

Il nuovo ruolo della pubblica amministrazione nei processi partecipativi e di integrazione nelle politiche

Simonetta Menichetti

Il contributo che segue si propone di inserire in contesto ampio di riflessione l'esperienza promossa dai comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa sul tema della partecipazione attiva degli abitanti alle politiche di governo del territorio. Il testo non intende evidenziare le specificità che hanno caratterizzato l'esperienza, ampiamente descritte in altri contributi, ma vuole mettere in luce i presupposti culturali, normativi, metodologici dai quali essa è scaturita. L'intento non è quindi volto a tracciare le linee di un modello esportabile, che fortunatamente non esiste, quanto piuttosto a trasmettere al lettore la certezza che la complessità di tali processi e l'incertezza degli esiti non riducono nemmeno parzialmente la portata ed il valore di un cambiamento che non incide "solo" sugli ambiti d'intervento predefiniti, ma sulla consapevolezza "da parte degli amministratori e degli esperti di avere fiducia nelle capacità della 'gente comune', di pronunciare frasi comprensibili nel discorso sociale sul nostro comune futuro" (Giusti 2002).

1. Pubblica amministrazione e processi partecipativi

1.1 A chi appartiene la politica?

La riflessione sul ruolo degli enti locali nella promozione di interventi di partecipazione attiva dei cittadini alle politiche di governo del territorio non può che partire dalla confutazione di un pregiudizio, insidioso e sottile, che assegna la responsabilità del pensare e dell'agire politico all'esclusiva competenza dei professionisti, a cui appare scontato delegare integralmente il nostro "esserci" in prima persona. Si tratta di un pregiudizio insidioso per due ragioni: la prima perché assegna ai politici l'esercizio esclusivo di una prerogativa che appartiene a ciascuno di noi e rappresenta un diritto soggettivo prima che una responsabilità individuale; la seconda perché l'esercizio di una responsabilità istituzionale, da parte di coloro che esercitano un ruolo politico, è stata

messa fortemente in discussione, quasi a legittimare una visione qualunque e deteriorata della politica a cui non sarebbe bene dedicarsi.

«Gli studi sullo sviluppo della identità politica dimostrano che l'identità politica e le posizioni politiche coerenti emergono da processi di influenza sociale e di confronto che avvengono nel corso delle interazioni nei diversi contesti. La concezione morale non è connessa soltanto al quadro cognitivo che i soggetti sono in grado di sviluppare, ma è anche strettamente legata a tutte le esperienze sociali che i soggetti nel corso della loro crescita vivono inevitabilmente» (Palmonari 2003).

Dunque, non solo va ribadita l'importanza della famiglia nella genesi e nello sviluppo del significato dell'impegno individuale nel contesto sociale, ma va anche sottolineata l'importanza delle esperienze che l'individuo fa nel contesto istituzionale, prima in ambito scolastico, poi nel rapporto con la pubblica amministrazione. Si configura un policentrismo formativo in cui la società diventa "società educante" e la costruzione dell'identità della persona e della consapevolezza dell'essere membro di una comunità appartiene a tutti coloro che, all'interno delle diverse agenzie formative istituzionali o non (scuola, mezzi di comunicazione di massa, associazionismo, contesti religiosi), hanno il compito di sostenere tale delicato processo di sviluppo nei bambini e negli adolescenti, costruendo, con strumenti e modalità adeguate, una relazione efficace tra gli adulti e la pubblica amministrazione.

Spesso però il concetto di politica viene assimilato a quello di propaganda partitica. Questa connessione spiega la tendenza di molti educatori a negare il senso politico del loro lavoro malgrado la scuola sia un contesto in cui l'agire politico è determinante. Nella scuola infatti si costruiscono esperienze di valorizzazione della persona in una prospettiva globale all'interno di una dimensione comunitaria.

Riemergono quindi le domande: a chi appartiene la politica? A chi spetta il compito di educare alla politica? Quali strategie politico-istituzionali e metodologico-operative occorre mettere in atto per sostenere la complessità di tali processi?

Al primo interrogativo potrebbe apparire fin troppo scontato rispondere che la politica appartiene a ciascuno di noi. Platone ad esempio pone la politica come condizione essenziale nella genesi della città "che non potrebbe sorgere se solamente pochi uomini ne partecipassero", Hannah Arendt la definisce "cosa che riguarda tutti i cittadini" ed aggiunge: "si passa dalla condizione di individui a quella di cittadini nella misura in cui si esercita la responsabilità politica"; più recentemente, il convegno internazionale su "Educazione e Politica", in cui si è cercato di "decifrare la possibilità di ritrovare il 'senso della politica' tramite la responsabilità tutta pedagogica di una 'fatica di pensare' [...] ovvero sia l'impegno per una progettualità pedagogica che, a partire dal nesso inscindibile educazione/politica, sappia riconoscere come solo nell'orizzonte di una storia costruita dalla fatica di tutti e per tutti ci sia data, in ultima istanza, la possibilità di trovare l'unico vero significato compiuto del nostro destino soggettivo" (Erbetta, Bertolini 2003).

Quando Piero Bertolini¹ afferma che “ciascuno, nei luoghi in cui si trova e nelle funzioni che esercita appunto quotidianamente, deve sempre di nuovo chiedersi quale possa essere la sua responsabilità politica, che è contemporaneamente responsabilità verso se stessi e verso gli altri” (*ibidem*), si riferisce ai politici, agli amministratori pubblici, ma anche ai funzionari ed agli operatori comunali, ai tecnici, ai messi, ai bibliotecari, agli insegnanti, ai genitori, agli esperti.

Dunque la politica appartiene a ciascuno di noi e noi abbiamo l'opportunità di esercitare attivamente il diritto di cittadinanza, in tutti i contesti in cui un punto di vista soggettivo e specifico può fare la differenza. Ma allora perché sempre più spesso la politica viene percepita come qualcosa di estraneo? Perché la percentuale di cittadini che si astengono dal voto o non vi partecipano è sempre più elevata? Perché la propensione dei cittadini ad informarsi e a collaborare alla formazione delle decisioni attraverso le forme e gli strumenti che vengono messi a disposizione stenta ad affermarsi?

Le risposte a questi interrogativi evidenziano il difficile scenario nel quale le pubbliche amministrazioni stanno operando. Ci troviamo di fronte ad una sfida densa di criticità e contraddizioni a cui si rischia di presentarsi impreparati, appesantiti da un forte retaggio culturale (autoreferenzialità, struttura gerarchica, modeste opportunità di valorizzazione professionale, demotivazione) che ha prodotto una scarsa considerazione della funzione pubblica nell'immaginario collettivo.

Quali sono quindi i nodi problematici che occorre analizzare avviando tale percorso di rinnovamento?

Premesso che la complessità del tema non è trattabile con riduttive semplificazioni e che ogni territorio rappresenta un “caso”, possiamo individuare alcuni ambiti problematici su cui riflettere:

- esistono oggettivi problemi di comunicazione, di relazione e di efficace cooperazione e coordinamento tra i vari settori dell'amministrazione sia in senso orizzontale che in senso verticale;
- esistono gli strumenti che potrebbero favorire un migliore raccordo e funzionamento dei vari settori dell'amministrazione comunale ma, spesso, non funzionano adeguatamente o non vengono utilizzati al pieno delle potenzialità;
- nonostante vi sia la comune convinzione della necessità e dell'importanza di superare le logiche burocratiche e settoriali rafforzando un sistema più flessibile, esiste e resiste ancora un'organizzazione rigida della macchina amministrativa, in cui il concetto di rete, pur appartenendo al patrimonio comune degli amministratori e degli operatori, non ha ancora assunto pienamente il suo vero significato culturale e operativo;

¹ Piero Bertolini - professore ordinario di pedagogia generale alla facoltà di Scienza dell'educazione, università di Bologna. Fondatore del Centro studi di pedagogia fenomenologica Encyclopaideia - ha promosso i convegni nazionali “Educazione e politica. Senso della politica e fatica di pensare” (Bologna, 7-9/11/2002) ed “Educazione e politica. Che fare” (Zola Predosa, 27-28/2/2004).

- il Piano esecutivo di gestione (strumento tecnico utilizzato per programmare l'attività dei servizi e monitorarne l'operato sulla base dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza a cui deve richiamarsi l'azione amministrativa) è uno strumento di programmazione importante a cui si deve una sistematica azione di controllo della gestione pubblica, ma l'utilizzo rigido di tale strumento rischia di stimolare e favorire un agire settoriale e quantitativo più che cooperativo, coordinato e qualitativo. Occorre pertanto utilizzare meglio questo strumento confrontandosi sulle modalità e sui criteri in base ai quali viene strutturato e introducendo significative innovazioni, sul piano della condivisione degli obiettivi e su quello dell'adeguatezza degli strumenti, delle modalità di monitoraggio e della valutazione degli obiettivi raggiunti. Occorre individuare criteri di valutazione interni al processo, qualitativi e sensibili al contesto specifico in cui si opera, con una metodologia di valutazione partecipata appositamente strutturata;

- la considerazione degli adolescenti e delle adolescenti, dei bambini e delle bambine, presso la pubblica amministrazione è un tema che ha assunto rilevanza e visibilità negli anni più recenti. Difficilmente però i servizi tengono conto del punto di vista (vissuti, bisogni, esigenze, ecc.) degli /delle adolescenti e dei bambini/e, comunemente ritenuti soggetti "differiti" (Paba 2002) non ancora adulti, non ancora consapevoli, non ancora capaci, non ancora cittadini..., dunque non attendibili quali interlocutori.

