

Amministrazione aperta: scelte condivise, politiche efficaci

Paola Pellegrino

Sempre più spesso le amministrazioni si trovano a dover gestire problemi che per il numero di attori coinvolti e da includere per il livello di integrazione con le altre politiche e con altri processi decisionali vengono definiti complessi

Le riforme che negli ultimi decenni hanno interessato le politiche di innovazione della Pubblica amministrazione hanno prevalentemente riguardato gli aspetti gestionali e organizzativi della vita amministrativa. L'attenzione è stata rivolta al miglioramento di tutti quegli aspetti dell'agire amministrativo che, in un certo senso, hanno a che fare principalmente con l'efficienza del sistema; non è un caso che le espressioni più ricorrenti facciano riferimento, ad esempio, al miglioramento delle proprie *performance*, al controllo di gestione, al *management by objectives*, al *benchmarking* ecc... Tutte formule che richiamano una fra le principali ragioni d'esistere della Pubblica amministrazione: la produzione di servizi. Le amministrazioni pubbliche, però, non producono solo servizi: elaborano e sviluppano politiche pubbliche. Assumono, cioè, scelte a carattere collettivo volte alla risoluzione di problemi pubblici. Spostare l'accento dalla produzione di servizi alla produzione di politiche pubbliche significa mettere al centro dell'attenzione i processi decisionali (anziché i processi produttivi), attraverso i quali le scelte vengono formulate ed attuate.

Ciò che intendo evidenziare – più che i diversi aspetti che attengono i contenuti che una decisione pubblica può avere - è l'importanza crescente che si va affermando circa il metodo "nuovo" con cui le decisioni (cioè le politiche pubbliche) vengono assunte. Come si arriva alla decisione? Quale tipo di processo decisionale viene pensato per risolvere specifici problemi "pubblici"?

QUANDO È NECESSARIO UN PROCESSO DECISIONALE INCLUSIVO

Sempre più spesso, oggi, le amministrazioni si trovano a dover gestire problemi e situazioni più complesse: in una espressione, esse si trovano sempre più di frequente ad avviare e gestire processi che nel manuale *A più voci*¹, abbiamo definito "processi decisionali inclusivi". Con questi, si intende far riferimento a quei percorsi di decisione pubblica che definiamo come processi complessi, per il numero di attori coinvolti e da includere (diversi livelli

di governo, diversi dipartimenti della stessa amministrazione, rappresentanti di interessi concentrati o diffusi, semplici cittadini) e per il livello di integrazione con altre politiche e, dunque, con altri processi decisionali. Capita sempre più spesso che un sindaco o un assessore, trovandosi di fronte ad una questione complessa, decida di convocare i soggetti interessati, di avviare le trattative per un accordo di programma, di riunire diversi partner, di coinvolgere le associazioni che operano in un quartiere o anche i cittadini che vi risiedono. Ma in quali casi è meglio intraprendere processi di tipo inclusivo? Se è possibile ritenere che la mente di un solo soggetto possa risolvere il problema, non ci dovrebbero essere dubbi ad agire secondo i metodi tradizionali. Decidere in pochi è sicuramente più facile e veloce, evitando, in questo caso, processi complessi che potrebbero rivelarsi inutili o dannosi.

È invece ipotizzabile l'avvio di un processo di tipo inclusivo quando ci si può aspettare di non arrivare ad una decisione, oppure che quelle prese non saranno messe in pratica (per contrasti da parte di forti gruppi organizzati

La sensibilità dei cittadini nei confronti degli interventi che ricadono sul proprio territorio è in costante aumento, così come le reazioni cosiddette Nimby, anche verso iniziative a limitato impatto ambientale

influenti sull'arena politica, o perché manca qualcosa che è detenuto da altri, come risorse finanziarie, legali, informazioni, competenze tecniche) o lo saranno a costo di grandissimi sforzi e difficoltà (perché i gruppi che si riterranno colpiti riusciranno ad impedire il processo di attuazione, oppure perché chi deve cooperare nella realizzazione della decisione assunta non avrà sufficiente volontà di farlo). Un processo di tipo inclusivo, quindi, dovrebbe essere intrapreso quando l'intervento por-



ta con sé notevoli externalità, principalmente negative che contemplano forti conflitti - attuali o potenziali - e quando vi sia necessità dell'apporto di altri soggetti (per informazioni, collaborazione nell'attuazione, ecc...).

