



**Corso on-line**

# **Progetto partecipato sostenibile**

complementare al Master internazionale di II livello

**Progettazione interattiva sostenibile e multimedialità (PISM)**



## **OPEN PISM**

# **Partecipazione e progettazione: i principi**

**Alessandro Giangrande**

# 1. PARTECIPAZIONE COME PROCESSO "INCLUSIVO"

Nelle amministrazioni pubbliche i processi di tipo inclusivo sono frequenti. Capita spesso che un sindaco o un assessore, trovandosi di fronte a una questione complessa, decida di convocare i soggetti interessati, riunire i diversi partner, coinvolgere le associazioni che operano in un quartiere o anche i singoli cittadini che vi risiedono. **In questi casi il processo che viene messo in atto può essere definito inclusivo, perché esso cerca, appunto, di includere un certo numero, più o meno ampio, di soggetti interessati a quel problema e di farli partecipare alle scelte.**

Per riferirsi a questi processi si usano di solito termini come **partecipazione, concertazione, consultazione, negoziazione, partenariato, accordi, intese**. L'immagine a cui si ricorre più di frequente è quella di diversi attori che vengono messi a discutere attorno a un **tavolo**. Nel gergo amministrativo circolano comunemente espressioni come **aprire un tavolo, gestire un tavolo, chiudere un tavolo**. Esistono **tavoli politici, tavoli tecnici, tavoli sociali**. E chi si trova in difficoltà può anche cercare di **rovesciare il tavolo**. I tavoli possono essere reali o simbolici: non è affatto detto che la soluzione migliore sia proprio quello di mettere le persone sedute attorno a un tavolo. Anzi, esistono molti metodi che intendono favorire le interazioni tra gli attori senza alcun tavolo e, qualche volta, anche senza sedie.

La scelta di aprire un tavolo è talvolta compiuta volontariamente (e informalmente) da un amministratore pubblico che ritiene utile allargare la platea dei decisori e responsabilizzarli. Talvolta è incoraggiata (o addirittura prescritta) dalla legge.

Sono ormai circa venti anni che le leggi prevedono forme di decisione inclusiva, come le **conferenze di servizi**, gli **accordi di programma** o i diversi istituti che passano sotto il nome di **programmazione negoziata**. Il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini è esplicitamente previsto in programmi di riqualificazione urbana come i **contratti di quartiere**. L'Unione Europea ha dato un fortissimo impulso in questa direzione. E' difficile trovare un programma comunitario in cui non compaiano, con grande rilievo, espressioni come **partenariato**, **coinvolgimento dei cittadini**, **partecipazione**.

Che i processi inclusivi siano scelti di propria iniziativa dagli amministratori o siano imposti (o incoraggiati) da leggi nazionali ed europee, il problema è quello di farli funzionare. E non è affatto facile. Si possono mettere attorno a un tavolo troppi **attori**, creando confusione, incomprensioni e difficoltà di coordinamento. Ma si può anche cadere nell'errore opposto, ossia quello di coinvolgerne troppo pochi, col risultato che gli esclusi si risentiranno e boicotteranno i risultati della partecipazione.

Un processo inclusivo può attenuare i conflitti, ma può anche esasperarli, può moltiplicare i veti o dare adito a ricatti.

Può produrre decisioni sagge che riescono a comporre i diversi punti di vista dei partecipanti in una visione condivisa dell'interesse generale, ma può anche generare pessimi compromessi che reggeranno lo spazio di un mattino.

Può anche portare ad accordi spartitori in cui i partecipanti si "dividono il bottino" senza tenere in alcun conto gli interessi della collettività.

Si possono raggiungere soluzioni condivise in tempi ragionevoli, ma si possono anche trascinare le decisioni per mesi o anni, rinviandole da una riunione all'altra con una generale frustrazione.

Si possono migliorare le relazioni tra gli attori, ma si possono anche deteriorarle irreparabilmente.