1.2 Gli strumenti normativi per il cambiamento

Sotto il profilo normativo la rivoluzione nel modo di essere della pubblica amministrazione ha avuto inizio 30 anni fa, con la L.15 del 1968, ed è proseguita all'inizio degli anni '90 con due leggi fondamentali, la prima in materia di enti locali (L.142/1990) e la seconda in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi (L.241/1990). Tali norme hanno significativamente ridotto il potere di certificazione dell'amministrazione ampliando il potere di autocertificazione del cittadino; questo ha, da un lato, ridotto il ruolo "inquisitorio" della pubblica amministrazione, dall'altro aumentato il rapporto di fiducia nei confronti dei cittadini. Questa innovazione, a cui si aggiunge la necessità da parte degli enti locali di collegarsi tra loro, ha contribuito a costruire un'amministrazione che si fida dei cittadini e non li costringe ad esempio a documentare notizie che già possiede, che dialoga al suo interno, o meglio che è unitaria e che non si nasconde più dietro "l'alibi" delle diverse competenze. Riguardo al pubblico impiego il decreto 29/1993 ha - tra le altre innovazioni - introdotto una valutazione del lavoro basata anche su obiettivi da raggiungere per la funzionalità dei servizi, oltre che sul solo controllo dell'orario di servizio. Sempre di più, negli anni a seguire, sono stati inseriti nella impostazione del lavoro strumenti e metodologie proprie del settore privato (il controllo di gestione, la verifica dei carichi di lavoro), introducendo un metodo di corresponsione degli incentivi

basato sulla produttività e sulla valutazione del dipendente rispetto ad alcune fondamentali parole chiave: autonomia, flessibilità, capacità di gestione, innovazione.

Ulteriore impulso all'innovazione della macchina amministrativa, ancora troppo lenta e farraginosa, è scaturito dall'approvazione della cosiddetta legge Bassanini (L.127/1997) in tema di semplificazione e snellimento amministrativo. Un aspetto significativo riguarda il percorso avviato in precedenza sul procedimento amministrativo, che contribuisce significativamente a costruire un rapporto paritetico tra cittadini e pubblica amministrazione sempre più basato su norme di relazione e sempre meno influenzato dalle norme impositive.

La legge 150 del 2000 ha introdotto una disciplina nell'attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni che mira a promuovere - con strumenti, tecniche ed iniziative di vario genere - la semplificazione delle procedure e la modernizzazione degli apparati nonché la comunicazione interna ed esterna (conoscenza delle norme, l'attività delle istituzioni, l'accesso ai servizi, la conoscenza approfondita su temi di rilevante interesse pubblico e sociale).

In sintesi, nell'arco di trent'anni la relazione tra pubblica amministrazione e cittadino è totalmente cambiata e questo cambiamento ha posto le basi per la costruzione di una relazione di fiducia reciproca che rappresenta il perno sul quale ruotano i processi partecipativi.

1.3 Il cambiamento nella pubblica amministrazione

Oggi è diffusa e consolidata la consapevolezza della necessità per la pubblica amministrazione di costruire un profondo rinnovamento a partire da una riconsiderazione del rapporto esistente tra cittadini e servizi, tra obiettivi politici e bisogni autentici dei cittadini, tra la fruibilità dei servizi ed il funzionamento della complessa macchina comunale.

Come imparare a programmare e gestire il proprio sviluppo sulla base del criterio della "qualità sociale"? Come uscire dalla cultura dell'attesa e della dipendenza ed affermare la responsabilità dell'impegno e del rinnovamento? Quali sono gli aspetti importanti sui quali ricostruire il ruolo della pubblica amministrazione nel contesto storico, politico e sociale attuale?

La risposta a questi interrogativi va orientata su molteplici ambiti d'intervento.

1.4 L'importanza del linguaggio

Se alla base di una relazione interpersonale si pone l'esigenza della reciprocità e del dialogo è fondamentale porre particolare attenzione al linguaggio utilizzato nella comunicazione.

Il linguaggio è un tema centrale che è stato, ed è tuttora, oggetto di studi multi e inter-disciplinari, soprattutto nell'ambito delle scienze sociali. Nella teoria dell'attribuzione, fondata come parte di una psicologia "del senso comune", da cui "la psicologia scientifica ha molto da imparare", Heider e Mead sostengono che "l'esperienza che un indivi-

duo acquisisce del proprio sé ha le radici nella sua appartenenza ad una comunità linguistica” (in Hewstone 1989). Questa appartenenza dà l’idea della dimensione che il linguaggio può assumere nell’acquisizione da parte dell’individuo, della capacità di interagire, prima con se stesso (il dialogo tra “l’io” e “il me” che, secondo Mead, costituisce l’attività del pensare), poi con gli altri in un contesto di comunità.

Ma, se da un lato è vero che il linguaggio è il complesso sistema che l’uomo utilizza per comunicare, è anche vero che esso può diventare strumento di esclusione e di discriminazione, che delimita il “confine” di un gruppo caratterizzato da una specificità che lo distingue da altri gruppi. I linguaggi specialistici sono evidentemente indispensabili e l’importanza della loro funzione non è messa in discussione; il problema si pone nel momento dell’interazione tra individui che utilizzano linguaggi diversi, apparentemente incomunicabili tra loro.

La relazione asimmetrica tra cittadini e pubblica amministrazione si è a lungo fondata sull’impossibilità di costruire un’interazione comunicativa efficace soprattutto per due ragioni: da un lato la scarsa conoscenza della pubblica amministrazione da parte del cittadino; dall’altro la “gestione proprietaria” della conoscenza, da parte della pubblica amministrazione. Le innovazioni normative citate precedentemente hanno finalmente “dato un volto” ai funzionari pubblici, che hanno imparato a rapportarsi al cittadino non soltanto per mezzo del ruolo svolto, ma anche attraverso la propria individualità. La professionalità è stata quindi coniugata con la dimensione relazionale dell’interazione con l’utenza.² Queste nuove norme hanno anche imposto alle amministrazioni pubbliche l’obbligo di individuare strumenti efficaci per “farsi capire”, per interpretare, prevenire e rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini. Si tratta di un ambito solo in apparenza semplice e scontato, ma in realtà denso di difficoltà. La semplificazione del linguaggio amministrativo è un tema tutt’altro che obsoleto ed ha richiesto un intervento di minuziosa analisi dei documenti amministrativi per individuare un linguaggio meno burocratico, più in linea con i tempi e adeguato all’eterogeneità dell’utenza a cui la pubblica amministrazione si rivolge. Il feedback è di fondamentale importanza se l’obiettivo della pubblica amministrazione è quello di rispondere ai bisogni della comunità. Anche se molti obiettivi sono stati raggiunti,³ occorre continuare a fare investimenti culturali prima ancora che strutturali, perché la vera priorità è nell’essere coscienti della “missione” della pubblica amministrazione e nel ritrovare “l’etica della responsabilità”. La cultura del-

² Si tratta di norme introdotte prima in tema di trasparenza e semplificazione amministrativa, diritto di accesso agli atti e responsabilità dei procedimenti amministrativi, poi in tema di comunicazione.

³ Sul piano della trasparenza e dell’accessibilità dei servizi, molto è stato fatto, sia dal punto di vista normativo (attraverso l’assunzione degli indirizzi legislativi approvati negli ambiti sopra citati, negli statuti comunali e nei regolamenti comunali); sia dal punto di vista organizzativo attraverso la creazione degli Urp, Ufficio relazione pubblico (miglioramento della comunicazione interna ed esterna, la costante verifica del grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi erogati, la polifunzionalità, la semplificazione delle procedure).

l'ente pubblico (in tutti i livelli e le categorie professionali) *deve essere il perno* su cui fare leva per superare le difficoltà che si incontrano nel portare avanti processi innovativi, attraverso assimilazione e accomodamento, prova ed errore, successo ed insuccesso... Se la cultura amministrativa nasce da un processo in cui assumono valore le prospettive dei singoli individui essa può progressivamente creare il terreno strategico per dare spazio a nuove prospettive e determinare le condizioni necessarie per la loro affermazione e la loro continuità.

1.5 Assumere la prospettiva degli altri

Poste le basi di una comunicazione efficace sul piano linguistico e sul piano tecnico-organizzativo, è importante acquisire la capacità di “assumere la *prospettiva* degli altri” (Mead 1927) perché ciò consente di rappresentare chi ascolta nella mente di chi parla, chi legge nella mente di chi scrive, chi osserva nella mente di chi agisce. Si tratta di un atteggiamento fondamentale per la comprensione della psicologia delle relazioni interpersonali che incidono in modo così potente sulle dinamiche di un gruppo.

