le interviste semi-strutturate per sondare i bisogni della famiglie, così come i questionari, raggiunsero tutte le case (con un ritorno prossimo al 90%).

L'impressionante attivismo del Goal si scontrò presto con alcune difficoltà legate all'incapacità dei diversi attori in gioco di coordinarsi. Proprio durante l'attuazione del Cdq, con le sue esigenze di armonizzazione degli sforzi, lo Iacp iniziò dei lavori di recupero senza contattare il gruppo di lavoro sul campo, attraverso una gestione indipendente che rese difficile lavorare in contemporanea sullo stesso territorio: i cittadini, infatti, non capivano la differenza tra lavori di riqualificazione esterna e lavori di ristrutturazione interna, per loro era sempre lo Iacp che curava le case Del Favero.

L'ascolto.

Dopo un periodo di rivendicazioni incrociate, si aprì la fase di ascolto con la distribuzione del questionario. Questo era stato disegnato facendo tesoro delle informazioni ricavate nella prima fase; era infatti concepito per dare due tipi di informazioni: alcune relative al progetto di ristrutturazione, altre riguardanti il quartiere in quanto tale e quindi disponibili per futuri progetti che il comune avesse voluto intraprendere. Per avere queste informazioni il questionario era articolato in tre parti disomogenee: una relativa all'intero quartiere di Sant'Elia e ai suoi servizi, una relativa agli spazi comuni tra i plessi condominiali ed una relativa alla *espansione* del proprio alloggio e quindi ai propri desideri. Il questionario distribuito e raccolto nei dieci giorni antecedenti il Natale del 1999 diede tutta una serie di informazioni rilevanti sul quartiere: si andava dai giudizi sulla rete dei trasporti a quelli sulla gestione del verde pubblico, dalle necessità avvertite in tema di sicurezza, ai bisogni di spazi di aggregazione. Le domande erano state formulate in maniera semi-aperta, raccogliendo opinioni già emerse durante le precedenti riunioni ma lasciando spazi all'inventiva personale. Questo bilanciamento permise da un lato di rendere semplice ed autonoma la compilazione del questionario da parte di tutti e, nel contempo, consentì ai più sensibili di dare indicazioni aggiuntive all'interno di un quadro di riferimento ben preciso.

Progettazione partecipata.

Il percorso si concluse un mese dopo con la realizzazione del work-shop all'interno del laboratorio. Quest'ultimo, insieme ad un'enorme opera d'arte collettiva, era la testimonianza del cambiamento. Mentre la prima era il concretizzarsi fisico di un messaggio - il logo *un posto per tutti* - il secondo era un astrarre dalla materia un significato. Il laboratorio, costruito come prolungamento di un palazzo a livello *pilotis*, nasceva invece per esigenze concrete di avere uno spazio fisico nel quartiere ove svolgere le attività di partecipazione. Il portato simbolico di questo manufatto è legato alla sua peculiare struttura: infatti pur nascendo come *edificio* temporaneo esso è tutt'ora presente come *luogo inviolabile del cambiamento*. Il workshop si svolse quindi in questa sede carica di significati su un arco di cinque giornate: le prime due dedicate alle discussioni, le seconde due dedicate alla rielaborazione grafica delle proposte e l'ultima caratterizzata dalla presentazione dell'esecutivo con festa in piazza. Se la festa rappresentò il momento più coinvolgente per gli abitanti del quartiere, le prime due giornate furono quelle più interessanti per il processo decisionale. Infatti le discussioni non erano ad assemblea unica ma erano articolate per gruppi di lavoro incentrati su temi specifici e svolti con l'aiuto di un facilitatore e di un progettista per ciascun gruppo, così da permettere sia un'ampia partecipazione (un terzo dei nuclei familiari), sia un coinvolgimento diretto e personale. La prima giornata si concentrò sulle indicazioni progettuali per il quartiere con tre tavoli tematici: vivere il quartiere (dotazione di spazi verdi, esercizi com-

merciali e attrezzature sportive), funzionamento del quartiere (trasporti e poste) e servizi al quartiere (scuole e centri di aggregazione). La seconda giornata si focalizzò sulla seconda parte dell'intervento, ossia le case Del Favero. In questa circostanza i tavoli furono ancora più specifici: gli spazi pubblici (raccolta rifiuti, l'illuminazione, la pavimentazione), gli spazi condominiali (spazi verdi, facciate, corpi scala) ed infine *l'espansione* (i garage, gli orti e le cantine).

La delusione.

“Il contratto è una cosa interessantissima perché significa che la gente del quartiere [...] è interessata a diventare protagonista del suo presente e tirare un po' di linee guida, una possibilità di cambiamento per il quartiere. Il contratto di quartiere è uno strumento forte e noi l'abbiamo interpretato come un'occasione importante legata al fatto che per esempio qualsiasi cosa potesse accadere dentro al quartiere in base al concetto del contratto di quartiere potevamo avvalercene fino al punto di dire che noi siamo il quartiere 'per cui se qui si muove qualcosa dovete assolutamente considerarci'. Faccio un esempio: in quel periodo veniva ristrutturato il così detto Lazzaretto di Cagliari Sant'Elia [...] con fondi del Giubileo poi destinato a diventare un centro di arte e cultura per il comune di Cagliari. Il sindaco di allora decise [...] che questa cosa qui [fosse] assegnata a una cooperativa che nasce nel quartiere” (Don Marco, parroco di Sant'Elia)

Ma non sempre esisteva la possibilità di utilizzare aziende locali e by-passare le gare d'appalto. Soprattutto non era possibile farlo con i lavori da svolgere nel complesso Del Favero con una commessa che si aggirava intorno ai 6 miliardi e mezzo di lire. Alla gara di appalto si presentò una sola azienda di livello nazionale. Il resto è storia recente: lo Iacp non riuscì a far rispettare i tempi all'impresa a cui erano stati subappaltati i lavori e quindi l'intervento iniziò solamente nel 2003 senza mai terminare, con una risoluzione del contratto che ancora si trascina dal 2004. Nel frattempo gli scenari sono cambiati, i nuovi progetti della regione prevedono l'abbattimento dei palazzi. Unico testimone silenzioso di questa avventura alla case Del Favero è il laboratorio temporaneo di quartiere convertito a ludoteca, la sua fragilità lo protegge anche ora dagli atti di vandalismo che segnano uniformemente il paesaggio a Sant'Elia.

Documentazione.

E. Abis (a cura di), *Piani e politiche per la città*, Franco Angeli, Milano, 2003

A. Casu, *Un'esperienza di progettazione partecipata*, in E. Abis, *Politiche urbane e pianificazione. Metodi e pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2003.

A. Casu (a cura di), *Lavorare con le persone. Note a margine dell'esperienza: Forlì, Prato, Cagliari*, dattiloscritto presente in De Eccher et al., 2005

A. De Eccher, *Politiche e progetti per la riqualificazione del quartiere Sant'Elia*, in E. Abis *Politiche urbane e pianificazione. Metodi e pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2003.

A. De Eccher, E. Marchigiani e A. Marin (a cura di), *Riqualificare la città con gli abitanti*, Edicom, Monfalcone, 2005

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Comune di Cagliari-Località Quartiere Sant'Elia*, 2007:
http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/cagliari_scheda.html

Regione Umbria, *Casi studio-Cagliari*, 2007: <http://www.contrattidiquartiere.net/Cagliari.htm>

Studio De Eccher, *Progetti - Cagliari*, 2007: <http://www.studiodeecker.it/>

PARTE II. ANALISI COMPARATIVA

1. **Amministrare con i cittadini: attori, processi, esiti**

Che cos'hanno in comune queste diciotto storie? Che cos'hanno di diverso? Che cosa ci dicono sulle modalità con cui i processi partecipativi si aprono, si svolgono e si concludono? Nelle pagine che seguono proviamo a confrontare i diciotto casi che abbiamo appena presentato su alcune 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.

Tutti i processi partecipativi, tranne uno, sono stati promossi da un ente pubblico territoriale. L'eccezione è la giuria di cittadini di Vercelli che è stata promossa e finanziata dall'Università di Torino nell'ambito di uno specifico progetto di ricerca. In questo caso il comune e la provincia sono stati ampiamente coinvolti (la giuria si è svolta materialmente presso la sede della Provincia di Vercelli), ma l'iniziativa non è partita da loro.

In tutti gli altri casi la scelta di avviare il processo partecipativo è stata compiuta da un comune, da una regione o, nel caso di Imola, da un'associazione intercomunale. Qualche volta l'iniziativa pubblica è stata preceduta o accompagnata dalle pressioni esercitate da associazioni della società civile (come è avvenuto a Napoli, nella Regione Toscana e in altri casi), ma comunque il ruolo dell'attore pubblico è

sempre risultato decisivo. Nella maggioranza dei casi essa è esercitata da una singola personalità politica (un sindaco, un assessore, un presidente di regione) che sceglie di scommettere sul proprio prestigio e sulla propria influenza. La presenza di una forte *leadership* pare soprattutto necessaria quando i processi partecipativi sono particolarmente innovativi e non sono previsti da alcun atto normativo. La personalizzazione è però un'arma a doppio taglio: costituisce una risorsa senza la quale sarebbe difficile innescare l'innovazione, ma espone il processo partecipativo al rischio di perdere il proprio punto di riferimento quando si verifica un cambiamento di giunta anche all'interno della stessa maggioranza. Nei processi che durano più a lungo il pericolo di un'interruzione, dovuta a ragioni politiche, è sempre in agguato.

