

Capitolo 8

Il coinvolgimento degli abitanti nei processi decisionali

di *Marco Cremaschi*

Il tema del coinvolgimento può essere articolato in più modi. Anzi, la varietà dei metodi è una delle caratteristiche che maggiormente colpisce di questo ambito e corrisponde a una varietà di finalità. In questa esposizione sono distinti quattro livelli secondo il tema prevalente e secondo l'ordine di specificità rispetto all'attuazione delle misure urbanistiche.

Al primo livello si tratta dello *scambio informativo* nel quale avviene il "rilievo" dei bisogni e delle pratiche sociali: anche nella misura minima della pubblicizzazione di dati, è un modo di rendere pubblico lo "sguardo" che produce le informazioni su cui si formano le decisioni, di comunicare in definitiva con un pubblico "ideale".

Il livello successivo porta invece all'*ascolto* di attori concreti, con tutte le loro specificità e problematicità, anche con il ricorso a tecniche specifiche di sollecitazione della domanda.

Più impegnativo ancora, la *consultazione* e concertazione estesa alla platea dei decisori pubblici e privati in occasione di progetti o di operazioni complesse e intersettoriali, anche ai fini di valutarne gli esiti e la portata o per la *costruzione* di scenari condivisi e l'elaborazione di alternative strategiche.

E infine, l'*elaborazione* congiunta di tecnici e utenti non professionali di progetti, più sovente micro-progetti, di trasformazione urbana che può giungere idealmente fino alla realizzazione degli interventi e dunque a (*inter*)*agire* e a valorizzare le risorse locali, come avviene sempre più spesso nei casi delle azioni sociali (contratti di quartiere, programmi Urban) o dei programmi di sviluppo. Comunicare, ascoltare, mediare, agire: riassumere in questi quattro momenti le operazioni di coinvolgimento è in qualche misura un'operazione dettata dalle finalità pratiche e dai limiti di una presentazione sintetica quale la presente. Ma in parte corrisponde anche a una gradazione di livelli progressivi di partecipazione che è bene discutere criticamente prima di procedere.

Secondo un'abitudine radicata, infatti, si assume che la partecipazione degli abitanti all'elaborazione delle decisioni urbanistiche avvenga per livelli progressivi: gli abitanti possono essere oggetto di semplici comunicazioni,

possono partecipare a dibattiti esprimendo un'opinione, oppure prendono parte nei processi di consultazione che conducono alla formulazione di progetti, possono esprimere le proprie preferenze tra alternative già stabilite o talvolta collaborare alla formulazione delle alternative stesse. In una scala ideale, si va dunque dal coinvolgimento in forma passiva nel primo caso, a un coinvolgimento pieno e attivo nell'ultimo, passando per numerosi stadi intermedi. Questa rappresentazione è stata icasticamente celebrata nella nota immagine della "scala" della partecipazione (1). La distinzione di più gradini e livelli corrisponde a dimensioni intuitivamente diverse delle pratiche decisionali, ma si presta anche a qualche equivoco. La principale difficoltà di questa trasposizione è che tende ad avvalorare l'idea che il massimo di partecipazione è sempre meglio degli altri gradi, mentre il minimo di partecipazione è sempre manipolativo. La scala analitica appare allora una "mappa" ideologica, con una progressione per gradi di "autenticità" da livelli bassi, prossimi alla pura manipolazione strumentale, a livelli maggiori di partecipazione, più autentici e fertili. In altre parole, l'idea rigida della scala struttura in modo gerarchico modalità (buone e meno buone) di partecipazione, ma assume che ciascuna sia linearmente confrontabile su un'unica scala di valore.

Invece, si può estendere l'idea di gradi di partecipazione fino a considerare che livelli e modalità diversi corrispondano a esigenze di coinvolgimento di una società che si fa sempre più complessa e frammentaria. In questo modo, si possono apprezzare (più laicamente) virtù e pregi delle differenti forme di concertazione in rapporto alla natura dei diversi processi decisionali; inoltre, diventa possibile considerare i limiti della generica estensione delle responsabilità di decisione.

A questo proposito, occorre ricordare sia la varietà delle decisioni che la conflittualità dei soggetti. Da un lato, il coinvolgimento di più interessi e soggetti in processi decisionali complessi porta a un maggior intreccio delle decisioni in generale e, di conseguenza, anche delle eventuali forme di partecipazione. È esperienza diffusa in Italia, che corrisponde a una tendenza generale, l'inconcludenza delle grandi decisioni e la costante frizione di interessi e remore nell'arena pubblica, di cui sono sintomi le resistenze locali alle decisioni prese altrove (nel caso dell'alta velocità o delle localizzazioni di centrali energetiche, per esempio) e l'allungamento dei tempi dovuto alle continue revisioni delle decisioni.

Rispetto alla versione "virtuosa" della partecipazione – l'approccio democratico che restituisce la parola agli esclusi – l'esame delle situazioni decisionali evidenzia non rare condizioni nelle quali l'*impasse* deriva proprio dai veti reciproci posti dal coinvolgimento delle parti.

In altre parole, la partecipazione può essere vista come una critica all'ine-

(1) Cfr. Arnstein (1966).

guale ripartizione del potere – critica controversa perché in alcuni casi inefficace e velleitaria se non addirittura distorta. In questa prospettiva la partecipazione è un principio antagonista al Piano e alla sue forme, un modo per conseguire due finalità: attribuire autenticità a processi deliberativi alienati, rinforzare l'autonomia politica di decisori deboli.