Gli amministratori pubblici non hanno sempre le competenze necessarie per affrontare queste difficoltà. Spesso si sentono buttati allo sbaraglio e sono costretti a districarsi come possono di fronte a processi complessi che faticano a padroneggiare.

A questo proposito può essere indicativa la dichiarazione rilasciata qualche anno fa da un funzionario della Regione Lazio:

“Le competenze necessarie per la realizzazione di una politica multiattore sono di tipo comunicativo, relazionale, di costruzione delle reti, organizzativo, gestionale, di immagine, strategico, visionario. E tutto questo nella nostra Regione manca. Nell’impianto burocratico, amministrativo del nostro territorio sono completamente assenti. Non ha senso che metti in piedi degli organismi che poi muoiono perché non gli dai la linfa (...). Non è facile mettere insieme altri soggetti, tutti con specifiche competenze nel proprio ambito e con piena autonomia decisionale (...). Inoltre ci deve essere una capacità di direzione dei gruppi di lavoro che non è più un lavoro esecutivo per cui tu applichi una normativa, una circolare e mandi la circolare agli uffici che devono eseguire. No, qui tu devi organizzare il lavoro di altre istituzioni, di altri organismi e questa è una competenza complessa”.

Per fortuna non siamo all'anno zero. Esperienze di questo genere sono in corso da decenni in molti paesi del mondo. Sono state progettate e sperimentate varie famiglie di tecniche e di strumenti per affrontare e gestire questi processi: per scegliere i partecipanti, per indurli a ascoltarsi reciprocamente, per mettere i profani in condizione di interloquire con gli specialisti, per risolvere i conflitti, per predisporre accordi in grado di reggere nel futuro.

**Anche in Italia le esperienze sono ormai numerose. Qualche volta funzionano bene, qualche volta no. Spesso funzionano solo in parte, con luci e ombre. Sia i successi, sia i fallimenti, sia le esperienze riuscite a metà sono comunque utili perché insegnano qualcosa.**

Gli strumenti e le tecniche variano in funzione del tipo di problema che si vuole affrontare. Quelli più adatti per mettere in atto un processo di **bilancio partecipativo** (come a **Porto Alegre**) non sono gli stessi che consentono di far partecipare le associazioni e i cittadini alla formazione del **piano regolatore sociale** di un comune o di un municipio.

**In questa lezione siamo interessati soprattutto ad analizzare e selezionare i metodi e gli strumenti che sono più adatti a facilitare un processo di progettazione partecipata, cioè un processo dove politici, tecnici e abitanti operano congiuntamente per realizzare piani e progetti che migliorano la qualità della vita della comunità attraverso interventi diretti a trasformarne l'ambiente naturale, costruito e socio-culturale.**

## 2. LA PROGETTAZIONE PARTECIPATA: QUANDO CONVIENE

L'ipotesi di avviare un processo di progettazione partecipata (come ogni altro tipo di processo inclusivo) è valida se presumiamo che tale processo possa aiutarci a superare una situazione che condiziona fortemente la decisione o ne rende difficile la realizzazione. Ad esempio,

- perché i gruppi che la contrastano sono forti, ben organizzati e possono esercitare una notevole influenza sull'arena politica (la giunta, il consiglio, i partiti di maggioranza, ecc);
- perché ci manca qualcosa che è detenuta da altri: risorse finanziarie, informazioni, competenze legali o tecnico-progettuali, ecc;
- perché riteniamo che i gruppi che si riterranno danneggiati dal progetto riusciranno a mettere i bastoni tra le ruote e a bloccare o snaturarne il processo di attuazione;
- perché le nostre scelte sono troppo astratte, basate su informazioni imprecise, e che si apriranno difficoltà di ogni genere quando passeremo alla pratica;
- perché c'è il rischio che verrà a mancare la cooperazione di attori che, non essendo stati coinvolti nella decisione, non saranno sufficientemente motivati a collaborare con noi.