Traumi di questo genere sono stati registrati in alcuni dei nostri casi. Ciò indicherebbe una certa fragilità dei processi partecipativi che raramente riescono a costituirsi come un'impresa collettiva (tranne forse nel caso di progetti di riqualificazione urbana, che hanno alle spalle il sostegno di disposizioni normative). Essi sembrano piuttosto legati all'iniziativa personale di esponenti (anche di rilievo) del mondo politico-istituzionale, ma non paiono avere un solido retroterra nelle amministrazioni, negli esecutivi, nei consigli e nei partiti. La partecipazione appare in Italia ancora debole sul piano politico, rimane ai margini del dibattito pubblico e dei programmi elettorali dei partiti a differenza di ciò che comincia ad avvenire altrove (per esempio in Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi,...).

Alcune esperienze censite in questa ricerca sono state promosse da funzionari, piuttosto che da politici: si tratta di iniziative di portata limitata (è il caso di Terni) o specialistica (è il caso di Imola), ma è interessante segnalare l'attivazione di figure interne all'amministrazione.

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 patrocinata 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. Nei nostri casi non sembra che questi rischi siano stati concretamente corsi, ma il problema rimane. L'iniziativa dall'alto ha bisogno 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 un esercizio puramente virtuale. Non è detto che la delega debba essere in bianco (*mettere 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.

Nei nostri casi è raro che gli amministratori dichiarino in modo esplicito, all'inizio del processo partecipativo, quali impegni specifici intendono assumersi. Questo aspetto è spesso lasciato nel vago o resta sottinteso: gli amministratori aprono uno spazio ai cittadini senza chiarire qual è la natura e la portata di questo spazio; si riservano - in altre parole - alcuni margini di libertà. Riteniamo che un patto esplicito e chiaro sarebbe preferibile perché aiuterebbe tutte le parti a capire *a che gioco stanno giocando*.

Vale quindi la pena di riferire di quei casi in cui un impegno esplicito è stato assunto. In tre di essi si è trattato di un impegno non solo esplicito, ma anche stringente. A Ivrea il comune ha stanziato la somma (oggettivamente modesta) di 100.000 euro a favore del quartiere S. Giovanni impegnandosi a realizzare quelle opere che i cittadini avrebbero scelto. All'inizio non era chiaro con quale strumento sarebbe stata espressa la volontà dei cittadini, ma poi si è deciso di ricorrere a un referendum in cui sono state messe ai voti le due alternative che erano emerse dal progetto partecipativo. Nel caso di Pieve Emanuele il comune ha raccolto le proposte di manutenzione straordinaria formulate individualmente dai cittadini, ne ha selezionate 22 sulla base di criteri tecnici e poi ha dichiarato esplicitamente che ne avrebbe finanziate 6 (una per quartiere) sulla base delle decisioni assunte dalle rispettive assemblee, mediante un sistema - originale - di voto ponderato che valorizza i cittadini più attivi nelle sedi parteci-

pative. Un caso non molto diverso è quello di Terni, dove si trattava di concordare all'interno di un gruppo misto, composto da cittadini e tecnici, i criteri da inserire nel capitolato di appalto delle mense scolastiche. Si è stabilito che i criteri, se definiti in termini condivisi da tutto il gruppo, sarebbero stati automaticamente inseriti nel capitolato (come infatti è avvenuto). In tutti e tre i casi i patti erano chiari e impegnativi e sono stati puntualmente rispettati. Certamente si tratta di questioni di piccola portata (100.000 euro a Ivrea, 6 interventi a Pieve, un capitolato d'appalto a Terni) e questo ha facilitato l'assunzione di impegni così stringenti. Ma questi tre esempi sono comunque di grandissimo interesse, perché mostrano che le amministrazioni possono inventare formule efficaci per dare vita a un empowerment effettivo.

Abbiamo anche incontrato situazioni in cui l'impegno esplicito c'è stato, ma aveva una natura meno stringente. E' il caso per esempio del processo partecipativo svolto dalla Regione Toscana per definire i contenuti di una legge regionale sulla partecipazione. Il presidente della regione e l'assessore incaricato hanno più volte espresso pubblicamente il loro impegno a tener conto delle indicazioni che sarebbero scaturite dal processo (e a posteriori si può dire che lo hanno puntualmente mantenuto), ma non hanno potuto promettere che il testo della legge sarebbe stato definito dal processo partecipativo, visto che si tratta di una competenza del consiglio regionale.

Nella maggior parte dei casi l'impegno iniziale è più indeterminato. Qui l'effettiva influenza del processo dipende piuttosto dalle caratteristiche che esso assume, dalla qualità della partecipazione, dalla sua capacità di definire temi e soluzioni. Abbiamo anche un caso (la giuria di Vercelli) in cui le amministrazioni non hanno preso nessun impegno e che infatti non ha avuto conseguenze sul piano amministrativo.

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 è avvenuto 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 (Ivrea, Pieve, Regione Toscana, Regione Lazio). 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, come è avvenuto nel progetto *Accorda le due idee* della Regione Puglia. 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. E' il caso, per esempio, della Regione Puglia dove l'obiettivo della partecipazione era un documento *a maglie larghe* sulle strategie per l'impiego dei fondi comunitari; o quello di San Gimignano che prevedeva la redazione di una carta dei valori, con una funzione prevalente simbolica. Un po' diverso è il caso di Imola in cui un impegno forte degli amministratori si è associato ad uno strumento relativamente debole (il piano sanitario).

L'*empowerment* non consiste solo nell'influenza che i partecipanti riescono a esercitare sul sistema politico. E' 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 una decisione o la scelta di una soluzione da trasmettere all'amministrazione. Nel caso del progetto *Cambieresti*, promosso dal comune di Venezia, per esempio, l'obiettivo non era quello di dare suggerimenti all'amministrazione, ma quello di avviare un cambiamento negli stili di consumo dei partecipanti. Attraverso diversi momenti di confronto e di carattere informativo e seminariale, incontri con esperti ecc., i partecipanti hanno accresciuto le loro capacità di discernimento e di scelta sui propri consumi. Si è verificata una forma di *empowerment* rivolta fondamentalmente ai partecipanti stessi (e, si spera, attraverso di loro a una comunità più vasta).

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 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 (come è avvenuto nei casi di Vercelli e della Regione Lazio), 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 hanno privilegiato 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, alcune amministrazioni forniscono 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.

E' significativo che i casi più strutturati e consolidati come 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. L'aggettivo *buona* dovrebbe essere accuratamente definito, ma alla luce dei nostri dati possiamo già tentare di mettere qualche paletto.

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 com-

binazione 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. E' 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 (spesso minuscola) 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 adottati - 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). E' 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. Nel nostro campione si sono basati su di esso (in modo esclusivo o prevalente) 13 casi su 18.

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* (Regione Puglia), punti di raccolta dei suggerimenti (Ivrea, Pieve, Roma) o attraverso un più classico referendum (di nuovo Ivrea). 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. Il metodo della selezione mirata è stato utilizzato in modo esclusivo o prevalente in tre soli casi: a Imola sono stati istituiti un *parlamento* e un *governo* di cittadini competenti in materia di

salute (ma non tutte le categorie sociali sono state egualmente rappresentate in queste arene), a Terni dove quattro genitori di scuole diverse sono stati inclusi in una commissione mista e a Latina dove i progetti per i due contratti di quartiere sono stati elaborati da rappresentanze associative e istituzionali selezionate nel territorio.

E' 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. Nel nostro campione abbiamo due casi di selezione casuale: la giuria di cittadini di Vercelli e il *sondaggio informato* della Regione Lazio condotto secondo il metodo del *Deliberative polling*. La giuria di Vercelli ha coinvolto 18 cittadini sorteggiati tra i residenti nel comune di Vercelli mediante un campione stratificato su quattro variabili (sesso, età, titolo di studio e zona di residenza). Il sondaggio deliberativo del Lazio si è svolto tra 119 cittadini sorteggiati tra i residenti nella regione.

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.

E' interessante notare che alcuni dei nostri casi hanno utilizzato, nel corso dello stesso processo, diversi meccanismi di selezione dei partecipanti a seconda della fase in cui si trovavano o dei problemi che avevano di fronte. A Modena, per esempio, si sono succedute due fasi diverse: un evento in cui la partecipazione era aperta e un *tavolo di confronto creativo* a cui sono stati invitati i sostenitori delle proposte alternative che erano emerse dal primo evento. A Rozzano la partecipazione si è basata prevalentemente sull'autoselezione, ma sono stati istituiti due tavoli tematici sulla base di una selezione mirata. A Vercelli le raccomandazioni finali sono scaturite da un gruppo di cittadini selezionati casualmente, ma la preparazione della giuria è stata svolta da un comitato basato sulla selezione mirata in cui erano presenti tutti i principali *stakeholder* che avevano contribuito al dibattito cittadino sul traffico (enti locali, commercianti e ambientalisti). La possibilità di combinare diversi metodi di selezione dei partecipanti appare assai promettente perché permette di controbilanciare gli inconvenienti che ciascuno di essi porta con sé.