Entrambe le strade sono state percorse nelle due stagioni della partecipazione occorse in Italia. La prima stagione, nel dopoguerra, aveva un carattere fortemente paternalista e autoritario, ma esprimeva ancora la carica riformista di costruzione delle nuove regole moderne della grande società del lavoro e sussumeva la tradizione nel nuovo progetto comprensivo (i quartieri Ina-Casa, i borghi rurali, le riforme agricole ecc.).

La seconda stagione, negli anni '70, ha avuto piuttosto un carattere conflittuale ed esprimeva l'opposizione agli esiti dei processi di razionalizzazione della società che espropriavano i nuovi cittadini dal controllo sull'ambiente (le demolizioni urbane, gli sviluppi fondiari indiscriminati, i progetti irrispettosi dei valori ambientali e storici...).

Nonostante il rapido declino dell'interesse per il tema registrato da allora, una robusta riflessione critica su questi episodi ha consentito di aggiornare le esperienze italiane con riflessioni provenienti da altri Paesi con sistemi politici più orientati a una rappresentazione pluralista degli interessi e, soprattutto, di congiungere questa riflessione con quella sui sistemi politico-decisionali (2).

Il coinvolgimento dipende, dunque, dal livello ma anche dalla responsabilità dei soggetti sociali che possono e vogliono eventualmente essere coinvolti. Le conseguenze di questo modo di procedere influenzano sia le *politiche* che le *descrizioni dello spazio fisico*.

Politiche o progetti sono diversi a seconda se possono essere calibrati sul profilo di una moltitudine di clienti legati da un mero rapporto funzionale, da utilizzatori motivati da strategie personali o da attori sociali che investono l'iniziativa o il luogo di una elaborazione personale. Va subito ammesso che la tradizione della pianificazione tende – sia pur con le dovute eccezioni – a intendere il destinatario delle politiche come un soggetto passivo di decisioni prese altrove. In questo caso, il richiamo all'interesse generale è garantito dalla nozione di comunità (omologa per genericità a quella dell'interesse generale) che indica insieme il gruppo sociale e il luogo di insediamento. In realtà, questa nozione non sempre consente una comprensione esaustiva né dei luoghi né degli utilizzatori, e inoltre comporta un'eccessiva dipendenza tra i due termini: infine, stabilisce un retroterra ideologico che influenza fortemente le riflessioni sulla partecipazione. È chiaro che gruppo sociale e luogo si influenzano a vicenda, ma non è detto che si condizionino direttamente. Inoltre, non tutti gli attori sono localizzati, non tutti partecipano alla forma-

(2) Cfr. Crosta (1990).

zione della comunità, non tutte le comunità sono comprensive di tutti gli attori. L'alternativa consiste nell'evidenziare distintamente il *network* degli attori, il sistema delle pratiche (nel quale gli aspetti culturali e routinari sono inevitabilmente associati) e il modo in cui questi elementi si rappresentano nello spazio, senza presupporre che uno sia la conseguenza dell'altro. Gli abitanti sono portatori di conoscenze e sperimentatori di pratiche che possono "investire" costringendo i *network* decisionali ad aprirsi dal punto di vista dei non esperti, a razionalità non strumentali, in una parola alla ragione "locale".

Un percorso analogo si ritrova nella costruzione del senso dei luoghi. L'esempio più noto è l'antropologia dei luoghi di Augé (3) che riscopre la convinzione che l'abitante e le pratiche dell'abitare siano la vera fonte di attività progettuale degli spazi pubblici. È stato de Certeau (4) (tra le fonti di Augé) che ha affermato esplicitamente che l'abitante «ri-fabbrica [la città] per il suo uso proprio, eludendo i vincoli dell'apparato urbano: impone all'ordine esterno della città la sua legge di consumatore dello spazio». E rovesciando una prospettiva tanto comune quanto erronea: «Il quartiere è dunque, nel senso forte del termine, un oggetto di consumo di cui l'«*usager*» si appropria sotto il segno della privatizzazione dello spazio pubblico». Abbiamo così teso allo spasimo il riferimento al soggetto fino a rovesciare paradossalmente la prospettiva inizialmente delineata.

La partecipazione è opera collettiva che pone al centro l'abitante la cui nozione (5) implica un ruolo attivo da attore delle pratiche decisionali.

Esso costruisce collettivamente il senso dell'azione pubblica, ma al tempo stesso agisce per rendere privato l'uso dello spazio. La privatizzazione è condizione perché l'abitante rimodelli lo spazio sulle proprie pratiche. Le pratiche sociali di uso dello spazio, con tutte le loro molteplicità e contraddittorietà, sono lo spunto sul quale costruire un'immagine dello spazio coerente con la società dei flussi e d'identità multiple. Mantenere la ricchezza di questa apparente contraddizione è la condizione per un approccio non banale; la questione di come ricondurre e pratiche sociali multiple e conflittuali a un processo di decisione è anche l'occasione per stabilire il senso proprio dei luoghi e dello spazio.