In sintesi, le circostanze in cui conviene avviare un processo di progettazione partecipata possono essere essenzialmente di due tipi:

- **perché esistono forti conflitti, attuali o potenziali;**
- **perché abbiamo bisogno dell'apporto di altri (non siamo in grado di farcela da soli).**

## **IN QUESTA SEDE SIAMO INTERESSATI AI METODI E AGLI STRUMENTI CHE SONO ADATTI ALLE SITUAZIONI IN CUI ABBIAMO BISOGNO DELL'APPORTO DI ALTRI.**

Questi metodi e strumenti possono tuttavia contribuire anche a risolvere quei conflitti che si presentano nel corso di ogni processo partecipato, dove gli attori sono spesso portatori di visioni ed interessi diversi.

L'esigenza di allargare la partecipazione al processo progettuale nasce dal fatto che il committente o il progettista non è in grado di prendere o attuare le decisioni da solo, ma ha bisogno della cooperazione di altri soggetti — istituzioni o agenzie pubbliche, associazioni, comitati, semplici cittadini — che dispongano di quelle risorse che sono indispensabili per compiere una scelta progettuale o metterla in pratica.

Un caso particolare riguarda la necessità di procurarsi **risorse legali** che sono detenute da altri attori. Un altro riguarda la necessità di coinvolgere altri soggetti per procurarsi **risorse finanziarie**. Tutti gli amministratori si trovano continuamente di fronte a questo problema, viste le difficoltà in cui vertono i bilanci pubblici. I **patti territoriali** e le altre forme di politiche concertate per lo sviluppo locale (**Pit**, **contratti d'area**, ecc.) costituiscono un ottimo esempio: si tratta infatti di mettere in atto un processo inclusivo in cui tutti gli interessati e i potenziali finanziatori, pubblici e privati, vengono messi attorno a un tavolo per concordare gli assi fondamentali degli interventi.

Ma ci sono altri casi, forse meno evidenti ma altrettanto importanti, in cui il coinvolgimento di altri soggetti deriva dalla necessità di procurarsi risorse che sono in loro possesso. Proviamo ad esaminarli.

### 3. II COMMITTENTE "CIECO"

Può capitare che il committente abbia le competenze giuridiche per agire e disponga delle risorse finanziarie necessarie, ma che non conosca a sufficienza la situazione in cui vuole operare ed abbia difficoltà a procurarsi le informazioni pertinenti. In questo caso egli è, in tutto o in parte, "cieco"; ed è probabile che le sue scelte progettuali siano poco adatte a risolvere il problema o incontrino difficoltà insormontabili in sede di attuazione.

Questa circostanza è particolarmente insidiosa perché non è facile riconoscere ciò che non sappiamo. Pensiamo agli interventi in campo ambientale o urbano. In genere le amministrazioni si affidano agli esperti, che compiono rilevazioni, raccolgono ed elaborano dati, formulano strategie di intervento. Gli urbanisti analizzano lo stato del territorio, la distribuzione degli usi del suolo, le possibili fonti di congestione e indicano le misure che possono migliorare la situazione. Gli architetti analizzano le caratteristiche e i bisogni di un'area urbana e progettano edifici e servizi coerenti con tali caratteristiche e che rispondono a quei bisogni...

Ma **i tecnici hanno una conoscenza del territorio diversa da quella degli abitanti: più approfondita su certi aspetti, ma più superficiale su altri.** Interpretano i bisogni degli abitanti stessi sulla base di parametri collaudati sul piano statistico e scientifico, ma possono commettere errori perché non sempre sanno esattamente ciò che essi vogliono o non vogliono. L'apporto dei tecnici è ovviamente indispensabile: esistono alcuni aspetti che gli abitanti non riescono a vedere o tendono a sottovalutare. Ma può non essere sufficiente, perché esistono anche aspetti che i tecnici, a loro volta, non riescono a vedere o tendono a sottovalutare e a cui invece gli abitanti sono molto sensibili.