La capacità di comprensione potrebbe apparire scontata ma, in realtà, nella relazione che si instaura tra persone che si rapportano con gli altri a partire dal ruolo che ricoprono difficilmente si attiva una reale comunicazione. Relazionarsi a partire dal ruolo che si ricopre significa comunicare prioritariamente l'appartenenza ad un gruppo bene identificato (funzionari comunali, amministratori, docenti, esperti), ostentare la competenza specifica di cui si è portatori, esercitare il potere dato dalla casta di appartenenza. Questa posizione relazionale impedisce di accogliere la prospettiva degli altri, quasi come se ciò potesse indebolire il ruolo o privare di significato e di valore le competenze di cui si è portatori.

Si tratta naturalmente di aspetti difficilmente trattabili in maniera diretta nei contesti pubblici, ma preme metterli in evidenza per creare, in coloro che attivano o sostengono processi partecipativi, la consapevolezza di quanto questi atteggiamenti possano inficiare la costruzione delle *relazioni di fiducia* fra i diversi attori coinvolti nel processo. A nostro avviso infatti proprio le relazioni di fiducia costituiscono uno degli elementi portanti sui quali si fonda il successo o l'insuccesso delle esperienze.

1.6 Il ruolo

Le ricerche sullo sviluppo sociale di orientamento cognitivo-evolutivo condotte da Kohlberg sull'intera sequenza del percorso infanzia - età adulta (Berti, Bombi 1985) descrivono in modo efficace il concetto di *role taking* mettendolo in relazione con una varietà di competenze sociali. Alla base delle abilità di *role taking* c'è la capacità di differenziare tra i diversi punti di vista delle persone e quella di mettere in relazione tra loro le prospettive che vengono in tal modo individuate. A ciò si aggiunge il fatto che i ruoli reciproci cambiano perché imitazione e *role taking* sono aspetti dello stesso processo: la progressiva definizione del concetto di sé e la conoscenza degli altri si definisce a partire

dal contesto delle interazioni sociali a cui l'individuo partecipa. Nelle esperienze di progettazione partecipata il tema del ruolo incide significativamente sulle dinamiche di relazione che nascono nei gruppi di lavoro; si tratta di gruppi eterogenei, in cui si confrontano, spesso per la prima volta, persone che appartengono ad enti o contesti differenti, che svolgono ruoli completamente diversi, anche all'interno del medesimo contesto. L'abitudine ad interagire prevalentemente - se non esclusivamente - in funzione del ruolo crea non poche difficoltà, soprattutto quando diventa esplicito che la pre-condizione per una proficua collaborazione è proprio l'abbandono del ruolo e la necessità di far emergere affinità ed aspettative comuni con gli interlocutori. Nell'ambito dell'intervento sovracomunale "La città e i bambini. Proposta per un progetto comune", l'"imprinting" di Mauro Giusti, coordinatore scientifico del progetto,⁴ si è caratterizzato per l'atteggiamento umile e paziente di colui che si pone nella condizione di essere lì per imparare e non per insegnare, valorizzando ogni contributo, anche piccolo, non solo per trarne il massimo del potenziale, ma per trasmettere l'importanza del "fare insieme"; questa attitudine ha fatto emergere nei partecipanti maggiore consapevolezza dei propri limiti, interesse al confronto con prospettive diverse, riconoscimento di "nuovi" interlocutori. Tratteremo più ampiamente questi aspetti nei paragrafi dedicati al progetto sovracomunale ed alla convenzione con l'università di Firenze.

1.7 La visionarietà

Paolo Albano - esperto di diritto amministrativo e di organizzazione, e curatore di percorsi formativi centrati sul cambiamento negli enti pubblici - ha posto come elemento cruciale del cambiamento la "visionarietà". Baudelaire ha definito gli individui dotati di "visionarietà", "inventori di Americhe", abitanti di una dimensione del tempo in cui il passato, il presente, il futuro non sono così rigidamente definiti e si mescolano apparendo in una unica visione. Questa è la prospettiva che riempie di contenuti veri "la visione condivisa" a cui tendono le nuove organizzazioni sociali ed attraverso la quale si affermano nuove professionalità, nuovi modi di partecipazione, nuove esigenze culturali. Da tali considerazioni appare scontato dedurre che l'innovazione c'è se il cambiamento avviene innanzitutto negli atteggiamenti mentali e nei comportamenti.

Le profonde trasformazioni che abbiamo attraversato sul piano politico, sociale, economico negli ultimi decenni hanno consegnato a ciascuno nuovi linguaggi, nuove idee, nuovi gesti, nuovi comportamenti, ma la difficoltà di mutare strutture radicate e modi di pensare tradizionali pone grossi limiti alla piena percezione della portata di tali cambiamenti.

⁴ Mauro Giusti, docente e ricercatore presso il dipartimento di Urbanistica e pianificazione del territorio dell'università di Firenze è stato l'estensore di un progetto di ricerca sul quale è stato costruito l'intervento sovracomunale con finanziamento triennale "La città e i bambini. Proposta per un progetto comune" inserito nell'accordo di programma della Legge 285/97 che interessava i comuni di Zola Predosa, Casalecchio di Reno e Sasso Marconi.

1.8 Informazione, consultazione e partecipazione

Dando per acquisito (ma ne siamo tutti veramente così convinti?) che la partecipazione migliora la qualità delle politiche pubbliche, aumenta la fiducia nell'amministrazione, consolida la democrazia, risponde all'esigenza di maggiore responsabilizzazione e trasparenza dell'amministrazione e risponde alle attese dei cittadini, dedichiamo qualche riflessione alle obiezioni che la sua messa in opera incontra in vari settori. La partecipazione richiede risorse (tempo, esperienza, fondi) come ogni altra azione dell'amministrazione. Quindi vale proprio la pena impegnarsi in un'attività che non genera risultati immediatamente visibili e spendibili sul piano dell'immagine?

Il compito dell'amministrazione è governare, stabilire una linea politica, esercitare il proprio ruolo di incentivazione. Il ruolo dei cittadini è quello di offrire al sistema dirigenziale le migliori basi per le decisioni da prendere. La pubblica amministrazione può agire in due modi contrapposti: senza tenere conto delle preoccupazioni e dei contributi dei cittadini oppure attingendo dalle risorse dei cittadini e sviluppando politiche migliori. Sorgono però alcune domande: la seconda opzione descritta non rischia di frenare le attività dell'amministrazione comunale? Vogliamo veramente informare, consultare e poi far partecipare chiunque? Infine, come utilizzare il contributo dei cittadini al processo decisionale? A questo proposito è bene sottolineare che impegnarsi in queste attività produce politiche di migliore qualità, l'accettazione delle regole e l'aumento della fiducia nell'amministrazione comunale da parte dei cittadini; per contro, non investire in questa direzione costa di più sia a breve che a lungo termine, perché produce sfiducia, delegittimazione, inefficacia. Rafforzare la relazione tra amministrazione comunale e cittadini non può essere fatto utilizzando una bacchetta magica. L'impegno dei dirigenti pubblici e la volontà dei politici sono elementi decisivi per il successo. Se mancano impegno e volontà le attività di informazione/consultazione/partecipazione non influiscono sul processo decisionale e non possono produrre gli effetti attesi.

Non va sottovalutata la possibilità che l'offerta di partecipazione susciti reticenza e provochi quindi dei ritardi nei meccanismi decisionali (con conseguenti ulteriori costi).

Il manuale "Cittadini come partner" realizzato dall'Ocse propone dieci consigli, basati sull'esperienza pratica di persone che lavorano per coinvolgere attivamente i cittadini nella formulazione di una politica pubblica:⁵

- prendere sul serio i propri impegni;
- adottare la prospettiva dei cittadini;
- mantenere le promesse;
- fare attenzione al fattore tempo, evitando di cercare risultati a bre-

⁵ Nel manuale "Cittadini come partner" realizzato dall'Ocse, Joanne Caddy esamina principi generali, individua strumenti pratici e fornisce consigli per rafforzare la relazione tra cittadini e amministrazione nel consolidare il processo democratico.

ve termine;

- essere creativi abbandonando le “certezze” offerte dalle soluzioni precostituite;
- arbitrare i conflitti d’interesse considerando al contempo continuità e cambiamento;
- essere pronti ad affrontare le critiche (i cittadini raramente partecipano alle decisioni con entusiaste ovazioni agli amministratori o ai politici, specialmente se non vengono loro date molte opportunità per esprimersi) perché i conflitti fanno parte delle democrazie;
- coinvolgere i propri collaboratori (promuovere la partecipazione attiva è un processo complesso che non può essere retto adeguatamente se non da una struttura, un assetto di riferimento in cui persone con professionalità e ruoli diversi operano sinergicamente sui medesimi obiettivi);
- adottare una politica coerente basata su parole chiave quali trasparenza, affidabilità, responsabilità, condivisione;
- agire senza indugi perché se è vero che, probabilmente, le condizioni ottimali per agire non ci saranno mai, è anche vero che riacquistare la fiducia persa nei confronti dell’amministrazione è molto più difficile che conservarla.

Si tratta di temi in apparenza scontati, al punto che nessuno sente la necessità di esplicitarli, eppure chiunque si sia occupato di processi partecipativi ne avrà rilevata l’importanza.

1.9 Il sostegno politico

Come si determina il contesto istituzionale che deve garantire sul piano della legittimazione politica la scelta strategica di investire sulla partecipazione attiva dei cittadini alla formulazione delle politiche pubbliche?

Questa domanda evidenzia molteplici punti di criticità.