Una luce diversa sul rapporto con i destinatari degli interventi nasce dalla rimodulazione delle relazioni tra Piano e decisione, da un lato; e tra azione e gestione dall'altro. Se si elidono le priorità logiche e le gerarchie concettuali, Piano e azione appaiono più concretamente come due dimensioni che inter-

(3) *Cfr.* Augé (1993). Un libro sulla "surmodernità" facilmente equivocado per il suo titolo di successo.

(4) *Cfr.* de Certeau (1980).

(5) *Cfr.* Tosi (1994).

feriscono fortemente l'una con l'altra; la selezione degli obiettivi e la definizione delle modalità operative interagiscono nella costruzione del progetto. In questo contesto la partecipazione degli abitanti rischia forse di perdere l'aura palinogenetica, ma acquista una funzionalità nuova. Anzi, non è difficile riconoscere, in questo nuovo contesto, sia l'ambiguità strutturale dei meccanismi di partecipazione, sia la capacità di creare energie e risorse estendendo i confini del dibattito politico.

Si ricorderà peraltro che una certa quota di "coinvolgimento" è garantita per legge, almeno nel caso dei provvedimenti maggiori, sotto forma di pubblicizzazione degli strumenti e con l'istituto delle osservazioni: istituzione quest'ultima che garantisce i diritti dei proprietari fondiari, ma che risulta spesso l'occasione per un confronto anche da parte di altri soggetti sui modi in cui gli strumenti interpretano e conformano l'interesse generale. Il fine di queste procedure è istituzionale: uno strumento è legittimo, infatti, se ha acquisito i pareri istituzionali e se ha consentito l'espressione degli interessi. Poiché gli interessi diffusi non sono sempre noti e, comunque, non sempre sono note (e facili da stimare) le implicazioni delle operazioni urbanistiche, sono necessarie delle fasi di consultazione. In altri ordinamenti giuridici anche queste sono istituzionalizzate (per esempio, le *public inquiries*); in Italia tendono a gravare principalmente sulla fase tradizionalmente detta "di analisi".

D'altronde, da più parti è stato sottolineato come il coinvolgimento dei destinatari e dei potenziali interlocutori (quindi di utenti-abitanti, ma anche di operatori-promotori) diventi una condizione di successo delle operazioni urbanistiche. Si parla allora del contributo alla efficacia del Piano per la capacità di anticipare e guidare la soluzione dei conflitti. Infatti, sempre più spesso il sistema decisionale nelle società complesse appare zavorrato da procedure sovrapposte e imbrigliato dai veti incrociati prodotti da autorità, o poteri reali, che presidiano interessi legittimi ma confliggenti (per esempio, sindaci e sovrintendenti).

In tale situazione si dice che il processo decisionale ha assunto una natura *disgiunta* e *incrementale*: disgiunta, perché le decisioni vengono prese in sedi diverse con processi autonomi, ed esplicano solo localmente e al momento dell'attuazione effetti cumulati e densi di implicazioni; incrementale, perché raramente il sistema politico dispone delle risorse di autorità necessarie a imporre trasformazioni strutturali di rilievo, e opera quindi al margine con piccole modificazioni (incrementali, appunto).

La risorsa che può essere messa in gioco per superare l'*impasse* della politica è il consenso. Questa espressione è ambigua, perché porta a pensare che la partecipazione sia la procedura che genera consenso risolvendo i conflitti. Questa convinzione è al tempo steso ingenua e manipolativa e rischia però di influenzare l'applicazione di molta parte di politiche recenti, per altro inte-

ressanti. Invece, i conflitti si risolvono – o meglio si affrontano – confrontando vantaggi e penalità degli interessi in campo e le eventuali capacità di imposizione e compensazione. La partecipazione è dunque il processo in cui si riconosce la presenza degli interessi in conflitto, nel corso del quale si valuta il costo della eventuale negoziazione o compensazione.

In generale, si può considerare che più recenti provvedimenti normativi consentono ampi varchi alla negoziazione dei contenuti programmatici degli strumenti e all'intervento di operatori privati nella realizzazione di opere pubbliche (per esempio, i Programmi di riqualificazione), generalizzando così l'apertura del perimetro delle decisioni pubbliche che aveva caratterizzato la pianificazione urbanistica degli anni '90, con il ricorso a strumenti di partecipazione nella progettazione (laboratori, indagini ecc.) o con il potenziamento della fase di consultazione preliminare (per esempio, con la pratica di diffondere "piani preliminari" o schemi direttori prima della decisione di Piano).

Nelle pagine che seguono – come già anticipato – i suggerimenti per strutturare iniziative di partecipazione sono distinti su livelli diversi di crescente complessità, che dipendono dal prevalere dell'aspetto conoscitivo o operativo e dal grado di interattività della procedura. I primi due livelli riguardano in generale tutti i processi decisionali; mentre i successivi affrontano questioni non solo specifiche al dominio urbanistico, ma tendenzialmente cruciali nel modo di operare tipico di questa fase.

8.1 Comunicare: lo sguardo e il rilievo

Può sembrare improprio come inizio, ma già soltanto l'osservazione apparentemente neutrale, lo sguardo che si posa sui "materiali" del progetto, implica il coinvolgimento dell'utilizzatore se non altro per negarlo. Pubblicizzare le proprie fonti, oltre che un dovere etico, costituisce in realtà la prima mossa di una catena di azioni che conduce prevedibilmente alla costruzione di pratiche di partecipazione. Un primo livello di coinvolgimento consiste dunque nello scambio di informazioni tra gli operatori e la platea dei destinatari, in un flusso di comunicazione che può essere più o meno unidirezionale.

