

ATTI DEL DIBATTITO

***“CONFLITTI E CONSENSO: PERCORSI DI
PARTECIPAZIONE A LIVELLO LOCALE”***

INTERVENTO DEL PROF. LUIGI BOBBIO

16 Aprile 2004

Buona sera tutti. Io stasera non parlerò dei contenuti del piano strategico, ma soltanto del metodo. Appena sono arrivato qui, un giornalista della Stampa mi ha proposto un'intervista e la prima domanda che mi ha fatto è stata: “Secondo lei come deve essere Cuneo nel 2020?”, “Non ho la minima idea”, gli ho risposto, e in effetti questo dovete deciderlo voi.

Ciò che posso fare è ragionare un po' sul tipo di processo che voi avete avviato. La forza di questi processi, come è il caso dei piani strategici - ma ce ne sono anche altri di questo genere - risiedono soprattutto nel metodo che viene adottato, che può dare dei risultati particolarmente utili e interessanti. Una caratteristica fondamentale del passo che state per compiere è quello di adottare ciò che io chiamo un “processo decisionale inclusivo”. Uso questa parola per dire che l'idea di fondo è di “mettere dentro tutti”, cioè far partecipare tutti i soggetti che hanno qualche cosa da dire, in questo caso i soggetti pubblici e gli Enti privati, le associazioni, ecc..

I processi inclusivi

L'idea di aprire processi di tipo inclusivo non sta alla base solo dei piani strategici, ma anche di molte altre iniziative: pensiamo ai vari progetti di sviluppo locale come i Patti territoriali, alle iniziative di urbanistica partecipata tipo contratti di quartieri- ho visto che a Cuneo siete già partiti con i contratti di quartiere, ho notato avete già organizzato processi di tipo inclusivo cioè processi che mettono insieme abitanti, rappresentanti del centro storico- ma questo riguarda anche i processi di Agenda XXI, ecc... Sempre più spesso le amministrazioni pubbliche in Italia, si trovano a dover prendere decisioni cercando di coinvolgere tutti i soggetti interessati, attraverso processi inclusivi. Questo è un dato interessante, dieci anni fa questo non succedeva. E' interessante domandarci come mai? E che cosa possono portare questi tipi di processi abbastanza nuovi. Si tratta di processi che sono stati importati dal Nord Europa, in parte attraverso il veicolo di alcuni programmi europei.

In questo periodo sono impegnato a coordinare un gruppo di lavoro per conto del Ministero della funzione pubblica, il “progetto Cantieri”, che ha lo scopo di preparare un manuale per gli amministratori pubblici; si tratta di un manuale di gestione dei processi decisionali inclusivi che uscirà quest'estate e che sarà intitolato “Compiere scelte pubbliche a più voci”. Nel fare questo manuale abbiamo cercato di raccogliere esperienze, intervistare sindaci, assessori, e la cosa interessante che è venuta fuori è

che iniziative di questo genere in Italia sono diffusissime, anche se sono sicuramente minoritarie.

In quali circostanze: quando ci sono conflitti

Quali sono le caratteristiche dei processi inclusivi e che cosa possono portare? Prima di tutto quand'è che si tende ad aprire processi di questo tipo? Dalla ricerca che sto facendo mi sembra che le circostanze in cui si tenda a scegliere questa strada sono sostanzialmente due. La prima circostanza è quando ci sono conflitti da risolvere, in particolare un certo tipo di conflitti molto diffusi nelle città italiane e che sono microconflitti di gruppi di cittadini che creano comitati contro la classica discarica o contro l'autostrada...cioè cittadini che difendono il loro modo di vivere che si sentono aggrediti da interventi esterni. Il problema è come gestirli. Qualcuno sostiene che l'aumento di questo tipo di conflittualità diffusa deriva dal fatto che non ci sono più i partiti politici, che manca un po' il tessuto connettivo della politica. In questa sede non importa molto sapere perché nascono questi conflitti. Ci sono città che hanno costruito mappe dei conflitti, per vedere dove sono insediati e su quali temi. Molto spesso le amministrazioni hanno la tendenza a liquidare queste opposizioni locali, considerandoli come portatrici di visioni un po' egoiste, miopi e irrazionali. Il punto invece è quello di prendere sul serio i problemi che questi cittadini sollevano e cercare di capire com'è possibile prendere decisioni con loro, tenendo conto delle loro esigenze. Qui uno slogan che mi piace molto è questo “nessun impatto senza rappresentanza”, cioè non possiamo pensare di creare impatti sgradevoli su un gruppo anche minimo di cittadini senza coinvolgerli preventivamente nel processo decisionale. Capisco che questo possa essere un po' duro perché c'è il rischio che coinvolgendoli il processo si blocchi, ma questo punto lo tratterò più avanti.