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 nostri casi, 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: a Pieve Emanuele i *punti proposti* sono stati utilizzati da 253 cittadini. A Ivrea ha partecipato al referendum finale nel quartiere San Giovanni il 18% degli aventi diritto.

Nell'unico caso in cui l'espressione delle proprie opinioni è avvenuta tramite internet (Regione Puglia) la partecipazione è risultata notevolmente elitaria. I temi della consultazione erano particolarmente specialistici e non possiamo dedurre da questo caso alcuna conclusione sull'imaturità della partecipazione on line. Ma il problema del *digital divide*, comunque, esiste;

- 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. Abbiamo i dati sul livello di istruzione dei partecipanti soltanto per quattro casi (Tabella 1.1). Risulta evidente la differenza tra i due casi di partecipazione volontaria e i due casi basati sul sorteggio casuale. La percentuale di laureati scende infatti dal 52% del *Town meeting* toscano (condotto su scala regionale e su un tema molto specialistico) e dal 37% degli aderenti al progetto *Cambieresti?* del Comune di Venezia, al 22% e all'11% dei casi della Regione Lazio e di Vercelli dove i partecipanti sono stati scelti tramite sorteggio.

Tabella 1.1 Percentuale di partecipanti con titoli di studio elevati in quattro casi.

Casi	Metodo di selezione dei partecipanti	Laureati (%)	Diplomati e laureati (%)	V. A.
Regione Toscana <i>Town Meeting</i>	Autoselezione	52	88	408
Venezia <i>Adesioni al progetto Cambieresti?</i>	Autoselezione	37	76	2980
Regione Lazio <i>Sondaggio deliberativo</i>	Selezione casuale	22	67	119
Vercelli <i>Giuria di cittadini</i>	Selezione casuale	11	50	18

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. E' quanto accaduto nel caso di Napoli dove i promotori non sono riusciti a coinvolgere nel processo le Ferrovie dello Stato, che pure costituivano un attore strategico per la riqualificazione di quel quartiere. E' 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. I genitori di Terni interloqui-

scono con dietologi e con esperti di diritto amministrativo. I giurati di Vercelli con epidemiologi, chimici e ingegneri della mobilità. I partecipanti al *Deliberative polling* del Lazio con medici e economisti della sanità. Le famiglie di Venezia con architetti, omeopati e ingegneri, ecc. Nei numerosi casi di riqualificazione urbana vi è 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.

E' difficile dire se quell'apprendimento reciproco si realizzi effettivamente. O se gli specialisti non finiscano, anche in questi forum ibridi, per dominare sui profani. Per accertare questo punto occorrerebbero indagini molto accurate di carattere micro sui percorsi soggettivi compiuti dagli uni e dagli altri che nello studio dei nostri casi non abbiamo potuto compiere. Abbiamo però potuto appurare che le relazioni tra specialisti e profani si sono strutturate 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. E' quello che è successo nel bilancio partecipativo di Pieve Emanuele dove le proposte dei cittadini sono state filtrate dai tecnici che hanno restituito ai primi quelle che essi giudicavano fattibili.
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 è realizzata nella giuria dei cittadini di Vercelli e nel *Deliberative polling* del Lazio: qui il circuito è piuttosto

sto 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 sono però casi in cui la relazione è più stretta e l'interazione avviene entro un unico contesto. E' il caso dei numerosi laboratori progettuali che abbiamo incontrato in qualche contratto di quartiere (per esempio a Bologna, Roma, Napoli e Rozzano), nell'esperienza della Regione Sardegna o nella commissione genitori-tecnici di Terni. Questa struttura mista è quella che realizza più da vicino la nozione di *forum ibrido*, anche se le nostre osservazioni non ci consentono di 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.

Nella Tabella 1.2 abbiamo cercato di indicare, per ognuno dei diciotto casi, quali metodologie sono state di volta in volta utilizzate, raggruppandole - non senza qualche margine di arbitrarietà - in tre classi.

La prima 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) (vedi Appendice).

La seconda classe è composta da strumenti che servono per affrontare uno stadio più avanzato del processo, ossia lavorare insie-

me e elaborare progetti comuni: gruppi di lavoro e *workshop*, tavoli tecnici, laboratori progettuali, *Action planning*, *Consensus building*, *Goal oriented project planning (Gopp)* (vedi Appendice).

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* (vedi Appendice).

L'analisi dei dati presentati nella tabella ci consente di formulare alcune osservazioni.

Prima di tutto la gamma degli strumenti utilizzati è notevolmente ampia. La maggior parte di processi partecipativi fa uso di più metodologie (spesso dislocate in diverse fasi del percorso). Come vedremo meglio tra poco, le metodologie hanno uno statuto molto diverso: alcune consistono in tecniche altamente strutturate e formalizzate, altre hanno un carattere più lasco. La tabella lascia comunque intendere che la scelta delle metodologie è, da parte dei promotori e degli organizzatori, un esercizio consapevole. I processi vengono, per lo più, progettati; si cercano soluzioni appropriate; la strutturazione del percorso viene studiata attentamente a seconda delle caratteristiche del contesto e del problema sul tappeto. Ciò denota - in generale - una notevole maturità dei processi partecipativi. Probabilmente, una decina d'anni fa avremmo trovato strumenti più poveri e adottati in modo meno consapevole.

In secondo luogo, gli interventi di riqualificazione urbana sono quelli che adottano 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 si può notare come negli interventi di quartiere si faccia ormai un ampio 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.

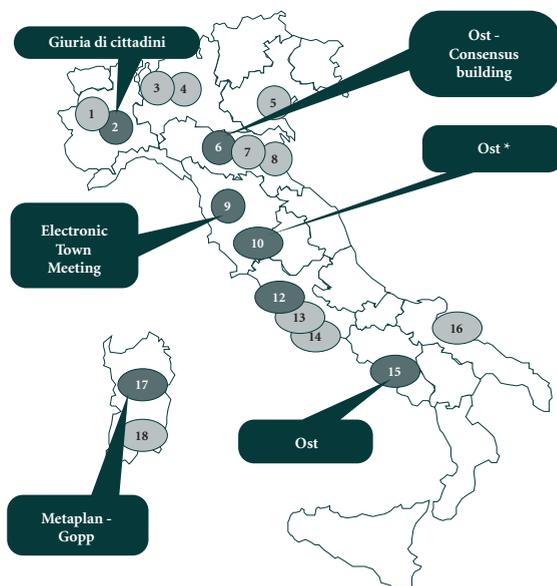
Tabella 1.2 Le metodologie utilizzate (per l'illustrazione dei metodi, vedi il glossario in Appendice).

Casi di studio	Sportelli informativi - Punti di ascolto	Interviste	Forum - Tavoli sociali - Consulte	Forum telematici	Focus group - Metaplan	Camminate di quartiere	Ost	Gruppi di lavoro	Tavoli tecnici	Laboratori progettuali - Action planning	Consensus building	Gopp	Giurie dei cittadini	Town meeting	Deliberative polling
Riqualificazione urbana															
Ivrea - San Giovanni	*	*				*	*	*							
Rozzano - Contratto di quartiere	*		*		*	*	*	*	*	*					
Modena -Ex Fonderie				*		*	*				*				
Bologna -Via Larga		*			*	*	*	*		*					
Roma - Quartaccio	*									*					
Latina -Due contratti di quartiere		*			*		*	*		*					
Napoli -San Giovanni a Teduccio		*			*	*	*	*	*	*					
Cagliari -Borgo Sant'Elia	*	*	*		*	*	*	*	*	*					
Altro															
Vercelli -Giuria di cittadini									*				*		
Pieve Emanuele -Bilancio partecipativo	*							*					*		
Venezia - Cambieresti?	*			*				*							
Imola -Il piano della salute	*	*			*			*						*	
Regione Toscana - Legge partecipazione		*						*							
San Gimignano -Progetto San Gimignano			*			*	*	*		*					
Terni -Mense scolastiche									*						
Regione Lazio -Sondaggio deliberativo															*
Regione Puglia -Accorda le tue idee			*												
Regione Sardegna -Sviluppo locale	*	*	*		*		*	*				*			

Infine abbiamo tre casi di *strumenti deliberativi* che sono di recentissima importazione in Italia (il primo esperimento di questo tipo è stato svolto nel nostro paese nel 2005). Nessuno di essi è stato, per ora, utilizzato nei progetti di riqualificazione urbana. Il loro impiego ha ancora visibilmente un carattere sperimentale: il *Deliberative polling* della Regione Lazio e la giuria dei cittadini di Vercelli sono stati eventi isolati, non inseriti all'interno di un processo partecipativo più ampio (come si vede anche dai dati della nostra tabella). Ci si può attendere che in futuro essi possano essere utilizzati in maniera meno occasionale e sporadica (come del resto è avvenuto per il *Town meeting* della Regione Toscana che ha costituito la tappa più importante di un processo partecipativo più articolato).

In alcuni casi, come abbiamo già osservato, si fatto ricorso a tecniche particolarmente strutturate e formalizzate. La relativa mappa è presentata nella Figura 1.1. La tecnica che ha avuto maggior successo in Italia negli ultimi anni è quella dell'*Open space technology* (Ost) e infatti ne abbiamo tre esempi nei nostri casi. 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.