Chiaramente, non sempre è facile stabilire prima se le due condizioni siano presenti, soprattutto nel primo caso; l'esperienza dimostra, infatti, che la sensibilità dei cittadini nei confronti degli interventi che ricadono sul proprio territorio è in costante aumento, così come le reazioni che la letteratura definisce con l'acronimo Nimby (Not in my back yard), anche verso iniziative che potrebbero essere definite a impatto limitato. Comunque, quando si ritiene esistano tali condizioni, è raccomandabile utilizzare un approccio di tipo inclusivo, per il quale è possibile immaginare alcuni risultati e vantaggi: *anticipa i conflitti*, tentando di far uscire allo scoperto le opposizioni che potrebbero manifestarsi successivamente, attraverso il coinvolgimento dei presumibili oppositori alla definizione del progetto; *porta a decisioni migliori*, integrando nella progettazione indicazioni, osservazioni e punti vista non conosciuti dal decisore tradizionale e, infine, *contribuisce ad incrementare e migliorare le relazioni tra i partecipanti* (ovvero aumenta il capitale sociale). Non si può nascondere, tuttavia, che vi possano essere alcuni elementi negativi da considerare: si finisce, ad esempio, per danneggiare interessi generali a vantaggio di posizioni spesso localistiche, con, in più, un possibile eccessivo aumento di tempi e costi connessi al processo.

Fin qui, si è cercato di chiarire perché avviare processi di tipo inclusivo: ma quando, in quale momento è necessario avviarlo?

Si è accennato al fatto che processi di questo tipo conducono a decisioni migliori: più eque, ma anche più ricche. Lasciarsi guidare nella definizione dei problemi e nella formulazione delle soluzioni, implica che le pubbliche amministrazioni siano pronte a "lasciarsi sorprendere" e che non intendano usare la partecipazione come campagna di comunicazione di scelte già compiute. La risposta che possiamo suggerire è, quindi, quella di non aspettare di aver già fatto la scelta ma, al contrario, di ini-

ziare a coinvolgere gli attori prima possibile. L'ideale sarebbe aprire la concertazione sulle ipotesi progettuali possibili, ancor prima del progetto di massima o, peggio, del progetto esecutivo. Solitamente, le amministrazioni preferiscono la strada del non "destare il cane che dorme", ma i rischi di una simile strategia sono notevoli: difficoltà di tornare indietro e correggere l'azione, oppure difficoltà ad andare avanti, a passare ad una fase di attuazione. Chi in seguito, è chiamato ad accompagnare la fase di "realizzazione" di progetti già strutturati può avere difficoltà ad agire, perché non comprende bene cosa fare oppure perché non condivide iniziative alla cui definizione non è stato invitato a partecipare.

Inoltre, le conoscenze tecniche e specialistiche su cui in genere si basano i progetti e i piani di un'azione pubblica, non esauriscono tutte le buone ragioni oggettivamente presenti. I non esperti, che tuttavia siano interessati direttamente da una decisione, esprimono una conoscenza dei fenomeni in discussione lungo dimensioni - sociali, emotive, culturali - in genere inesplorate dai tecnici, ma non per questo meno degne di attenzione o sterili sotto il profilo propositivo. Molto spesso, al contrario, durante l'interazione tra diversi attori e tra questi ultimi e i tecnici, il "sapere pratico" espresso dagli *stakeholder* apre nuove vie prima inesplorate, conducendo all'elaborazione di nuove soluzioni.