Quindi il primo tema è quello dei conflitti: un modo per trattare i conflitti è sicuramente quello di includere nel processo decisionale i potenziali oppositori e ragionare con loro.

Quando abbiamo bisogno del contributo di altri

La seconda circostanza in cui si rendono necessari e utili approcci di questo tipo è quando l'amministrazione, per qualche motivo, non dispone di tutte le risorse e le competenze necessarie per affrontare certe

questioni. In particolare che cosa può mancare all'amministrazione pubblica? Possono mancare informazioni, cioè l'amministrazione può non sapere come stanno le cose in un quartiere e quindi ha bisogno di ascoltare i cittadini, per capire cosa deve fare. La soluzione tradizionale, per esempio in un progetto di ristrutturazione urbana, è affidare la progettazione agli specialisti: ci sono gli urbanistici, gli architetti, gli ingegneri con la loro competenza tecnica che si immaginano quali sono i bisogni, per concretizzarli poi in progetti. Questa nuova leva di proposte tende, invece, a dire “non possiamo solamente fidarci degli specialisti ma dobbiamo riuscire a organizzare un reale ascolto delle persone che risiedono”.

Politiche co-prodotte

Un caso particolare molto importante, e che è un po' il tema dei piani strategici, è che molto spesso le amministrazioni hanno bisogno di coinvolgere altri soggetti perché facciano poi qualche cosa. Il vero problema delle decisioni non è tanto prendere una decisione, ma fare in modo che poi diversi soggetti agiscano in un certo senso, in una certa direzione. Noi parliamo in questo senso di politiche pubbliche co-prodotte che cioè hanno bisogno, per poter essere attuate, della collaborazione di altri. Per es. è molto difficile fare un piano di raccolta differenziata dei rifiuti se i cittadini non collaborano, questa è una tipica politica pubblica co-prodotta. Questo vale anche per il piano strategico: sarebbe poco interessante se il Comune, con alcuni specialisti, elaborasse delle prospettive future della città. Ciò che è veramente interessante non è tanto avere dei traguardi, ma il fatto che questi traguardi siano condivisi da un certo numero di soggetti e che possano quindi intraprendere le loro azioni nei prossimi anni in coerenza con quelle visioni, e ciò potrà avvenire soltanto se sono stati coinvolti nel processo.

Coinvolgere tutti?

Quindi questi sono i motivi per cui si stanno diffondendo questi approcci. Il punto chiave e che secondo me rappresenta una novità notevole nel panorama delle amministrazioni italiane, è l'idea che dobbiamo coinvolgere tutti. Invero tutti è un po' impegnativo. Ci sono questioni, come il tracciato dell'autostrada che riguarda milioni di persone, ma anche se noi facciamo un intervento in un quartiere, questo può coinvolgere anche 20-30 mila abitanti, allora come si fa in questi casi? Cosa vuol dire coinvolgerli tutti? Ci sono sostanzialmente due strade percorribili. Tutti è