Figura 1.1 Utilizzo di tecniche particolarmente strutturate e formalizzate (per l'illustrazione delle tecniche vedi il glossario in Appendice).



* in una versione molto semplificata

Qualità della deliberazione.

Nelle varie esperienze i partecipanti si incontrano (non sempre: abbiamo un caso di consultazione svolta interamente *on line*), 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?

Tutti i casi analizzati sono in qualche misura deliberativi, 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.

Nella maggior parte delle esperienze la fase deliberativa serve ad elaborare progetti o formulare vere e proprie politiche, legate ad uno o più ambiti di intervento pubblico. In alcuni casi, invece, il dialogo fra cittadini è pensato 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. Questi ultimi casi, pur avendo il pregio di stimolare i partecipanti a riflettere sui propri pregiudizi e sulle proprie posizioni di partenza attraverso la ridefinizione dei problemi pubblici, tendono a rendere la fase di impatto sull'iter politico-amministrativo più ambigua e sfumata, perché solitamente l'amministrazione recepisce gli esiti del processo deliberativo in documenti programmatici generici e scarsamente vincolanti. Laddove invece il coinvolgimento della cittadinanza prevede l'elaborazione di specifici progetti (più o meno rilevanti e più o meno innovativi), il passaggio dai forum partecipativi al sistema istituzionale risulta più trasparente ed efficace.

Un ultimo aspetto merita di essere qui evidenziato. Solo tre dei diciotto processi presi in considerazione - il caso di Ivrea, il sondaggio informato della Regione Lazio e il processo partecipativo avviato dalla Regione Toscana - terminano la fase deliberativa con un metodo di aggregazione delle preferenze (referendum nel caso di Ivrea, sondaggio negli altri due casi). La modalità dell'aggregazione sembra a rigori di logica in contrasto con la natura dialogica delle arene deliberative, nelle quali l'elevata interazione diretta fra i partecipanti tende a privilegiare atteggiamenti di condivisione e di accordo. Tuttavia, 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.

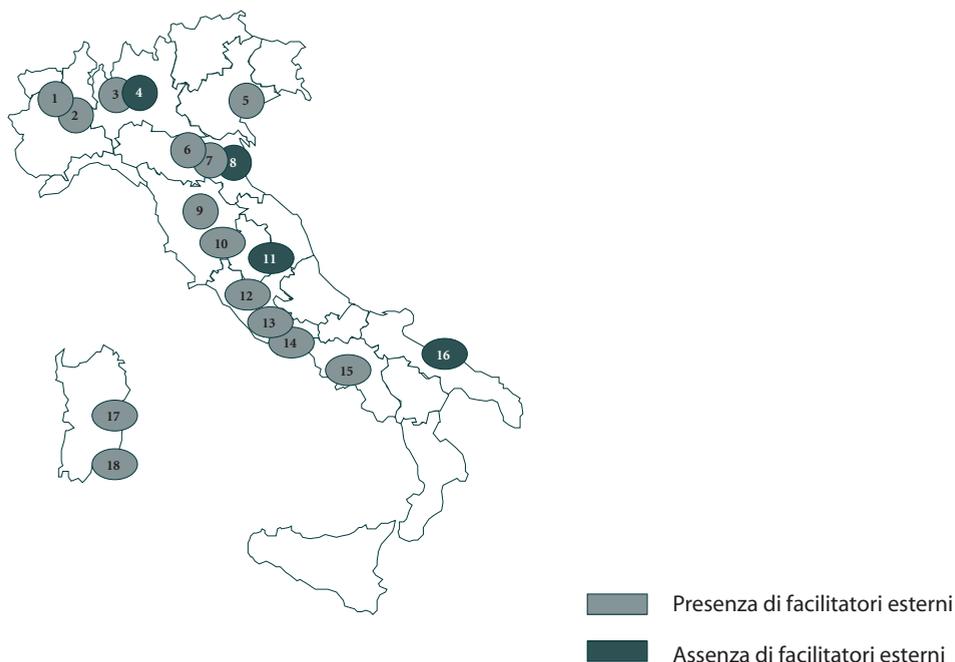
In quasi metà dei casi considerati (i più lunghi e complessi) si sono costituiti gruppi di lavoro stabili (comitati tecnici o altre denominazioni) con l'obiettivo di pensare, organizzare e seguire i processi per tutta la loro durata. Questi gruppi hanno una componente mista, ovvero comprendono figure interne alle amministrazioni (politici, dirigenti e tecnici) ed esterne (consulenti di differente provenienza).

Nelle altre esperienze non si è costituita una vera e propria *cabina di regia*, ma le amministrazioni (uffici competenti o dirigenti) si sono avvalse della collaborazione di funzionari interni o di figure professionali esterne in modo saltuario.

Facilitatori.

Quasi tutte le esperienze esaminate - per l'esattezza 14 su 18, vedi Figura 1.2 - hanno fatto 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 senza esclusione alcuna, hanno condotto la giuria di cittadini a Vercelli e le discussioni nei tavoli del sondaggio deliberativo del Lazio, hanno supportato con specifiche metodologie i laboratori organizzati dalla Regione Sardegna. Un *facilitatore* ha progettato l'originale processo partecipativo di Modena e svolto opera di mediazione nel *tavolo di confronto creativo* che è stato istituito per integrare le diverse proposte di utilizzazione delle ex Fonderie. Una *equipe* di facilitatori ha progettato e gestito il *Town meeting* promosso dalla Regione Toscana. Soltanto quattro amministrazioni hanno svolto tutto il lavoro in casa.

Figura 1.2 **Facilitatori esterni.**



Il ricorso così pervasivo a queste figure professionali merita qualche riflessione. E' 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.

Nei 14 casi in cui abbiamo riscontrato questo tipo di accompagnamento professionale, abbiamo potuto censire la presenza di oltre una decina di gruppi specializzati in grado di offrire le loro competenze alle amministrazioni committenti. Ciò significa che nell'ultimo decennio, la crescente domanda di *esperti di processo* ha fatto sorgere un'offerta ampia e qualificata che conta ormai un discreto numero di società specializzate, associazioni, gruppi, di scuole e di corsi di formazione e che continua ad aggiornarsi alla luce delle esperienze internazionali con cui cerca - in modo crescente - di stringere contatti. Si è formata, insomma, in Italia una vera e propria comunità professiona-

le che condivide un patrimonio, ormai abbastanza consolidato (anche se in continuo divenire) di strumenti, approcci, linguaggi.

L'offerta di competenze *partecipative* ha avuto a sua volta effetti sulla domanda, come molti dei nostri casi dimostrano. Molti dei processi che abbiamo esaminato hanno preso concretamente forma attraverso l'interazione tra consulenti e committenti. Le amministrazioni manifestano le loro intenzioni in modo generale; ma è poi l'interazione con gli *esperti di processo* che permette di individuare effettivamente il percorso da compiere e gli strumenti da utilizzare. Questo non è avvenuto solo a Vercelli, dove l'iniziativa è partita da esperti esterni, ma anche nei casi di Modena, della Toscana, del Lazio, di San Gimignano, di Napoli e della Sardegna. La forma specifica che ha assunto la partecipazione in questi casi è dovuta in misura rilevante ai suggerimenti portati dall'esterno e accettati di buon grado dalle amministrazioni, perché considerati innovativi e appropriati. L'offerta di strumenti e di *saper fare* retroagisce fortemente sul disegno dei processi.

Ci si può 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 nella 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 (per esempio nei quartieri di edilizia popolare, ma non solo), l'intervento di uno *straniero competente* può fare la differenza. Difficilmente un esponente del comune di Modena avrebbe potuto svolgere quel ruolo di arbitro e di mediazione tra le proposte di destinazione delle ex Fonderie che è stato assunto da una docente del Politecnico di Milano. Le diffidenze degli attivisti delle associazioni dei comitati verso la Regione Toscana hanno potuto essere smorzate dalla presenza di una conduzione esterna del processo che era in grado, proprio perché esterna, di porsi in modo equanime e imparziale. Insomma i processi partecipativi - specie quelli più complessi - tendono a giocare

si 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? A giudicare dai nostri diciotto casi, la risposta è complessivamente positiva, anche se con qualche ombra.

Per quanto riguarda gli esiti della partecipazione possiamo distinguere tra quei processi che si concludono con progetti o raccomandazioni sufficientemente definiti (e sono la maggioranza dei nostri casi) 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. Esempi del primo caso sono le esperienze condotte, per esempio, a Modena, Vercelli, Pieve Emanuele o Ivrea. Esempio tipico del secondo è il progetto *Accorda le tue idee* della Regione Puglia.

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. Abbiamo quindi esaminato se le conclusioni raggiunte al termine dei processi di partecipazione siano state formalizzate con specifiche misure operative oppure se l'amministrazione le abbia recepite con strumenti più soft (per esempio: dichiarazioni di intenti) o le abbia lasciate cadere.