**Capita così che anche gli interventi concepiti con le migliori intenzioni, allo scopo di migliorare la situazione di una comunità locale, possano essere percepiti da quest'ultima come sbagliati o addirittura come una minaccia.**

Si possono autorizzare impianti, considerati innocui, ma che spaventano (a torto o a ragione). Si possono fornire servizi che non saranno mai utilizzati. Si possono ristrutturare spazi pubblici, senza tener conto delle esigenze di particolari categorie di utenti.

È molto difficile che il progettista e il committente riconoscano di essere "ciechi" su certi aspetti e di aver bisogno dell'apporto di chi vive sul territorio. Ma senza questa attenzione si rischia semplicemente di incrinare il rapporto di fiducia, peraltro sempre precario, tra l'amministrazione e i cittadini; di creare ulteriori occasioni di tensione e realizzare strutture, interventi o servizi che saranno giudicati negativamente dai diretti interessati.

Dare vita a un processo inclusivo significa delegare il potere di decidere ad altri? No.

Il potere decisionale resta comunque nelle mani dell'organo indicato dalla legge (il consiglio, la giunta, il sindaco ecc). Ma l'amministrazione che avvia un processo di progettazione partecipata si deve assumere comunque l'impegno, nei confronti dei partecipanti, di tener conto delle indicazioni che scaturiranno dal processo: soprattutto ha convenienza a farlo, perché in caso contrario rischierebbe di acuire i conflitti o di non riuscire a ottenere la collaborazione degli altri soggetti di cui ha bisogno.

## 4. QUANDO AVVIARE IL PROCESSO?

In quale stadio va avviato il momento partecipativo? Conviene aprire la discussione prima che le idee progettuali comincino a prendere forma o quando si è già arrivati a un progetto ben strutturato e definito? È meglio rischiare, a costo di andare allo sbaraglio, oppure lavorare su dati solidi e concreti?

Istintivamente le amministrazioni pubbliche, come pure i progettisti, manifestano una spiccata tendenza per la seconda strada. Preferiscono presentarsi al confronto pubblico dopo che si sono chiarite le idee ed hanno raggiunto qualche conclusione sufficientemente solida. Dunque tendono a posticipare quel momento. Dicono: "è ancora presto", "aspettiamo che le indagini si siano concluse", "cerchiamo di aver prima risolto i nodi di fondo".

Le amministrazioni si sentono responsabili di fronte al pubblico e non ritengono giusto affrontare i loro interlocutori, quando le loro idee sono ancora vaghe: desiderano che si discuta su proposte precise, solide, ragionate. Un architetto o un ingegnere vuole prima di tutto fare bene il suo lavoro e può essere disposto ad ascoltare le eventuali critiche solo dopo aver svolto la sua parte in un modo che ritiene professionalmente corretto. Del resto a nessuno piace andare allo sbaraglio con progetti incompiuti, appena abbozzati e facilmente attaccabili.

Questa linea d'azione, ossia aprire il confronto "il più tardi possibile" presenta però alcuni inconvenienti che vanno attentamente considerati.

Più la progettazione è andata avanti, meno si può correggere. Ad ogni stadio del lavoro progettuale sono state eliminate le possibili alternative e sono state imboccate specifiche strade. Tornare indietro risulta quasi sempre impossibile o comunque molto oneroso. A quel punto sono possibili soltanto piccoli ritocchi o aggiustamenti. Ma cosa succede se arrivano obiezioni di fondo? chi se la sente di disfare ciò che già è stato fatto? di riaprire il discorso su opzioni che sono state scartate, magari senza rifletterci abbastanza? di cambiare l'impostazione del piano o del progetto?

A questo punto il rischio è quello di mettere gli interlocutori di fronte a un secco *aut aut*: prendere o lasciare. E questi ultimi avranno la sensazione di essere stati poco considerati o, addirittura, di essere stati presi in giro.