impossibile, anche perché molti potrebbero non avere alcuna voglia di essere coinvolti o interesse ad intervenire, però bisogna cercare di prendere sul serio tutti. Il metodo più semplice è quello di dire: “Cerchiamo di mettere insieme tutti gli interessi e i punti di vista rilevanti”. Quali sono gli interessi rilevanti? Questo problema si pone sia per interventi in piccoli quartieri o in una strada, che per interventi che riguardano in genere la città. Il principio è questo: in processi di questo tipo non ci dovrebbe essere nessun gruppo che possa lamentarsi di essere stato tagliato fuori. Questo significa “aprire le porte” a chiunque entra. Non basta però “aprire le porte”, perché molto spesso certi interessi, certi gruppi non sfruttano l’occasione di vedersi aperta la porta. In genere questi processi sono preceduti da un lavoro abbastanza intenso che si può chiamare indagine-ascolto, rivolto a sensibilizzare i gruppi in modo da cercare di “tirare dentro” il processo queste persone. L’esperienza mostra che anche in situazioni abbastanza circoscritte, come può essere un intervento in un quartiere, non basta aprire le porte perché normalmente queste persone non partecipano, bisogna invece cercare di coinvolgere, trovare le forme per ascoltare i bisogni.

Le giurie di cittadini

C è un altro metodo possibile e che viene sperimentato in diverse parti d’Europa - che sappia io in Italia non è mai successo- ed è quello di sottoporre questioni controverse, come la risistemazione di una piazza ecc, ad un campione casuale di cittadini. Cioè estrarre a sorte un certo numero di cittadini e metterli a discutere su questa questione controversa invitando esperti. Ci sono esempi di questo genere, quello più diffuso si chiama giuria di cittadini. In questo caso l’idea è di creare una giuria di cittadini, in genere composta da 15- 25 persone, rigorosamente estratti a sorte, di fornirgli la documentazione per permettergli di interrogare esperti, per poter prendere decisioni. La cosa è veramente interessante perché rappresenta un esempio in cui si mettono a discutere cittadini comuni, che non sono prevenuti perché estratti a sorte.

Ci vuole metodo

Gli approcci inclusivi sono molto attenti ai metodi di discussione e interazione dei partecipanti. Perché voi capite che mettere insieme dalle 100 alle 300 persone richiede un metodo molto preciso. Esistono varie tecniche sia per l’ascolto, sia per l’interazione costruttiva, sia per affrontare

i possibili conflitti. In genere queste tecniche hanno queste caratteristiche fondamentali:

1° stabilire regole molto ferme fin dall’inizio, che tutti possano condividere. Fornire cioè una cornice di regole molto precisa;

2° evitare riunioni complesse con tante gente insieme. In genere questi metodi si fondano sul fatto di riunire le persone in piccoli gruppi, da 15 a 20 persone;

3° favorire i rapporti informali, cioè rapporti in cui la gente si possa parlare direttamente. È chiaro che un incontro come questo può essere molto utile, ma è altrettanto chiaro che la maggior parte di voi non potrà intervenire direttamente.

Quindi l’attenzione sta nella creazione di gruppi in cui, informalmente, tutti si possano esprimere. Quindi evitare la forma assembleare.

In genere tutte queste tecniche prevedono l’intervento di facilitatori, cioè di esperti neutrali, che non hanno alcun interesse nel progetto, la cui capacità è quella di aiutare l’interazione, fare in modo che questi gruppi si parlino, possano funzionare. La scommessa in fondo è questa: se noi chiariamo bene qual è la cornice, in cui le persone possono esprimersi in modo informale e trasparente, si possono creare condizioni favorevoli per la discussione; condizioni molto più favorevoli di quelle che siamo abituati normalmente con procedure di tipo assembleare in cui c’è un tavolo dove il relatore parla e gli altri ascoltano e non possono intervenire.

L’altra caratteristica fondamentale è il tempo. Queste cornici di regole tendono proprio a tenere sotto controllo il tempo. Tutti i piani strategici sono organizzati in questo modo: si prendono i rappresentanti dei vari gruppi di interesse, li si mette a discutere per piccoli gruppi, ci sono delle regole, c’è una durata.