L’amministrazione comunale deve gestire la complessità della propria funzione istituzionale dimostrando capacità di risposta ai bisogni ed alle aspettative di tutti coloro che rappresenta, cercando un punto di equilibrio tra prospettive, orientamenti e priorità di volta in volta diversi e spesso in contrasto tra loro.

All’amministrazione spetta il compito di attuare il programma di governo. Si tratta di costruire una sintesi coerente dei bisogni sociali emergenti, collocando tra le priorità di azione gli obiettivi “meno pesanti” dal punto di vista elettorale ma “più difficili” e rischiosi perché meno condivisi, significativi “solo” per una quota di comunità minoritaria, marginale rispetto agli interessi della fascia prevalente, quella produttiva e attiva. In tutto ciò appare evidente come il ruolo del sindaco, in qualità di primo responsabile della politica dell’amministrazione, sia di importanza cruciale. Forse si tratta di un’affermazione ovvia, ma solo in apparenza. In questi anni si è verificato uno sviluppo esponenziale di esperienze, molte delle quali, purtroppo, non sono andate oltre l’enunciazione di intenti o si sono involute alle prime difficoltà. Di fronte a queste occasioni perdute, che talvolta vengono catalogate, strumentalmente, sotto le voci “inefficienza degli operatori pubblici” o “disinte-

resse della comunità”, va sottolineata con forza la necessità di porre come premessa all’avvio di qualunque processo partecipativo il pieno ed esplicito sostegno del sindaco, a cui spetta il compito di promuoverlo e di garantire il massimo coinvolgimento dei membri della giunta, evitando che il tema diventi “di nicchia”. Il coinvolgimento diretto del sindaco nel processo partecipativo presuppone che l’intervento sia considerato di rilevanza strategica per l’amministrazione comunale e, di conseguenza, sia posto tra le priorità dell’azione di governo del territorio.

Ma quando il sostegno politico messo in atto è davvero tale?

I parametri utilizzati spesso sono, ancora una volta, di tipo quantitativo: si possono enumerare gli istituti formali di partecipazione (Consiglio comunale dei ragazzi, consulte, forum...), ma il vero interrogativo è: come vengono utilizzati tali istituti? Gli strumenti adottati sono davvero efficaci per promuovere informazione, consultazione e partecipazione dei cittadini rispetto alle scelte strategiche che l’ente deve compiere? Ad esempio, un Consiglio comunale dei ragazzi (Ccr) può essere uno strumento molto efficace a patto che venga strutturato con adeguati presupposti pedagogici, adeguatamente sostenuto nel contesto istituzionale, scolastico, sociale e collegato ad una serie di altri percorsi partecipativi. Se questi presupposti si verificano il Ccr può contribuire in modo determinante a promuovere un cambiamento, non solo rispetto al ruolo del bambino nel contesto di comunità o alla sua percezione da parte degli adulti ma, più in generale, rispetto all’impegno di cittadinanza attiva che si richiede a ciascun membro di una comunità, di cui anche i bambini fanno parte.

Un parametro più adeguato alla complessità del tema da analizzare è senza dubbio la volontà di porre sul tavolo del confronto con i cittadini temi di autentico interesse per la comunità (come il bilancio) prima che tutte le scelte più o meno strategiche siano già state compiute.⁶ Quando il ruolo dei cittadini consiste nella semplice ratifica di decisioni già assunte altrove, significa che c’è un equivoco di fondo sul senso della partecipazione. Evidentemente spetta all’ente individuare gli ambiti rispetto ai quali si intende sostenere, insieme ai cittadini, l’onere di una scelta condivisa, non soltanto attraverso la delega assegnata ai politici tramite il voto ma attraverso il dialogo sui contenuti ed il confronto tra prospettive diverse. È altrettanto evidente però che, nel momento in cui gli ambiti vengono individuati ed il processo partecipativo attivato, occorre monitorare in itinere che alcuni presupposti minimi essenziali vengano rispettati:

- *un’autentica condivisione sul piano politico-istituzionale*. L’importanza di tale aspetto diventa evidente se si pensa all’uso strumentale che in alcuni contesti istituzionali si è fatto di interventi di coinvolgimento dei cittadini che non hanno prodotto esiti condivisi da una parte

⁶ A questo proposito si segnalano le molte iniziative nelle amministrazioni comunali che vanno nella direzione dell’applicazione anche nei nostri contesti del “bilancio partecipativo” sull’esempio di Porto Alegre (Allegretti 2003).

politica piuttosto che da un'altra. "Sul piano teorico", la partecipazione attiva dei cittadini alla politica dovrebbe essere auspicata da tutti coloro che credono nella democrazia, ma è bene non darlo per scontato e porlo quale presupposto essenziale di chiarezza e condivisione degli obiettivi. Si tratta di un tema centrale e strategico e, in quanto tale, presuppone l'impegno diretto del sindaco, in qualità di garante degli indirizzi politici rispetto ai quali la comunità si è espressa attraverso il voto, ma anche di primo responsabile dell'operato dei membri della giunta, che egli nomina, e dei servizi comunali, chiamati a tradurre sul piano tecnico ed organizzativo gli indirizzi legislativi del mandato amministrativo, approvati dal consiglio comunale;

- *il coinvolgimento di tutti gli attori significativi nel processo* (amministratori, tecnici, docenti, genitori, volontari...). Qualche volta accade che si investa sul piano politico, in questi ambiti d'intervento, sottovalutando le implicazioni di carattere tecnico-organizzativo che tali investimenti comportano sulla struttura dell'ente. Non sempre c'è una piena consapevolezza del fatto che il modello organizzativo dell'amministrazione pubblica, concepito in funzione di una modalità di lavoro di tipo settoriale, necessita di una vera e propria destrutturazione per poter essere riorientato alla gestione di interventi che per loro natura sono intersettoriali. All'interno di una amministrazione pubblica, strutturare un contesto che favorisca la partecipazione di tutti gli attori significativi in un processo presuppone una riorganizzazione radicale del lavoro, basata sull'annullamento della struttura verticale sulla quale si fondano le relazioni tra dirigenti, responsabili di servizio, funzionari, operatori e sulla la creazione di un luogo di incontro tra persone con "pari dignità" che si confrontano su un tema comune e forniscono un contributo che è il frutto del loro specifico professionale ma anche della loro sensibilità, della loro attitudine, della loro esperienza personale. Tale destrutturazione non può essere frutto di improvvisazione, ma piuttosto di un indirizzo esplicito e condiviso, sostenuto sul piano formativo da professionisti esperti, a loro volta capaci di mettersi radicalmente in discussione;

- *il tempo necessario*. Si tratta di un tema da non sottovalutare, perché può accadere che si verifichi un'oggettiva impossibilità di mettere in atto un percorso partecipato a causa dei tempi amministrativi che non coincidono con i tempi necessari agli interlocutori coinvolti per dare un contributo consapevole e significativo. Se l'amministrazione non può o non intende prevedere tempi congrui, è preferibile non attivare alcuno strumento di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte da compiere;

- *la perdita del controllo*. Se il quesito iniziale non è retorico è possibile - anzi è auspicabile - che il coinvolgimento di nuovi interlocutori faccia emergere nuove prospettive e nuove soluzioni progettuali che inducano un riorientamento delle scelte previste, causando una perdita del controllo dell'intero processo in origine immaginato. Pertanto il pieno sostegno politico all'attività di partecipazione si concretizza nella capacità di accogliere, qualora sia sostenibile sul piano della fattibilità, una prospettiva diversa da quella ipotizzata in un'ottica di incertezza della pianificazione.

1.10 Quali cittadini coinvolgere?

Come è stato rilevato più volte, è indubbio che i processi partecipativi siano complessi da gestire, perché fanno emergere contraddizioni, limiti, conflitti con i quali occorre misurarsi. Questa è la perplessità di fondo degli amministratori nell'attivare un percorso partecipativo. Il quesito allora non è tanto *quali cittadini coinvolgere?* ma piuttosto *c'è coerenza tra scelta partecipativa e relazione quotidiana fra amministratori e cittadini?*

Se tale coerenza esiste, non bisogna avere alcuna perplessità nell'attivare il processo partecipativo, poiché la partecipazione non emerge da operazioni estemporanee di "marketing politico" ma dalla ricerca di un confronto autentico e costante con i propri interlocutori. Se viceversa la coerenza non esiste, la scelta partecipativa può offrire uno strumento adatto per individuare un percorso democratico per attivarla. L'azione di governo viene così esercitata non "solo" attraverso le modalità istituzionali/gestionali normativamente definite, ma anche con la progressiva costruzione di una relazione fiduciaria, non scontata, tra cittadini e amministrazione, fondata sul senso di appartenenza ad un contesto sociale solidale ed inclusivo. I conflitti che emergeranno dal confronto tra le diverse istanze sociali potranno diventare una risorsa capace di prevenire l'omogeneità delle scelte. In definitiva la scelta partecipativa si caratterizza per essere una condizione per costruire, negli ambiti in cui si evidenzia complessità (sociale, culturale e politica), una relazione significativa tra bisogni e aspettative della comunità e contesto decisionale (Giusti 1998b).