Il grado zero consiste nel rendere pubblica l'informazione raccolta. È una dimensione solo apparentemente limitata, che non va invece sottovalutata sia per le difficoltà nel linguaggio che per il costo. In realtà, rendere pubblica in modo efficace l'informazione iniziale (il "dossier" di base del programma di intervento) costituisce sovente l'occasione perché si costituisca un'attenzione motivata all'iniziativa, presupposto quest'ultimo di qualsiasi coinvolgimento. Come è evidente, la predisposizione di un dossier è l'estensione di un obbligo alla trasparenza variamente sancito nell'azione pubblica (per esempio dalla legge n. 241/1990 sulla pubblicità degli atti).

Il rilievo alimenta un dossier conoscitivo della realtà dove si intende svol-

gere l'azione di coinvolgimento. In tale dossier si indicano le fonti, i metodi e le finalità della raccolta di informazioni. Le informazioni riguarderanno dati e fonti statistiche, ma anche (e soprattutto non di rado) rassegne documentarie, analisi del contenuto, repertori di progetti, cronologie degli eventi. La varietà del contenuto informativo predetermina di fatto la forma del dossier: si tratta di una sorta di "ipertesto" – non necessariamente nella forma digitale, che pure è utilizzata sempre più sovente (6) – nel quale dati grezzi, analisi, descrizioni, immagini e intenzioni (progetti, programmi, promesse) – quasi sempre di eterogenea provenienza e disomogenea natura – sono variamente connessi, a volte solo da un indice, auspicabilmente da una descrizione che agisca da collante narrativo. La costruzione del dossier – il processo di *participatory appraisal* – è condotta sovente da gruppi di lavoro ai quali partecipano tecnici e cittadini.

In un caso, solo apparentemente lontano, è stata applicata la metodologia sviluppata dall'università del Sussex per valutazione di progetti di sviluppo locale in ambito agricolo, cioè in situazioni scarsamente note e strutturate (7). L'indagine empirica è stata condotta da un gruppo di circa 40 persone in rappresentanza di 6 villaggi, e consisteva in conversazioni collettive e interviste sulle strategie di vita degli abitanti, preparate dagli informatori e raccolte al momento delle visite ai villaggi, debitamente preannunciate. La valutazione non è stata sottoposta al confronto con obiettivi prefissati (come nel caso dei costi-benefici), ma piuttosto ai bisogni e ai valori localmente percepiti.

Recentemente, diverse amministrazioni hanno intrapreso iniziative con queste caratteristiche nella redazione di Piani urbanistici (Comune di Pesaro) o di programmi di sviluppo (Agenzia Nord di Milano), di programmi integrati (Contratti di quartiere); per questi esempi può essere utile considerare un documento elaborato per il Ministero dei LLPP che riassume una linea di riflessione esperita in più di un'occasione (8). Nel caso dei più complessi programmi locali di azione sociale è disponibile un'ampia valutazione critica (9).

La costruzione del dossier solleva dunque problemi sia di qualità della comunicazione che di finalizzazione. Vanno cioè identificati e descritti i principali attori ai quali si vuole finalizzare il dossier, e la complessità e ricchezza del dossier va tarata sulle loro aspettative e capacità.

Un suggerimento pratico e incisivo porta a distinguere tra iniziative di *divulgazione* estese ma relativamente leggere dal punto di vista dei contenuti, nelle quali prevale l'aspetto narrativo, e un'iniziativa documentaria nella quale prevale l'aspetto sistematico, certamente più complesso.

(6) Interessanti esperienze, sviluppate da tempo, sono resocontate da Giangrande *et al.* (a cura di) (2000).

(7) *Cfr.* Hama (1997).

(8) *Cfr.* Balducci (1997).

(9) *Cfr.* Moccia (2002).

Sono esempi dei primi le pubblicazioni divulgative (depliant, fogli periodici, libretti semplificati) e le attività di comunicazione vere e proprie (mostre, conferenze stampa, servizi televisivi e radiofonici ecc.); l'accesso di *database* è reso meno faticoso e costoso dai siti web.

L'insieme di iniziative è ancora quasi unidirezionale, ma non si deve sottovalutare l'informazione. La comunicazione è in fin dei conti il dialogo con un attore ideale che rimane parzialmente nascosto nel gioco di scambio. Presa sul serio, la comunicazione costringe a standard rigorosi e corretti proprio perché l'interlocutore è celato, e quindi essa va indirizzata alla massima accessibilità compatibile. Altra cosa, infatti, è prendere parte al rilievo, esporsi alla manifestazione diretta degli effetti di contesto che governano la realizzazione dell'iniziativa (10). Questa dimensione coinvolge non solo gli abitanti, ma anche i ricercatori. Si oltrepassa la frontiera tradizionale tra ricerca e azione e si richiede una forma più strutturata di ascolto.