Ragionare su scenari futuri

La scommessa fondamentale del piano strategico è quella di invitare le persone a riflettere su degli scenari futuri. L’idea di fondo è questa: se chiediamo alle persone di ragionare guardando lontano, probabilmente sono in grado di superare i conflitti più immediati. I piani strategici sono creati sulla base di questa impostazione. Non so se voi abbiate già fatto scelte di metodo. Si tratterà di individuare delle linee strategiche, creare piccoli gruppi, ecc.. può essere strano per i politici fare esperienze di questo genere, però funzionano molto bene. Per es. a Torino abbiamo provato ad utilizzare una tecnica che si chiama *open space*: questa tecnica consiste nel coinvolgere- a Torino erano 250 persone- un numero

enorme di persone e, il principio di base di questa tecnica è che ognuno fa quel che vuole, dentro una cornice abbastanza rigida. Si parte da una domanda- quì la domanda potrebbe essere “Come sarà Cuneo nel 2020?”- e si chiede alle persone di proporre un tema, man mano che vengono proposti i temi la gente va a discutere quel tema lì. L’esperienza fatta a Torino, ha coinvolto circa 250 persone e sono stati proposti durante la giornata - ci sono state due sessioni - 16 temi, ed è stato molto utile. I partecipanti erano tutti addetti ai lavori: esponenti di enti locali, società private, consorzi e sono stati molto soddisfatti perché finalmente hanno fatto un qualcosa in cui tutti hanno contribuito direttamente.

Quali risultati?

Che cosa possiamo aspettarci da questi processi?

In generale i risultati che possiamo attenderci sono di due tipi. Il primo è: scelte migliori. Il secondo è: creare relazioni migliori per i partecipanti, cioè creare un clima migliore, quello che si chiama costruire un capitale sociale.

Scelte migliori

Per quanto riguarda le scelte migliori, l’idea è che attraverso processi di questo tipo, potremmo raggiungere decisioni migliori rispetto a quelle che potremmo prendere in altro modo, cioè attraverso scelte classiche- ovvero gli esperti istruiscono una questione poi l’amministrazione comunale l’adotta. Migliori in che senso? In quattro sensi:

1° *scelte più eque*, perché a tutti viene data una *chance* di esprimersi, di contribuire, di far vedere il problema sotto angolature diverse;

2° *scelte più efficienti*, cioè di raggiungere risultati più in fretta. Questo può sembrare un po’ strano perché uno potrebbe dire: “Come si fa a raggiungere risultati più velocemente mettendo a discutere 250 persone di estrazione varia?”. La ragione sta in questo, molto spesso è vero che la giunta comunale o il sindaco, può prendere decisioni più veloci, su questo non c’è dubbio. Ma è molto probabile che quando si tratta di decisioni di un certo peso, troverà degli ostacoli successivamente, e dovrà perdere un sacco di tempo per difendere la sua posizione, inoltre avrà molta più difficoltà a modificare il progetto iniziale perché magari ha già speso risorse ed energie. Per cui non dobbiamo guardare al tempo della decisione in quanto tale, ma a tutto il cammino.

3° *scelte più stabili*: se abbiamo raggiunto un certo livello di consenso e più probabile che non ci siano imprevisti in seguito di attuazione.

4° *scelte più sagge*, più ricche, più complete perché sono stati coinvolti più punti di vista. Qui in realtà c'è un'obiezione di fondo. C'è infatti il rischio che si arrivi a compromessi al ribasso, di tipo spartitorio, in cui si dà qualcosa a ciascuno per accontentare tutti. Questo rischio esiste- non nel caso di piano strategico. Invero gran parte dei metodi per l'interazione, dovrebbero servire a facilitare una visione generale del bene comune, anche attraverso i conflitti, affinché non si tramuti solamente in un gioco al ribasso.