1.11 Il bambino, soggetto sociale

Un aspetto fondamentale sul quale si fonda un processo partecipativo che ha come protagonisti i soggetti in età evolutiva è la considerazione del bambino non solo come persona con competenze proprie e punti di vista specifici, ma anche come soggetto sociale, membro della comunità in cui vive, e quindi titolare del diritto di cittadinanza e del diritto di esprimersi senza mediazioni adulte su tutto ciò che può incidere sulla qualità della sua vita.

Questo nuovo orientamento emerge in numerosi documenti internazionali e nazionali, come la Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo approvata dall'assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989 e ratificata con legge 27 maggio 1991 n. 176;⁷ la

⁷ In particolare gli art. 12, 13, 14, 15, della convenzione prevedono che gli stati membri si impegnano ad assicurare al fanciullo la capacità di formarsi una propria opinione, il diritto di esprimerla liberamente dando alle sue opinioni il giusto peso in relazione alla sua età ed al suo grado di maturità, la libertà di espressione che include la libertà di ricercare, ricevere e diffondere informazioni e idee (fatto salvo il rispetto dei diritti altrui), la libertà di pensiero, di coscienza, di associazione, di riunione pacifica; e l'art. 29 in cui gli stati membri concordano sul fatto che l'educazione del fanciullo deve tendere a preparare lo stesso ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, indirizzandolo al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della sua identità, dei suoi valori culturali, dei valori nazionali del Paese in cui vive e delle civiltà diverse dalla propria, dell'ambiente naturale.

legge 28.08.1997, n. 285 “Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”;⁸ il decreto del ministero dell’Ambiente, che istituisce un premio per il “Migliore progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini” e per l’”Iniziativa più significativa per migliorare l’ambiente urbano con e per i bambini” e si propone di attivare una maggiore sensibilizzazione presso gli enti locali sui temi della sostenibilità urbana a favore dell’infanzia attraverso alcuni fondamentali indicatori;⁹ la legge regionale 28 dicembre 1999, n. 40 “Promozione delle città dei bambini e delle bambine” nella quale la regione Emilia Romagna si impegna a perseguire il miglioramento della qualità della vita dei minori nei contesti urbani.¹⁰ Questo quadro normativo definisce lo sfondo sul quale molte amministrazioni locali hanno costruito interventi fondati sul coinvolgimento attivo degli abitanti nelle politiche di governo del territorio. In merito al coinvolgimento dei bambini, l’obiettivo ambizioso, di carattere culturale, resta quello di diffondere tra gli adulti la capacità di rapportarsi con i bambini, non soltanto in modo democratico, ma ponendosi su un piano di “uguale dignità” (Juul 2001).

2. Un progetto come occasione di ripensamento organizzativo: il caso de “La città e i bambini. Proposta per un progetto comune”

2.1 Il progetto sovracomunale

I comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa, nel quadro della legge 285/97 “Disposizioni per la promozione di diritti

⁸ La legge individua quale priorità da sviluppare in ogni ambito territoriale una programmazione interdisciplinare ed intersettoriale che consenta di inserire la qualità espressa dai singoli servizi, dai vari interventi realizzati o in corso di realizzazione, dalle molteplici azioni promosse, all’interno di un disegno congruente e di ampio respiro e di assumere la centralità della questione “bambini - città” strutturando percorsi di attenzione all’infanzia e adolescenza nel contesto di una più ampia crescita dell’intera comunità locale.

⁹ La disposizione individua i seguenti indicatori:

- svolgimento o realizzazione avanzata di iniziative relative all’area ambientale di sicuro interesse per l’intera città, ma individuando azioni rispondenti in maniera più diretta alle esigenze di tutela e riqualificazione delle condizioni di vita urbana dell’infanzia;
- coinvolgimento dei bambini nelle attività e nelle iniziative proposte così come previsto dall’art.12 della Convenzione internazionale Onu sui diritti dell’infanzia e dai cap. 28 e 36 dell’Agenda 21;
- impegno attivo a migliorare il livello di attuazione di interventi, relativamente alle due aree tematiche culturale e istituzionale, in maniera coordinata alle iniziative in campo ambientale;
- effettiva esistenza di una strategia globale e integrata in cui le realizzazioni sopraindicate siano inserite in modo coerente.

¹⁰ La legge prevede il conseguimento degli obiettivi attraverso diverse azioni:

- promuovendo il rispetto dei loro diritti e dei loro bisogni nello sviluppo delle politiche e degli interventi volti ad accrescere la sostenibilità dell’ambiente urbano;
- promuovendo ed incentivando la realizzazione di progetti volti a favorire la loro autonomia, facilitare la loro mobilità, la loro conoscenza della città, la loro capacità di fruirli in modo pieno e corretto;
- favorendo la loro partecipazione alla vita civile, ed in particolare alla definizione dei progetti, degli interventi e delle politiche riferite ai suddetti ambiti.

ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", hanno promosso l'intervento "La città e i bambini. Proposta per un progetto comune".¹¹ L'idea di fondo verteva sulla creazione di un'opportunità di confronto e di collaborazione sul tema del coinvolgimento dei bambini nelle politiche di governo del territorio tra comuni limitrofi. Il progetto era stato impostato sui canoni ortodossi della progettazione partecipata, conosciuti nella precedente sperimentazione avviata nel 2000, individuando figure esterne di facilitatori, idonee a supportare il percorso di coinvolgimento dei bambini nella progettazione degli spazi urbani. L'innovazione più importante che l'intervento si proponeva di attuare era lo sviluppo di una nuova modalità di gestione dell'ecosistema urbano (nei suoi diversi aspetti: infrastrutture, mobilità, servizi, verde urbano), in cui il punto di vista dei bambini e le bambine fosse concretamente preso in considerazione e le loro esigenze fossero recepite dall'azione di governo locale. I diversi obiettivi del progetto volti al miglioramento della qualità della vita (vivibilità degli spazi urbani; orientamento delle risorse economiche, umane, strumentali; attuazione di una strategia globale e integrata di coinvolgimento attivo della popolazione) dovevano essere raggiunti raccordando i diversi settori dell'amministrazione comunale con i cittadini, le scuole di ogni ordine e grado, enti e istituzioni diverse, per affrontare le problematiche relative al rapporto tra i bambini e la città, individuando strumenti e modalità adeguate rispetto alla complessità degli interventi attivati e sostenendo la diffusione di una cultura dell'ascolto attivo tra gli adulti.

Citiamo, tra gli obiettivi individuati:

- promuovere iniziative che si propongono di migliorare la qualità della vita e l'autonomia dei bambini e delle bambine, favorendo l'uso del territorio urbano come spazio educativo ed incentivando la partecipazione dei ragazzi alla vita anche amministrativa della comunità locale;
- riqualificare l'ambiente urbano, valorizzando il punto di vista specifico del bambino;
- avviare un processo di sviluppo e di promozione del benessere della comunità attraverso la partecipazione consapevole dei giovani cittadini alle scelte relative all'assetto del territorio urbano;
- sostenere un percorso educativo di cittadinanza al fine di contribuire alla crescita di individui più disponibili e capaci di partecipare in futuro alla gestione della cosa pubblica, attraverso processi di coinvolgimento e di educazione alla progettualità ed alla democrazia;
- promuovere una intensa azione di sensibilizzazione volta ad impegnare le istituzioni e la comunità nel riconoscimento fattivo di diritti sempre più importanti per i bambini che vivono nelle città di oggi:

¹¹ Il bilancio dell'intervento prevedeva un costo complessivo di 59.910 euro, di cui 24.377 finanziati dagli enti locali, 31.762 finanziati con i fondi della L.285/97 ed infine 3.770 finanziati con i fondi della L.R.40/99. Come era prevedibile, il costo effettivo dell'intervento è andato ben oltre la previsione iniziale ed ha richiesto un investimento aggiuntivo considerevole da parte degli enti coinvolti, definito in modo proporzionale rispetto alle effettive necessità di supporto dei processi attivati.

diritto di camminare nella propria città, diritto alla sicurezza anche fuori dai consueti “contenitori”, diritto al gioco e al recupero di spazi di gioco quasi totalmente “dedicati” alle auto (cortili, piazze, strade), diritto di essere coinvolti in tutte le scelte che incidono sulla fruibilità del territorio in cui vivono.

L'intervento prevedeva una fase di formazione di tutte le figure professionali che svolgevano un ruolo di supporto diretto o indiretto del percorso, finalizzata alla conoscenza ed alla comprensione delle metodologie e degli obiettivi del processo partecipativo. La fase seguente, di coinvolgimento dei bambini/adolescenti nella progettazione di ambiti specifici, ipotizzava, in ogni realtà territoriale, il coinvolgimento di un professionista esterno che avrebbe operato nell'ambito delle classi in collaborazione con gli insegnanti. Infine era prevista una fase di documentazione e di divulgazione dell'esperienza ed un seminario conclusivo rivolto a tecnici comunali, docenti, terzo settore.

2.2 La collaborazione con il dipartimento di Urbanistica e pianificazione del territorio dell'università di Firenze

L'incontro con Mauro Giusti, del Dupt dell'università di Firenze, ha prodotto sulla struttura dell'intervento, ma ancor più sul senso e sul potenziale dello stesso, esiti imprevisi e conseguenze piacevolmente irreversibili. Il contatto nasce informalmente dalla collaborazione fra l'amministrazione comunale e la laureanda Micaela Deriu con la quale sono stati attivati a Zola i primi laboratori di progettazione partecipata con i bambini.