8.2 Dialogare: intervista e ascolto

L'ascolto strutturato dettaglia e formalizza le conoscenze e, al tempo stesso, verifica gli stati di avanzamento in collaborazione con i detentori delle stesse. Accanto a banche dati e conoscenze sempre più estese ottiene il riconoscimento pubblico delle informazioni da parte degli attori che sono così invitati a rivelare le proprie preferenze e la disponibilità a superare i conflitti. In altre parole, annoda il filo positivo della conoscenza al bandolo politico della mediazione e della ricerca di compensazioni tra preferenze conflittuali.

La sistematizzazione delle informazioni può avvenire con un linguaggio quantitativo, quando si dispone di una sufficiente capacità di formalizzare le conoscenze, o in modo qualitativo quando i problemi e le soluzioni sono vaghi o troppo complessi per essere trasformati in numeri. I due linguaggi presentano ovvie differenze semantiche e complicazioni tecniche. Nella maggior parte dei casi, la finalità è conoscere i bisogni e le aspettative locali e rispecchiare il sistema delle preferenze su alcune grandi alternative. In ambedue i casi, però, la prima operazione concettuale è definire l'elenco delle domande alle quali si vorrebbe dare risposta. Costruire un elenco semplice e curato, non contraddittorio, privo di ripetizioni ha spesso maggior importanza delle fasi di trattamento tecnico delle informazioni.

Nel caso dell'esame preliminare della situazione di fatto o degli esiti di un'azione precedente (qualora si debba rispondere alle frequenti domande del perché, del come si è arrivati alle situazioni attuali) sarà importante considerare distintamente gli elementi rilevanti del contesto; l'ordine degli even-

(10) Cfr. Sclavi (2002).

ti influenti; il ruolo, le competenze, le iniziative degli attori; la manifestazione degli esiti; le valutazioni degli effetti delle azioni intraprese (11).

Inoltre, può risultare utile costruire delle scale di priorità e degli elenchi di iniziative (rispondendo cioè a domande di prospettiva: quale e in quale ordine). Sulla base delle *check-list* si possono preparare interviste guidate a testimoni o osservatori privilegiati, oppure procedere alla redazione di questionari o ricerche di mercato per campioni (casuali o a grappolo). Il trattamento delle informazioni dipende dal grado di strutturazione delle domande e dalla formalizzazione delle risposte. Le domande possono essere codificate preliminarmente o ammettere risposte aperte, oppure mantenere strade intermedie. La maggior ricchezza informativa delle risposte aperte comporta un maggior onere nella codifica a posteriori. A seconda poi delle modalità di trattamento delle informazioni sarà possibile avviare diversi sistemi di raccolta (somministrazione cartacea, telefonica, telematica...) e di elaborazione (fase quest'ultima che generalmente richiede competenze statistiche specifiche).

Le informazioni raccolte attraverso interviste, questionari o sondaggi consentono di formulare dei primi elenchi di priorità, problematiche, aspettative e soluzioni. Piuttosto che procedere a una valutazione immediata, questi elenchi possono costituire la base di una consultazione interattiva. Tale discussione guidata può avvenire attraverso uno o più *workshop* o *focus group*. A queste iniziative – usualmente distinte per tema specifico – sono chiamate a intervenire persone titolate a rappresentare un'esperienza, un punto di vista, un attore (non necessariamente istituzionale). La convocazione può avvenire sulla base di uno stringato documento (una o due pagine) che riporta le finalità dell'incontro, la lista delle domande a cui si vorrebbe trovare risposta, ed eventualmente alcune opzioni alternative elaborate in base alle risposte ottenute durante i sondaggi o le indagini precedenti. Per esempio, al fine di elaborare una proposta per le politiche abitative del comune di Palermo (12) 40 testimoni privilegiati furono invitati a prendere parte a quattro *workshop* tematici. L'invito era stato preceduto da interviste individuali a ciascun partecipante, dall'estensione di un breve documento, e dalla preparazione di una lista di questioni specifica per ciascun *workshop*. Al termine, un breve documento di sintesi venne fatto circolare e successivamente discusso in un incontro pubblico. È opportuno registrare gli incontri o, comunque, preparare delle minute delle conversazioni, anche ai fini della documentazione.

Oltre all'evidente finalità conoscitiva, il contributo di tali iniziative consiste nel portare in superficie una conoscenza implicita – che gli attori possiedono ma che non necessariamente esprimono – relativa alla geografia delle relazioni politiche, ai vincoli alle decisioni, alle proprie preferenze. Questo

(11) Cfr. un esempio relativo ai programmi Urban in Palermo e Savoldi (2002).

(12) Cfr. Cremaschi *et al.* (1997).

percorso sconfina nelle esperienze di mediazione dei conflitti, elemento sempre più presente nella gestione delle politiche pubbliche (13). In altre parole, il percorso qui descritto evidenzia la circolarità tra conoscenze e politiche e il ruolo di mediatore che il ricercatore assume.

8.3 Mediare: *visioning* e valutazione collettiva

Dalla mediazione alla costruzione collettiva di alternative il passo è breve, anche se introduce la dimensione della costruzione della immagine del futuro, che ha abbandonato da tempo la prospettiva scienziata di una derivazione da modelli ed è al contrario uno dei modi di affrontare la dimensione costruttiva della incertezza. L'elaborazione di scenari è parte storica della pianificazione periodicamente ripresa in occasione di cambiamenti strutturali: per citare esempi noti, la svolta ecologica è anticipata dal rapporto del MIT per il Club di Roma (14), il processo di integrazione europea sfocia nei discussi schemi territoriali della "banana blu", tutti episodi ben noti nella elaborazione della pianificazione contemporanea.