Relazioni migliori

Oltre all'idea che si possano raggiungere scelte migliori, vi è l'idea che si possano creare relazioni migliori tra i partecipanti. Quindi si tratta di costruire un capitale di relazioni, che possiamo chiamare con un termine, molto in voga in sociologia, che si chiama “capitale sociale”, destinato a dare frutti nell'avvenire. La scommessa di tutto ciò è sostanzialmente di contribuire a sviluppare rapporti migliori tra le persone, una maggiore abitudine a parlarsi, a vedere i punti di vista degli altri, a considerarli e quindi a creare una sistema, una rete di relazioni che possono essere anche conflittuali. Non necessariamente tutti devono andare d'amore e d'accordo. Il problema è che anche nel conflitto si possa arrivare a capire meglio le ragioni dell'altro e quindi si riesca a gestire meglio il processo. Questo per molti è considerato l'elemento fondamentale. Molte analisi sui patti territoriali e su esperienze di questo genere, sono analisi che non tendono ad esaminare se il territorio, in seguito al patto, ha ricevuto un nuovo sviluppo, ma tendono ad analizzare se le reti di attori locali sono migliorate, sono diventate più fitte, più dense, si è creato un maggiore interscambio. La scommessa fondamentale è questa. Anche nel caso di Cuneo questa è la scommessa fondamentale: creare una rete, arricchirla, riuscire a realizzare maggiore comunicazione tra gli ambienti. Uno dei problemi di molte città è che siamo strutturati per ambienti- c'è quello degli accademici, degli industriali, dei politici, dei sindacalisti ecc.- che raramente hanno occasione di confrontarsi, di capire le ragioni dell'uno e dell'altro. Il piano strategico dovrebbe aiutare a mettere in contatto di più le persone.

Patti senza spada

Tutti questi processi inclusivi hanno però un problema: le decisioni, i punti d'accordo raggiunti devono essere poi tradotti in qualche decisione

amministrativa. Tutti i processi, di cui stiamo parlando, non hanno alcun valore giuridico: generano “patti senza spada”. Anche il piano strategico produrrà un documento che non ha alcun valore legale. Questa è la loro forza. Perché dico forza? Perché questo consente di poter discutere nel modo più informale possibile, senza l’impaccio di procedure legali, di quote di maggioranza. Questa ovviamente è anche una loro debolezza, perché il problema successivo è di andare avanti. Come si fa? Nel caso di un piano strategico nonostante la città abbia individuato delle azioni finalizzate a raggiungere un certo numero di obiettivi, traducendole in un documento privo di valore giuridico, tutti coloro che hanno partecipato si sentiranno in qualche modo, obbligati, a tenere comportamenti coerenti con quello che hanno deciso. Non è detto che questo succeda. Diventa molto importante che cosa si costruisce dopo che il piano strategico è stato firmato e approvato. Voi pensate di arrivare al 2005 con il piano strategico. Immagino che abbiate già pensato che cosa fare dopo il 2005, dovete pensarlo. Chi è che terrà in mano, in qualche modo, la fiaccola degli obiettivi strategici? Il rischio è che ciascun attore si comporti come gli pare. Questo è uno degli argomenti da discutere durante l’elaborazione del piano strategico: come far sì che le indicazioni strategiche si possano tenere sotto controllo in modo non vincolante? La forma che abbiamo adottato a Torino- ce ne sono anche altre- è stata quella di costituire un’associazione che ha circa 100 -150 iscritti tra soggetti pubblici, privati, che è Torino-Internazionale, il cui compito è di monitorare l’attuazione del piano strategico, di richiamare tutti gli attori a comportamenti coerenti. Non sempre c’è la fa, perché molti attori prendono successivamente strade diverse. Siamo in un campo extra-giuridico, dove non ci sono obblighi. Ma io vorrei convincervi che questa è anche la forza, cioè la forza sta nel cercare di mantenere le relazioni che sono maturate nel corso del processo.