Se si esclude la giuria dei cittadini di Vercelli le cui raccomandazioni non hanno avuto alcun seguito (peraltro l'amministrazione non si era assunta nessun impegno), tutti gli altri processi partecipativi hanno avuto conseguenze di tipo amministrativo anche se di forza variabile¹. Risposte forti e conseguenti, da parte delle amministrazioni, si riscontrano nei casi di Terni, di Pieve Emanuele e nei casi di riqualificazione urbana. A Latina sono state approvate alcune varianti al piano regolatore vigente e a breve inizierà la progettazione esecutiva. A Ivrea il comune ha dato attuazione ai risultati del referendum e i lavori relativi hanno avuto inizio immediato. Anche a Rozzano l'amministrazione comunale ha tenuto conto di quanto emerso nel percorso di partecipazione, ma il processo non è ancora del tutto concluso e si aspettano i protocolli di intesa e gli impegni finanziari che ne

¹ Non consideriamo qui i casi di Modena (che si è appena concluso) e quello di Napoli che non è ancora giunto al termine.

permetteranno l'attuazione. Il Comune di Bologna, attraverso l'assessore all'urbanistica, ha assunto l'impegno a recepire quanto emerso dai lavori del laboratorio di Via Larga e ha precisato le risorse economiche disponibili per il progetto che verrà realizzato entro due anni e mezzo. A Roma, poi, al termine dell'animazione territoriale al Quartaccio è stato creato un casale, sede di un ufficio comunale e di alcuni sportelli informativi. Anche a Venezia i risultati finali della partecipazione hanno ricevuto un riconoscimento di tipo finanziario: l'amministrazione, infatti, ha finanziato e sostenuto nuovi progetti che danno seguito al progetto *Cambieresti?* analizzato in questo lavoro.

Leggermente più sfumati sono i cinque casi di partecipazione su base sovracomunale o regionale. A Imola le indicazioni emerse dal processo partecipativo in tema di viabilità e sostenibilità dei trasporti sono state recepite dal Piano per la salute, che però è uno strumento soft, non propriamente operativo. In Sardegna, i 200 progetti integrati di sviluppo regionale e locale sono stati presentati al nucleo di valutazione regionale e ad oggi, i primi 59 che hanno già ricevuto una valutazione positiva sono stati approvati con delibera della giunta regionale. Nel caso della Regione Toscana gli uffici dell'assessorato competente hanno prodotto una bozza di disegno di legge che rispecchia le indicazioni formulate dal *Town meeting* e li hanno confrontati con i *rappresentanti di tavolo*; ma poi la parola passerà alla giunta e al consiglio regionale. Le indicazioni emerse dal *Deliberative polling* realizzato dalla Regione Lazio sono confluite nel documento allegato alla proposta di bilancio presentata dalla giunta regionale al consiglio e da questo approvata nel dicembre 2006. Ma occorre dire che tali indicazioni erano del tutto conformi agli indirizzi della giunta. Non possiamo sapere che cosa sarebbe successo se i cittadini avessero manifestato opinioni opposte. Infine in Puglia il documento strategico regionale è stato integrato dai contributi provenienti dalla consultazione dei cittadini realizzata attraverso il progetto *Accorda le tue idee*, ma non si tratta di una misura operativa e d'altra parte la sintesi dei contributi (individuali) è stata operata dalla giunta stessa.

Vanno infine segnalati due parziali insuccessi. Nel caso del Contratto di quartiere di Cagliari il processo partecipativo è stato molto positivo sotto tutti gli aspetti ed ha effettivamente aiutato i progettisti a redigere il Piano Esecutivo dei Lavori di riqualificazione urbana. Successivamente però il contratto di quartiere si è arenato nelle secche burocratiche delle gare d'appalto e solamente alcuni lavori sono stati effettivamente iniziati e portati a compimento. Nel caso di San Gimignano, la carta dei valori, elaborata nel corso del processo partecipativo, non è stata (ancora?) adottata perché ha trascinata dalla sfera di competenza dell'assessorato che lo aveva promosso.

Insomma, le conseguenze pratiche sono state 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 adottati. Il bilancio, comunque, pur con luci ed ombre, non è affatto negativo. Complessivamente le amministrazioni hanno preso sul serio le indicazioni che sono scaturite dai processi partecipativi, le hanno tradotte in pratica o per lo meno hanno cercato di farlo (non senza qualche successo).

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. 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 sotto-prodotto, 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 funzio-

na 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, anche nelle nostre esperienze, 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?

Rispondere a queste domande, nei nostri diciotto casi, è molto difficile. Molti di essi si sono conclusi di recente o devono ancora concludersi (ad esempio i contratti di quartiere) e non possiamo ancora osservarne gli sviluppi successivi.

In alcuni casi possiamo affermare con una certa sicurezza che la produzione di capitale sociale era praticamente impossibile. Si tratta di quei casi in cui la partecipazione si è risolta in eventi di brevissima durata (uno o due giorni). La *giuria dei cittadini* di Vercelli e il *Deliberative polling* del Lazio sono state esperienze di questo genere: i partecipanti erano cittadini estratti a sorte che hanno interagito con grande intensità nel breve periodo dell'esperimento, hanno dichiarato un altissimo grado di soddisfazione per l'insolita situazione in cui si sono trovati, ma non avranno alcuna possibilità di rincontrarsi e di riallacciare quelle relazioni. Ciò non significa che queste 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. E quello che è successo con il *Town meeting* organizzato dalla Regione Toscana per costruire la legge regionale sulla partecipazione. In quell'occasione alcuni partecipanti hanno chiesto e ottenuto di dare continuità a quella esperienza mediante la designazione di *rappresentanti di tavolo* che nel successivo svolgimento del processo si sono riuniti due volte e hanno contribuito attivamente alla formulazione del testo di legge. E non è impossibile che i legami creati in queste occasioni si mantengano anche in futuro.

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 riqualificazione urbana rappresentano, sotto questo aspetto, un ambito senza dubbio privilegiato. Il caso del quartiere romano del Quartaccio rappresenta senza ombra di dubbio un'esperienza molto significativa. Qui infatti sono stati veramente moltissimi i luoghi di aggregazione e i momenti di incontro e di socializzazione: le feste, il *cinema sotto le stelle*, il torneo di calcio, il punto animazione, il casale, le video-inchieste e il concorso letterario e fotografico *la mia periferia*. Il caso di Pieve Emanuele ci insegna molto: la sfida non è tanto e non solo far funzionare un singolo processo, come il bilancio partecipativo che indubbiamente possiede dei limiti intrinseci, ma mettere a sistema una pluralità di strumenti e iniziative. Quindi, non solo il bilancio, ma il Piano di riqualificazione urbana di Via delle Rose, la progettazione della pista ciclabile, la realizzazione di un evento "giovane" come *Spaziperiferici*.

Non è chiaro però in quale misura le relazioni che si sono consolidate nel processo e le capacità che sono state acquisite costituiscano risorse spendibili nel futuro, ossia vengano a formare un vero e proprio capitale sociale a cui la comunità potrà attingere. E' possibile che quelle risorse si disperdano e che, con l'uscita di scena degli animatori e dei finanziamenti, tutto torni più o meno come prima. Abbiamo qualche indizio (ma non molto di più) di situazioni in cui pare che qualche ulteriore processo si sia attivato. I (pochi) cittadini di San Gimignano che si sono fatti garanti della carta dei valori hanno avviato un coordinamento autonomo. In alcune esperienze di riqualificazione urbana, gruppi di cittadini si sono presi concreti impegni di

autogestione di alcuni spazi creati durante il processo partecipativo: Villa Pini, il parco ludico e gli orti sociali a Bologna (Via Larga) sono un chiaro esempio in questo senso. A Modena i partecipanti al tavolo creativo si sono organizzati subito dopo la fine del processo per continuare a seguire il processo e influire sulle scelte della giunta. A Venezia l'esperienza del progetto *Cambieresti* ha dato vita, ad esempio, a nuovi gruppi di acquisto solidali. A Pieve Emanuele la Parrocchia di S. Paolo ha sfruttato l'onda partecipativa promossa dal comune per sviluppare di propria iniziativa nuovi progetti di partecipazione. In altre parole la partecipazione promossa dall'alto ha stimolato iniziative dal basso.

Questo processo di apprendimento ha riguardato anche le amministrazioni, molte delle quali potrebbero trovarsi più attrezzate in un prossimo futuro. La lunga esperienza del bilancio partecipativo di Pieve Emanuele ha indotto l'amministrazione a riflettere sulle sue insufficienze e a inventare nuove soluzioni che hanno finito per modificare notevolmente l'impianto del processo. Più in generale è probabile che queste esperienze abbiano rafforzato la capacità di ascolto, di coordinamento con altri enti o altre strutture, di lavorare per progetti e la dimestichezza con gli strumenti di programmazione negoziata.

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 e erodere il capitale di fiducia di una comunità. Questo è il caso, ad esempio, dei processi che non raggiungono in concreto gli obiettivi che si sono posti, come è successo a Cagliari o, in parte, a Rozzano, dove l'entusiasmo iniziale è certamente diminuito dinanzi ai continui ritardi nella partenza degli interventi strutturali; o ancora a Napoli dove il problema della ferrovia non è stato risolto. Poiché il capitale sociale è un sottoprodotto inintenzionale di un processo partecipativo che ha altri obiettivi, il mancato o parziale raggiungimento di questi ultimi rischia di avere pesanti riflessi sulle relazioni tra i partecipanti. 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 aveva cercato di colmare.

Amministrare con i cittadini: ombre e luci.

Diciamolo: coinvolgere i cittadini nelle decisioni pubbliche non è una scelta scevra di rischi.