In origine erano previste alcune azioni, come l'assegnazione di incarichi professionali ad architetti “facilitatori”, la documentazione degli interventi, l'acquisto di beni relativi al funzionamento dei laboratori. L'orientamento emerso nell'ambito degli incontri con Giusti ha rovesciato la prospettiva iniziale. I comuni hanno recepito l'importanza di immaginare una prospettiva a lungo termine, ponendo le basi per sviluppare, nel territorio, le competenze necessarie a garantire la continuità degli interventi a conclusione del finanziamento. Questo ha significato orientare i fondi sulla formazione degli operatori comunali, dei docenti, dei volontari e concentrare le energie sulla creazione di un gruppo interistituzionale ed intersettoriale permanente in cui sostenere e valorizzare appieno le competenze locali.

Circoscrivere gli ambiti nei quali tale incontro ha inciso sul progetto originario è impossibile. In realtà, in questi anni è avvenuto qualcosa di molto più importante rispetto alla realizzazione di un progetto - a cui va comunque l'indubbio merito di esser stato il pretesto per giungere a una svolta ben più significativa per l'intera amministrazione. Già dal cambiamento di impostazione metodologica si avverte la portata innovativa del progetto coordinato da Giusti. Nell'impostazione metodologica del progetto iniziale era prevista una fase formativa finalizzata alla trasmissione della conoscenza esperta a tutti gli attori coinvolti e una fase che prevedeva il ruolo centrale dell'“architetto

facilitatore” nella conduzione dei laboratori. Nell’impostazione metodologica scaturita dalla collaborazione con l’università di Firenze è emersa una diversa visione sia del ruolo degli attori locali sia di quello del facilitatore nel processo partecipativo. Il facilitatore non era il perno attorno a cui tutto ruotava, ma era, sul piano metodologico ed operativo, il punto di riferimento di un laboratorio aperto costituito da docenti, operatori comunali, “esperti locali” che, in seguito ad un ampio percorso formativo/autoformativo, hanno avuto l’opportunità di condividere con gli altri sia l’acquisizione di un sapere, sia la socializzazione di dubbi, pregiudizi, perplessità, intenzioni, obiettivi, aspettative... Questo percorso comune ha favorito la creazione di un Laboratorio di progettazione integrata (cfr. Deriu in questo volume) concepito come contesto animato da persone che condividono obiettivi e modalità di lavoro, che mettono le proprie competenze, le proprie attitudini, la propria sensibilità a disposizione degli altri, valorizzando l’importanza del “fare insieme”. Gli attori locali hanno quindi assunto, anche se con molta gradualità e con grande cautela, un ruolo attivo nella conduzione dei laboratori. Questo cambiamento di prospettiva ha significato da un lato porre basi più solide per la continuità dell’intervento, anche al termine della fase progettuale attivata con i fondi della legge 285/97, dall’altro valorizzare le competenze professionali di persone che nel proprio ambito d’intervento ordinario non hanno molte opportunità di esprimere il proprio potenziale.¹²

Nell’ottica dell’amministrazione pubblica un obiettivo fondamentale raggiunto da questa esperienza è stato il far maturare in ciascuno dei partecipanti al gruppo e al Laboratorio la consapevolezza dell’importanza del “come” (il processo) rispetto al “cosa” (il prodotto). Due sono i fattori principali di successo che hanno determinato tale consapevolezza. Da un lato i contributi scritti e le lezioni ex-cathedra - che hanno caratterizzato il percorso formativo/autoformativo che ha preceduto l’avvio dei laboratori con i bambini - dai quali i membri del gruppo hanno attinto un sapere reso finalmente conoscibile, dall’altro va sottolineato il modo certamente poco ortodosso di agire il ruolo di accademico. La lezione più grande, per chi ha avuto la fortuna di partecipare ai lavori, è stata proprio quella di veder esercitare il ruolo primario ed autorevole di coordinatore scientifico da una persona che con grande e infinita umiltà e con infantile curiosità sapeva “imparare da altri sguardi”. Questo ha significato per molti dei membri del gruppo un’occasione irripetibile per reinterpretare il proprio ruolo sia sul piano professionale che su quello politico e sociale.

Quando Giusti scrive:

“a differenza del ricercatore tradizionale che si pone all’interno del processo conoscitivo come colui che detiene il monopolio del sapere

¹² Nel contributo di Deriu al presente volume sono state ampiamente descritte la struttura, la metodologia, gli ambiti, le criticità, gli aspetti qualificanti dell’intervento coordinato da Giusti.

scientifico, il ricercatore partecipativo è colui che lavora a rendere la sua conoscenza disponibile, accessibile agli altri giocatori in campo [...] egli mette la sua conoscenza specifica al servizio del processo di conoscenza e progettazione e trasmette agli altri partecipanti strumenti e tecniche adeguati a mobilitare e a dare efficacia alle loro risorse” (Giusti 2000)

non esprime un orientamento importante “soltanto” in ambito accademico, ma dimostra che ciascuno di noi, nel proprio ambito professionale e rispetto alla propria specificità, può agire il proprio ruolo valorizzando la prospettiva degli altri.

2.3 I nodi critici

Un aspetto sul quale Giusti insisteva costantemente era l'importanza della riflessione e del confronto sui nodi problematici, non solo nella quotidianità, non solo nelle sedi deputate al monitoraggio ed alla verifica dei processi, ma anche nei contesti di dibattito pubblico. Nella gran parte dei convegni e dei seminari infatti non c'è quasi mai spazio per la riflessione critica; lo stesso accade nelle riunioni più circoscritte in cui, anche in presenza di un'atmosfera più rilassata, spesso gli argomenti più interessanti da ascoltare, perché poco ortodossi, dubbiosi, critici, vengano detti a latere, sottovoce. L'atteggiamento orientato a dibattere sui nodi critici ha caratterizzato viceversa il nostro percorso all'interno sia del gruppo operativo del Laboratorio di progettazione integrata sia del convegno promosso a Zola nell'ottobre 2002.

All'inizio questa richiesta appariva un accanimento eccessivo e marcatamente autolesionista; il grande sforzo di esplicitare a se stessi ed agli altri le ragioni dei fallimenti, delle difficoltà, delle reticenze, dei pregiudizi, delle paure sembrava sproporzionato se comparato con il “cosa” veniva concretamente prodotto.

Alcuni dei nodi critici della nostra esperienza rivestono una dimensione di carattere generale, così da poter essere un utile momento di riflessione anche in altri contesti:

- *la difficoltà di trovare un linguaggio comune*, già ampiamente descritta, va vista da tre angolazioni diverse: la difficoltà di trovare un linguaggio comune tra adulti e bambini, senza cadere nella banalizzazione della comunicazione; la difficoltà degli esperti ad uscire dal linguaggio specialistico nel rapportarsi con i non-esperti; la difficoltà di far dialogare settori diversi all'interno della pubblica amministrazione. Ancora una volta il percorso da compiere è il distacco dal ruolo attraverso il quale interagiamo in tali contesti;

- *promuovere la partecipazione non è sempre praticare la partecipazione...* Il lavoro che in questi anni è stato realizzato non solo con i bambini, ma anche tra adulti, ha fatto emergere un'”inattesa” difficoltà da parte di chi si occupa di partecipazione a “praticare” la partecipazione. È evidente quindi che non basta condividere l'importanza del

tema della partecipazione sul piano teorico, occorre viceversa mettersi in discussione in prima persona, ponendosi consapevolmente all'interno del processo partecipativo di cui si è parte. Questa prospettiva mette radicalmente in discussione le modalità di lavoro consuete e presuppone innanzi tutto la volontà e la capacità di ridefinire il proprio essere "in situazione";

- *il cambiamento degli obiettivi*: se si assume questa prospettiva nel suo pieno significato e la partecipazione diventa l'aspetto fondante di una politica concepita come responsabilità da condividere, cambiano gli obiettivi e le aspettative rispetto agli esiti del nostro agire. Il percorso metodologico che si è scelto di affrontare ha fatto emergere esiti particolarmente significativi non tanto dal punto di vista della trasformazione fisica dei luoghi, quanto dal punto di vista delle implicazioni professionali, culturali, emotive che il processo ha attivato nelle persone che ne hanno fatto parte.

2.4 Un nuovo punto di partenza

I casi di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa sono l'occasione per mostrare come alcune amministrazioni comunali abbiano scelto di raccogliere la sfida ad attuare politiche di governo del territorio insieme ai cittadini ed alle cittadine di oggi a tutela del patrimonio ambientale e culturale dei cittadini di domani. Queste amministrazioni si trovano ogni giorno di fronte a scelte difficili e potenzialmente poco "remunerative" sul piano del consenso immediato, ma proseguono nella direzione intrapresa, condividendo con gli abitanti coinvolti un ideale di futuro in cui le generazioni che verranno non debbano pagare le conseguenze delle nostre azioni. Si tratta di un impegno quotidiano, sostenuto dal lavoro di centinaia di persone, di bambini e bambine, di genitori e di nonni, di volontari. È stato messo in campo un impegno che soprattutto nei comuni di piccole e medie dimensioni è retto dalla passione e dalla dedizione di quei dipendenti del pubblico impiego che hanno vissuto e vivono queste opportunità come motivo ispiratore di una politica vicina ai veri bisogni di tutti i cittadini, piccoli o grandi che siano. Questa consapevolezza porta gli amministratori ad attuare ogni giorno la più concreta ed esemplare risposta a quel bisogno di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica che non si ottiene con esibizioni "muscolari" d'autorità, ma con la volontà di condividere il senso delle esperienze ed il valore assoluto del contributo di ciascuno alla loro realizzazione.