Gli scenari odierni si iscrivono oggi in un "campo aperto" di sperimentazione (15) – possono descrivere cioè gli aspetti desiderati del territorio, i limiti delle conoscenze comuni e tecniche, o delle capacità di interagire – ma sono accomunati dal senso esplorativo (l'apprendimento collettivo) e dalla caratteristica di essere elaborati collettivamente con l'aiuto di esperti e gente comune.

Una rete di attori e istituzioni apprende nuovi comportamenti organizzativi in una varietà di modi. A ben vedere, questo aspetto è al centro della recente stagione dei programmi integrati. Nelle nuove generazioni di approcci strategici – che si fanno strada a partire da Urban attraverso la nuova programmazione – occupa un posto centrale l'idea della *visione comune*. Si fa sovente riferimento a questo passaggio con la necessità di elaborare un'immagine collettiva del territorio interessato da programmi integrati. La visione è lo sfondo sul quale diventa apprezzabile il contributo progettuale dell'idea di sviluppo, della strategia e del programma di azione che ne segue, e deve indicare ciò che sarebbe auspicabile fare per raggiungere la situazione desiderata. Le visioni si costruiscono sulle aspirazioni e aspettative di attori, abitanti, operatori locali con il massimo grado di accordo possibile. Esempi di costruzione partecipata di queste immagini al futuro sono presenti in qualche esempio di pianificazione strategica (16).

(13) *Cfr.* Bobbio (1996).

(14) Il noto rapporto, curato da autorevoli scienziati del Massachusetts Institute of Technology, è stato il primo a lanciare l'allarme sui limiti allo sviluppo: *cf.* Meadows *et al.* (1972).

(15) *Cfr.* Vettoretto (2001).

(16) Si veda a questo riguardo Ames, in Curti e Gibelli (1996). Un'utile rassegna è in Tosi (2001).

Tali visioni descrivono un futuro possibile attraverso il raffronto di alternative schematizzate anche graficamente sul quale si confrontano attori diversi, tramite colloqui e referendum, anticipando gli eventuali conflitti tra elementi non conciliabili. In questo senso la strategia diventa l'esito di un processo pluralistico e partecipato e la visione lo strumento per enunciare in pubblico costi e disparità. Il confronto può essere strutturato in linguaggi più o meno formalizzati. Da tempo sono disponibili riferimenti elaborati ad approcci non ingenui di valutazione strategica delle alternative. Questi metodi, nati nel contesto inglese dello *Institute for Operational Research*, sono stati variamente ripresi e sono oggi abitualmente impiegati nelle esperienze dei Laboratori di Quartiere del comune di Roma (17). La tecnica della *strategic choice* riconosce in partenza l'incertezza e la conflittualità come condizioni preliminari della decisione, e pertanto li assume come elementi di un processo incrementale e flessibile di avvicinamento a scelte condivise (18). Tecniche diverse di valutazione collettiva sono disponibili in una varietà di casi (19), tra cui il metodo *Easw* elaborato dalla Commissione europea per affrontare i dilemmi ambientali (20), metodologie recentemente sperimentate anche in Italia nella messa in opera delle Agende 21, nei nuovi programmi integrati, in strumenti innovativi come quelli individuati dal Comune di Torino con i Piani di accompagnamento sociale del progetto Periferie (21).

Diventa chiaro che in questi diversi approcci la dimensione emergente è l'apprendimento e il cambiamento delle preferenze. Gli attori che partecipano alle diverse modalità – visionaria, strategica, valutativa – riconoscono, mettono in comune e eventualmente adattano i propri criteri e le funzioni di scelta in cambio di una riduzione dell'incertezza, cioè della definizione sempre più precisa degli orizzonti del cambiamento. Non è un caso che questi riferimenti si possano trovare a scale problematiche non locali, distanti dal modello partecipativo consueto (22). Peraltro questi stessi riferimenti – *partnership*, apprendimento, valutazione allargata – sono oggi ripresi nella formazione dei nuovi programmi locali di sviluppo un altro limite proprio delle esperienze, in cui si evidenzia la capacità di definire progetti realizzabili e tecnicamente appropriati, un tema già affrontato durante la progettazione e la costruzione partecipata.

(17) A questo proposito è significativo il sito.

(18) Cfr. Giangrande (2001).

(19) Uspel-Ecosfera (2001), presenta una buona rassegna di casi e fonti Internet.

(20) Vedi www.cordis.lu/easw.

(21) Vedi www.comune.torino.it/periferie.

(22) Il tema della visione è centrale per esempio nel Piano territoriale delle Marche del 1999 e nella sua intenzione di conciliare progressivamente gli orientamenti degli attori con le strategie del Piano. Per un esempio di recenti esperienze di pianificazione strategica a scala metropolitana, si veda Comune di Roma, 2000.