Da parte dei cittadini vi può essere una certa diffidenza sulle reali intenzioni dei promotori. Il timore di una ricerca strumentale di con-

senso intorno a scelte già compiute da parte del sistema politico locale è ben presente nella mente di molti cittadini. E gli intoppi, peraltro fisiologici in questo tipo di processi, alimentano ulteriormente la sfiducia: i processi possono risultare poco chiari, la comunicazione con i cittadini circa gli sviluppi del processo può essere carente, è difficile comunicare aspetti tecnici a non-addetti ai lavori e gli esperti possono esercitare un'eccessiva influenza (specie nei progetti di urbanistica partecipata). E bisogna anche mettere nel conto l'insensibilità di altre amministrazioni e la conseguente difficoltà di lavorare insieme.

E poi coinvolgere i cittadini non è così facile come talvolta si pensa: partecipare significa dare, su base volontaristica, tempo ed energia. Un'adeguata motivazione forse è presente fra *stakeholder* (che hanno interessi da perseguire), rappresentanti di associazioni e istituzioni, e qualche *cittadino militante*; più di rado fra cittadini *qualunque*. Non stupisce quindi che, nonostante gli sforzi profusi da promotori e gestori dei processi esaminati, il numero complessivo dei cittadini comuni che prende parte a processi che durano vari mesi risulti piuttosto limitato rispetto alla popolazione complessiva toccata dalle scelte sul tavolo.

La conseguente autoselezione di chi partecipa va spesso a discapito della rappresentatività. Includere specifiche fasce della popolazione (ad esempio i giovani) o anche gli esponenti di gruppi radicali o dell'area politica avversaria appare ostico. Un basso livello di partecipazione espone le amministrazioni al rischio della critica, da parte dei cittadini e da parte delle opposizioni politiche: quale legittimità può vantare una decisione assunta da qualche decina di persone in un quartiere che ne conta migliaia, in una città che ne conta centinaia di migliaia o in una regione che ne conta milioni? Si può rispondere, certo, che ogni sforzo è stato fatto per far conoscere l'esistenza del processo al momento in cui viene avviato, e che *chi tace, acconsente*; con qualche ragione, ma la critica comunque lascia il segno.

Il contesto politico-istituzionale, poi, talvolta non è favorevole. Vi sono resistenze da parte del sistema politico a imboccare la via della partecipazione o, successivamente, a recepire le indicazioni che ne emergono, magari per effetto di un cambiamento del contesto politico e tecnico (come nel caso della Sardegna, dove peraltro il problema è stato poi superato con successo). E chi, politico o tecnico, talvolta senza l'appoggio convinto della propria amministrazione, imbecca nonostante tutto la strada della partecipazione, espone il *collo alla ghigliottina*: colleghi, superiori e concorrenti politici sono pronti ad approfittare di eventuali fallimenti. Più in generale, il personale politico può percepire questo tipo di processi come una sottrazione di potere, una rinuncia al mandato rappresentativo ricevuto dall'elettorato.

E poi la partecipazione mette a dura prova le risorse, tipicamente scarse, delle amministrazioni: pochi soldi (e la partecipazione ben fatta costa, in fondo non troppo rispetto al potenziale valore aggiunto, ma qualcosa sì), poche risorse logistiche e informative, poco personale interno (talvolta impreparato rispetto alle logiche innovative che i processi partecipativi richiedono), e poco tempo rispetto a quello che un processo che mira a creare una condivisione profonda su temi non semplici richiederebbe, portando a qualche forzatura.

L'esito, infine, non è scontato; talora i processi partecipativi producono progetti un po' *piatti* o che comunque si sarebbero potuti ottenere senza alcun coinvolgimento e i relativi oneri, talaltra le questioni affrontate sono semplicemente di poco conto. La condivisione attorno alle scelte, poi, in alcuni casi appare piuttosto superficiale, e non sempre tiene conto delle prospettive e degli interessi della comunità più ampia.

Infine, e certo non meno importante: coinvolgere i cittadini nelle decisioni crea aspettative; dalla partecipazione non si torna più indietro, pena la delusione e una conseguente perdita di credibilità, che è molto difficile recuperare in seguito. E bisogna essere preparati all'eventualità che i partecipanti possano assumere decisioni in contrasto con gli orientamenti del sistema politico.

L'affresco tratteggiato può sembrare a fosche tinte. In realtà problemi e rischi emergono ovunque queste pratiche vengano impiegate, ma in Italia forse di più perché a questi processi si fa ricorso da meno tempo e meno sistematicamente, e quindi i processi di apprendimento sono ancora in atto. A guardar meglio, però, il quadro presenta tinte rosee e punti di luce, che fanno ben sperare per il futuro.

In quasi tutti i casi qui analizzati le amministrazioni dimostrano una notevole capacità di innovare (e di rischiare!), talvolta anche modificando prassi pre-esistenti (Sardegna) e processi partecipativi già consolidati da tempo, evitando di scadere nell'ordinaria amministrazione (Pieve Emanuele). E, nel farlo, dimostrano inventività ricorrendo a approcci svariati e metodi efficaci di animazione e coinvolgimento (Roma), mostrano coraggio nello sperimentare (Rozzano, Venezia, Toscana, Napoli) e cercano forme che incentivino la partecipazione, magari riducendo l'impegno richiesto e attivando più canali in parallelo (Pieve Emanuele). Grazie a ciò, i processi partecipativi talvolta arrivano là dove le istituzioni ufficiali non riescono a neppure a entrare. Un cenno specifico va all'adozione di *tecniche* (come il sondaggio deliberativo - Regione Lazio - e la giuria di cittadini - Vercelli -) che mirano a consentire ai cittadini *qualsiasi* di interagire in processi basati sull'ascolto e sul dialogo e di esprimere opinioni informate.

Le amministrazioni dimostrano anche di saper superare assai spes-

so difficoltà e limiti, reperendo le risorse necessarie per sostenere i costi delle consulenze esterne (Modena, Bologna, Ivrea) oppure facendo tutto *in casa* (Terni), e comunque di saper mobilitare le proprie risorse (umane, logistiche e comunicative) interne a supporto dei processi (Modena, Ivrea). Fra l'altro, attivano processi di apprendimento interno, creando così risorse e *know-how* disponibile per il futuro.

Il valore aggiunto di questi processi è significativo e variegato. Si producono, per l'intanto, decisioni: progetti urbanistici (Bologna, Modena) o una carta dei servizi per la refezione scolastica (Terni); si affrontano problemi avvertiti dalla comunità (il modello di sviluppo di San Gimignano), si contribuisce a promuovere cambiamenti nello stile di vita (Venezia). Non di rado i processi portano a scelte condivise, o almeno a definizioni condivise delle problematiche da affrontare (S.Gimignano). Si risolvono e si prevengono conflitti (Terni, Bologna). Si colgono opportunità (Bologna) e risorse aggiuntive (Latina). Si migliora la qualità delle decisioni grazie alla mobilitazione dei saperi locali (che individuano le criticità e propongono soluzioni basate sulla conoscenza del territorio), integrandoli con quelli specialistici e se ne assicura l'attuazione.

Si produce, inoltre, capitale sociale, sia *in verticale* (cittadini/amministrazioni), sia in orizzontale (tra soggetti sociali singoli e collettivi): si valorizza l'autogestione, si rafforzano le relazioni e la cooperazione tra cittadini, si sviluppa il senso di proprietà dei cittadini, si formano cittadini alle problematiche comunitarie, si crea un clima positivo di fiducia amministrazione-utenti disinnescando anticipatamente possibili conflitti e attivando canali di ascolto, si coltiva un senso di comunità come presupposto per stimolare l'imprenditorialità, si *risveglia il territorio*, il senso di appartenenza, si rafforzano reti tra istituzioni, si costruiscono capacità di sistema.

Se le amministrazioni dimostrano la volontà di imboccare la strada della partecipazione, i vantaggi in realtà non mancano, sia per loro stesse, che per le comunità. Quando la partecipazione funziona, il proponente vede rafforzata la propria posizione politica o nell'amministrazione. Più in generale, le amministrazioni vedono accrescersi il consenso, con un significativo ritorno di immagine (Venezia, Bologna, Modena, Imola, Toscana, Lazio, Roma, Napoli). Si risolvono conflitti. Inoltre, la partecipazione può essere un modo efficace di trasmettere un segnale di cambiamento (Puglia, Sardegna).

Chi coinvolge, con serietà d'intenti, i cittadini nel governo della cosa pubblica, nelle scelte collettive si avventura dunque in *terra incognita*. Rischi e pericoli appaiono chiari e reali, i potenziali vantaggi appaiono invece incerti e teorici. Come ogni esplorazione, però, i grandi rischi che si corrono sono giustificati dai *tesori* che si trovano. Basta un po' di coraggio, di *visione*, di volontà di innovare. E, a ben cercare, in effetti, i *tesori* non mancano. E' una terra da esplorare.

APPENDICE.