Tutti vorremmo vivere in un paese in cui le istituzioni agiscono con coerenza e credibilità, sostenendo coloro che mettono in gioco la propria "faccia" nel cercare di vincere la difficile scommessa di tutelare, valorizzare e arricchire il patrimonio territoriale senza far subire ai cittadini la pesante situazione che i bilanci degli enti locali stanno affrontando. Attivare seriamente e concretamente processi partecipativi aiuta anche a far emergere nella pubblica amministrazione queste "buone pratiche".

2.5 Il servizio Città sostenibile

A partire dalle esperienze fino ad ora svolte nel campo specifico della partecipazione, e proprio in questa delicata fase in cui alcuni dei punti di riferimento normativi, che in questi anni hanno dato vita ad un proliferare di esperienze positive, stanno venendo meno,¹³ il comune di Zola Predosa ha deciso di investire ancora di più su queste politiche, istituendo il servizio Città sostenibile. Il servizio ha come referente istituzionale il sindaco ed è stato collocato in staff alla direzione generale dell'ente, in stretta correlazione con tutti i servizi comunali che da anni collaborano all'interno del gruppo intersettoriale permanente, formalmente istituito dalla giunta comunale, per l'attuazione di interventi sul tema della sostenibilità e della partecipazione.

Se concordiamo sul fatto che “il grado di partecipazione dei cittadini alla gestione della vita pubblica può essere considerato la misura del livello di democrazia realizzato in una comunità” (Mortari 2004), il punto di partenza di questa scelta è il riconoscimento della necessità di impegno delle città a promuovere azioni ed a sostenere iniziative che coniughino i concetti di “qualità della vita” e di partecipazione dei cittadini/abitanti, dunque anche dei bambini e degli adolescenti, alla organizzazione ed alle trasformazioni urbane.

Sulla scorta dell'esperienza maturata nel progetto di progettazione partecipata descritto, il servizio Città sostenibile si attua principalmente attraverso lo strumento del laboratorio, istituito per mettere a punto azioni volte al riconoscimento del diritto dei cittadini/abitanti a vivere all'interno della propria comunità in un clima di relazioni significative e in una dimensione sostenibile che includa le modalità “deboli” di uso dello spazio. Questa dimensione nasce dalla piena acquisizione del ruolo che una comunità deve assumere costruendo contesti in cui riconoscere, esercitare e sviluppare, accanto alle funzioni tradizionali, una funzione educativa, assumendo una responsabilità sulla promozione e sullo sviluppo di tutti i suoi abitanti a cominciare dai bambini e dai giovani. Particolare importanza riveste il tema della trasformazione e della crescita della città che deve tenere conto delle esigenze dei suoi abitanti, in particolare delle categorie che sono poco presenti nei contesti decisionali - bambini, anziani, portatori di handicap, immigrati... (Giusti 1998a).

Gli obiettivi fondanti di questo percorso sono:

- la diffusione dell'idea di città come “luogo di tutti”, sistema aperto che impara e si trasforma;
- il coinvolgimento dei cittadini come soggetti attivi di cambiamento e sviluppo;
- il perseguimento dell'innovazione e del cambiamento culturale nella gestione dei servizi attraverso l'attivazione di strategie condivise tra i diversi settori della struttura comunale.

¹³ Sulla sorte del bando Città sostenibili delle bambine e dei bambini, ad esempio, ad un anno e mezzo dalla scadenza, non si sa più nulla.

La premessa, inserita nel piano esecutivo di gestione del servizio,¹⁴ è una frase di Giancarlo Paba:

«La qualità urbana non è un oggetto, non è un insieme più o meno complicato di parametri o di indicatori. La qualità urbana è una proprietà relazionale e transazionale: essa dipende dai risultati raggiunti, ma soprattutto dal modo utilizzato per raggiungerli, e principalmente dalle relazioni tra fornitori di servizi e utenti, tra governo della città e cittadini. La qualità di molti interventi sociali urbani dipende quindi dal coinvolgimento di mediatori amichevoli e caldi, in grado di “aderire” ai bisogni e ai desideri dei destinatari. La qualità dipende ormai in modo essenziale dalla prossimità delle politiche con i cittadini coinvolti e dal grado di fiducia reciproca costruito. La qualità urbana è raggiungibile soltanto tramite forme di partecipazione collettiva alle scelte della città e alla loro concreta realizzazione» (Paba 2004).

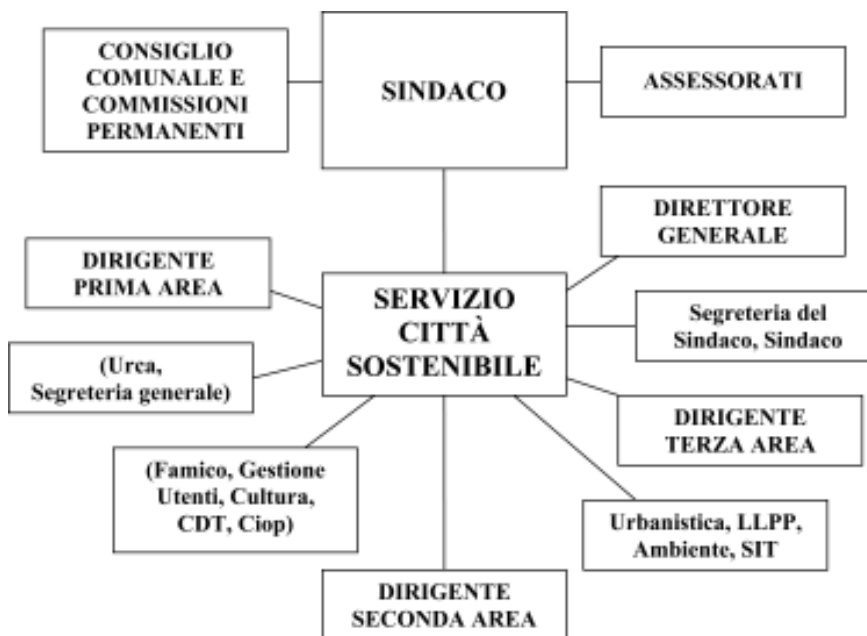
Questa scelta non casuale è volta a definire, anche sul piano formale e gestionale, un tempo ed uno spazio di riflessione e di intervento sui processi che sottostanno al nostro agire quotidiano, per porre in essere, con una visione ampia e “preventiva”, modalità adeguate alla complessità degli ambiti nei quali opera la pubblica amministrazione. È un obiettivo molto ambizioso, rispetto al quale si lavora sperimentando un percorso - tutto da costruire - in cui i piccoli progressi ottenuti devono essere costantemente alimentati per ridurre il margine della più ampia e radicata “visione quantitativa”. Quello che oggi possiamo affermare è che l'amministrazione zolese, istituendo il servizio ed esplicitando con chiarezza, negli indirizzi generali di governo del territorio, gli obiettivi ad esso assegnati, non solo ha riconosciuto la necessità di strutturare seriamente i processi di partecipazione dei cittadini alla definizione delle politiche pubbliche, ma ha anche, conseguentemente, assunto un impegno concreto rispetto alla necessità di riconoscere alle figure professionali coinvolte il tempo, le risorse, lo spazio e - non ultimo - il sostegno istituzionale che tali processi richiedono per essere concretamente attuati.

In ultimo è importante sottolineare che la struttura organizzativa del servizio - o, come noi preferiamo chiamarlo a partire dalla modalità con cui si applica, “laboratorio” - è circolare: sul piano amministrativo c'è un responsabile del servizio a cui sono affidate la gestione delle risorse umane ed economiche, l'istruttoria dei procedimenti, il raggiungimento degli obiettivi assegnati; la struttura, però, ha un assetto circolare, senza rapporti gerarchici tra le diverse componenti, ciascuna delle quali ha un ruolo fondamentale e complementare rispetto agli altri.¹⁵

¹⁴ Il piano esecutivo di gestione è, ricordiamo, uno strumento eminentemente tecnico e gestionale in cui si definiscono obiettivi, si indicano risorse umane, strumentali, economiche e si individuano indicatori per verificare l'operato di chi è chiamato a realizzarli.

¹⁵ Non è questa la sede per trattare più approfonditamente le caratteristiche di questo servizio; eventuali ulteriori informazioni possono essere richieste direttamente alla scrivente: Simonetta Menichetti, Responsabile del Servizio Città Sostenibile, Città di Zola Predosa (Bo); e-mail : cittasostenibile@zola.provincia.bo.it.