8.4 Interagire: giochi, simulazione e progetti

La costruzione di ambienti, edifici e spazi pubblici con la partecipazione degli interessati è occasione oggetto di sperimentazioni per più decenni. Recentemente, è stata ripresa anche in Italia dove – oltre a numerose iniziative locali – è stata fatta oggetto di un concorso gestito da Inu e WWF (23). Il presupposto comune di tutti questi metodi è che l'abitante dispone di una competenza e di una capacità propria, un saper fare che, se valorizzato, può essere trasferito nelle modalità di programmazione compatibili con l'agire pubblico o d'impresa e contribuire così a trovare soluzioni efficaci e adeguate anche a problemi tecnici. Questa consapevolezza in realtà non è recente – basti pensare alle radici ottocentesche dell'urbanistica – ma certamente è stata persa con l'affermarsi del progetto moderno. Sia lo stato che il mercato hanno condiviso la stessa concezione dell'edilizia di massa e l'espropriazione delle risorse individuali nel forgiare risposte alla domanda abitativa. Tali riflessioni suggeriscono che gli abitanti degli insediamenti informali o degli edifici abusivi (24) hanno elaborato soluzioni abitative migliori di quelle proposte dalle discipline ufficiali. Questa riflessione aprì la strada a una revisione delle pratiche e delle strategie abitative che è oggi alla base di un profondo ripensamento del *welfare*, delle politiche abitative, delle iniziative delle agenzie internazionali (25).

Il tentativo di rendere esplicite le condizioni che consentono di conciliare una pratica progettuale con gli abitanti sono sovente definite *community architecture* (26), «è stata una risposta popolare al distruttivo impatto sulle comunità urbane degli sforzi combinati dello stato sociale e delle potenti richieste del capitale privato» (27). Ciò spiega come e perché, sebbene gli interventi, partecipati siano per lo più limitate riguardino l'edilizia o la scala urbana medio-piccola, le esperienze più significative nascono come reazioni a grandi progetti. Un caso rilevante è stato invece il ridisegno del progetto di trasformazione di King's Cross a Londra (28), dove tra l'altro è stato ripreso il metodo di simulazione progettuale *planning for real* sviluppato negli anni '70 da alcuni ricercatori dell'Università di Nottingham guidati da Gibson e pubblicizzato dalla *Neighbourhood Initiatives Foundation* (29). Da allora è stato utilizzato mol-

(23) Informazioni a questo riguardo sono deducibili dal sito dell'Istituto Nazionale di Urbanistica: www.inu.it.

(24) Cfr. Ward (1998).

(25) Cfr. Tosi (1994) e Unchs (2001).

(26) Wates; Kneivitt (1987), in particolare, celebrano le iniziative del principe di Wales che diedero il via a un revival neo-classico.

(27) Cfr. Towers (1995), p. 205.

(28) Cfr. Edwards, in AA.VV. (2000).

(29) Vedi il sito.

8. IL COINVOLGIMENTO DEGLI ABITANTI NEI PROCESSI DECISIONALI

te volte in Gran Bretagna e in altri Paesi del Nord Europa; in tempi relativamente recenti è stato sperimentato anche in Italia (30). Alla base c'è l'idea del "gioco", infatti gli attori devono rispettare alcune regole e utilizzare i materiali che sono contenuti in un'apposita "scatola". Le attività sono coordinate da uno o più "facilitatori", un esperto che ha il compito di agevolare l'interazione tra gli attori. Il "gioco" pensato da Gibson ha il grande fascino della costruzione interattiva intorno al modello fisico del territorio, una forma di comunicazione modulata sul senso comune piuttosto che sull'astrazione progettuale (particolarmente difficile nel caso del disegno tecnico).

Il ruolo del facilitatore e la tecnica del gioco sono una dimensione frequente in queste esperienze anche quando non sono legate a materiali iconici e progettuali. Spesso sfruttando approcci fortemente strutturati (31), il facilitatore ha il ruolo di far esprimere opzioni e soprattutto di elaborare ordinamenti di questioni e priorità accettabili da tutti. L'elaborazione di un ordinamento è il primo passo che consente operazioni deliberative più complesse (come già in modo meno strutturato nel caso degli *workshop* o dei *focus group*) o in alcuni casi operazioni progettuali.

L'*action planning*, un coacervo di pratiche elaborate in varie occasioni, mette invece l'accento sull'evento (32). Nel corso di questi incontri, generalmente strutturati su più giornate, rappresentanti dei problemi locali si accordano per elaborare congiuntamente e con i tecnici un'agenda e delle soluzioni progettuali in un tempo limitato. Nel processo si segue una sequenza logica che, dopo una breve introduzione, procede alla definizione dei problemi, allo sviluppo delle proposte, alla selezione e alla sintesi, anche ricorrendo ad alcune delle tecniche più specifiche già citate. Un'attenzione particolare viene data alla pubblicizzazione e monitoraggio dei risultati.

.....

8.5 Raccolta bibliografica

1969 Arnstein, Sherry A.; "A ladder of citizen participation", in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, pp. 216-24.

Friend, John K.; Jessop, William N. ; *Local Government and Strategic Choice*, Pergamon Press, Oxford.

1972 Meadows, Dennis L. (et al.); *The Limits to Growth*, Universe Books, New York.

(30) L'equipe di Giangrande e Mortola dell'Università di Roma Tre ha diffuso il metodo collaborando con il Comune di Roma. Vedi il sito <http://rmac.arch.uniroma3.it>.

(31) Rigido ma con certa grazia, e sempre più diffuso, è il Metaplan. Vedi il sito www.metaplan.com.