GLI STRUMENTI: GLOSSARIO

Camminate di quartiere - E' uno strumento di *ascolto del territorio* che valorizza la competenza degli abitanti riguardo al proprio ambiente di vita: conoscenza ordinaria, che deriva dal fatto che essi quotidianamente vivono quel territorio, ne fruiscono in quanto ambiente in cui abitano o lavorano o intessono reti di relazione e di socialità. E' uno strumento di progettazione partecipata particolarmente utilizzato nei progetti di rigenerazione urbana. Lo svolgimento della passeggiata avviene per piccoli gruppi, non più di una quindicina di persone, che guidano i professionisti (architetti, urbanisti, sociologi ecc.) in un giro nell'area oggetto di interesse. Mentre il gruppo cammina, si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo assolutamente libero e rilassato, si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze di vita quotidiana. I progettisti ascoltano e avanzano anche le loro osservazioni, sottolineando le potenzialità e i punti di debolezza e stimolando gli interlocutori con sollecitazioni e domande, riferite sempre a ciò che si sta osservando.

Consensus building - Sono metodi, proposti dall'*Harvard negotiation project* (Susskind et al. 1999) e ripresi da altri centri di ricerca, che consentono di affrontare situazioni di conflitto (gruppi che difendono interessi diversi si contendono una posta in gioco) potenziale o in corso. L'obiettivo è affrontare queste situazioni con l'intento di trasformarle, portando le persone ad assumere un punto di vista comune cercando di raggiungere un accordo che offra vantaggi a tutte le parti in causa. Le tecniche di mediazione dei conflitti sono diverse e devono essere individuate e successivamente utilizzate in funzione del tipo di conflitto che caratterizza il processo.

Deliberative polling (Dp) - Il *Deliberative polling* (o sondaggio deliberativo) è stato proposto da J. Fishkin (2003) allo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di carattere pubblico ed averne discusso con esperti. I *Deliberative polling* coinvolgono dalle 200 alle 600 persone contemporaneamente. Le infor-

mazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, la discussione si svolge in piccoli gruppi e le risposte sono fornite da esperti e politici ai quesiti formulati dagli stessi partecipanti. L'importanza del sondaggio deliberativo risiede nel fatto che consente ai partecipanti di formarsi un'opinione, confrontarla con gli altri partecipanti ed eventualmente modificare le proprie posizioni iniziali. La selezione dei partecipanti avviene attraverso selezione casuale rappresentativa della comunità chiamata ad esprimersi.

Focus group - E' una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone. La finalità principale del *focus group* è quella di studiare un fenomeno o di indagare uno specifico argomento in profondità, utilizzando come base per la rilevazione l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo di esperti o di persone interessate all'argomento oggetto dell'indagine (10/15 persone al massimo).

Forum telematici - E' uno strumento di interazione e comunicazione via web che consente, a tutti coloro che sono interessati, di partecipare alla discussione e/o all'approfondimento *incontrandosi* in uno spazio virtuale di dialogo (Forum telematico). Per partecipare al forum basta inviare un messaggio che viene immediatamente inserito on-line e al quale si può rispondere liberamente, instaurando un dialogo tra i diversi partecipanti, seguendo regole di reciproco rispetto che un moderatore ha il compito di monitorare e far rispettare.

Forum/tavoli sociali/consulte - Sono strumenti che prevedono il coinvolgimento degli attori locali in momenti di approfondimento funzionali a progettare, monitorare, valutare e integrare il processo nel suo complesso e le singole azioni individuate.

Giurie dei cittadini - E' uno strumento, proposto da Ned Crosby negli anni '70 (Gastil e Levine 2005), che si ispira al funzionamento delle giurie popolari nel processo americano. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25), estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni (da 2 a 5) su un tema controverso, ascolta il punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine delibera una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di *raccomandazione*. I cittadini vengono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio - demografici.

Goal Oriented Project Planning (Gopp) - E' una metodologia che consente, attraverso attività di laboratorio e *workshop* gestiti da un animatore esterno al gruppo di progettazione, di coinvolgere gli attori principali, in relazione al tema affrontato, al fine di definire in maniera concertata e condivisa sia i problemi che le soluzioni. L'obiettivo è costruire programmi e progetti che realmente possano fornire risposte alle esigenze e ai problemi dei beneficiari. L'identificazione del

progetto finale avviene in due fasi sequenziali -la fase di analisi e la fase di progettazione -che consentono di definire una matrice progettuale (quadro logico) che riporta gli obiettivi generali e specifici, i risultati, le attività, gli indicatori e le condizioni esterne che concorrono al raggiungimento degli obiettivi del progetto.

Gruppi di lavoro/workshop - Rappresentano i luoghi in cui soggetti locali che svolgono attività legate al tema specifico di discussione si incontrano per individuare interventi realizzabili ed efficaci a partire dalla disponibilità e dall'interesse dei soggetti coinvolti. Si tratta dunque di momenti prevalentemente di lavoro e non solo di discussione che per poter essere efficaci devono coinvolgere un numero ristretto di attori (15-20), prevedere la figura di un moderatore esperto di processi di facilitazione e del tema di progettazione.

Interviste/questionari - Strumento di ascolto funzionale, da un lato, a raccogliere prime indicazioni, suggerimenti e informazioni circa i temi e gli ambiti di policy da discutere e, dall'altro, illustrare il progetto di realizzazione e gestione del processo verificando il grado di disponibilità dei soggetti locali a diventare parte attiva del processo stesso. I questionari sono invece strumenti che consentono di fotografare, in un dato momento, il punto di vista, le percezioni, l'atteggiamento ed eventuali indicazioni e suggerimenti rispetto ad uno o più temi ed aspetti rilevanti dell'ambito della ricerca. L'attività si articola in sessioni plenarie di condivisione e momenti di lavoro di gruppo funzionali ad analizzare, approfondire singoli aspetti del tema proposto e proporre soluzioni. Attraverso questo processo gli attori giungono alla votazione di un piano di azione o di un documento di lavoro che raccoglie, in maniera organica e condivisa, riflessioni, indicazioni e soluzioni degli attori locali coinvolti.

Laboratori progettuali, action planning - Sono strumenti di progettazione partecipata utilizzati per elaborare e/o per definire con i cittadini ipotesi progettuali relative ad interventi di tipo architettonico e/o urbanistici. I laboratori progettuali, gestiti secondo differenti tecniche, possono coinvolgere un numero limitato di soggetti (da 10 ad un massimo di 30), particolarmente interessati al tema progettuale (in alcuni casi si può allargare la partecipazione all'intera collettività interessata dagli interventi). I laboratori, sono normalmente preceduti da una fase di indagine e di ricerca sul territorio, propedeutica a mettere in luce gli elementi fondamentali del problema da indagare e i soggetti da invitare. I laboratori possono essere moderati da facilitatori e sono normalmente condotti da architetti specializzati in diverse discipline a secondo del tema trattato.

Metaplan - E' un metodo di facilitazione che, a partire dalla gestione dei processi di comunicazione, consente agli attori coinvolti di ricercare e sviluppare, in maniera condivisa, soluzioni a problemi

esistenti in tempi ristretti e migliorando, parallelamente, le capacità di collaborazione.

Open space technology (Ost) - E' uno strumento, inventato da H. Owen (1997), adatto a coinvolgere 100-300 persone in eventi pubblici di partecipazione che hanno lo scopo di far emergere liberamente temi, problemi e soluzioni. Non ci sono relatori invitati a parlare e programmi predefiniti. L'incontro è organizzato sul principio che siano i partecipanti, seduti in un ampio cerchio e informati di alcune semplici regole, a creare l'agenda della giornata. E' un metodo particolarmente adatto per esplorare le criticità di una situazione all'avvio del processo partecipativo.

Sportelli informativi/Punti di ascolto - Luoghi presso i quali i cittadini, gli abitanti di un quartiere o di un determinato territorio, possono recarsi per segnalare problemi, difficoltà, esigenze, proposte, soluzioni a determinati problemi ad operatori esperti. Attraverso questi punti, si enfatizza la funzione di ascolto del territorio, ed è possibile raccogliere importanti informazioni *da* e *sul* quartiere/città/ambito di riferimento, ma anche sviluppare un rapporto di fiducia tra operatori e soggetti locali. Sono strumenti usati in particolare nei processi di rigenerazione urbana.

Tavoli tecnici - Rappresentano luoghi di discussione ed approfondimento tecnico dei temi o dei progetti in discussione. Ad essi partecipano normalmente esperti, funzionari e tutti coloro che hanno competenze specifiche sull'argomento trattato. Vengono spesso istituiti nei processi inclusivi per controllare e verificare l'andamento del processo o per apportare conoscenze tecniche e procedurali al processo stesso.

Town meeting (Tm) - E' uno strumento, inventato dall'associazione America speaks (Gastil e Levine 2005), che permette di svolgere una discussione e di prendere decisioni a un vasto gruppo di persone (alcune centinaia o alcune migliaia). I partecipanti vengono riuniti in un'unica sede e si riuniscono in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'istanza centrale che li rielabora e li ripropone all'intera platea. E' possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti, mediante lo strumento del televoto.