E' a questo punto che scatta la trappola dei **costi affondati** (*sunk costs*). Un'amministrazione che abbia speso molti soldi per elaborare un progetto sarà indotta a insistere con tutte le sue forze in quella direzione, per non perdere ciò che ha già speso. Questo modo di procedere può portarla ad investire ulteriori risorse in un progetto sbagliato per non perdere quelle già investite, con il risultato di aumentare la perdita complessiva. I costi già sostenuti sono costi affondati: se il progetto non funziona, non ha senso incaponirsi. Prima si rinuncia meglio è.

▪

Inoltre, quando si presenta un progetto compiuto, si mettono gli interlocutori di fronte a una specifica soluzione, spesso molto dettagliata, che è già stata scelta. Chi non è favorevole o ha dei dubbi, sarà indotto a prendersela con quell'unica soluzione che gli viene sottoposta e a deresponsabilizzarsi del tutto rispetto al problema al quale il progetto cerca di dare soluzione. Si protesta contro *quel* progetto di parcheggio, trascurando però il problema del traffico che sta a monte. Si lotta contro *quel* progetto di discarica, trascurando però il problema della gestione dei rifiuti. Alla fine si rischia, senza volerlo, di indurre gli abitanti ad atteggiamenti puramente rivendicativi: il contrario di quello che un'amministrazione pubblica dovrebbe proporsi.

**PER EVITARE QUESTI INCONVENIENTI È PREFERIBILE PROCEDERE ALL' INCONTRARIO: OSSIA AVVIARE UN PROCESSO INCLUSIVO IL PIÙ PRESTO POSSIBILE.**

## **6. COME INDIVIDUARE I PARTECIPANTI?**

La scelta degli interlocutori è una questione complessa e delicata. Il successo del processo di progettazione dipenderà in gran parte da questa scelta. La risposta standard che troviamo in tutti gli studi sulla partecipazione alle scelte pubbliche è: "con tutti coloro che hanno interesse alla questione". Si tratta di un'ovvia applicazione del principio "nessun impatto senza rappresentanza". Un processo inclusivo, per definizione, deve cercare di includere tutti: la scommessa è infatti proprio quella di mettere a confronto tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti.

Ma l'idea di coinvolgere tutti può sembrare assurda e impraticabile. Un progetto di riqualificazione urbana può riguardare alcune migliaia di persone. Un piano di zona per i servizi sociali, alcune decine di migliaia. Il tracciato di un'autostrada, alcuni milioni. Non è immaginabile che tutti costoro siano disposti a partecipare e, se per caso lo fossero, saremmo noi a non sapere come gestire una discussione fruttuosa tra un numero così alto di persone.

Esistono però alcuni accorgimenti che ci consentono di avvicinarci a quella meta. Se l'ipotesi di includere tutti è sicuramente irrealistica, è possibile trovare qualche approssimazione accettabile. L'importante è che l'obiettivo di fondo resti ben chiaro:

**SI TRATTA DI COMPIERE OGNI SFORZO PERCHÉ TUTTE LE OPINIONI E GLI INTERESSI RILEVANTI SIANO EFFETTIVAMENTE COINVOLTI E CHE NESSUNO DI ESSI SIA ESCLUSO A PRIORI.**

Chi è stato escluso avrà infatti buon gioco a opporsi al progetto e a delegittimare il processo. Inoltre, escludendo qualcuno (qualche gruppo, qualche istituzione, qualche interesse), finiremo per privarci di quello specifico apporto e le decisioni che prenderemo saranno meno solide e più povere.

In questa sede non prenderemo dunque in considerazione i processi di progettazione partecipata che coinvolgono soltanto le istituzioni pubbliche e/o i gruppi territoriali organizzati (proprietari dei suoli, associazioni, comitati di quartiere, ecc). Ogni processo, per essere valido, deve coinvolgere tutti gli **stakeholder**, cioè tutti coloro che hanno un interesse specifico nel progetto, anche se non dispongono necessariamente di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica.