INSERIMENTO DEL SERVIZIO NELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA COMUNALE



STRUTTURA OPERATIVA DEL SERVIZIO



2.6 L'adesione alla rete del nuovo municipio

Tra gli obiettivi potenziali di sviluppo che l'amministrazione comunale ha assegnato al servizio c'è l'adesione all'associazione "Rete del nuovo municipio" (Arnm).¹⁶ L'associazione, promossa da amministrazioni locali, associazioni, movimenti e studiosi universitari, intende promuovere il coordinamento dell'azione delle amministrazioni locali con associazioni e movimenti per definire, anche su scala sovracomunale, strategie unitarie di intervento promuovendo laboratori sperimentali e istituti di democrazia partecipativa sullo sviluppo locale autosostenibile. L'associazione si ispira alla Carta del nuovo municipio che, dal momento della sua diffusione nel Wsf di Porto Alegre del 2002, ha avuto la funzione di fissare alcuni principi generali e di segnalare l'intenzione di cambiamento o di rafforzamento delle iniziative intraprese di molti sindaci e amministratori locali.

La Rete, a partire da quei principi, intende operare concretamente per la traduzione degli orientamenti generali in politiche territoriali e sociali. Tutte le amministrazioni che condividono questa visione sono consapevoli che questo passo in avanti non può essere il compito di un gruppo di intellettuali o di un singolo raggruppamento politico, ma deve essere il risultato di una discussione collettiva profonda e di un impegno organizzativo che deve coinvolgere i comuni stessi, i tecnici, gli operatori, gli intellettuali, le associazioni, i politici, i militanti, i singoli impegnati in questo progetto.

Si tratta quindi di una diversa e più avanzata forma di democrazia, di un diverso sistema di relazioni tra governo locale, territorio e società, e si basa sull'individuazione delle opportunità volte a favorire la partecipazione dei cittadini alla vita associata e anche amministrativa della comunità. L'obiettivo è quello di fortificare i nuovi istituti di partecipazione e di decisione che affiancano gli istituti di democrazia delegata, allargandoli al maggior numero di attori rappresentativi del contesto sociale ed economico, al fine di promuovere una democrazia sempre più sostanziale, includente, attiva.

2.7 Conclusioni

Nell'esperienza fin qui sommariamente descritta molti e complessi fattori hanno sostenuto il percorso che è stato realizzato. Fondamentalmente però, gli aspetti più importanti riguardano poche, semplici considerazioni:

- la partecipazione non sonda i conflitti, bensì li fa emergere, perché esalta visioni differenti, quindi è un processo difficile da gestire;
- il sapere scientifico ed il sapere della gente comune non sono in contraddizione tra loro, bensì si integrano e si arricchiscono vicendevolmente;
- c'è un sapere fondato sull'esperienza personale, legato alle dimen-

¹⁶ L'associazione Rete del nuovo municipio è stata costituita in occasione di un incontro tenutosi l'8 novembre 2003 presso il palazzo delle Esposizioni di Empoli (Fi) Tutte le informazioni sono desumibili dal suo sito web www.nuovomunicipio.org.

sioni specifiche del luogo in cui viviamo, e farlo emergere significa restituire ai luoghi la loro vera identità;

- ciascuno di noi, nel suo piccolo o grande ambito di azione, può e deve essere un “mobilitatore di competenze” perché “tutte le conoscenze che derivano dalle concrete esperienze di vita in un determinato luogo sono importanti” (Giusti 2000);

- occorre acquisire la capacità di mettersi in discussione, relativizzando il proprio punto di vista ed accogliendo anche quello degli altri.

Ne *Le città invisibili* Italo Calvino, descrivendo la Berenice città ingiusta e la Berenice città nascosta, racconta come la città dei giusti suggerisca un’immagine della città futura:

«che ti avvicinerà alla conoscenza del vero, più di ogni notizia sulla città quale oggi si mostra. Nel seme della città dei giusti sta nascosta a sua volta una semenza maligna; la certezza e l’orgoglio di esser nel giusto e d’esserlo più di tanti altri che si dicono giusti più del giusto, fermentano in rancori, rivalità, ripicchi, e il naturale desiderio di rivalse sugli ingiusti si tinge della smania di essere al loro posto a far lo stesso di loro.» E conclude *«Tutte le Berenice future sono già presenti in questo istante, avvolte l’una dentro l’altra, strette, pigiate, indistricabili».*

J.F. Kennedy ha detto:

«Certamente una società che desideri prepararsi al meglio per sostenere il XXI secolo dovrà pagare un certo prezzo per sostenere l’inevitabile periodo di transizione, riqualificare i propri quadri e riorientare le proprie infrastrutture, sfidare interessi costituiti, mutare in parte il proprio modo di vita, forse mutare le proprie strutture di governo».

Questo presuppone una grande capacità di visione e chiede a ciascuno di noi una grande determinazione nel cercare quel filo che riannodi i protagonisti di questo percorso e li renda consapevoli e pronti ad affrontare, insieme, le sfide del presente e del futuro.

Mauro Giusti ha scritto:

«la capacità di comunicare il proprio coinvolgimento affettivo nel lavoro comune che si sta svolgendo insieme agli abitanti, la capacità di mettersi nei panni degli interlocutori, di guardare con occhi da abitante ai problemi e alle risorse locali, la capacità di trasmettere il proprio coinvolgimento e con questo riuscire a coinvolgere gli altri, la capacità di trasmettere agli altri il proprio credere nelle potenzialità del lavoro che si sta svolgendo: sono tutte risorse importanti in un gioco interattivo che coinvolge persone concrete, che stanno trattando temi che toccano per davvero la loro vita quotidiana, e quindi per loro terribilmente vicini, importanti, reali» (Giusti 2000).

Queste due ultime citazioni possono essere un buona “ancora di salvezza” nei momenti di sconforto che, inevitabilmente, ciascuno di noi, nel proprio contesto, si trova ad affrontare. La prima quando la strada da percorrere sul piano della consapevolezza del “senso della politi-

ca” appare troppo lunga e difficile da percorrere; la seconda perché ogni tanto si ha bisogno di sentirsi dire, ancora una volta, con parole autorevoli e credibili, perché mai sia importante fare le tre di notte al centro sociale con il gruppo dei papà che progettano la casa degli attrezzi della scuola o trascorrere la domenica pomeriggio a scortecciare i tronchi insieme ai nonni, ai genitori, ai bambini che progettano e costruiscono gli arredi del giardino, magari mangiando insieme le torte che ciascuno ha fatto per condividere con gli altri non soltanto il lavoro.

Bibliografia

- AA.VV. (2001), *I bambini trasformano la città*, Istituto degli Innocenti di Firenze, Ministero dell’Ambiente, Roma
- AA.VV. (1997), *Duemilauno - City*, Tilligraf, Roma
- AA.VV. (1997), *Un Volto o una Maschera? I percorsi di costruzione dell’identità*, Istituto degli Innocenti, Firenze
- AA.VV. (1998), *Infanzia e Adolescenza. Diritti e opportunità*, Istituto degli Innocenti, Firenze
- AA.VV. (2002, 2003), *Encyclopaideia, Rivista di fenomenologia pedagogia formazione*, Clueb, Bologna
- Allegretti G. (2003), *L’insegnamento di Porto Alegre: autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze
- Andreoli V. (1998), *Dalla parte dei bambini*, Rizzoli, Milano
- Baraldi C. (2000), *La città dei bambini*, Donzelli editore, Roma
- Berti E., Bombi A.S. (1985), *Psicologia del bambino*, Il Mulino, Bologna
- Calvino I. (1972), *Le città invisibili*, Einaudi, Torino
- Erbetta A., Bertolini P. (a cura di) (2003), *Senso della Politica e fatica di pensare*, Clueb, Bologna
- Giusti M. (1998a), “Imparare da altri sguardi: i bambini nella progettazione del territorio”, in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio degli abitanti. Società locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano
- Giusti M. (1998b), “Progettazione, bambini e conflitto”, *Prospettive sociali e sanitarie*, ottobre
- Giusti M. (2000), “Modelli partecipativi di interpretazione del territorio”, in Magnaghi A. (a cura di), *Rappresentare i luoghi*, Alinea, Firenze
- Giusti M. (2002), “Il contesto politico nelle pratiche di progettazione partecipata”, *La nuova città*, n. 6
- Gramberg M., Caddy J. (2002), *Cittadini come partner*, Ocse, Edition de l’Ocde, Paris
- Hewstone, M. (1989), *Teoria dell’Attribuzione*, Il Mulino, Bologna
- Juul J. (2001), *Il bambino è competente*, Feltrinelli, Milano
- Mazzoni V., Schenetti M. (a cura di) (2004), *Educazione e Politica. Che fare?* Clueb, Bologna
- Mead M. (1927), *Coming of age in Samoa*, Dutton, New York
- Mortari L. (a cura di) (2004), *Educare alla cittadinanza partecipata*, Sometti, Mantova
- Paba G. (2002), “Fiducia, gioco, desiderio nei laboratori di progettazione partecipata”, *Convegno I bambini e le bambine vivono e progettano la città*, Zola Predosa

- Paba G. (2004), "Per una pianificazione partecipata e inclusiva", in Paba G., Perrone C. (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze
- Palmonari A. (a cura di) (2003), *Ricerche e protagonisti della psicologia sociale*, Il Mulino, Bologna
- Sandulli P. (a cura di) (1997), *La legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa*, Buffetti Editore, Roma.
- Tajfel, H., Fraser C. (1984), *Introduzione alla Psicologia Sociale*, Il Mulino, Bologna