(32) Cfr. Goethert; Hamdi (1997).

- 1980 de Certeau, Michel; *Manière d'habiter*, Seuil, Paris.
- 1983 Chambers, Robert; *Rural Development, Putting the Last First*, Harlow, London.
- 1985 Ward, Colin; *When We Build Again: let's have housing that works*, Pluto, London.
- 1987 Wates, Nick; Knevitt, Charles; *Community Architecture, how People Are Creating their own Environment*, Penguin Books, London.
- 1988 Gibson, Thomas; *Planning for Real. Users' Guide*, Neighbourhood Initiatives Foundations, The Poplars, Lightmoore, Telford.
- 1990 Crosta, Pier Luigi; *La produzione sociale del piano*, Angeli, Milano.
- 1991 Balducci, Alessandro; *Disegnare il futuro*, Mulino, Bologna.
- 1993 Augé, Marc; *Non luoghi, introduzione ad un'antropologia della surmodernità*, Eleruthera, Milano.
- 1994 Bellaviti, Paola (a cura di); "La costruzione sociale del piano. Una mappa delle nuove esperienze italiane: origini, autori, metodi e tecniche", in *Urbanistica*, 103, pp. 113-17.
- 1995 Bishop, Jeff; "Bambini, disegnatori e progettisti", in *Paesaggio urbano*, 3. Giusti, Mauro; *Urbanistica e Terzo attore*, l'Harmattan-Italia, Torino. Towers, Graham; *Building democracy. Community architecture in the inner cities*, Ucl, London.
- 1996 Bobbio Luigi; *La democrazia non abita a Gordio, Studio sui processi decisionali politico amministrativi*, Angeli, Milano.
Curti Fausto; Gibelli Maria Cristina (a cura di); *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
Tosi, Antonio; *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Mulino, Bologna.
Wates, Nick; *Action Planning, How to use planning weekends and urban design action teams to improve your environment*, the Prince of Wales Institute of Architecture.
- 1997 Balducci, Alessandro; "Studio preliminare per la definizione di linee guida per le amministrazioni locali sulla introduzione di forme di

- partecipazione attiva dei cittadini alla costruzione di piani e progetti urbani”, Dipartimento Aree Urbane, Ministero dei Lavori Pubblici, mimeo.
- Cremaschi, Marco; Marino, Marina; Tosi, Antonio; *L'azione sociale per la casa, un'agenzia per il comune di Palermo*, Comune, Palermo.
- Goethert, Reinhard; Hamdi, Nabeel ; *Action Planning for Cities*, John Wiley and Sons, Chichester.
- Hama, Azad A.; *Un approccio Community based alla valutazione di un progetto di sviluppo nel Kurdistan del Sud*, DU, Venezia.
- 1998 Lorenzo, Raymond; *La città sostenibile, partecipazione, luogo, comunità*, Eleuthera, Milano.
- Paba, Giancarlo; *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, Angeli, Milano.
- Ward, Colin; *La città dei ricchi e la città dei poveri*, E/o, Roma.
- 1999 Chanan, Gabriel; *Local Community Involvement. A Handbook for Good Practice*, European Communities, Luxembourg.
- Giangrande, Alessandro; Mortola, Elena; *Manuale di autoprogettazione per piccoli interventi di riqualificazione dell'ambiente urbano*, USPEL, Comune di Roma.
- 2000 AA.VV. (a cura di Caudo, Giovanni e Palazzo, Anna Laura); *Comunicare l'urbanistica*, Atti del Seminario di studi, Università di Roma Tre, Alinea, Firenze.
- Giangrande, Alessandro; Mortola, Elena; Spada, Alessandro (a cura di); *Progettare con la comunità*, Atti del seminario internazionale, Università di Roma Tre, Comune di Roma-Uspel, 13-14 aprile.
- 2001 Comune di Roma-Uspel (a cura di Ecosfera); *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Roma.
- Giangrande, Alessandro; *Un approccio innovativo alla pianificazione: strategic choice*, <http://rmac.arch.uniroma3.it/Master/lezioni/giangrande/dispense/progstra.htm>
- Tosi, Maria Chiara (a cura di); “La costruzione di scenari per la città contemporanea: ipotesi e casi di studio”, in *Quaderni del dottorato di Urbanistica*, 1, Venezia, Dipartimento di Urbanistica.
- United Nations Centre for Human Settlements – Habitat; *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, London.

Vettoretto, Luciano; “Scenari: un’introduzione dei casi ed alcune prospettive di ricerca”, in Maria Chiara Tosi, *cit.* pp. 15-40.

2002 Moccia, Domenico; “Concezioni e pratiche del partenariato” in Palermo, Pier Carlo; *Il programma Urban e l’innovazione delle politiche urbane. Il senso dell’esperienza: interpretazioni e proposte*, Angeli, Milano, pp. 88-115.

Palermo, Pier Carlo; *Il programma Urban e l’innovazione delle politiche urbane. Il senso dell’esperienza: interpretazioni e proposte*, Angeli, Milano.

Palermo, Pier Carlo; Savoldi, Paola; *Il programma Urban e l’innovazione delle politiche urbane. Esperienze locali: contesti programmi azioni*, Angeli, Milano.

Sclavi, Marianella; *Avventure urbane, Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.

.....