A questo scopo occorre svolgere un'indagine di campo diretta ad individuare gli stakeholder effettivi e potenziali. Quando il loro numero è troppo elevato, è necessario procedere alla loro selezione: un numero eccessivo di partecipanti rischierebbe infatti di rendere non efficiente (o addirittura impossibile) il processo.

**Nell'effettuare la selezione occorre cercare di contrastare quei meccanismi di esclusione che vengono messi in atto sistematicamente nei confronti delle categorie più deboli e degli interessi scarsamente rappresentati. In altri termini, occorre cercare di coinvolgere nel processo tutti gli interessati a prescindere dalla loro età, sesso, etnia, cultura e stile di vita.**

**Gli stakeholder prima e durante il processo progettuale, devono essere ascoltati Diversamente dall'udire — un'azione passiva di ricezione di un messaggio unidirezionale — l'ascoltare coinvolge attori che interagiscono, che parlano e ascoltano. Ascoltare è un'attività intrinsecamente politica e tecnica allo stesso tempo. Significa porre questioni sulla realtà, mettere in discussione le apparenze, andare alla radice delle cose così come si presentano all'evidenza.**

Resta peraltro da risolvere il difficile problema della gestione di un processo dove i progettisti lavorano fianco a fianco di persone che sono generalmente prive di competenze tecnico-progettuali.

## 5. PROGETTAZIONE PARTECIPATA E MAIEUTICA

Gli abitanti sono spesso portatori di esiti ovvii e soluzioni “naturalì” — nel senso di scontate, già date nel mercato culturale dominante e indotte nell'opinione corrente dalle diverse forme di potere culturale — e non hanno quasi mai l'esperienza e le conoscenze tecniche necessarie per elaborare e realizzare una proposta progettuale in modo autonomo e originale. Ignorare questi problemi o fare finta che non esistano non giova né alla qualità dei progetti che vengono prodotti né al rafforzamento dell'identità territoriale.

**Un processo di progettazione partecipata, per essere efficace, deve dunque prevedere un'attività parallela d'informazione e di “educazione” finalizzata a perseguire una maggiore simmetria tra esperto ed abitante: in altri termini, deve prevedere un'attività maieutica, da intendersi come processo pedagogico finalizzato a sollecitare un'autonoma capacità critica e creativa.**

Ciò comporta che, durante il processo, i tecnici siano disposti ad “aprire la scatola degli attrezzi” e metterli a disposizione degli abitanti affinché questi possano, nei limiti del possibile, contribuire in modo consapevole ed efficace alle scelte progettuali.

## Bibliografia

- AA.VV. (1997) *La città intelligente. Trasformare l'Amministrazione nella trasformazione del territorio*, estratti del corso di formazione del personale impiegato nei Laboratori Municipali di quartiere (LMQ) e Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Roma.
- Balducci A. (2000) *Le nuove politiche urbane e la necessaria riscoperta di approcci partecipativi*, relazione presentata agli 'Incontri Emiliani', Cavirago, 25 marzo.
- Bobbio L.(a cura di) (2004) *A piu' voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane S.p.a., Napoli.
- Giangrande A., Mortola E. (2000) *Manuale di autoprogettazione per piccoli interventi di riqualificazione dell'ambiente urbano*, Assessorati alla Partecipazione, alle Politiche educative, all'Ambiente ,ai Lavori Pubblici e alla Mobilità del Comune di Roma.
- Sclavi M. (a cura di) (2002) *Avventure urbane*, Eléutera, Milano.(vedi anche il sito web: [www.avventuraurbama.it/strumenti/](http://www.avventuraurbama.it/strumenti/))
- Sclavi M. (2003) *L'arte di ascoltare e mondi possibili*, Mondadori, Milano.

**Grazie per l'attenzione**