Riferimenti bibliografici

- G. Allegretti, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*, Alinea, Firenze, 2003.
- G. Allegretti, "Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 42-69.
- G. Allegretti, e M. E. Frascaroli, (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006.
- U. Allegretti, "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 151-166.
- U. Allegretti, "Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 7-13.
- S. Amura, *La città che partecipa*, Ediesse, Roma, 2003.
- A. Anastasi (a cura di), *Immigrazioni internazionali e democrazia partecipativa. Interazione, tolleranza e reciprocità*, Rubettino, Soneria Mannelli, 2005.
- L. Baccaro, "Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?", in *Stato e mercato*, n. 72, 2004, pp. 383-411.
- A. Balducci, "La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane", in D. Bianchi e E. Zanchini, *Ambiente Italia 2001*, Edizioni Ambiente, Milano, 2001, pp. 59-71.
- M. T. Bartoli, *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2007.
- M. Biocca, *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I piani per la salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- L. Bobbio, "Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa", in *Stato e Mercato*, n. 64, aprile 2002, pp.101-141.
- L. Bobbio, "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2002, pp. 5-29.
- L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf.
- L. Bobbio, "La democrazia deliberativa nella pratica", in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, pp. 67-88.
- L. Bobbio e R. Lewanski, "Una legge elettorale scritta dai cittadini", in *Reset*, n. 101, 2007, pp. 76-77.
- L. Bobbio e S. Ravazzi, "Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini", in *Studi organizzativi*, n. 2, 2006, pp. 89-112.

- L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- M. Bonanni e M. Penco, *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- M. Bricocoli, "Uno sporco lavoro di quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo", in *Animazione sociale*, n. 3, 2002.
- F. Bussi, *Progettare in partenariato*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- M. Callon, P. Lascoumes e Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.
- D. Ciaffi e A. Mela, *La partecipazione. Dimensione, spazi, strumenti*, Carocci, Roma, 2006.
- E. D'Albergo, D. Lotrecchiano e G. Moini, *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Comune di Roma, Roma, 2005.
- P. De Sario, *Professione facilitatore. Le competenze chiave del consulente alle riunioni di lavoro e ai forum partecipati*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- P. De Sario, *Il facilitatore dei gruppi. Metodi, strumenti e buone pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, Soneria Mannelli, 2004.
- L. Fazzi e A. Scaglia, *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- J. Fishkin, *La nostra voce*, Marsilio, Venezia, 2003.
- A. Fung e E. O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, New York, 2003.
- F. E. Ganza, "Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 70-86.
- J. Gastil e P. Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- F. Gelli (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- D. Goleman, *Lavorare con intelligenza emotiva*, Bur Saggi, Milano, 2000.
- A. Greppi, "Una svolta deliberativa nel pensiero democratico? Indicazioni per un bilancio provvisorio", in *Teoria Politica*, n. 1, 2007, pp. 57-70.
- M. Gret e Y. Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La découverte, Paris, 2002.
- P. Healey, *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, Dedalo, Bari, 2003.
- O. Lanza, G. Piazza e C. Vacante, *Politiche e partecipazione. Sindaci, gruppi, cittadini nel nuovo governo locale*, Bonanno, Acireale, 2004.
- R. Lewanski, "Le 'giurie di cittadini': le prime sperimentazioni in Italia", in Blanchetti, e E. Conti (a cura di), *NimbyForum 05/06, Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei sì e l'Italia dei no*, II edizione, Aris, Milano, 2006, pp. 70-80.
- R. Lewanski, "Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia", in D. Bianchi e G. Gamba (a cura di), *Ambiente Italia 2007. La gestione dei conflitti ambientali*, Edizioni Ambiente, Milano, 2007, pp. 61-92.

- A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- A. Magnaghi, "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 134-150.
- H. Owen, *Open Space Technology. User's Guide*, Barrett-Koehler, San Francisco, 1997.
- G. Paba, *Movimenti urbani: pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- G. Paba, C. Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze, 2004.
- A. L. Pecoriello, e F. Rispoli, "Pratiche di democrazia partecipativa in Italia", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 115-133.
- L. Pellizzoni, "Cosa significa partecipare", in *Rassegna italiana di sociologia*, vol. 46, n. 3, 2005, pp. 478-511.
- L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- L. Pellizzoni, "Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica", in *Quaderni di Sociologia*, vol. L, n. 41, 2006, pp. 91-114.
- L. Pellizzoni (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste, Gorizia, 2007.
- S. Podziba, *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Bruno Mondadori, Milano, 2006.
- S. Ravazzi, "L'inclusione politica. I modelli, gli esiti, le domande ancora aperte", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2006, pp. 259-282.
- S. Ravazzi, *Civica. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma, 2007.
- S. Ravazzi,, N. Podestà e A. Chiari, *Una giuria di cittadini*, Dipartimento di studi politici, Working paper n. 7, Torino, 2006, www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf.
- G. Regonini, "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n. 73, 2005, pp. 3-31.
- D. Rei, *I progetti di accompagnamento sociale nel recupero urbano a Torino*, Stargrafica, Torino, 2001.
- A. Röcke e Y. Sintomer, "Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi", in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 87-100.
- M. Sclavi, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano, 2002.
- M. Sclavi, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano, 2002.
- E. H. Schein, *La consulenza di processo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2001.
- Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, Paris, 2007.
- L. Susskind, S. MacKearnan e J. Thomas-Larmer (a cura di), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage, Thousand Oakes-London, 1999.
- P. Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Uspel (Comune di Roma), *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana. I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Roma, 2003, <http://www2.comune.roma.it/uspel/LeRagioni/Leragioni2.html>.
- J. P. Vargas Céspedes e D. A. Zamuer, "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo

stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale”, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 24-41.

A. Vito, *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Guerini e associati, Milano, 2001.

H. Wainwright, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Ediesse, Roma, 2005.

Analisi e strumenti per l'innovazione

Volumi pubblicati

I MANUALI

Ripensare il lavoro pubblico

Come gestire le risorse umane e la contrattazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2001

Semplifichiamo

Guida alle novità del testo unico
Sulla documentazione amministrativa

Rubbettino, aprile 2001

Manuale operativo per il controllo di gestione

Rubbettino, novembre 2001

Lavoro pubblico e flessibilità

Rubbettino, aprile 2002

Benessere organizzativo

Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Il call center nelle amministrazioni pubbliche

Migliorare la gestione dei contatti con i cittadini

Rubbettino, aprile 2003

La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Valutare la qualità percepita dai cittadini

Rubbettino, aprile 2003

Manuale di finanza innovativa per le amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Guida operativa sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2003

Regole e regolamenti di organizzazione nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, dicembre 2003

Rendere conto ai cittadini

Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2004

A più voci

Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2004

L'esternalizzazione strategica nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2006

La gestione per competenze nelle amministrazioni pubbliche
Un approccio innovativo alle politiche del personale
Rubbettino, maggio 2006

La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori
Rubbettino, maggio 2006

Misurare per decidere
La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi
Rubbettino, novembre 2006

I RAPPORTI

Urp on line
Indagine sullo stato di attuazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico
Rubbettino, settembre 2001

Donne e leadership
Per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere
Rubbettino, giugno 2003

La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali
Rubbettino, dicembre 2003

Persone al lavoro
Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, dicembre 2003

I rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, maggio 2004

Formazione e sviluppo del personale
Indagine sulla formazione del personale nelle amministrazioni pubbliche
Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Semplificazione e trasparenza
Indagine sullo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990
Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche
Indagine sulla diffusione delle pratiche di outsourcing
Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

La governance degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici
Rubbettino, marzo 2007

Amministrazioni pubbliche e volontariato Stato e attuazione
Rubbettino, aprile 2007

Amministrare con i cittadini
Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia
Rubbettino, ottobre 2007

L'organizzazione dello Stato tra autonomia e policy capacity
Rubbettino, novembre 2007

L'adozione della multicanalità e l'erogazione dei servizi nelle amministrazioni pubbliche
Rubbettino, novembre 2007

GLI APPROFONDIMENTI

La valutazione dei costi e benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione
Rubbettino, ottobre 2001

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione
Rubbettino, novembre 2001

Il controllo di gestione nelle amministrazioni centrali
Esperienze italiane e internazionali a confronto
Rubbettino, aprile 2002

Le agenzie pubbliche

Modelli istituzionali e organizzativi

Rubbettino, marzo 2006

LE ESPERIENZE

La valutazione e la retribuzione delle prestazioni

Esperienze e materiali

Rubbettino, aprile 2001

L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

Rubbettino, ottobre 2001

Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia entrate

Rubbettino, settembre 2002

La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale

Edizioni Scientifiche Italiane, novembre 2004

Amministrazioni in ascolto

Esperienze di customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, marzo 2005

Amministrazioni alla ricerca del benessere organizzativo

Esperienze di analisi del clima organizzativo nelle amministrazioni pubbliche

Edizioni Scientifiche Italiane, aprile 2005

Sperimentare in ottica di genere

Le amministrazioni pubbliche verso una cultura organizzativa che valorizza le differenze

Edizioni Scientifiche Italiane, giugno 2005

LE PROPOSTE

Proposte per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche

Rubbettino, aprile 2002

Finito di stampare nel mese di dicembre 2007
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto della Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

La collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati al cambiamento nelle amministrazioni pubbliche gli strumenti di azione e di conoscenza realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, anche attraverso il Programma Cantieri.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da *esempi di realizzazioni*;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *studi di caso e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casí nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi;

LE PROPOSTE, che contengono strategie e politiche per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche.



**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

Corso Vittorio Emanuele, 116
00186 ROMA

www.funzionepubblica.it

www.cantieripa.it