È sempre meglio iniziare quanto prima possibile, anche perché quella della progettazione è un'attività molto costosa e tornare indietro dopo aver investito molte risorse ed aver delineato un progetto sempre più specifico, è estremamente difficile. Numerose sono le situazioni in cui si verifica la cosiddetta sindrome DAD (Decisione - Annuncio - Difesa): l'amministrazione promotrice decide silenziosamente, con i propri tecnici ed esperti, solo quando la decisione non è più vaga, ma precisa e documentabile con progetti e ricerche che sembrano solide, viene resa nota al pubblico, che, a questo punto, attacca l'amministrazione, costretta a difendersi. In tali situazioni diventa molto difficile il dialogo. Diciamo quindi che è necessario che, almeno, ci siano diverse

ipotesi praticabili su cui discutere. È necessario tenere presente anche un'altra considerazione: molto spesso i cittadini si organizzano e reagiscono solo nell'imminenza dell'azione che percepiscono come un problema. Le idee raramente spaventano, ma i cantieri e le ruspe sì: per questo, è necessario che non solo la discussione avvenga ben prima della definizione progettuale, ma anche che si riesca a creare allarme e a far comprendere realmente la portata dell'intervento. In ultima analisi, è necessario che i cittadini percepiscano da subito i rischi cui possono andare incontro, e si instaurino le condizioni necessarie ad un vero dialogo con i diretti interessati.

Le pubbliche amministrazioni non devono usare la partecipazione come campagna di comunicazione di scelte già compiute

L'INDIVIDUAZIONE E IL COINVOLGIMENTO DEI SOGGETTI INTERESSATI

Come possiamo individuare i soggetti interessati e come coinvolgerli nel processo decisionale?

Per rispondere a tale quesito è utile tenere sempre bene a mente un principio fondamentale: nessun impatto senza rappresentanza, ovvero non si può assumere una decisione in grado di provocare effetti negativi per una comunità senza che a questa sia data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista. Ciò significa che la partecipazione alle scelte pubbliche dovrebbe essere aperta a tutti coloro che hanno interesse per la questione in oggetto. La sfida consiste, a ben vedere, nel riuscire a "riunire il mondo in una stanza": per poter avviare un processo inclusivo è necessario il coinvolgimento nella discussione di tutti i punti di vista rilevanti. Una impresa, questa, che può senza dubbio apparire ardua e quasi irrealizzabile. Cosa vuol dire tutti? Ma soprattutto, come si può approssimare tale principio di inclusività?

A tal riguardo, è compito dell'amministrazione proponente svolgere un'indagine sul campo per far emergere i possibili *stakeholder*. Non è detto, infatti, che siano a priori tutti noti e, soprattutto, non è detto che le rappresentanze già esistenti sul territorio siano del tutto rappresentative. Molto spesso gli interessi tendono ad organizzarsi su questioni specifiche in maniera trasversale, sulla base del problema in esame. È importante aiutare l'organizzazione degli interessi (sia quelli favorevoli che quelli contrari ad un determinato intervento) e, quindi, individuare gli interlocutori giusti. Le tecniche e gli strumenti a disposizione per attivare tale fase di ascolto del territorio, finalizzata all'interazione nel processo, sono numerose e notevolmente specifiche (ad esempio outreach, camminate di quartiere, animazione territoriale e sociale, ricerca – azione, punti, focus group, brainstorming; ma anche European Awareness Scenario Workshop, Action Planning, Search Conference, Planning for real, O. S. T., laboratori di quartiere ecc...).

Un aspetto da tenere sempre ben presente è comunque rappresentato dal fatto che l'amministrazione proponente deve arrivare a disporre, attraverso la fase di ascolto, di una mappa degli attori, ossia di un quadro di soggetti potenzialmente interessati a mobilitarsi (a favore o contro) attorno alle diverse poste in gioco della situazione in esame. Può trattarsi di enti pubblici, gruppi organizzati o semplici cittadini. Solo a questo punto l'amministrazione proponente potrà essere in grado di rispondere alla domanda "con chi?" e, quindi, configurare un'arena decisionale sul modello di quelle deliberative. Si tratta, in ultima analisi, di far interagire tra loro gli attori coinvolti, attraverso opportune tecniche e strumenti.

QUALE RUOLO PER L'AMMINISTRAZIONE E LA POLITICA?

Processi di questo tipo possono essere realizzati esclusivamente quando l'amministrazione decide di non seguire le procedure tipiche della democrazia rappresentativa. In questo

momento, l'amministrazione pubblica assume un altro ruolo: diventa promotrice di un confronto e garante della sua correttezza.

Per sviluppare un processo strutturato, informale e trasparente, è necessario un fortissimo ruolo di garanzia e di regia, laddove la funzione di garanzia può essere svolta solo a livello politico. Ciò che si chiede ai politici è di diventare più strategici e meno gestionali. I processi consensuali sono in grado di decollare e arrivare a compimento solo in presenza di una forte volontà politica, che difenda il lavoro dell'arena politica dai possibili attacchi e dalle difficoltà esterne che potranno presentarsi. Deve però trattarsi di una volontà di tipo strategico, orientata al processo più che al raggiungimento di specifiche soluzioni.

La funzione di regia è invece un po' diversa. Il regista, il leader, progetta il processo (individua gli attori, fissa le regole, si adopera perché il processo al suo interno funzioni) e lo gestisce nei tempi concordati, rimuovendo gli ostacoli, risolvendo gli eventuali conflitti e mantenendo un costante rapporto con tutti i soggetti interessati. L'attività di regia può essere declinata in modi diversi e può essere esercitata dal soggetto istituzionale, oppure affidata a professionisti specializzati in questo campo e in quello della mediazione dei conflitti.

Sicuramente il metodo proposto non è un metodo infallibile: molto spesso si avrà a che fare con conflitti insanabili e pressoché irrisolvibili. Si può realizzare una completa mappa degli attori e scontrarsi con la possibilità che alcuni si rifiutino di partecipare, optando per un'opposizione ad oltranza, o che altri, dopo aver partecipato, si tirino indietro. Da più parti sono stati evidenziati i lunghi tempi e gli eccessivi costi di un simile percorso. In effetti, i processi inclusivi non possono essere improvvisati: essi creano aspettative, coinvolgono molte persone ed energie, necessitano di qualificata assistenza tecnica. La questione, però, deve essere quella di investire tali risorse a monte, per non doverlo fare in seguito, in modo da tenere più agevolmente sotto controllo tempi e costi, a valle sicuramente meno preventivabili.

Siamo poi veramente sicuri che i processi ordinari durino e costino meno di quelli consensuali inclusivi? Forse si accorciano, nel primo caso, i tempi di progettazione, ma di fronte a eventuali contestazioni successive, il rischio è che le iniziative rimangano bloccate per anni. Inoltre, è stato qui solo brevemente accennato a un importante risultato legato alla realizzazione di processi decisionali inclusivi: la formazione o il miglioramento del capitale sociale. Attraverso i processi di partecipazione i cittadini acquistano consapevolezza dei problemi e sono orientati a confrontare, con il dialogo, le diverse posizioni o, meglio, gli interessi che le sorreggono, con quelli generali. Il confronto fra opinioni ed esigenze differenti migliora i legami e le relazioni esistenti in un determinato contesto istituzionale, favorendo la nascita futura di ulteriori iniziative cooperative.

In conclusione, al di là dei fatti più noti e conosciuti di conflittualità locale, legata a opere o interventi nazionali (quali, ad esempio, la realizzazione della linea AC Torino - Lione in Val di Susa) bisogna ricordare come sia l'intero territorio nazionale a risultare segnato da episodi di conflittualità locale. Il fenomeno non è certo nuovo: fin dagli anni '80 proteste di questo tipo hanno accompagnato la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, con l'accusa di rappresentare un grave pericolo per la salute, per l'ambiente, il territorio e la qualità della vita. Soprattutto, non è immaginabile che possano esaurirsi, almeno non nel breve termine. Spesso può accadere che proteste di questo tipo sottovalutino gli aspetti di opportunità legati all'intervento contestato, ma si può essere veramente sicuri che la risposta più conveniente ed opportuna sia orientata alla strategia del silenzio o della forza?

¹ Luigi Bobbio (a cura di), 2004, "A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi", E. S. I., Napoli. Il volume è interamente consultabile anche sul sito internet: http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf