



Iniziativa realizzata grazie al contributo di



# GENIUS LOCI

GOVERNO DEI TERRITORI  
COME CAPACITÀ DI CREARE RELAZIONI





# Indice

<i>Governo dei territori come capacità di creare relazioni</i>	5
<i>Quando la valutazione delle politiche pubbliche può favorire lo sviluppo di relazioni sociali?</i> Samuele Poy e Marco Sisti	7
<i>La partecipazione e il confronto pubblico</i> Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi	13
<i>Un progetto, cento relazioni</i> Stefano Chicco	31
<i>Territori in relazione: la psicologia per lo spazio comune</i> Stefania Barzon	35
<i>Schede</i>	47
<i>La valutazione delle politiche pubbliche</i> Marco Sisti	49
<i>Perché e come costruire relazioni laddove mancano?</i> Marco Sisti	61
<i>La progettazione europea</i> Rosalba La Grotteria	71



## GOVERNO DEI TERRITORI COME CAPACITÀ DI CREARE RELAZIONI

A una prima, immediata impressione, governo dei territori e capacità di creare relazioni possono sembrare termini di un'associazione scontata. Quale politica locale, infatti, potrebbe prescindere dalla creazione di relazioni nel contesto che amministra?

Favorire la nascita di relazioni, così come potenziarne l'esistenza, è infatti una delle funzioni fondamentali dell'amministrazione politica, in particolar modo di quella territoriale che agisce in una dimensione dove la prossimità tra istituzioni e cittadinanza è maggiore.

L'associazione appare meno scontata se si sposta l'attenzione dalle funzioni della politica locale alle modalità con cui si sceglie di metterle in atto: cioè, dal cosa al come. È nel come, infatti, che l'agire politico misura la sua incidenza sui territori e sulle comunità. È nel come che si delinea il tipo di relazioni che si intendono sviluppare all'interno del contesto amministrato – se mutuali e solidali, o, viceversa, competitive, concorrenziali, gerarchiche. È nel come, infine, che ne va del rapporto fiduciario tra istituzioni e cittadini, essenziale per tradurre in atto qualsiasi progetto politico in qualsiasi ambito di competenza.

Favorire e sviluppare relazioni nelle comunità diventa allora una sfida cruciale per le amministrazioni territoriali, strettamente connessa alle modalità e agli strumenti che si adottano per conseguire questo obiettivo. Modalità e strumenti che, a loro volta, si legano a una serie di competenze, quali:

- la capacità di prevedere l'impatto di un intervento pubblico sui cittadini;
- la capacità di gestire le trasformazioni in maniera non traumatica;
- la capacità di coinvolgere la cittadinanza nelle scelte collettive;
- la capacità di progettare per favorire la partecipazione e le relazioni;
- la consapevolezza del "tipo di potere" che si vuole adottare per realizzare il proprio disegno amministrativo.

Non si tratta di competenze nuove o sconosciute ai governi locali, ma le grandi trasformazioni in atto (ambientale, digitale, energetica, sociale, ecc.) stanno rendendo via via più urgente il loro impiego insieme a quelle tradizionali dell'amministrazione locale. E in questa operazione, la sfida di favorire le relazioni mediante particolari approcci, metodi o strumenti,

appare centrale.

Questo paper raccoglie i risultati del percorso formativo per amministratori locali del Piemonte *Genius loci. Governo dei territori come capacità di creare relazioni*, che la Federazione Regionale Piemontese dell'AICCRE ha realizzato grazie al contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, con il partenariato dell'associazione Preziosa ETS, il sostegno della Città di Settimo Torinese e la collaborazione del Laboratorio di Politiche (LA.PO.) dell'Università di Torino.

Il percorso ha voluto proporre agli amministratori locali chi vi hanno partecipato quattro approcci (= metodi, strumenti, dispositivi) diversi e complementari, le cui applicazioni nel governo dei territori possono favorire lo sviluppo dei tessuti relazionali:

1. la valutazione delle politiche pubbliche;
2. la progettazione (con particolare riguardo alla progettazione europea);
3. i modelli di partecipazione democratica alle scelte collettive;
4. l'analisi sociologica e psicologica quali strumenti per considerare gli impatti degli interventi pubblici sui comportamenti dei cittadini.

Una sfida o, per meglio dire, un impegno convinto che questo paper vuole portare all'attenzione degli amministratori locali piemontesi per poterne immaginare uno sviluppo nelle diverse realtà territoriali.

Davide RIGALLO  
Segretario  
Federazione Regionale  
Piemontese AICCRE

Elena PIASTRA  
Sindaca della Città  
di Settimo Torinese  
Presidente a interim  
Federazione Regionale  
Piemontese AICCRE

# QUANDO LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE PUÒ FAVORIRE LO SVILUPPO DI RELAZIONI SOCIALI?

Samuele POY | Marco SISTI

Le politiche pubbliche sono le azioni introdotte da un *policy maker* per fronteggiare, limitare e, auspicabilmente, risolvere problemi collettivi meritevoli di intervento. La lista dei problemi collettivi posti al centro di un'azione di *policy* è piuttosto estesa e può cambiare nel tempo e nello spazio: un fenomeno sociale percepito come problematico da una certa collettività in un determinato periodo di tempo può essere stato totalmente ignorato in passato. Per citare solo alcuni esempi, pensiamo all'inquinamento atmosferico, all'invecchiamento sano e attivo, allo sfruttamento lavorativo, oppure ancora all'obesità dei bambini e degli adolescenti. Non sono soltanto i fenomeni a cambiare d'intensità e di ampiezza, è anche la sensibilità del tempo a mutare, permettendoci di cogliere criticità e situazioni indesiderabili che in precedenza non erano percepiti come tali.

Le politiche rappresentano dunque gli interventi correlati alla soluzione di problemi di natura collettiva (Dente, 1990) e l'analisi delle politiche pubbliche (*policy analysis*) può riguardare diverse fasi del ciclo di vita di una politica. Essa può essere tesa ad analizzare l'inserimento nell'agenda pubblica di un determinato problema, la formulazione di possibili alternative per la risoluzione di quel problema, le modalità di adozione e di attuazione di quella certa soluzione oppure ancora i risultati che si è riusciti a raggiungere. Gli approfondimenti legati alla "valutazione delle politiche" richiamano in particolare quest'ultima specifica prospettiva di interesse – la capacità degli interventi di produrre i risultati desiderati – e hanno a che fare con la possibilità di esprimere giudizi in merito alle realizzazioni e agli effetti prodotti

D'altra parte, come suggerito da Martini e Sisti (2009) esistono diverse finalità per valutare un intervento pubblico. Possiamo individuarne almeno cinque distinte: a) "scegliere tra alternative", per avere elementi decisionali utili all'allocazione di risorse (in genere scarse); b) "gestire le organizzazioni", generalmente per verificare la *performance* delle organizzazioni; c) "rendere

conto", nell'ottica di misurare e comunicare messaggi riferibili alle realizzazioni; d) "apprendere" circa l'esito degli interventi; e) "motivare una collettività" verso una direzione condivisa di cambiamento.

È evidente come la valutazione, in questa accezione ampia, rappresenti un termine "ombrello" sotto al quale coesistono diversi scopi decisionali e differenti approcci metodologici utili a realizzare tali scopi. Tuttavia, esiste un minimo comun denominatore associabile a tutti gli studi di valutazione, che è la "formulazione di un giudizio", basato su un confronto e finalizzato ad alimentare il processo decisionale pubblico.

Se tutte le valutazioni giungono alla formulazione di un giudizio, come è possibile che esse possano favorire lo sviluppo di relazioni sociali? In prima battuta, si potrebbe pensare proprio l'esatto contrario: l'espressione di un giudizio chiude un processo di analisi e riflessione che può svolgersi anche senza la necessità di instaurare alcuna relazione sociale. A guardare però la questione con maggiore profondità, la valutazione non può essere identificata soltanto nel momento in cui si esplicita il giudizio, ma deve essere pensato come a un processo che nasce con l'emersione di una esigenza cognitiva da parte di uno o più attori, comporta il susseguirsi di più fasi di interlocuzione con soggetti diversi nel corso della raccolta e dell'analisi delle informazioni necessarie a soddisfare tale esigenza e prosegue nel dibattito che l'espressione del giudizio dovrebbe innescare. Soffermiamoci allora sui diversi elementi "relazionali" del processo di valutazione.

### **Assumere la giusta postura**

Per un decisore pubblico coltivare dubbi e ammettere incertezza circa gli esiti delle proprie azioni è un passo – forse uno tra i più potenti – per migliorarsi. Questo va contro l'atteggiamento più comune che, nel tentativo di costruire consenso intorno ad una certa decisione, prevede invece l'uso di affermazioni apodittiche e il pronunciamento di verità indiscutibili. Alla prova dei fatti però, il mondo reale è certamente più complesso di quanto immaginato e le certezze incrollabili (insieme alle buone intenzioni che spesso le accompagnano) andranno a scontrarsi contro la dura realtà. Ciò può avvenire ad esempio perché le persone non reagiscono agli stimoli e agli incentivi previsti, diversi attori in gioco (avvantaggiati o meno dalla misura) interferiscono con la realizzazione degli interventi, fattori intervenienti di ordine generale cambiano le carte in



tavola.

Porsi il problema di capire se e in che misura la politica abbia prodotto i risultati sperati – mettere in discussione che ciò sia avvenuto e adottare un approccio dubitativo – significa adoperarsi per la costruzione di un vero dialogo con gli altri. Come scriveva Norberto Bobbio (2011), «il compito dell'uomo di cultura è più che mai quello di seminare dubbi, non di raccogliere certezze». Se si sposa questa prospettiva, i risultati di una valutazione dovrebbero – con l'accordo di tutte le parti presenti nell'arena pubblica - essere depotenziati da connotati utilizzabili solo strumentalmente per prevalere sull'altro. «Per sciogliere i nodi occorre l'intelligenza; per tagliarli occorre, e basta, la spada», per riprendere ancora una famosa frase di Bobbio. La chiave è muovere la discussione (che può essere anche molto accesa) tra punti di vista differenti dalla fase di sterile contrapposizione tra opinioni e interessi opposti a quella costruttiva volta all'individuazione di soluzioni soddisfacenti. Una volta realizzata una politica, dovrebbe essere interesse di tutti e di tutte riuscire ad apprendere qualcosa di nuovo sul suo funzionamento e la sua efficacia. Questo dovrebbe essere l'unico elemento degno di nota.

Interiorizzare una cultura valutativa porta ad “assumere la giusta postura”, tesa all'apprendimento, alla produzione di conoscenza come bene comune e al confronto aperto con gli altri.

### **Ascoltare e interpretare i bisogni**

Non tutte le politiche pubbliche sono interessanti a fini valutativi. Spesso, vanno fatte delle scelte. L'interesse valutativo deriva dai dubbi genuini verso gli esiti di una politica pubblica. Quali – tra le tante misure implementate – sono meritevoli di trovare risposte empiricamente robuste circa la loro operatività? Non tutte. Tale identificazione può derivare da un processo dialogico di ascolto e interpretazione dei bisogni così come, al contrario, essere vissuta come un mero requisito da soddisfare. Una politica pubblica realizzata su base comunale potrebbe essere oggetto di valutazione perché sono i cittadini stessi a richiederlo. Oppure, potrebbero essere gli operatori coinvolti nella realizzazione degli interventi a farne richiesta. Quando è così, la domanda di valutazione, nascendo dal basso, favorisce l'intessere di relazioni tra diversi attori.

Non sempre questo accade. Spesso le valutazioni si realizzano quando qualche soggetto (in genere l'ente finanziatore) obbliga a farlo; oppure,

come espletamento di richieste formali alla pari di altre (il monitoraggio o la rendicontazione). La prospettiva dell'ascolto dei bisogni di valutazione non avviene magicamente e senza un contesto che la favorisca. Per queste ragioni, andrebbe configurata e alimentata sistematicamente su base locale.

### **Imparare a scegliere e riflettere insieme**

L'impostazione della valutazione è, a prescindere dal metodo della ricerca adottato, una scelta da compiere. Una stessa valutazione può infatti svolgersi come un percorso di ricerca sostanzialmente individuale in cui chi la realizza (in genere un ricercatore professionista, anche in gruppo) attinge a informazioni e le elabora oppure, al contrario tramite condivisione in un processo dialogico e capacitante di riflessioni condivise.

Per esempio, nell'ambito di una valutazione di impatto di una politica va deciso su quali dimensioni valutare l'efficacia e con quali indicatori farlo oggettivamente ("effetto su cosa"); va anche chiarita l'essenza del programma valutato ("effetto di cosa"). Tali scelte possono derivare da scelte fatte in piena autonomia dal valutatore incaricato, così come al contrario contemplare aspetti di condivisione delle medesime con *stakeholders*.

Per favorire relazioni, è evidentemente necessario allontanare il significato della valutazione da quella di "atto" privato del ricercatore per avvicinarlo alla sfida di realizzare tale compito nell'ambito di un "percorso" dialogante. È indubbio che ciò costi fatica.

Una linea di pensiero porta a connettere la valutazione ad una finalità di *empowerment*, cioè di capacitazione degli attori coinvolti con le valutazioni. In questa logica, le prassi adottate dai ricercatori garantiscono la partecipazione di altri soggetti (ad es. i cittadini in un'ottica di democrazia attiva), la condivisione di scelte empiriche, l'alimentare della cornice di senso per quanto si sta concretizzando l'attività, il dotare di competenze fino al punto di rendere autonomi di realizzare valutazioni gli stessi interlocutori coinvolti. La scelta del valutatore, il suo stile, l'organizzazione dei processi, le pratiche di coinvolgimento degli interlocutori possono sembrare elementi secondari ma di converso sono essenziali per trasformare l'esperienza valutativa in opportunità relazionale.

### **Curare la restituzione dei risultati**

Forse la più scontata tra le affermazioni fin qui riportate è rilevabile in quanto segue: i risultati delle valutazioni vanno comunicati e comunicati bene, ovvero in modo che siano fruibili da molti, a più livelli di competenza. Purtroppo, questa è pratica poco diffusa. *In primis*, spesso succede che i report di valutazione siano ardui per la comprensione da parte di un pubblico non tecnico; ciò rappresenta un fondamentale ostacolo alle possibilità di fruizione dei risultati. Va aggiunto che non è neppure scontato che gli studi valutativi siano presentati al pubblico con eventi dedicati. Si usa dire che “molte valutazioni rimangono nei cassetti”, per intendere la loro completa inutilità nel processo decisionale.

Una restituzione attenta degli esiti delle valutazioni dovrebbe prevedere più passaggi con la Committenza, con i partecipanti al processo valutativo, con gli altri portatori di interesse anche tramite eventi di restituzione. È fondamentale accrescere il patrimonio di apprendimento condiviso, non solo per comprendere cosa si è imparato (utile magari anche ad altri contesti) ma anche per riflettere sull'uso pratico dei risultati in futuro. Tali passaggi comunicativi generano relazioni perché offrono spazi e luoghi (virtuali o non) per la condivisione dei risultati ottenuti e il loro utilizzo.

### **Favorire la connessione tra il mondo dell'amministrazione e quello della ricerca**

È certamente utile accrescere la cultura della valutazione nel nostro paese a più livelli, a partire dalla condivisione di un linguaggio comune a partire dal quale – su questi temi – ci si possa intendere più agevolmente. In questo terreno le amministrazioni pubbliche non sono sole; la valutazione è un terreno in cui ricerca scientifica ed enti pubblici possono trovare forti opportunità di collaborazione e trarre da questa collaborazione grande vantaggio reciproco. Ad esempio, è diffuso l'interesse da parte di singoli ricercatori o team di ricerca per studi riferiti a misure implementate su base locale (es. cosa succede al numero di incidenti se si inserisce un limite alla velocità massima in aree urbane? Quali sono i messaggi più efficaci verso i cittadini per limitare comportamenti contrari al decoro urbano?); in altri casi, sono gli stessi ricercatori a offrire agli enti il coinvolgimento (ad es. per bandi di ricerca competitiva cui stanno applicando) come caso studio. In altre situazioni ancora, può essere l'ente pubblico stesso ad avere necessità e risorse economiche da attribuire a valutazioni da realizzare ad hoc. Quale sia la traiettoria, è importante che da parte di tutti (ricercatori ed Enti locali)

sia mantenuta una prospettiva di apertura alle possibilità offerte dalle collaborazioni, che nell'ambito degli studi valutativi possono risultare di vantaggio per tutti (*win-win*).



### **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

Bobbio N. (2001), *Il dubbio e la scelta. Intellettuali e potere nella società contemporanea*, Roma, Carocci.

Dente B. (1990) (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Martini A. e Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.



### **VIDEOLEZIONI**

Sisti M., *La valutazione delle politiche pubbliche*

[Parte 1](#)

[Parte 2](#)

Poy S., [Politica pubblica](#)

# LA PARTECIPAZIONE E IL CONFRONTO PUBBLICO

Gianfranco POMATTO | Stefania RAVAZZI

## 1. Coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche: processi deliberativi e processi partecipativi a confronto

I comuni cittadini hanno pochissime possibilità di far sentire la propria voce nella costruzione di politiche pubbliche. Possono scrivere lettere ai giornali, mandare e-mail al Sindaco o al Presidente del Consiglio, intervenire sui blog, lanciare un *tweet*, ma è molto improbabile che vengano ascoltati. Per sperare di avere qualche influenza, un cittadino deve in genere unirsi ad altri, per esempio aderendo a un gruppo di interesse o formando un comitato di cittadini. Esistono però alcuni casi in cui i cittadini comuni prendono direttamente parte alla formulazione delle politiche: si tratta dei processi decisionali innovativi che si ispirano ai principi della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa.

Anche se spesso sono usati come sinonimi, in realtà il modello della democrazia partecipativa e il modello della democrazia deliberativa differiscono sotto alcuni aspetti chiave.

I **processi partecipativi** si propongono in particolar modo di attivare i cittadini nella sfera pubblica, in modo che possano esercitare pressione sugli amministratori pubblici, inducendoli ad occuparsi dei loro bisogni. Si tratta di forme di partecipazione che hanno cominciato a diffondersi nel secondo dopoguerra e che presuppongono una mobilitazione spontanea e militante. Le forme partecipative di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche non sono state istituzionalizzate fino agli anni Settanta, quando, nei paesi anglosassoni e nei paesi nordici in particolare, cominciarono a diffondersi pratiche di partecipazione più strutturata nel campo delle politiche urbanistiche (la cosiddetta urbanistica partecipata).

I **processi deliberativi** si pongono invece un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi di discussione aperta e approfondita tra cittadini che hanno idee, punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni in modo costruttivo. La teoria della democrazia deliberativa è indubbiamente in parte legata a quella della democrazia partecipativa, ma si è progressivamente distinta per un maggiore orientamento alla costruzione del consenso e alla risoluzione dei conflitti nelle politiche

pubbliche.

Un processo deliberativo è in genere molto più strutturato di un processo puramente partecipativo: necessita di un'accurata progettazione, in genere sotto la supervisione di un "comitato di indirizzo" che sia espressione dei vari interessi che gravitano intorno alla questione a dibattito; prevede la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista sulla questione a dibattito e lo svolgimento di discussioni paritarie e rispettose fra cittadini comuni riuniti in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni costruttive il più possibile condivise; fa ricorso a metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneismo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; coinvolge insieme ai cittadini anche esperti, tecnici, gruppi di interesse e autorità pubbliche allo scopo di far interagire in modo costruttivo saperi esperti e saperi profani; viene condotto con l'assistenza di professionisti chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti. Si tratta quindi di processi non solo altamente strutturati, ma in un certo senso anche artificiali e *ad hoc*.

Seppure in alcuni casi siano state introdotte specifiche normative che prevedono l'attivazione obbligatoria o l'incentivazione di questi tipi di processi (in particolare in Francia la legge del 1997 sul *Débat Public* sulle grandi opere, nelle regioni italiane Toscana ed Emilia-Romagna le leggi sulla partecipazione introdotte rispettivamente nel 2007 e nel 2010 e a livello nazionale il Decreto legislativo 50 del 2016, che introduce anche in Italia l'obbligo del dibattito pubblico sulle grandi opere), quasi sempre si tratta di esperienze che vengono attivate su iniziativa di una amministrazione pubblica, senza che via sia alcun obbligo di legge e costituiscono una specifica fase all'interno di un processo decisionale più esteso. I risultati che producono hanno quindi un valore consultivo e, al pari delle proposte avanzate dagli altri attori della società civile, possono influenzare o non influenzare le decisioni finali assunte dalle istituzioni. Vediamo nel dettaglio alcuni tipi di processi partecipativi e deliberativi.

## **2. I processi partecipativi**

Il primo tentativo di reale istituzionalizzazione della democrazia partecipativa è oggi comunemente attribuito alla città brasiliana di Porto Alegre, che alla fine degli anni Ottanta introdusse il cosiddetto "bilancio"

partecipativo (*orçamento participativo*), un processo ciclico, parallelo a quello istituzionale di definizione e approvazione degli impegni di spesa comunali, volto a coinvolgere gli abitanti della città nella definizione di priorità di spesa per opere pubbliche in vari settori. Secondo il *Participatory Budgeting Project*, una rete di attivisti impegnati nella promozione e monitoraggio di questa forma di partecipazione, da allora migliaia di esperienze e varianti di bilancio partecipativo sono state sperimentate in tutto il mondo, non solo in molte città di piccole e medie dimensioni, ma anche in metropoli come New York, Chicago, São Paulo, Montreal, Parigi, Madrid, Barcellona, Milano e Roma ([www.participatorybudgeting.org](http://www.participatorybudgeting.org)).

I processi partecipativi come il bilancio partecipativo iniziano di regola con una promessa pubblica dell'autorità politica circa il budget a disposizione e la reale volontà politica di realizzare le proposte dei cittadini. La fase partecipativa si svolge attraverso forme assembleari di consultazione pubblica, in cui i cittadini discutono spontaneamente e in arene poco o per nulla strutturate dei problemi e delle esigenze del proprio territorio, alla presenza di politici e funzionari pubblici. Le raccomandazioni da trasmettere all'autorità politica sono di solito formulate autonomamente dai cittadini, vengono passate al vaglio di fattibilità e quindi preselezionate dai funzionari pubblici, eventualmente anche con l'applicazione di algoritmi che tengono conto di specifici criteri di distribuzione delle risorse pubbliche (per es. per favorire i quartieri più carenti di infrastrutture o quelli in cui la partecipazione popolare è maggiore), e infine sono definitivamente scelte attraverso un processo di voto popolare fra opzioni alternative.

### **3. I processi deliberativi**

I processi deliberativi contano ormai diversi formati, tutti però accomunati dai principi che abbiamo esposto prima:

- la condivisione con cittadini comuni di un bagaglio di informazioni equilibrato sull'oggetto della decisione;
- l'organizzazione di sessioni di discussione approfondite, informate e paritarie fra cittadini comuni ed esperti;
- la strutturazione e gestione del percorso da parte di facilitatori professionisti con lo scopo di favorire un contributo attivo da parte di tutti, di stimolare nei partecipanti un approccio costruttivo e di raggiungere soluzioni condivise.

Il formato più noto è quello delle cosiddette "giurie di cittadini". Si tratta di

processi volti ad includere nell'arena decisionale poche decine di cittadini (solitamente fra i 10 e i 40), estratti a sorte a partire da un campione rappresentativo della popolazione, che vengono riuniti per alcuni giorni (di solito da due a cinque) per discutere ed esprimere raccomandazioni condivise su una particolare questione o scelta pubblica. Sono esperimenti temporanei e creati *ad hoc*, ossia organizzati per risolvere una singola questione e interrotti a obiettivo raggiunto. L'organizzazione del processo viene affidata ad un soggetto non politico, per garantirne l'imparzialità. L'autorità politica non svolge perciò un ruolo da protagonista nel processo inclusivo, limitandosi ad assumere la posizione di osservatore. I cittadini selezionati, che spesso percepiscono un indennizzo per l'intera durata del processo, hanno l'opportunità di interloquire con esperti e con soggetti portatori di interessi diversi sul tema. L'intero processo decisionale è assistito e regolato dai cosiddetti "facilitatori", la cui funzione è di garantire che il dibattito pubblico si svolga secondo regole prestabilite e, con l'uso di varie tecniche, stimolare un clima dialogico positivo e costruttivo. Alla fine del processo, i partecipanti devono stilare un rapporto dettagliato e formulare delle raccomandazioni in merito alla questione. Obiettivo primario è di formulare raccomandazioni condivise, quindi il voto viene generalmente evitato. Il rapporto conclusivo viene poi trasmesso all'autorità politica competente con l'obiettivo di influire sulle sue decisioni.

I "sondaggi deliberativi" e i cosiddetti *town meetings* del XXI secolo sono processi pensati per coinvolgere campioni statisticamente rappresentativi della popolazione toccata dalla specifica questione oggetto di dibattito: centinaia o persino migliaia di partecipanti. Questi processi durano solitamente uno o due giorni e i partecipanti sono riuniti in un unico luogo. Il processo si svolge alternando fasi in plenaria (solitamente la fase informativa e la fase di audizione con gli esperti) e fasi dialogiche in piccoli tavoli di discussione da circa dieci partecipanti. Poiché i numeri elevati e i tempi così ristretti non lo consentono, l'obiettivo di questi processi non è di formulare raccomandazioni condivise, ma di fotografare le opinioni dei potenziali destinatari di una politica pubblica dopo un processo di informazione e discussione che li ha potenzialmente resi. Vediamo nel dettaglio alcuni tipi di processi partecipativi e deliberativi.

#### **4. Le criticità della partecipazione**

I processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, sebbene



talvolta siano presentati come panacea dei mali della democrazia rappresentativa e come strumento di rivitalizzazione della fiducia nelle istituzioni democratiche, sono piccole e delicate parentesi che integrano in modo imperfetto i tradizionali processi di *policy making*. L'introduzione di queste brevi deviazioni dai percorsi decisionali tradizionali genera effetti di vario tipo. Questa sezione è dedicata alla ricostruzione di cosa sappiamo dei vizi e delle virtù dei due modelli, quello partecipativo e quello deliberativo, allo stato attuale della conoscenza scientifica.

*a. Vizi e virtù dei processi partecipativi*

Diversi studi sui bilanci partecipativi condotti in diverse parti del mondo evidenziano come queste esperienze siano spesso occasioni in cui emerge una partecipazione attiva e interessata, una importante leva di crescita del civismo diffuso utile ad incidere direttamente sulle scelte pubbliche da parte dei cittadini. Secondo alcuni studi, i cittadini che prendono parte ai processi partecipativi ne escono più consapevoli della complessità del contesto in cui opera la pubblica amministrazione e dei vincoli tecnici e legali che regolano la formulazione e l'implementazione delle politiche pubbliche.

I processi partecipativi e deliberativi generano inoltre nei partecipanti un maggior senso di efficacia politica e una maggiore fiducia nel processo politico. I cittadini che vengono inclusi nel processo decisionale facendo ricorso a queste arene sperimentali sembrano al termine dell'esperienza essere più consapevoli dell'importanza del ruolo che il cittadino può svolgere nel sistema politico, più decisi nell'affrontare le responsabilità che da tale ruolo discendono e più disposti ad accettare le conseguenze che il processo politico comporta. Per esempio, da una survey condotta nel 1995 fra gli abitanti della città che per prima ha sperimentato un processo di gestione del bilancio comunale con la cittadinanza, risulta che la percentuale di cittadini che dichiarava di aver tratto benefici dalle opere e dai servizi proposti dall'amministrazione in concerto con i cittadini era di gran lunga superiore tra coloro che avevano partecipato al processo inclusivo. Sembra infine che l'inclusione favorisca nei partecipanti la propensione all'attivismo, cioè all'azione diretta nel sistema sociale per affrontare i problemi collettivi.

I processi partecipativi non sembrano incidere in maniera significativa sull'intensità delle relazioni sociali e in generale sul modo in cui i cittadini si

rapportano al sistema sociale (Thompson e Bell 2004), ad eccezione di quelli che diventano istituti permanenti e che vengono quindi integrati nel processo democratico come uno fra gli strumenti sempre a disposizione e non come un evento straordinario.

I processi partecipativi presentano tuttavia anche diversi problemi. In primo luogo, essendo processi che mettono a diretto contatto i politici eletti (Sindaco o Governatore, Assessori, Consiglieri comunali, provinciali, regionali, ecc.) con i cittadini-elettori, in diversi casi si registra uno sbilanciamento dei partecipanti, che risultano prevalentemente orientati a favore delle idee politiche della parte politica che promuove il processo. La partecipazione a processi aperti e non strutturati viene spesso ancora vissuta come una "scelta di campo", in linea con le proprie preferenze partitiche. Uno studio compiuto nel 2004 sul bilancio partecipativo di Roma rilevò che l'orientamento politico dei partecipanti era nettamente sbilanciato a sinistra, come il colore politico del governo locale romano di allora.

Al di là del colore politico, un problema frequente è comunque la disomogeneità della partecipazione. Siccome l'accesso alle arene partecipative è generalmente lasciato all'autoselezione, alcune categorie di persone – militanti, cittadini coinvolti in reti amicali, politiche o associative – partecipano in modo più intenso rispetto ad altre categorie di persone, che a causa dei maggiori impegni familiari (ad esempio le madri), lavorativi (ad esempio i lavoratori autonomi) o per maggiore interesse verso altre attività da svolgere nel loro tempo partecipativi e in diversi processi partecipativi che riguardano consistenti interventi sul territorio.

Inoltre, nelle arene partecipative non strutturate, non vengono usati strumenti per arginare la polarizzazione e il conformismo, due dinamiche di gruppo che gli studi di psicologia sociale hanno da tempo studiato estesamente. Gli individui tendono infatti, da un lato, ad aderire alle opinioni dominanti del gruppo di cui fanno parte e, dall'altro, ad assimilare selettivamente le informazioni nuove interpretandole come un sostegno alle proprie credenze pregresse. Ciò significa che se i partecipanti di un processo partecipativo sono omogenei per qualche rilevante tratto della loro identità e tra loro esiste un orientamento maggioritario, per chi percepisce di essere in minoranza è socialmente più "oneroso" esprimere esplicitamente la sua opinione. Ma se chi è in minoranza non si esprime, si diffonde fra i partecipanti la percezione di far parte di un gruppo orientato unanimemente (spirale del silenzio), rendendo assai più probabile che il

processo si concluda effettivamente con la confluenza unanime da parte di tutti sulla posizione maggioritaria (conformismo).

Infine, una delle debolezze più evidenti dei processi partecipativi è che spesso producono raccomandazioni, proposte, misure di *policy* molto elementari e poco innovative, politiche che di fatto non necessiterebbero di un ampio processo di coinvolgimento per essere formulate (piccoli interventi di manutenzione straordinaria a livello di quartiere o comune, piccoli aggiustamenti a politiche consolidate ecc.) (Ravazzi 2007). La ragione della natura basilare delle proposte che emergono nelle arene partecipative risiede prevalentemente nel fatto che, in assenza di informazioni sui problemi pubblici e di stimoli allo sviluppo di idee, gli esseri umani si concentrano sui propri bisogni essenziali e sull'esperienza quotidiana. Nel loro tempo libero (i giovani) tendono a non partecipare. Questa disomogeneità nel coinvolgimento comporta a sua volta l'esclusione o la marginalizzazione di determinate voci, punti di vista e interessi che invece sono presenti nella società.

Si tratta di un fenomeno che è stato evidenziato in molti bilanci

#### *b. Vizi e virtù dei processi deliberativi*

I processi deliberativi si caratterizzano per un pluralismo di punti di vista e categorie sociali maggiori rispetto ai processi partecipativi. La composizione dei partecipanti infatti non è lasciata all'autoselezione e allo spontaneismo, ma avviene generalmente attraverso tecniche di reclutamento appositamente pensate per favorire la partecipazione di categorie solitamente disinteressate o svantaggiate (reclutamento tramite campionamento stratificato della popolazione di riferimento e/o tramite tecniche di *outreach*, ossia di ricerca e coinvolgimento di specifici gruppi e categorie agendo direttamente nei luoghi di abituale frequentazione) (Bobbio e Pomatto 2007).

I processi deliberativi dimostrano la capacità di promuovere un confronto pluralista, basato sull'argomentazione e improntato al rispetto reciproco in cui non emergono significativi fenomeni di dominanza della discussione da parte di qualche partecipante, di manipolazione delle opinioni o di confluenza conformista verso l'opinione maggioritaria. È ad esempio quanto emerge da un'analisi in profondità condotta su di una giuria dei cittadini realizzata a Torino sul tema della riforma federalista dello stato (Mannarini e Fedi 2013) e di due processi deliberativi sulla realizzazione di

nuove centrali nucleari in Finlandia (Setälä et al. 2010).

Talvolta i partecipanti ai processi deliberativi grazie alle informazioni che ricevono e alla discussione a cui prendono parte cambiano significativamente la propria opinione sul tema in discussione: è ad esempio quanto successo in diversi sondaggi deliberativi su temi molto diversi condotti in varie parti del mondo. In altri casi il cambiamento delle preferenze è meno consistente, ma è comunque presente e riguarda i partecipanti che inizialmente avevano preferenze deboli e poco fondate, come ad esempio nel caso di un processo deliberativo sul sistema previdenziale in Arizona (Barabas, 2004) e di un sondaggio deliberativo realizzato a Torino (Isernia et al., 2008).

Diversi altri casi documentati in letteratura suggeriscono inoltre che anche quando i partecipanti non cambiano significativamente la propria opinione, è possibile che riescano ad individuare soluzioni innovative e mutualmente vantaggiose o comunque ad elaborare raccomandazioni ben strutturate in grado di offrire utili indicazioni ai decisori politici. È ad esempio quanto è successo in diversi processi deliberativi su temi molto diversi tra loro: da scelte inerenti la gestione del territorio, alle riforme costituzionali, a questioni di carattere etico.

Un problema che spesso affligge i processi deliberativi è la loro scarsa capacità di incidere sulle politiche reali. Diversi sono i casi di scarsa incidenza dei processi deliberativi documentati in letteratura. Per fare solo alcuni esempi, possiamo citare una giuria dei cittadini inerente la realizzazione di un impianto per il trattamento dei rifiuti a Castelfranco di Sotto in Toscana e un *town meeting* sul testamento biologico realizzato a Torino (Pomatto e Ravazzi 2012), una giuria dei cittadini sulla regolamentazione del traffico nel centro storico di Bologna, una giuria sulla riconfigurazione dei servizi sanitari territoriali realizzata a Leicester in Inghilterra, i processi deliberativi riguardanti la *governance* della pesca nel Mar Baltico, un processo deliberativo sulla gestione dei rifiuti a Neuss in Germania.

La ragione principale di questa scarsa capacità di incidere nelle politiche pubbliche e nelle scelte delle autorità politiche risiede secondo alcuni non solo nella loro natura altamente strutturata, ma nell'isolamento a cui spesso vengono sottoposte le arene deliberative per limitare pressioni esterne e tentativi di manipolazione da parte di attori politici e sociali interessati ad

influenzare gli esiti del percorso. Questo isolamento rende i processi deliberativi somiglianti più ad esperimenti in vitro che a reali processi decisionali, limitando la loro visibilità e la loro capacità di attrarre l'attenzione di amministratori pubblici e *stakeholders*.

In alcuni casi, inoltre, i processi deliberativi diventano oggetto di tentativi di delegittimazione e di boicottaggio. Il formato altamente strutturato, l'utilizzo di tecniche di facilitazione, l'accesso riservato ad un numero limitato di partecipanti selezionato attraverso l'estrazione, specialmente quando il tema da trattare è già oggetto di conflitto, suscitano il sospetto che il processo sia predeterminato negli esiti, facile preda di manipolazione e poco trasparente nei confronti dell'esterno (Pomatto e Ravazzi 2012, 2014).

Alla luce di questo quadro fatto di chiaroscuri, si stanno diffondendo esperienze di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche che possono essere definite ibride, cioè processi che combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalgamandoli o alternandoli. Appartiene a questo genere il cosiddetto dibattito pubblico (*débat public*) su grandi opere (autostrade, elettrodotti, linee ferroviarie a alta velocità, inceneritori, rigassificatori, centrali elettriche, ecc.) introdotto in Francia una ventina di anni fa e ora previsto anche dalla legge italiana, sebbene in una forma meno strutturata. I progetti preliminari delle grandi opere sono sottoposti alla discussione dei cittadini che, in un processo strutturato e trasparente, possono formulare obiezioni e proporre modifiche. La maggior parte dei partecipanti è composta dalle persone direttamente colpite dalla realizzazione delle opere contestate e il processo è articolato alternando fasi partecipative più spontaneiste a fasi deliberative più strutturate, il tutto comunque rigorosamente condotto da facilitatori professionisti e supervisionato da Commissioni di indirizzo espressione dei vari interessi e punti di vista sull'opera in discussione ([www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).

## **5. Quali politiche co-progettare insieme ai cittadini**

L'oggetto dei processi partecipativi e deliberativi (su quale problema o questione pubblica coinvolgere i cittadini) è spesso trascurato nella letteratura scientifica, mentre la scelta del "giusto" problema o della "giusta" questione è un passaggio fondamentale, che in parte determina non solo le scelte metodologiche successive ma anche le chance di successo dell'intero percorso. Su quali politiche o su quali problemi pubblici è dunque utile ricorrere a processi di coinvolgimento dei cittadini? Due

elementi sono a nostro avviso dirimenti: la concretezza della questione e il livello di controversia che essa presenta. È da essi che discende in parte la capacità del percorso di attirare l'interesse delle persone e la loro attiva partecipazione, favorendo la mobilitazione di punti di vista diversi e un clima interattivo.

Una questione è "concreta" quando tocca direttamente i cittadini, è fortemente sentita, ha ricadute tangibili sulla vita o la sfera valoriale delle persone. È "controversa" quando evidenzia aree di incertezza, solleva un certo livello di conflitto, viene percepita come delicata, complessa, articolata.

Vi sono almeno due ragioni per sostenere che la partecipazione non vada fatta sempre e comunque, ma strutturata su specifiche questioni fortemente sentite e almeno un po' controverse. La prima riguarda il potenziale di mobilitazione di questi processi. Poiché la mobilitazione delle persone su un tema è solitamente legata agli interessi che esso sollecita, gli incentivi a partecipare sono molto deboli se le persone sono chiamate a dibattere di temi lontani, vaghi, difficilmente percepibili in termini di ricadute concrete oppure poco controversi.

La seconda riguarda il clima della discussione. La discussione su questioni poco concrete e poco controverse tende in genere ad essere fiacca, fredda e tendenzialmente più soggetta a dinamiche di conformismo, mentre l'obiettivo di questi percorsi è di esprimere, confrontare, riflettere a ragion veduta e trasformare le fratture e le aree di incertezza e ambiguità in occasioni per costruire soluzioni che rispettino punti di vista diversi, integrino interessi differenti e rispondano ad esigenze collettive.

## **6. Come coinvolgere i cittadini**

I percorsi di partecipazione strutturata non possono limitarsi ad aprire le porte dell'arena decisionale, ma devono intervenire attivamente applicando specifiche strategie volte a influire sulla sua composizione. L'obiettivo principale del ricorso a specifici metodi di reclutamento deve infatti essere quello di correggere le distorsioni tipiche delle arene totalmente spontanee: il dominio delle realtà organizzate e delle categorie di cittadini più avvezzi all'impegno nella sfera pubblica e la preminenza delle preferenze più intense. L'intento non deve essere di riprodurre in un'arena inclusiva i rapporti di forza tra schieramenti o punti di vista, ma al contrario di scardinarli creando un 'microcosmo dei discorsi' su un

determinato problema pubblico. L'espressione serve a sottolineare che l'arena partecipativa non deve essere un insieme quantitativamente rappresentativo dell'universo di riferimento, bensì un'entità qualitativamente equilibrata. La ragione che sta alla base di questa modalità di partecipazione è semplice: stimolare la discussione nel merito della questione evitando che il dibattito sia schiacciato dalla dinamica maggioranza-minoranza.

Per soddisfare questo imperativo, si procede tipicamente attraverso due tappe. La prima consiste nella costruzione di un insieme di informazioni equilibrate sull'oggetto di discussione, attraverso l'integrazione di varie fonti documentarie e non. L'obiettivo di questa fase è quello di mappare ciò che si sa e ciò che non si sa del problema oggetto di discussione, le sue sfaccettature, le visioni diverse che lo circondano, gli elementi più controversi, quelli più conflittuali, le zone di ambiguità e gli attori che si sono espressi pubblicamente al riguardo. In genere il prodotto di questa fase sono documenti informativi che vengono offerti alla popolazione come primo fondamentale e ineludibile passo per avvicinarsi alla partecipazione.

A partire dai risultati di questa indagine, si ricorre poi a metodi specifici di reclutamento dei partecipanti al fine di comporre arene eterogenee ed equilibrate. Talvolta vengono usati metodi di indagine statistica, in particolare il campionamento casuale con l'uso di questionari per rilevare le opinioni dei cittadini e il reclutamento a partire dalle risposte. In altri casi, soprattutto quando la controversia sulla questione è molto elevata e il conflitto palese, si procede con metodi qualitativi che servono a raggiungere le persone attraverso un processo incrementale di conoscenza del contesto sociale e delle sue dinamiche, per esempio attraverso l'organizzazione di punti di ascolto sul territorio di piccoli eventi in luoghi ad alta frequentazione, ecc. (nel gergo anglosassone il metodo viene etichettato con l'espressione *outreach*, letteralmente "cercare in profondità").

Nonostante questi metodi siano necessari per ridurre le distorsioni tipiche della partecipazione spontanea, le ricerche empiriche hanno dimostrato che non sono risolutivi, perché permangono ineludibili dinamiche di autoselezione che non consentono se non in rari casi di formare arene davvero equilibrate, e per certi versi anche problema-tici, perché sono visti con scetticismo dagli attori sociali, che temono manipolazioni e eccessivo dirigismo da parte di chi gestisce il reclutamento, e perché talvolta finiscono

per generare delle arene statiche e poco visibili dall'esterno, rendendo di fatto il processo una parentesi silenziosa quasi priva di risonanza e influenza sui processi decisionali degli attori politico-amministrativi.

È importante quindi che, sebbene necessari, questi metodi di reclutamento vengano integrati con modalità più "leggere" che lasciano spazio a forme spontanee di mobilitazione, al fine di garantire un certo grado di accessibilità e porosità durante il percorso. Naturalmente, l'integrazione di queste due forme non è cosa facile e il rischio è di sommare le debolezze di entrambe le forme di coinvolgimento, invece di valorizzarne le diverse potenzialità. Le due edizioni del Bilancio deliberativo hanno tentato di integrare i due modelli solo in modo parziale, poiché le Commissioni deliberative non erano in realtà microcosmi di discorsi, ma semplici sottogruppi casuali delle platee di partecipanti della fase precedente.

## **7. Come si costruiscono insieme le scelte pubbliche**

Riuscire a far interagire in modo costruttivo i partecipanti al fine di costruire insieme le scelte pubbliche è per molti versi la sfida centrale che i processi partecipativi e deliberativi si trovano a dover affrontare. È importante infatti sottolineare che queste esperienze non hanno semplicemente come obiettivo registrare le opinioni di un gruppo di cittadini come avviene nei sondaggi, ma sono molto più ambiziosi: coinvolgere un gruppo di cittadini sufficientemente differenziato nell'elaborazione ragionata di soluzioni il più possibile articolate e condivise su questioni di rilevanza pubblica. È anche evidente che sia la scelta dell'oggetto sia la composizione dei partecipanti hanno una grossa influenza su quanto può avvenire in questa fase: se l'oggetto è concreto e controverso e la composizione dei partecipanti è equilibrata possiamo attenderci che la discussione sarà viva e consistente, emergeranno punti di vista diversi dubbi, difficoltà e anche momenti di conflitto.

Nel far sì che il confronto sia effettivamente in grado di condurre a degli esiti concreti, evitando che si avvii in interazioni inconcludenti, svolge un ruolo cruciale la facilitazione svolta da professionisti esperti. L'esperienza che si è accumulata nel corso del tempo e gli studi che sono stati condotti suggeriscono che tre accorgimenti sono di particolare importanza nella facilitazione di questi processi.

È innanzitutto fondamentale riuscire a costruire un contesto di apprendimento per i partecipanti lungo tutto il percorso. Del resto, man



mano che ci si addentra in una questione, si scoprono nuovi particolari, emergono difficoltà ma anche possibilità impreviste. È importante dunque che i partecipanti siano sollecitati a compiere un continuo processo di immaginazione e di riflessione, ossia a considerare nuove e più dettagliate informazioni, a metterle in discussione e a riformularle. In questo gioca un ruolo fondamentale interagire con soggetti esterni che per competenze professionali, conoscenze o esperienze di vita possano considerarsi esperti su qualche aspetto del tema affrontato dal processo. L'interazione può avvenire in molti modi: può essere faccia a faccia, ma può anche essere a distanza, attraverso documenti scritti o interazioni on line basate su domande e risposte.

È poi importante che l'arena partecipativa durante lo svolgimento dei suoi lavori non rimanga completamente isolata rispetto ai cittadini comuni che sono rimasti all'esterno, ma che sarebbero interessati e disponibili ad offrire il proprio contributo. Come abbiamo già visto, un certo grado di permeabilità dell'arena favorisce la sua stessa legittimazione e il superamento di diffidenze e sospetti sul suo operato. Può però svolgere anche un'altra funzione altrettanto importante: costituire un ulteriore canale di arricchimento della co-progettazione condotta dai partecipanti. L'arena partecipativa deve cioè ambire ad agire come un catalizzatore sia di idee e contributi che si formano al suo interno sia che provengono dall'esterno. Le concrete modalità con cui promuovere questa interazione tra interno ed esterno possono essere molteplici: forum *on line*, contributi scritti che vengono inviati da singoli cittadini o gruppi e che vengono discussi dai partecipanti (ad esempio i cosiddetti "quaderni degli attori" che sono molto utilizzati nei dibattiti pubblici sulle grandi opere), linee telefoniche dedicate per raccogliere interventi, sollecitazioni, suggerimenti per i lavori dei partecipanti.

Va infine tenuto conto che per giungere ad elaborare i contributi finali in modo tale che siano condivisi o quanto meno accettati da tutti i partecipanti si può far leva su due principali modalità di interazione. La prima modalità si ispira direttamente al modello deliberativo e prescrive una discussione basata sull'uso di argomenti che abbiano come riferimento valori di interesse generale. Ricorrendo a questa modalità si possono effettivamente superare numerosi ostacoli e trovare alcune soluzioni ampiamente condivise. Tuttavia, specialmente in rapporto a temi molto controversi perché caratterizzati da un elevato conflitto di interessi o di

valori, è molto difficile raggiungere in questo modo un accordo unanime su tutti gli aspetti in discussione. Si può allora puntare a sviluppare una seconda modalità di interazione che è definita mediazione integrativa.

Questo tipo di mediazione ha come obiettivo elaborare dei compromessi liberamente accettati da tutti perché sono in grado di rispondere almeno parzialmente ad esigenze differenziate e a perseguire almeno alcuni obiettivi comuni. Anche in questo caso l'argomentazione svolge un ruolo centrale, ma è esplicitamente focalizzata ad individuare pragmaticamente dei possibili e parziali terreni di incontro tra persone che continueranno a mantenere opinioni anche molto diverse, anziché puntare ad un generalizzato accordo unanime.

## **8. Come influire sulle politiche reali**

I processi partecipativi e deliberativi hanno sempre un carattere consultivo. Per poter essere attuate le proposte e le soluzioni che avanzano devono innanzitutto essere adottate dalle istituzioni pubbliche competenti ed essere poi tradotte in concreti piani operativi di dettaglio da parte dei tecnici e dei funzionari della pubblica amministrazione. Questi passaggi non avvengono automaticamente e l'esperienza dimostra che le indicazioni che emergono da questi processi possono anche essere successivamente disattese. Per limitare questo rischio e dunque promuovere processi che abbiano una maggiore possibilità di essere efficaci, cioè di incidere sulle scelte pubbliche e sulle azioni concretamente attuate, è utile ricorrere ad alcuni accorgimenti che non aumentano l'autorità formale di questi processi, ma potremmo dire che ne rafforzano la legittimazione, la considerazione e l'autorevolezza pubblica.

Un primo accorgimento consiste nel richiedere all'amministrazione pubblica che promuove il processo e che sarà responsabile della scelta finale dopo la sua conclusione di prendere pubblicamente alcuni impegni prima dello svolgimento del processo stesso. Si tratta di impegni che non hanno un carattere formale, ma che se chiaramente definiti ed espressi pubblicamente hanno un loro valore sostanziale, rendendo molto difficile per chi li assume ribaltarli senza doverne soffrire alcuna conseguenza in termini di credibilità e di consenso.

Il tipo di impegni da assumere può variare da caso a caso e possono essere più o meno stringenti: può ad esempio consistere nello stanziamento di un fondo da riservare ad interventi per l'oggetto su cui si svolge il processo

partecipativo o deliberativo o può anche consistere nell'impegno a tener conto di quanto emergerà dal processo e di spiegare pubblicamente ed in modo argomentato perché eventual-mente alcune scelte si distaccheranno da quanto suggerito dai cittadini.

Un secondo accorgimento che ha una cruciale importanza consiste nel costituire già nelle fasi preliminari all'avvio del processo di un gruppo che si può variamente denominare (cabina di regia, comitato direttivo, di pilotaggio o di garanzia) e che abbia come compito contribuire a strutturare il percorso sia negli aspetti procedurali (ad esempio decidere il numero e la sede degli incontri da svolgere sul territorio) sia negli aspetti sostanziali (ad esempio delimitare e precisare l'oggetto di discussione) e successivamente supervisionare il suo andamento. È importante che facciano parte di questo gruppo oltre ai professionisti che materialmente gestiranno il processo, esponenti politici e tecnici dell'amministrazione pubblica che successivamente dovrà prendere una decisione ed eventualmente soggetti della società civile specializzati sul tema in discussione che siano espressione di diversi orientamenti e gruppi.

Un terzo accorgimento ha a che vedere con lo sviluppo del processo. Come già visto è importante promuovere una certa interazione tra l'arena partecipativa e la società, attraverso il coinvolgimento di soggetti esperti e la possibilità anche per cittadini comuni esterni all'arena di contribuire. È altrettanto importante garantire la massima trasparenza su quanto sta avvenendo nel percorso, pubblicando sintesi dettagliate, complete e accessibili a tutti coloro che pur non partecipando direttamente siano interessati a rimanere informati. Un ruolo significativo può infine essere giocato dai mass media. Riuscire a dare una certa risonanza sui mezzi di comunicazione di massa al processo, in particolare nei suoi momenti chiave, riuscendo a spiegare la logica di fondo che lo ispira è infatti utile a raggiungere il vasto pubblico che spesso ignora del tutto l'esistenza di queste esperienze o non ne coglie la rilevanza. È infatti ragionevole ritenere che se l'opinione pubblica diventa più consapevole e avvertita sul ruolo che i processi partecipativi e deliberativi possono svolgere nel formulare le politiche pubbliche, questi processi ne escano rafforzati e le stesse istituzioni pubbliche siano maggiormente indotte a tenere in attenta considerazione le loro indicazioni.



## **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

Bobbio L. (a cura di), *Le qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Roma, Carocci, 2013, pp. 364-384

Bobbio L. e Pomatto G. (2007), *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", N. 58, pp. 45-67

Florida A. (2013), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci

Isernia P., Bobbio L., Fiket I., Manca A. R., Podestà N. (2008), *La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo*, in "Stato e Mercato", 84, pp. 443-473

Mannarini T. (2009), *La cittadinanza attiva. Psicologia sociale della partecipazione pubblica*, Il Mulino, Bologna

Mannarini T. e Fedi A. (2013), *La qualità procedurale della deliberazione: parità, cooperazione e pluralismo*, in Bobbio L. (a cura di), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma, Carocci Editore, pp. 66-92

Pomatto G., Ravazzi S. (2012), *Deliberazione e conflitto: evidenze da una analisi comparata*, in "Partecipazione e Conflitto", 2, pp. 79-105

Ravazzi S., 2007, *Civiczrazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma

Aicardi M. (dir.) (2011), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting*, Milano, Franco Angeli, pp. 119-133

Morisi M. e Perrone C. (dir.) (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET Università, pp. 209-224



## **VIDEOLEZIONI**

Ravazzi S., [Partecipare alla costruzione di politiche pubbliche](#)

Ravazzi S., *La partecipazione e il confronto pubblico*

[Parte 1](#)

[Parte 2](#)



## UN PROGETTO, CENTO RELAZIONI

Stefano CHICCO

L'edizione 2024 del progetto *Genius loci* ha inteso approfondire una serie di competenze essenziali per l'esercizio del governo dei territori da una prospettiva particolare, ossia dal punto di vista delle relazioni che sono indispensabili per rendere effettivo tale esercizio.

Tra le competenze esaminate non poteva mancare il tema del **progetto** (o meglio della **progettazione**, ossia la capacità di ideare, scrivere, gestire, comunicare e rendicontare un progetto), che in questi anni AICCRE Piemonte ha cercato di approfondire all'interno degli EE.LL. della nostra regione nel tentativo di rafforzare la loro capacità autonoma in materia.

Alla progettazione, in particolare in ambito europeo, è stato dedicato in settembre un modulo formativo specifico, che, come gli altri, è stato composto da una introduzione più teorica seguita un paio di settimane dopo da due *workshop* dal taglio più operativo.

Questa risulta invece la sede adatta per spendere qualche riflessione generale sull'ampio rapporto che intercorre tra il progetto, visto sempre dalla prospettiva dell'Ente Locale, e le relazioni.

### **Progettazione e implicazioni relazionali nella prospettiva degli Enti locali**

Come ogni attività umana, anche la progettazione, ed in particolare quella attuata da parte degli EE.LL., comporta la creazione e il mantenimento di una variegata e complessa pluralità di interazioni, diverse in base sia alla tipologia degli interlocutori con cui esse si sviluppano, sia alla fase progettuale cui si riferiscono. Tali interazioni possono essere esaminate e classificate in vari modi, a seconda del punto di vista che si sceglie di adottare:

- interne/esterne all'Ente proponente;
- interne/esterne alla comunità di riferimento;
- interne/esterne alle dinamiche procedurali proprie dell'attività progettuale.

Forse, più che sulla prospettiva o sulla catalogazione, conviene tentare di affrontarne la sostanza, nella consapevolezza dell'impossibilità di esaurire

l'argomento in poche righe.

**Relazioni interne alla comunità locale:** ogni progetto, ancor più se promosso da un Ente Locale, nasce per dare risposte ad esigenze concrete, in questo caso del territorio interessato. Ecco allora che diviene imprescindibile il coinvolgimento degli *stakeholders* in esso presenti (es. partiti politici; operatori economici; ETS; associazioni, comitati, singoli cittadini) in tutte le diverse fasi dell'azione proposta, a partire dall'ideazione per poi giungere alla implementazione ed alla gestione; e questo sia per adempiere ad un doveroso obbligo di informazione, sia per suscitare un'ampia partecipazione, sia per costruire un consenso di cui non si può fare a meno.

**Relazioni interne all'Ente locale:** oltre che all'esterno dell'Ente, per poter dare concretezza effettiva ad una attività progettuale occorre costruire attraverso le relazioni una serie di condizioni necessarie anche all'interno del soggetto promotore, a diversi livelli. In primo luogo, a partire dalla fase iniziale dell'ideazione è indispensabile saper ricercare l'approvazione della parte politica; tale approvazione andrà poi esplicitata mediante atti formali come Deliberazioni di Giunta e testimoniata con la partecipazione anche personale ai momenti salienti della vita del progetto (presentazioni alla comunità e alla stampa, *kick off meeting* ed incontri successivi, eventi di restituzione finale). Successivamente, bisogna saper comporre ed organizzare il team di lavoro, individuando tra i e le dipendenti dell'Ente le risorse dotate delle competenze tecniche fondamentali per scrivere, gestire, comunicare e rendicontare il progetto, assicurandosi il loro coinvolgimento in prima persona nell'iniziativa e sviluppando la loro motivazione, ed eventualmente rivolgendosi all'esterno per reperire quelle professionalità che non sono già presenti. Infine, non si può tralasciare la collaborazione con gli altri uffici di service interni all'Ente (risorse finanziarie, tesoreria, giunta, personale, ecc.), che in momenti diversi potranno rivelarsi estremamente preziosi per la buona riuscita delle varie attività.

**Relazioni con il partenariato:** sempre più di frequente i soggetti finanziatori intendono promuovere la collaborazione tra EE.LL., e con essa il trasferimento di competenze e buone prassi, prescrivendo nei bandi la partecipazione da parte di più Autorità locali; questo è particolarmente evidente nell'ambito della progettazione europea, in cui la Commissione non soltanto dispone la presenza di attori provenienti da due o più Stati membri, ma addirittura si spinge a definire le caratteristiche dell'intera



compagine progettuale, indicando per esempio la presenza obbligatoria di Enti appartenenti a precise fasce di popolazione (per esempio città con più di 200.000 abitanti, o comuni tra i 20.000 e i 50.000, o ancora consorzi di comuni sotto i 10.000), a zone geografiche (grandi conurbazioni vs. zone rurali), a paesi con particolari caratteristiche socio-economiche (come gli Stati dell'ultimo allargamento ad Est). Di fronte ad un quadro di tale complessità diviene quindi strategica la capacità da parte dell'Ente locale proponente di disporre di relazioni ampie e diffuse con soggetti omologhi, in grado di attivare con rapidità in fase di redazione del progetto un partenariato solido ed affidabile capace poi di evolversi efficacemente durante l'implementazione delle varie attività previste. Questo è tanto più vero se si considera che, una volta ottenuto il finanziamento e sottoscritto il contratto con il finanziatore, il soggetto capofila rimane responsabile ultimo nei confronti della Commissione della corretta attuazione dell'azione finanziata, rispondendo anche per eventuali mancanze cagionate non dal proprio comportamento, ma dall'inerzia o dalla condotta non conforme degli altri partner; ecco quindi che l'esistenza tra i vari attori di relazioni consolidate, capaci di creare un clima di fiducia e di fattiva collaborazione, permette di minimizzare i malintesi e di far fronte con rapidità ed efficacia alle inevitabili difficoltà che puntualmente si verificano nel corso della realizzazione di una azione progettuale.

**Relazioni con il soggetto finanziatore:** quanto scritto più sopra a proposito del clima di fiducia e di fattiva collaborazione che in un progetto deve caratterizzare i rapporti interni al partenariato può essere riproposto relativamente alla relazione che va creata tra il soggetto finanziatore e l'Ente proponente, pur nella consapevolezza della peculiarità e della disparità insite nei rispettivi ruoli. Tale interazione deve essere improntata ad alcuni criteri di riferimento, tra i quali vanno obbligatoriamente citati il dialogo (il passaggio fluido e costante delle informazioni sull'andamento del progetto è una componente fondamentale del suo buon esito), la trasparenza (occorre non avere timore di condividere eventuali criticità; nel caso, è opportuno richiedere al finanziatore un supporto, dimostrandosi nel contempo propositivi riguardo a possibili correttivi) il coinvolgimento del *donor* (invitando i rappresentanti a partecipare agli eventi ufficiali del progetto, condividendo i post sui social, garantendo adeguata visibilità sulle pubblicazioni e sugli altri materiali prodotti, ecc.). In conclusione, occorre riconoscere che le relazioni, così come evidenziate

prima tra i diversi soggetti del progetto e nelle sue varie fasi, non sono ovviamente sufficienti per garantire la buona riuscita di una attività progettuale; deve però essere chiaro che l'idea migliore, o il budget più solido, senza essere supportati da interazioni solide ed efficaci non risultano altrettanto bastevoli.



### **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

Fondazione CRT (a cura di), [Guida all'Europa progettazione](#), 2021,



### **VIDEOLEZIONI**

Chicco S., [La progettazione europea](#)

La Grotteria R., [La progettazione europea](#)

## TERRITORI IN RELAZIONE: LA PSICOLOGIA PER LO SPAZIO COMUNE

Stefania BARZON

Se è vero che la capacità di favorire relazioni nelle comunità costituisce una delle funzioni fondamentali dei governi locali, è altrettanto vero che, in questo particolare frangente storico, tale funzione sta incontrando difficoltà impreviste, al punto da rendere necessaria una sua seria riconsiderazione tarata sui contesti attuali.

Contro la capacità di favorire relazioni giocano infatti vari elementi. I continui stati emergenziali (sanitari, ambientali, energetici, ecc.) che segnano, con sempre maggiore frequenza, la nostra epoca, costringono, non di rado, ad adottare provvedimenti restrittivi o, comunque, limitanti i comportamenti relazionali. Emblematiche, in tal senso, sono state le reiterate limitazioni alla mobilità durante la pandemia da Covid 19, che hanno inciso in maniera traumatica sulle relazioni in ambienti sociali chiave, come la scuola e il lavoro. Anche i mutamenti climatici, con gli eventi estremi che spesso comportano, inducono ad imporre limitazioni su spostamenti e sicurezza, che riducono, anche per le paure connesse, la portata relazionale nelle comunità. A tali condizioni emergenziali, occorre aggiungere la repentina trasformazione digitale degli ultimi cinque anni, che, se non opportunamente gestita, comporta rischi rilevanti di spersonalizzazione e isolamento, arrivando ad alterare in maniera significativa i rapporti tra persone e, per estensione, tra istituzioni e cittadini.

Ma non c'è solo questo a rendere problematica la creazione di relazioni. Le trasformazioni dell'organizzazione politica avvenute negli ultimi due decenni hanno visto un forte indebolimento dei corpi intermedi (p.es.: le Province) e degli elementi di maggiore prossimità verso i cittadini, come le Circoscrizioni e i Municipi nelle grandi città. Un indebolimento avvenuto spesso nel nome della semplificazione amministrativa e del risparmio, ma che ha avuto, quali effetti collaterali, una riduzione del confronto pubblico, un'accresciuta distanza tra Istituzioni e cittadini, e il conseguente affievolirsi del rapporto fiduciario tra questi due elementi: un insieme di cose che ha la sua evidenza maggiore nel venir meno, a tutti i livelli, della "partecipazione".

La prospettiva di avere, di qui a pochi anni, una società internamente parcellizzata e organizzata in maniera settoriale, poco comunicante e ancor meno interrelata, costituisce uno dei rischi sociali più urgenti a cui le politiche locali – quelle cioè più prossime ai cittadini – sono chiamate a scongiurare, se non vogliono abdicare a una delle loro funzioni più importanti. Ma come?

La complessità del momento storico richiede il ricorso a discipline, metodi, strumenti poco attenzionati dai governi locali. Accanto a competenze tradizionali, come quelle giuridiche ed economiche, la sociologia, l'antropologia e la psicologia, per esempio, offrono alle amministrazioni locali validi strumenti per misurarsi con le complessità delle comunità che governano.

### **Il contributo metodologico dell'analisi psicologica**

Il contributo metodologico che l'analisi psicologica può mettere a disposizione del governo dei territori non è scontato, né tanto meno fa parte del modo in cui si è abituati a pensare in questo ambito. Eppure la relazione e la capacità di stare in relazione è un tema centrale della psicologia, intorno a cui si snodano interventi diversi, che vanno dalla prevenzione, come nelle attività sulle *life skills* e sulle *interpersonal relationship*, agli interventi di vera e propria psicoterapia. A ben guardare, i territori sono abitati da persone e ciò che contraddistingue noi esseri umani come specie è proprio il fatto che siamo "esseri relazionali", da sempre e per necessità. Al di fuori di una relazione di accudimento, un neonato non potrebbe sopravvivere, né crescere, né vivere, tantomeno da adulto. Ecco qui, dunque, il legame tra governo dei territori e approccio psicologico: avere degli strumenti metodologici per osservare, creare e gestire le relazioni tra le persone permette di avere degli strumenti per governare consapevolmente i territori in cui quelle persone vivono, favorendo determinati comportamenti e conseguenze e disincentivandone degli altri.

Il contributo metodologico che in questo percorso di formazione si è scelto di proporre si articola su diversi piani:

- analizzare come la politica esplica la propria azione amministratrice, ponendo l'attenzione sul tipo di potere che si sta scegliendo di esercitare;
- rendere esplicita e consapevole la rappresentazione, molto spesso implicita, della popolazione a cui è rivolto un determinato intervento

pubblico e degli obiettivi che si vogliono raggiungere;

- valutare quali effetti può generare un certo intervento di politiche pubbliche sulla popolazione, analizzando gli aspetti psicologici e comportamentali che ha indotto e se sia stato, o meno, in grado di creare relazioni, evidenziando, nei casi negativi, quali distorsioni, abbiano impedito di raggiungere questi obiettivi.

Il metodo che è stato scelto per condividere e sperimentare questi strumenti metodologici è stato quello del workshop e del lavorare, appunto, in relazione, pensando e creando insieme, rielaborando gli stimoli sociologici proposti dal sociologo Filippo Barbera nel suo intervento *Le piazze vuote: spazi pubblici e cittadinanza*. In questa sede, invece, si vuole offrire al lettore alcuni spunti di riflessione teorica e pragmatica sull'analisi del tipo di potere che si può esercitare nel governare un territorio, a partire dall'analisi che John Kenneth Galbraith ha svolto nel suo testo *Anatomia del potere*.

### **Analisi del potere: il contributo di John Kenneth Galbraith**

John Kenneth Galbraith è stato un economista, funzionario e diplomatico canadese naturalizzato statunitense, che dalla Seconda guerra mondiale fino agli anni Sessanta del XX secolo ricoprì importanti incarichi politico-amministrativi negli Stati Uniti e fu tra i più celebri e influenti economisti del suo tempo, nonché critico della teoria capitalista tradizionale. La caratteristica del suo pensiero è quella di mantenere uno sguardo che intreccia l'economia alla sociologia, apportando contributi importanti come quello che nel testo *La società opulenta* (1959) mette in luce la riduzione del cittadino da persona con idee e valori a mero consumatore, generata dall'economia capitalista.

Nel suo saggio *Anatomia del potere*, Galbraith svolge un'analisi lucida e brillante per mettere a disposizione di tutti i cittadini, non solo dei politici, alcuni strumenti per leggere l'esercizio del potere, che accade ogni volta che qualcuno impone a qualcun'altro la propria volontà. «Poche parole vengono usate così spesso e con così poco bisogno apparente di riflettere sul loro significato come "potere", e così è stato in ogni età dell'uomo», afferma Galbraith. Il potere è, dunque, continuamente esercitato da tutti noi, a diversi livelli (in famiglia, sul lavoro, nella vita pubblica di un paese e sulla scena internazionale), ma raramente è lui stesso oggetto di riflessione. Nella società moderna l'esercizio del potere è inevitabile, nulla si compie

senza di lui; esso è una necessità sociale ma può anche essere un pericolo sociale. Proprio per questo, sottolinea l'autore, è necessario analizzarlo e, in particolare, analizzare la questione di COME la volontà è imposta, di COME l'acquiescenza degli altri è conseguita.

L'attenzione che l'autore porta al modo in cui il potere viene esercitato, al COME, è l'apporto di maggiore interesse in questa sede, proprio perché ci permette di acquisire strumenti di analisi, di riflessione e di azione utili a direzionare in modo consapevole le proprie decisioni nell'ambito delle politiche pubbliche, piuttosto che agire secondo schemi predeterminati ma senza una reale consapevolezza delle logiche implicate e delle dinamiche che ne conseguono.

L'analisi che Galbraith propone, con molto esempi concreti e attuali, ha reso celebre la cosiddetta "regola del tre": tre sono i modi di esercizio del potere e tre sono le fonti stesse del potere.

I modi di esercizio del potere identificati da Galbraith sono:

1. potere punitivo;
2. potere remunerativo;
3. potere condizionatorio.

Il *potere punitivo* e il *potere condizionatorio* hanno in comune il fatto che la persona che si sottomette ne è consapevole e che entrambi i poteri sono concreti e visibili. La differenza che passa tra i due è quella che passa tra compenso negativo e compenso positivo.

Il *potere punitivo* ha un rapporto con la punizione fisica, la detenzione e i diversi gradi in cui si può infliggere la sofferenza, ma include anche qualsiasi forma di azione ostile, o di minaccia di essa, come multe, sanzioni, biasimo verbale e ostentato disprezzo da parte delle altre persone o dell'intera collettività.

Il *potere punitivo* ottiene la sottomissione in cambio di un compenso positivo, in forma pecuniaria ma anche sotto forma di lode e valorizzazione. Così, per esempio, si assume che un buon lavoratore o chi lavora di più sia meglio remunerato e da questo deriva il fatto che la giusta graduazione dei compensi è una fra le questioni più dibattute nella società moderna.

Nelle società moderne si demarcano bene questi due poteri, poiché si ritiene il secondo molto più civile del primo. In realtà la differenza tra i due è marcata solo nelle società ricche, dove si è oltre al limite minimo della

sussistenza. Se pensiamo, per esempio, all'abolizione della schiavitù osserviamo come essa abbia significato la revoca del diritto di punire per costringere al lavoro e la sua sostituzione con un compenso positivo, il salario. In generale nelle società c'è stato un declino del potere punitivo in diversi ambiti (dei mariti verso le mogli, dei maestri verso gli alunni...), con una mitigazione della sua severità laddove esso persiste e uno sforzo per aumentare l'effetto del potere remunerativo soprattutto per fini socialmente auspicabili, tramite l'uso dell'incentivo, capace di rendere più efficace e motivante il premio per la sottomissione auspicata. I conservatori restano nostalgici nei confronti dell'applicazione del potere punitivo, espressione di un tempo passato che vogliono far rivivere. In tutti questi casi, un altro motivo sottende la sottomissione: essa rispecchia una forma di comportamento corretto, degno di stima, accettato e moralmente approvato, sostenuto da convinzioni quali: *si lavora perché si deve fare, non si delinque perché si è cittadini rispettosi della legge*.

Questi pochi esempi rendono già evidente come comprendere il tipo di potere esercitato sia molto difficile per la mancanza di casi puri: c'è un'intima mescolanza tra potere punitivo, potere condizionatori e la sottomissione perché la persona crede, o è stata persuasa, che quello sia ciò che è meglio per lui. Inoltre, così come lo sviluppo sociale ed economico ha portato le società a spostarsi dalla punizione fisica al premio pecuniario, così ora esse si stanno spostando sempre di più verso l'uso del *potere condizionatorio*.

La caratteristica del *potere condizionatorio* è il suo essere impalpabile. L'accettazione dell'autorità e la sottomissione alla volontà altrui diventano la priorità per chi si sottomette. Questo risultato può essere coltivato ad arte, in modo esplicito, come attraverso la persuasione e l'azione educativa, oppure in modo implicito, come accade attraverso la cultura, a cui ci si sottomette perché è "normale" e desiderato farlo. Il condizionamento esplicito sfuma nell'implicito, diventando qualcosa di ovvio in una certa organizzazione socio-culturale.

Per esempio, il potere della Chiesa si fonda sì sul timore di pene in questo e nell'altro mondo, e su benefici legati all'appartenenza all'organizzazione religiosa, ma soprattutto si fonda sulla fede. Lo stesso vale all'interno dell'esercito: i veri soldati sono devoti alla causa per la quale combattono.

Per questa caratteristica del potere condizionatorio e per la forza della

sottomissione che essa è in grado di esercitare, i politici moderni si dedicano alla coltivazione di un credo, di una fede politica.

Questo tipo di potere si fonda su un lavoro di continua persuasione per convincere il soggetto che un certo contesto sociale sia intrinsecamente giusto. La sua forma più esplicita nelle società moderne è quella della *pubblicità*. Ma essendo evidente ed esplicita, essa suscita spesso reazioni ostili e resistenza. Molto più socialmente rispettabile è, invece, lanciare una *campagna educativa*, che consente di far aderire la popolazione tramite un'azione educante percepita come più nobile.

Anche ai mass media è attribuita una forte funzione educativa, anche se spesso essi dicono solo di "informare". La componente del potere risulta, tuttavia, evidente nel fatto che c'è sempre molta tensione relativa all'accesso ai media da parte di chi esercita il potere politico.

Una volta avvenuto il condizionamento, la subordinazione alla volontà altrui si trasforma e viene ad essere considerata un prodotto del senso morale o sociale dell'individuo, parte del suo modo di sentire sul tema di ciò che è buono e giusto. Viene, quindi, interiorizzata e non più attribuita ad una fonte di condizionamento esterno.

Una forma molto raffinata di potere condizionatorio è quella elaborata negli ultimi decenni dagli esponenti di quella branca dell'economia definita economia cognitiva e sperimentale, sviluppatasi principalmente a partire dagli studi di Daniel Kahneman e Vernon Smith, entrambi premio Nobel per l'economia nel 2002, e poi nel 2008 dell'economista Richard H. Thaler, anche lui premio Nobel nel 2017 per il suo contributo all'economia comportamentale.

In particolare, in base alla teoria dei *nudge* (letteralmente significa "pungolo"), elaborata dall'economista Richard H. Thaler e dal professore di legge Cass R. Sunstein, usata in economia e nella psicologia comportamentale, ma ampiamente sfruttata anche nel marketing e nella politica, è possibile alterare il comportamento delle persone in modo prevedibile e indirizzarle verso la scelta desiderata sfruttando quelle distorsioni sistematiche (routine o abitudini) che influiscono sulle nostre decisioni e impediscono una valutazione imparziale delle opzioni disponibili. In questo modo si *spinge gentilmente* un individuo verso l'opzione considerata "migliore" (per quella persona o per la società), senza che le altre strade vengano esplicitamente escluse e senza che quella persona si



sentita limitata nella sua libertà. Questa è l'essenza del *nudging*, una "spinta gentile" ad agire, definita anche "paternalismo libertario": da un lato si presume di sapere che cosa sia meglio per un individuo o per la società, dall'altro lo si lascia libero di prendere anche scelte diverse.

Un esempio ci viene fornito dal lavoro di un gruppo di scienziati dell'Università di Cambridge che si sono chiesti quale strategia fosse più in grado di influenzare una scelta, se un divieto esplicito (potere punitivo), un'esortazione diretta (potere remunerativo/potere condizionatorio esplicito) o una "spinta gentile" (potere condizionatorio implicito) nella direzione desiderata, volendo ridurre l'impatto ambientale del cibo proposto nelle caffetterie dell'ateneo. Quello che hanno scoperto, è che per invogliare gli studenti a ridurre il loro consumo di carne non servono raccomandazioni plateali o disincentivi economici: è sufficiente raddoppiare le opzioni vegetariane nel menu. Con questo semplice intervento, la vendita di pietanze a base vegetale nelle mense dell'Università è cresciuta dal 41 al 79%. La ricerca pubblicata su PNAS è uno dei numerosi esempi riusciti di *nudging*, un incoraggiamento dolce e non esplicito verso una determinata opzione, ottenuto attraverso un intervento nell'architettura della scelta, ossia cambiando la modalità in cui viene posta la domanda.

Un altro esempio classico è la scelta nei software per il prelievo negli sportelli del bancomat di inserire il pulsante per la richiesta dello scontrino alla sinistra dello schermo, poiché per la maggior parte degli utenti destrimani risulta più scomodo premere "stampa", e/o colorare di verde la scelta più desiderabile associandola implicitamente ad una "azione green". Il risultato è un enorme risparmio in termini di inchiostro e carta utilizzati.

In conclusione si può affermare che esistono tre condizioni che definiscono gli interventi che rientrano sotto il cappello della "spinta gentile": riguardano situazioni in cui le scelte individuali producono effetti collaterali indesiderati e negativi, mirano a indirizzare le persone verso la scelta migliore senza limitare le loro opzioni di scelta e sono ispirati dai risultati dello sperimentalismo comportamentale, indirizzandosi a distorsioni ed euristiche e facendo leva sui meccanismi del sistema irrazionale ed intuitivo che caratterizza la nostra capacità di prendere decisioni, accanto al sistema razionale. Naturalmente, anche l'approccio dei *nudge* non è esente da critiche. La principale è probabilmente quella che li dipinge come semplici interventi di contorno, incapaci in fin dei conti di rispondere alle vere grandi sfide del *welfare*, della povertà e della disuguaglianza che la società di

oggi si trova ad affrontare.

Per tornare all'analisi di Galbraith, la complessità dell'analisi del potere sta proprio nel fatto che all'interno dei regimi democratici tutti e tre i tipi di poteri sono utilizzati e che ciò che fa la differenza risiede nel dosaggio con cui i tre poteri sono utilizzati e nella misura in cui lo stato si riserva in modo esclusivo l'uso del potere condizionatorio.

Accanto ai tipi di potere, Galbraith analizza le fonti del potere, individuandone tre:

1. la personalità
2. la proprietà
3. l'organizzazione

La *personalità* è legata tradizionalmente al potere punitivo. Nelle comunità moderne, tuttavia, essa è associata al potere condizionatorio perché la personalità usa la persuasione per ottenere la sottomissione, esercitando la leadership. Un fenomeno moderno è quella della personalità di sintesi, cioè costruita, per cui al capo di un'organizzazione sono attribuiti i tratti che sembrano appropriati al potere che egli esercita, ma, scissa dall'organizzazione, la personalità così costruita si dissolve e l'uomo svanisce nell'ombra. In un modo o nell'altro la personalità cerca il supporto dell'organizzazione per esercitare il proprio potere.

La *proprietà* è legata al potere remunerativo. Un tempo ciò che la persona ricca voleva, ricevendo prestigio dalla proprietà, era considerato giusto e gli dava accesso diretto al potere condizionatorio. Oggi, invece, la persona ricca per esercitare tale influenza si deve rivolgere ad un'agenzia di relazioni pubbliche, finanziare un uomo politico che rifletta le sue idee oppure scendere lui stesso in politica per convincere gli elettori. Questa è la manifestazione corrente più visibile del potere derivante dalla proprietà, accanto a quella del potere remunerativo attraverso il pagamento dei lavoratori.

L'*organizzazione* è legata al potere condizionatorio. Essa implica che i partecipanti siano sottomessi ai fini dell'organizzazione, in vista di qualche obiettivo comune che di solito comporta che si debba ottenere la sottomissione di individui estranei all'organizzazione stessa. Il potere, che un tempo nelle aziende e nello stato emanava dalla proprietà e dai mezzi finanziari, oggi deriva dal coordinamento degli individui in struttura, dalla burocrazia. L'organizzazione come fonte di potere presenta tre

caratteristiche. La prima è la *simmetria biunivoca*: l'organizzazione ottiene la sottomissione esterna ai propri fini solo quando la ottiene all'interno. La sua forza ed efficacia dipendono dalla profondità e dalla certezza della sottomissione interna. Nulla indebolisce il potere esterno di un ente di uno stato quanto un'espressione indisciplinata di un dissidio interno e da qui deriva la lotta per reprimerlo. La seconda caratteristica è che un'organizzazione è forte quando può accedere a tutti e tre i poteri. La terza è relativa al rapporto tra il potere e il numero dei fini per cui si chiede la sottomissione. Con l'eccezione dello stato, infatti, tanto più disparati sono i fini dell'organizzazione tanto più debole essa risulta nell'ottenere la subordinazione a ciascuno. Un esempio lo vediamo nella debolezza del partito politico odierno che si pone molte fini, mentre, all'opposto, vediamo la forza di un gruppo d'interesse che combatte/appoggia un singolo tema (aborto, diritti delle donne...). Tali gruppi sono efficaci proprio perché i loro membri possono essere d'accordo su un tema e non esserlo su tutto il resto. Così la sottomissione interna è funzionale al potere esterno.

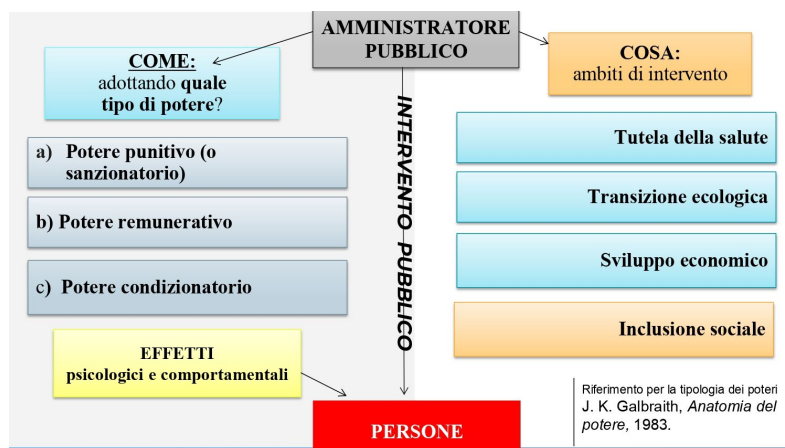
Mi sembra interessante notare come generalmente quando un tipo di potere è usato all'interno di un'organizzazione, esso è usato anche all'esterno.

Di grande interesse nel funzionamento di una società o di un'organizzazione è quella che Galbraith chiama "dialettica del potere", ovvero il modo in cui si reagisce e si resiste all'esercizio del potere. La società moderna è di fatto in equilibrio, più o meno, tra coloro che esercitano il potere e coloro che vi si oppongono. La prima reazione di chi si confronta con l'esercizio di un potere non voluto dovrebbe essere quella di cercare la sua dissoluzione, di ridurlo o di prevenirne l'esercizio. La gente però generalmente risponde cercando di costituire una posizione di potere contrapposta, non necessariamente di uguale entità. Per questo la simmetria nella dialettica del potere è la regola generale e per questo si possono creare delle situazioni di totale immobilità nelle dinamiche sociali e politiche. Esistono, tuttavia, esempi di contropotere la cui efficacia dipende dall'asimmetria: Gandhi, per esempio, oppose al governo britannico la sua personalità e una notevole organizzazione, ma invece di mettere un potere punitivo contro un altro (esercito contro esercito) oppose un movimento basato sulla non violenza, sulla resistenza passiva e sulla disobbedienza. Grazie allo spiazzamento che questo determinò nel governo britannico, il movimento di Gandhi portò il paese verso un cambiamento epocale. Lo stesso fece

Martin Luther King, opponendo alle provocazioni della polizia una resistenza non violenta.

Questi casi nella loro straordinarietà, ci insegnano che un'analisi dei poteri coinvolti, delle fonti a disposizione e dei mezzi a disposizione, anche quelli meno scontati, può permettere di uscire da dinamiche di scontro simmetrico e da quelle logiche di polarizzazione che sempre più spesso paralizzano la società e mettono in scacco le dinamiche sociali. Una buona analisi degli effetti desirati e del tipo di relazioni che si vogliono favorire può portare a creare interventi pubblici che generano relazioni virtuose, basate sulla cooperazione più che sulla competizione, sulla creazione di luoghi comuni invece che sullo svuotamento dello spazio pubblico, sulla interazione e sullo scambio piuttosto che sull'isolamento sociale e sulla gestione dell'emergenza.

### L'analisi psicologica del potere applicata al governo locale: schema visivo riassuntivo.





### **BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

Barbera F. (2023), *Le piazze vuote: ritrovare gli spazi della politica*, Laterza, collana Anticorpi

Galbraith J. K. (1983), *Anatomia del potere*, Ed. Mondadori

Galbraith J. K.(1958), *La società opulenta*, Edizione di Comunità, collana DNA



### **VIDEOLEZIONI**

Barzon S., *L'analisi psicologica al servizio delle Amministrazioni locali*



# SCHEDE





# LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Marco SISTI

## 1. Cosa si intende per valutazione?

Possiamo definire "valutazione" la produzione sistematica di informazioni per dare giudizi, o farsi un'opinione, su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle.

In estrema sintesi, la valutazione è



La **valutazione** (non solo delle politiche) è sempre un processo che comporta la **costruzione di un sistema di relazioni tra diverse persone**.

Spesso si confonde la valutazione con il pronunciamento di un giudizio, ma quello è solo un momento, un passaggio, all'interno di un percorso che solitamente coinvolge una pluralità di attori: chi promuove la valutazione, chi la chiede, chi ne ostacola la realizzazione, chi la usa per decidere, chi la usa per legittimare la propria azione, chi la progetta, chi raccoglie le informazioni necessarie a realizzarla, chi viene osservato da chi realizza la valutazione, chi viene intervistato, chi è interessato agli esiti della valutazione, chi informa il pubblico, chi argomenta contro gli esiti della valutazione, chi ne sopporta le conseguenze decisionali.

In questo contributo ci soffermeremo sia sulle **funzioni relazionali della**

**valutazione** (fino all'apporto che può offrire a migliorare il livello di democrazia della società), sia sulla valutazione di politiche che mirano (più o meno direttamente) a **migliorare le relazioni all'interno della società**.

## 2. Cosa significa valutare (gli effetti) di una politica?

Di seguito, una veloce introduzione e qualche esempio.

Cosa è una "politica pubblica"? Possiamo definire "politica pubblica" lo sforzo consapevole, condotto da parte di attori pubblici, di affrontare un certo problema collettivo.

*Una politica pubblica è l'insieme delle azioni [...] in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo [...] che sia generalmente considerato di interesse pubblico*

Bruno DENTE, *Le politiche pubbliche in Italia*,  
Bologna, Il Mulino, 1990, p. 15.

Per spiegare meglio a cosa ci riferiamo possiamo usare la metafora della **politica pubblica come terapia**.

### Alcuni esempi di lettura di una politica pubblica come terapia

LA PATOLOGIA (il problema collettivo)	LA TERAPIA (la politica pubblica)	I POTENZIALI BENEFICIARI	UNA POSSIBILE MISURA DEL SUCCESSO DELLA POLITICA
Disoccupazione in seguito a licenziamento collettivo	Sgravi fiscali per chi assume lavoratori licenziati	Lavoratori licenziati	Riduzione della durata della disoccupazione
Incidenti sulle strade	Patente a punti	Automobilisti e loro passeggeri	Riduzione del numero di decessi per veicolo circolante
Infortuni sul lavoro	Norme di sicurezza sul luogo di lavoro	Lavoratori a rischio	Diminuzione del tasso di infortuni
Istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti	Servizio di assistenza domiciliare	Anziani non autosufficienti	Riduzione dei ricoveri in casa di riposo

Disoccupazione tra i giovani senza titolo di studio	Formazione professionale	Giovani disoccupati	Aumento della probabilità di trovare un lavoro qualificato
Difficoltà di accesso al credito da parte dei giovani	Sostegno all'imprenditoria giovanile	Giovani aspiranti imprenditori	Aumento delle imprese create da giovani

Per valutare gli effetti di una politica pubblica occorre avere chiare le seguenti cose:

### a) Effetto SU cosa?

Quali sono le caratteristiche (osservabili) della popolazione su cui la politica interviene, che meglio rappresentano i comportamenti o le condizioni che la politica intende modificare? Si tratta di individuare **“variabili-risultato”** (*outcome variables*) che descrivano, nel modo migliore possibile, il problema su cui la politica intende incidere in modo positivo

### b) Effetto DI cosa?

È necessario individuare una “variabile-trattamento”, che nella sua forma più semplice sarà una variabile dicotomica (SI/NO) e rappresenterà l'assenza-presenza del trattamento, o meglio l'esposizione o non-esposizione dei membri della popolazione ad un certo trattamento. Tenete a mente la metafora della terapia: **ogni politica nasce per “curare” una certa malattia sociale**. Per capire quali sono gli effetti è dunque importante stabilire qual è l'esatto protocollo di cura sottoposto a valutazione.

### c) Definizione di effetto

Usando questo linguaggio, possiamo ridefinire l'effetto di una politica come: *il cambiamento della variabile-risultato attribuibile in senso causale alla variabile-trattamento*.

L'effetto è sempre una differenza.

**Effetto = differenza tra il valore osservato nella variabile-risultato dopo l'attuazione della politica (FATTUALE) e il valore che si sarebbe osservato in assenza della politica (CONTROFATTUALE)**

#### 4. Il controfattuale

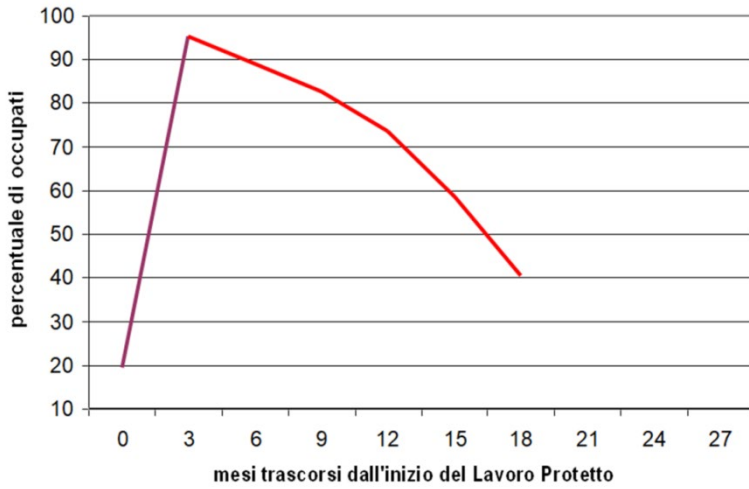
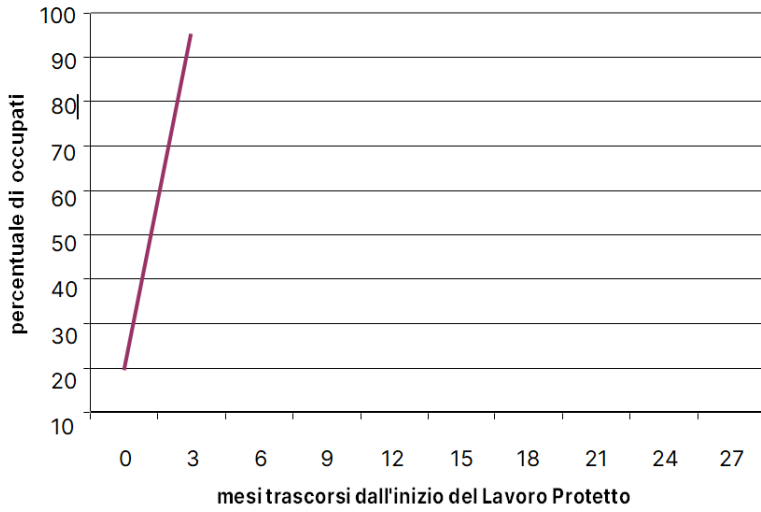
L'idea del controfattuale non appartiene solo alla valutazione. Per capire il controfattuale, proponiamo un esempio classico di valutazione degli effetti mediante confronto tra ciò che si osserva e ciò che "sarebbe successo (senza)".

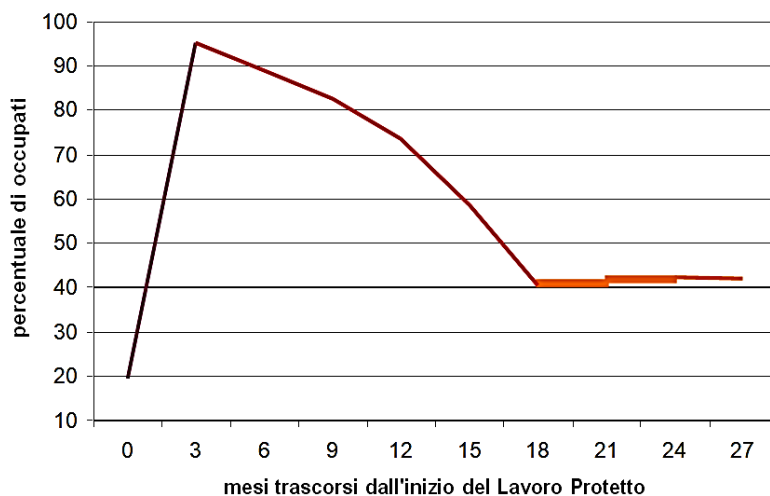
##### **National Supported Work Demonstration (1974-79)**

*Supported Work* significa "lavoro protetto". Utilizzato tradizionalmente per i disabili, all'inizio degli anni '70, viene proposto negli Stati Uniti come politica attiva per il reinserimento lavorativo di soggetti fortemente emarginati dal mercato del lavoro (in particolare ex-detenuti, ex-tossicodipendenti, giovani *drop-out* dell'obbligo, beneficiari cronici di sussidi di povertà).

- **La domanda sugli effetti.** Prima di generalizzare il *Supported Work*, ci si chiede: il lavoro protetto (come politica attiva del lavoro) è efficace nell'aumentare le *chance* di reinserimento lavorativo di questi soggetti?
- **La *demonstration* (esperienza pilota).** In 14 località degli Stati Uniti altrettante organizzazioni no profit operanti sul territorio (sorta di cooperative di tipo B) vengono incaricate di organizzare "laboratori di lavoro protetto" per pulizia di edifici, incarichi di sorveglianza *day care* (asili nido), piccola edilizia.
- **Selezione dei partecipanti.** I partecipanti sono inviati a questi laboratori da assistenti sociali, centri di disintossicazione, *welfare offices* e altre strutture di assistenza. Tra il marzo 1975 e il dicembre 1978 circa 10.000 persone sono impiegate nei 14 laboratori di lavoro protetto. La durata normale massima dell'esperienza è dodici mesi, con punte occasionali fino a 18 mesi. La permanenza media è di circa sette mesi. Dopo la conclusione dell'esperienza i partecipanti, se vogliono, sono aiutati a trovare lavoro nel mercato del lavoro regolare.

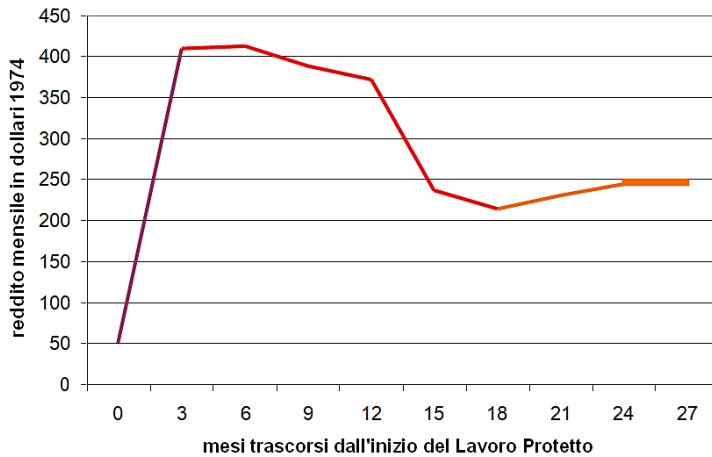
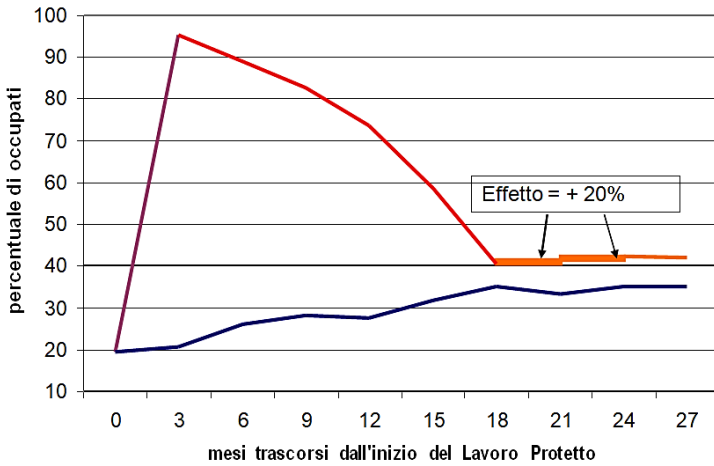
**Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni**

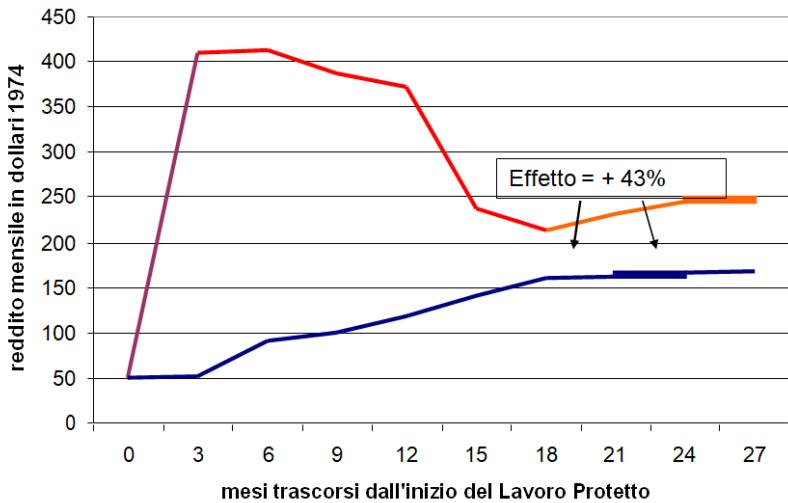
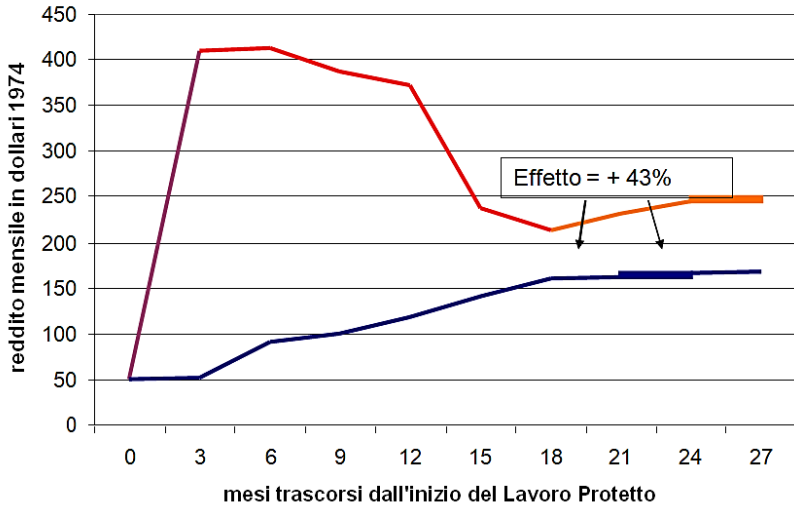




- Selezione dei non partecipanti.** Le 10.000 persone impiegate nei laboratori di lavoro protetto non erano tutte quelle inviate dalle strutture assistenziali. Ne sono state inviate circa 3.400 in più, che sono state escluse mediante sorteggio. Il campione per la valutazione è costituito da 3.200 trattati (sui 10.000) e da 3.400 del gruppo di controllo (divisi poi nei quattro gruppi target). I membri di entrambi i gruppi sono intervistati ogni 9 mesi per ricostruire la loro storia lavorativa.

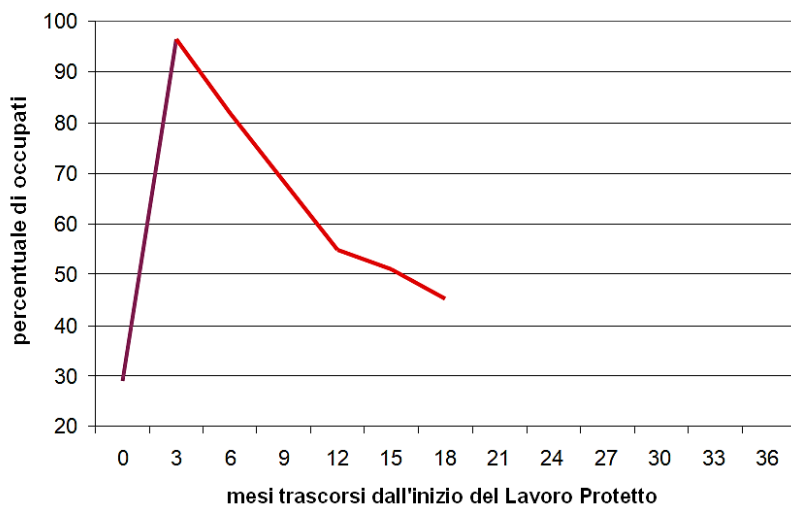
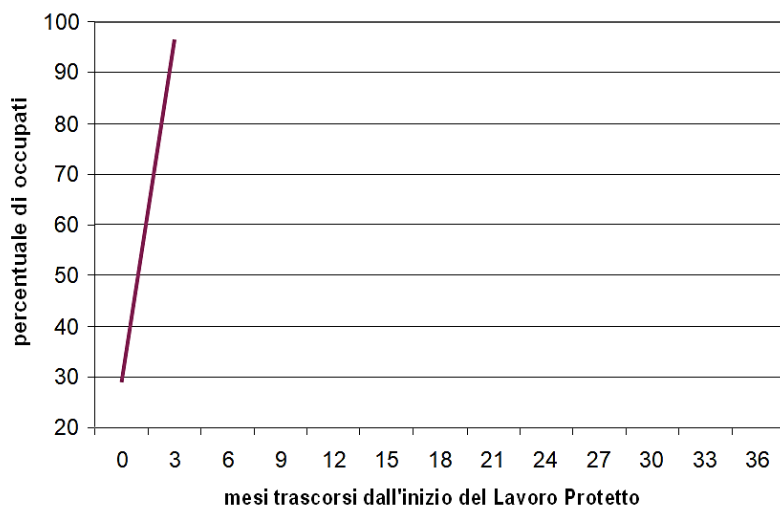
### Donne dipendenti dal sussidio di povertà + 3 anni

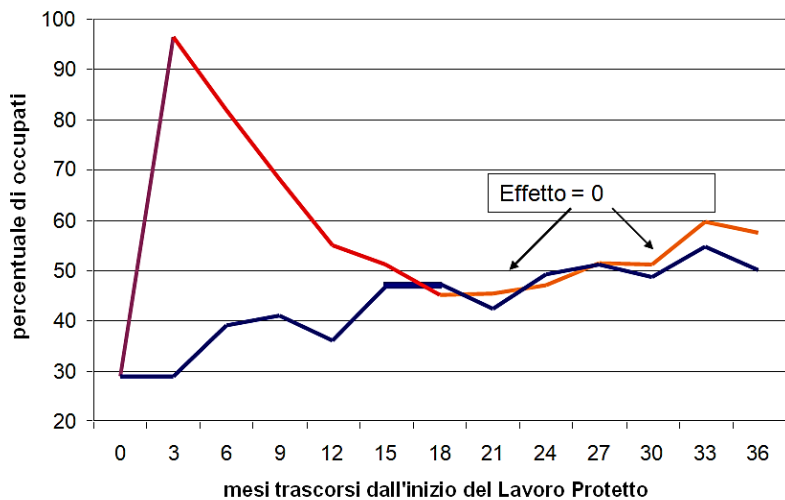
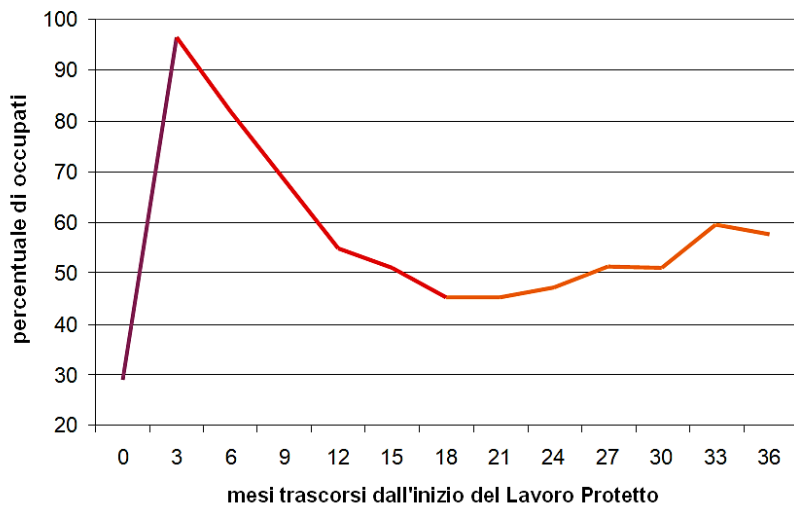


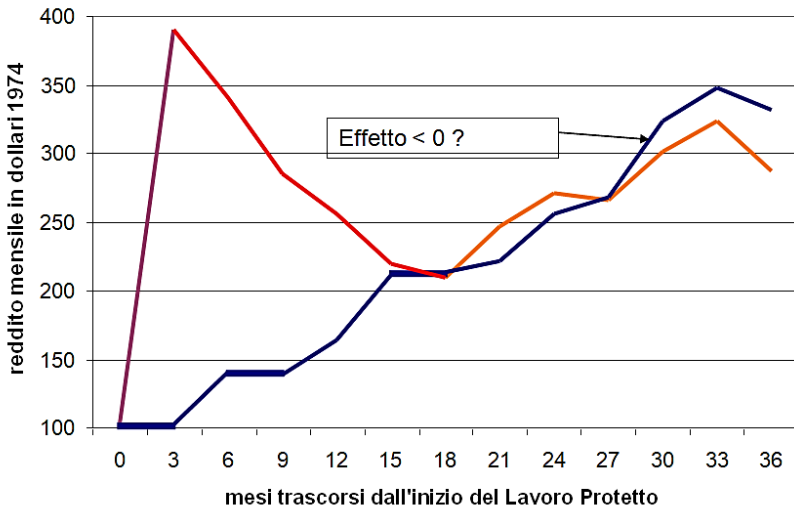
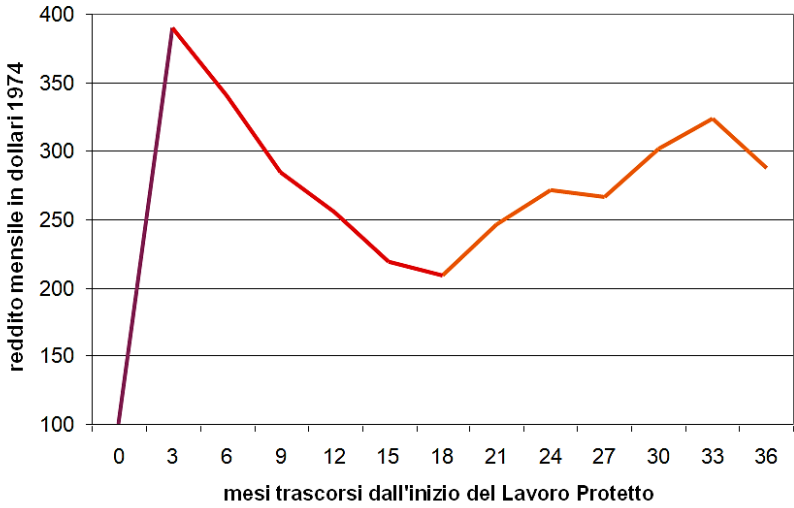




### Giovani drop-out della scuola dell'obbligo







Tuttavia, occorre tenere anche presente che tasso di occupazione e reddito **non** sono le uniche variabili-risultato considerate per i giovani. La tabella sottostante, riferita sempre al *National Supported Work Demonstration*, presenta al riguardo dati molto significativi.

	<b>gruppo di controllo</b>	<b>gruppo di trattati</b>	<b>differenza</b>	
<b>% con arresti</b>	<b>39,3</b>	<b>30,5</b>	<b>-8,8*</b>	
<b>% con arresti per rapina</b>	<b>13,0</b>	<b>9,9</b>	<b>-3,1</b>	
<b>% con arresti per droga</b>	<b>4,9</b>	<b>5,8</b>	<b>0,9</b>	
<b>% condannati</b>	<b>23,6</b>	<b>19,6</b>	<b>-4,0</b>	
<b>% incarcerati</b>	<b>28,0</b>	<b>17,8</b>	<b>-10,2**</b>	
<b>settimane in carcere</b>	<b>10,2</b>	<b>5,4</b>	<b>-4,8**</b>	

# PERCHÉ E COME COSTRUIRE RELAZIONI LADDOVE MANCANO?

Marco SISTI

## 1. L'attenzione crescente nei confronti della solitudine come fenomeno sociale da contrastare

*Anyone can be lonely, but some groups tend to be lonelier than others. The young is the loneliest generation, followed by the oldest. Those on a low income or who are unemployed are also more likely to be lonely and there are some differences in levels of loneliness among different ethnicities, especially in workplace. People of colour are more likely to feel lonely at work; to feel less seen and less heard [...]. [During the pandemic] it was also a particularly difficult time for new mothers, who were not able to form supportive networks as they could before the pandemic.*

Noreena Hertz, *Il secolo della solitudine. L'importanza della comunità nell'economia e nella vita di tutti i giorni*, Il Saggiatore, Milano 2021

La **povertà relazionale** è la discrepanza tra la quantità e la qualità delle relazioni sociali che una persona possiede rispetto a quelle di cui ha bisogno.

La povertà relazionale non coincide con il vivere da soli, anche se spesso il vivere isolati comporta una sensazione di isolamento. La solitudine riguarda il numero, la qualità delle connessioni sociali di una persona e, soprattutto, la percezione che ha su queste relazioni.

Per misurare la solitudine non è sufficiente contare il numero degli amici o dei legami, ma occorre verificare quanto queste connessioni siano soddisfacenti per ciascuno, quanto il sentimento di solitudine sia forte e persistente nel tempo.

## 2. Qual è la situazione della povertà relazionale in Italia?

La fotografia della solitudine in Italia nel **2018** era la seguente.

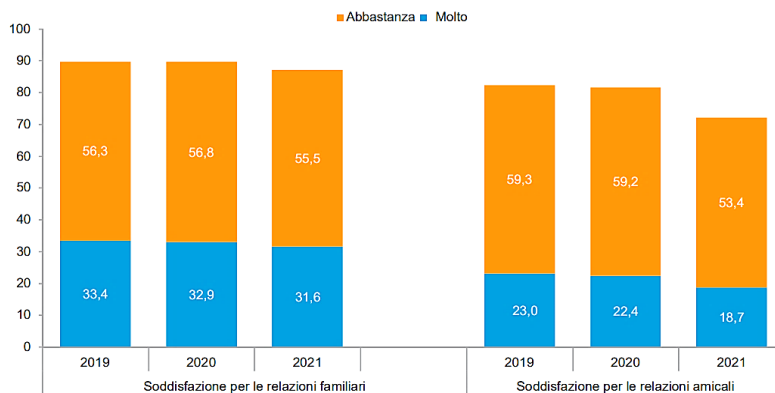
L'11,9% di chi viveva in Italia dichiarava di non avere qualcuno con cui parlare dei propri problemi personali, contro una media europea del 6%. In Francia si registrava una situazione addirittura peggiore.

Mettendo in relazione questo valore con quello relativo alla quota di persone a rischio di povertà si osservava come l'aumento su un indicatore si accompagnava dall'aumento sull'altro. Il 13,2% degli italiani over 16 dichiarava di non avere una persona alla quale chiedere aiuto. È la percentuale più alta a livello continentale, con un valore medio che si attesta al 6%. Nel confronto tra Paesi, all'aumentare dell'età mediana, aumentava anche il senso di solitudine.

**Popolazione più anziana, quindi popolazione più sola.** C'è però un elemento che sembrava invece correlare negativamente con la solitudine. Nel senso che, quando cresceva, riduceva la quota di persone che si dichiaravano sole. Si tratta del **titolo di studio**.

Nel **2021**, durante la **pandemia** della Covid19, si assiste ad un peggioramento dei livelli di soddisfazione, in particolare verso le relazioni amicali. In due anni la popolazione che si dichiara molto o abbastanza soddisfatta delle relazioni amicali scende di dieci punti percentuali, toccando il valore più basso registrato dal 1993 (72,1%). La diminuzione è più accentuata tra i più giovani e risente della frequenza degli incontri. Meno ci si incontra, più si è insoddisfatti.

**Figura 1. Persone di 14 anni e più che si dichiarano molto o abbastanza soddisfatte delle relazioni familiari e amicali. Anni 2019, 2020 e 2021. Valori percentuali**



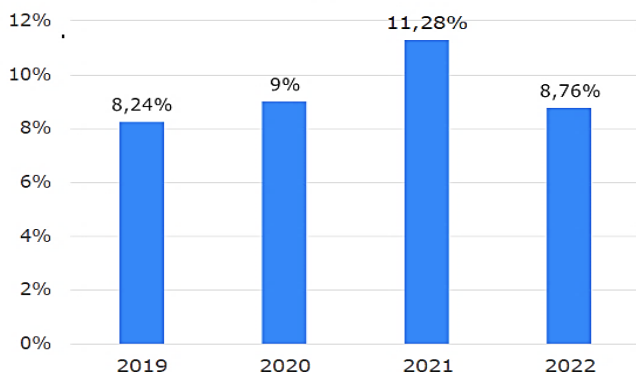
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

## La percezione della solitudine come problema collettivo

In media negli ultimi quattro anni circa il 9% dei piemontesi colloca la solitudine tra i primi due problemi sociali che li preoccupano maggiormente. Ogni anno la classifica cambia, soprattutto in vetta: nel 2022 il cambiamento del clima (23%), nel 2021 la difficoltà nel trovare lavoro (27%), nel 2020 e nel 2019 l'inquinamento (30% e 27%). In coda: degrado del paesaggio (6%), immigrazione e razzismo (7%).

**Tabelle** tratte da **Indagine sul Clima d'Opinione, IRES Piemonte, 2022.**

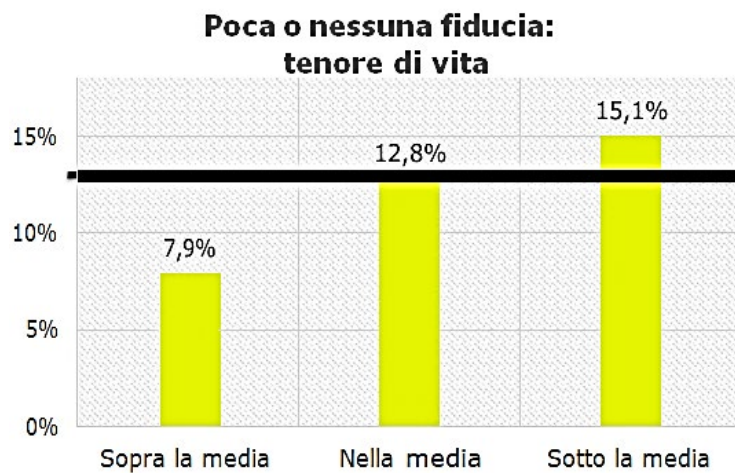
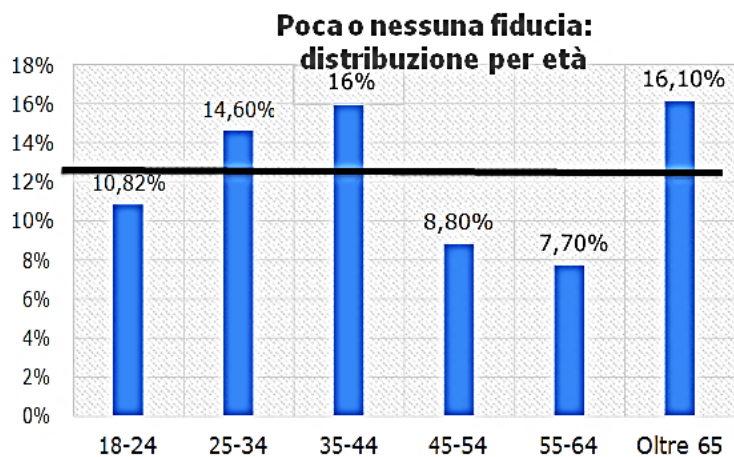
- **Solitudine e difficoltà nei rapporti umani**



- **Il livello di fiducia nei confronti del prossimo (2022)**

Domanda: «Di fronte alle difficoltà della vita, quanta fiducia le danno i suoi amici?»

In media quasi il 13% dei piemontesi dichiara di riporre poca o nessuna fiducia negli amici. Nei tre anni precedenti la situazione era ancora peggiore, fino a sfiorare il 20%.

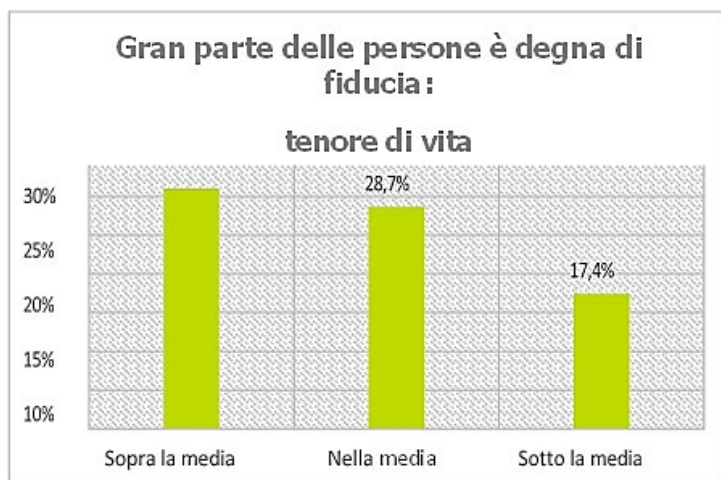
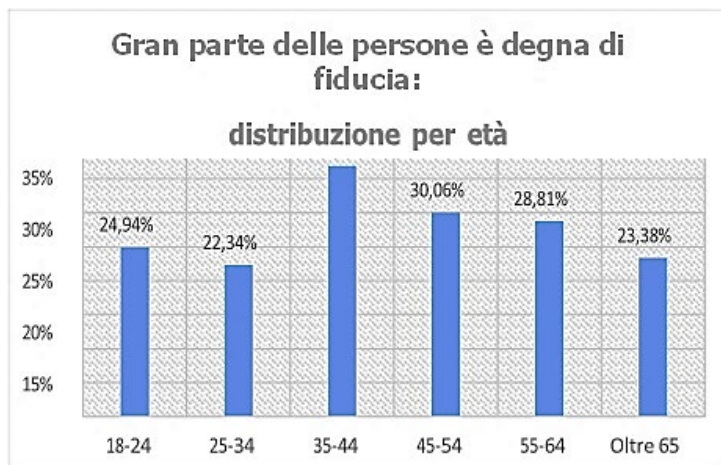




- **Il livello di sfiducia nei confronti del prossimo (2022)**

Domanda: «In generale, lei pensa che ci si possa fidare della maggior parte della gente?»

In media circa il 27% dei piemontesi ritiene che gran parte della gente è degna di fiducia. Tutto il resto della popolazione ritiene che bisogna stare molto attenti.

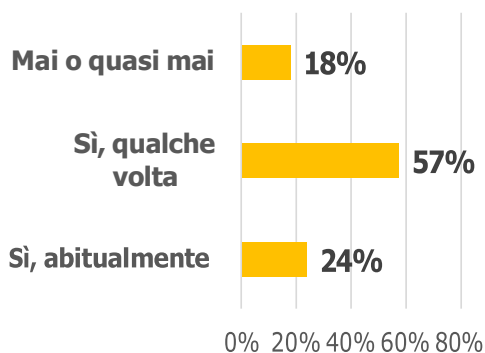


- **I rapporti di vicinato (2022)**

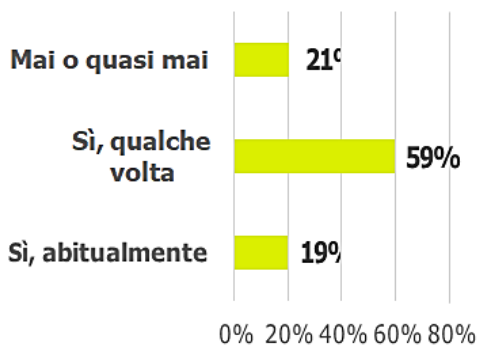
Domanda: «*Nei suoi rapporti di vicinato, le capita di... ?*»

Una persona su quattro dichiara di parlare abitualmente con i vicini. Circa una persona su cinque dichiara di non parlarci mai e di non scambiarsi mai favori con loro.

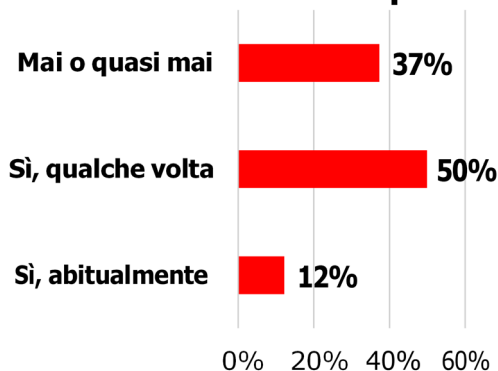
### Parlare con i vicini



### Scambiarsi dei favori



## Trascorrere del tempo



### 3. Cosa fare? Disegnare nuovi interventi: contrastare o prevenire? Come progettare il cambiamento auspicato nelle relazioni?

Occorre innanzitutto imparare a ricostruire la particolare "teoria del cambiamento" che motiva l'esistenza di una politica pubblica.

*Politiche e programmi sono ipotesi. Questo è ciò che essi sono e questo è il modo in cui dovrebbero essere trattati. Essi sono asserzioni nella forma "se...allora" il cui valore di verità non è stato ancora determinato. Essi appartengono alla classe delle assunzioni non verificate e non possono essere accettate come valide a priori. Un programma non è un fatto e perciò porta con sé un'elevata probabilità di errore (Landau, 1973).*

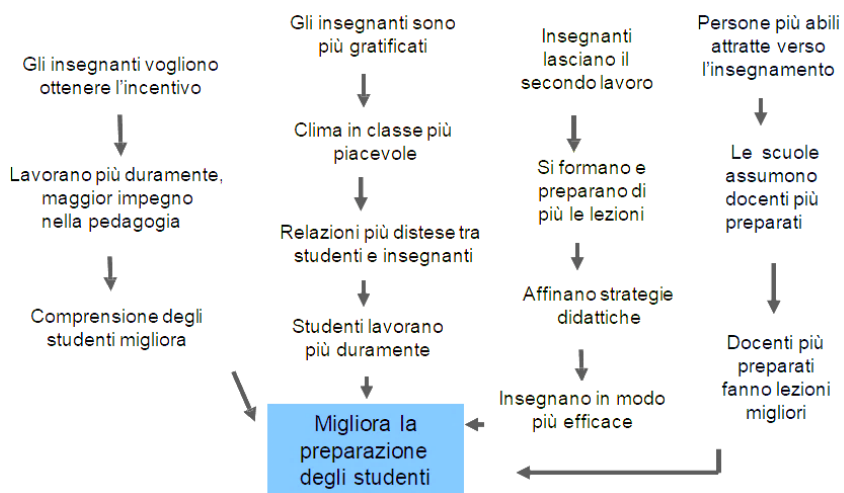
Occorre pertanto riprendere il principio del *trial and error*. Del resto, la politica pubblica non è altro che una teoria, e la valutazione è il suo test di verifica. E per organizzare una buona valutazione occorre comprendere i "presupposti teorici" sui quali la politica è costruita.

Ma cosa si intende per teoria? L'insieme di convinzioni ed intenzioni che la formulazione di una certa politica presuppone. Essa identifica le risorse, le attività e i risultati attesi di un programma d'intervento pubblico e individua la catena di nessi causali che lega tali elementi.

Ecco un esempio concreto legato alla scuola. Non basta che diamo alla scuola i docenti che mancano all'appello. Dobbiamo anche fare uscire i docenti dal grigiore dei trattamenti indifferenziati. Per fare questo è però necessario ripensare alle carriere dei docenti per introdurre elementi di

differenziazione basati sul riconoscimento di impegno e meriti, oltre che dagli anni trascorsi dall'immissione in ruolo. Occorre, quindi, prima di ogni altra cosa, un nuovo status giuridico dei docenti che consenta incentivi economici basati sulla qualità della didattica, la formazione in servizio, il lavoro svolto per sviluppare e migliorare il progetto formativo della propria scuola. Premiare, dunque i docenti più bravi e più impegnati con incentivi economici, ipotizzando di suscitare le seguenti risposte comportamentali:

Nell'esempio precedente sono state dunque enfatizzate le risposte comportamentali dei soggetti coinvolti dell'implementazione della politica (in particolare dei "destinatari").



Ma nel disegno di una legge, di un intervento sociale o di una politica vengono anche formulate ipotesi sulle attività necessarie ad ottenere tali risposte. L'assunto è che le attività siano eseguite nel modo previsto. Spesso però non esiste una previsione esatta sull'attività da erogare.

**4. Disegniamo insieme una politica pubblica tesa a costruire relazioni tra le persone (e in modo tale che possa essere valutata) con una *check-list* per delineare la teoria del cambiamento**

Ecco di seguito le **cinque domande utili** per disegnare la teoria del cambiamento:

1) *Che cosa dovrebbe cambiare rispetto alla situazione attuale?*

Serve a descrivere il problema che si vuol affrontare e a chiarire le particolari dimensioni aggredibili.

2) *Quali strumenti per produrre il cambiamento desiderato?*

Serve a definire la soluzione che si vuol adottare per affrontare il problema? Effetto di cosa?

3) *Quali azioni compongono la strategia d'intervento?*

Serve a far emergere i meccanismi causali che compongono la teoria del cambiamento.

4) *Qual è la popolazione target della politica?*

Serve a spiegare chi dovrebbe reagire all'intervento e quali sono i comportamenti che si vogliono stimolare. Effetto tra chi?

5) *Quali risultati ci si aspetta di osservare?*

Serve a identificare gli *output* (le realizzazioni) e gli *outcome* (gli esiti) della politica... Effetto su cosa?



# LA PROGETTAZIONE EUROPEA

Rosalba LA GROTTERIA

## 1. Che cosa è la progettazione?

Ecco alcune possibili definizioni di progettazione:

- a) la capacità di pianificare i cambiamenti;
- b) la capacità di immaginare attraverso quali strategie si possono attuare i cambiamenti.

Più complessivamente, per progettazione si intende l'insieme delle fasi di pianificazione e programmazione di un insieme di attività che porteranno a un risultato atteso, il quale potrà essere raggiunto in maniera totale, parziale, o anche essere mancato.

**Europrogettazione** è un neologismo coniato nel 1998, entrato ormai da anni nell'Enciclopedia Treccani: *attività di ideazione, definizione formale e gestione tecnico-amministrativa di progetti di sviluppo sociale adatti a ricevere contributi dall'Unione Europea, svolta per conto di associazioni senza fini di lucro, imprese, istituzioni ed enti pubblici e privati.*

Con questo termine ci riferiamo a tutte quelle attività dedicate all'ideazione, alla stesura e alla presentazione di un progetto in risposta a un bando emanato nel quadro di un programma europeo.

La logica della progettazione è:

- a) tenere sotto controllo i fattori in gioco;
- b) garantire riproducibilità;
- c) scomporre i processi (azioni e attività).

## 2. Perché progettare?

Ci sono **tre ottime ragioni** e **tre pessimi motivi** per farlo.

I tre buoni motivi per progettare sono:

- 1) per ottenere finanziamenti;
- 2) per trasformare un sogno in azione;
- 3) per trovare le risposte più adatte ad ogni specifica situazione.

A questi, possono aggiungersi altri motivi, quali:

- 4) per lavorare in modo non occasionale o episodico;

- 5) per lavorare in gruppo, sia nella fase ideativa che in quella operativa;
- 6) per verificare i risultati raggiunti;
- 7) per contenere l'emergenza;
- 8) per fornire pubblicamente una rendicontazione sull'operato del singolo e del gruppo.

Viceversa, i tre pessimi motivi per progettare sono:

- 1) per ottenere finanziamenti (!);
- 2) per rispondere a un bando;
- 3) per rispondere a sollecitazioni esterne.

### 3. Che cosa è un progetto?

*Un progetto è un'impresa complessa, unica e di durata determinata, rivolta al raggiungimento di un obiettivo chiaro e predefinito mediante un processo continuo di pianificazione e controllo di risorse differenziate e con vincoli interdipendenti di costi, tempo e qualità.*

(R.D. Archibald, *Project management. La gestione di progetti e programmi complessi*, Franco Angeli, Milano, 2004)

Un progetto è un'impresa complessa, unica e di durata determinata, rivolta al raggiungimento di un obiettivo chiaro e predefinito mediante un processo continuo di pianificazione e controllo di risorse differenziate e con vincoli interdipendenti di costi, tempo e qualità. Nel caso di un progetto europeo, esso è in risposta a un *bando* emanato nel quadro di un *programma europeo*.

Le **domande chiave** di un progetto sono:

- **Perché:** definire obiettivi chiari
- **Cosa:** definire i risultati
- **Chi:** definire le responsabilità
- **Quando:** pianificare le attività
- **Quali risorse:** allocare il budget

Quando è il momento giusto per progettare? Per individuare il momento giusto per progettare occorre:

- procedere con l'identificazione preliminare dei bisogni;
- sviluppare idee;
- quantificare le risorse necessarie per realizzare il progetto;
- costituire un team competente;
- reperire informazioni corrette.

Tra le informazioni corrette, si sottolinea la ricerca mirata dei bandi di nostro



interesse, senza rischiare di perderci tra la miriade di avvisi pubblicati.

#### 4. Il bilancio UE 2021-2027

Il bilancio europeo di lungo termine, detto anche **quadro finanziario pluriennale (QFP o MFF)**, è lo **strumento principale a disposizione dell'Unione europea per dare concretezza alle priorità strategiche individuate dai Regolamenti**.

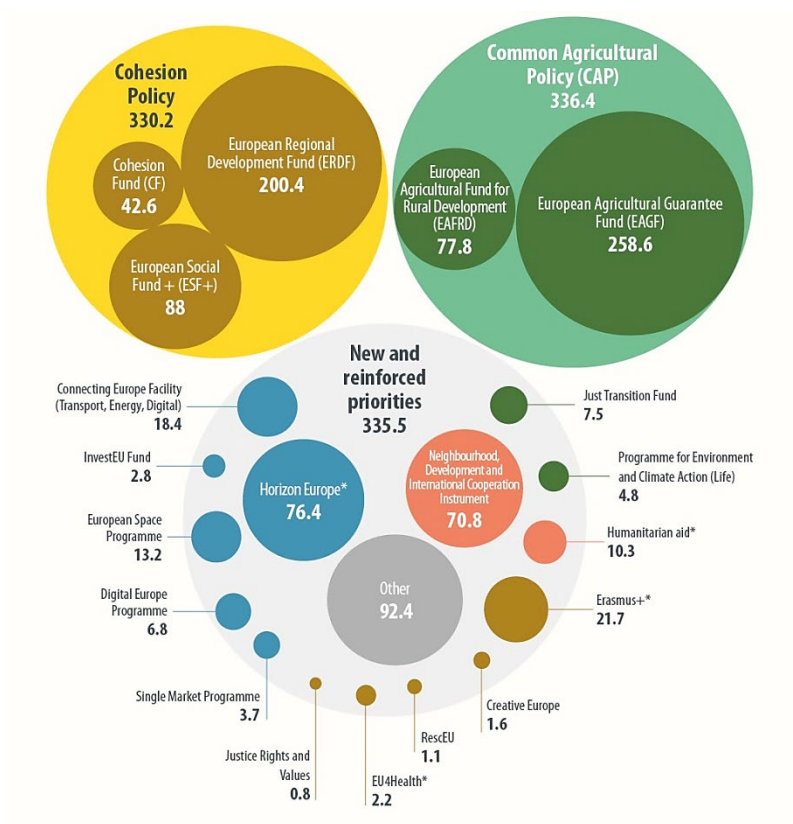
Il QFP si basa su un periodo di 7 anni e quello attuale si è aperto nel 2021 per terminare nel 2027.

Illustriamo di seguito il QFP 2021-27 mediante delle tavole riassuntive delle varie linee di finanziamento.

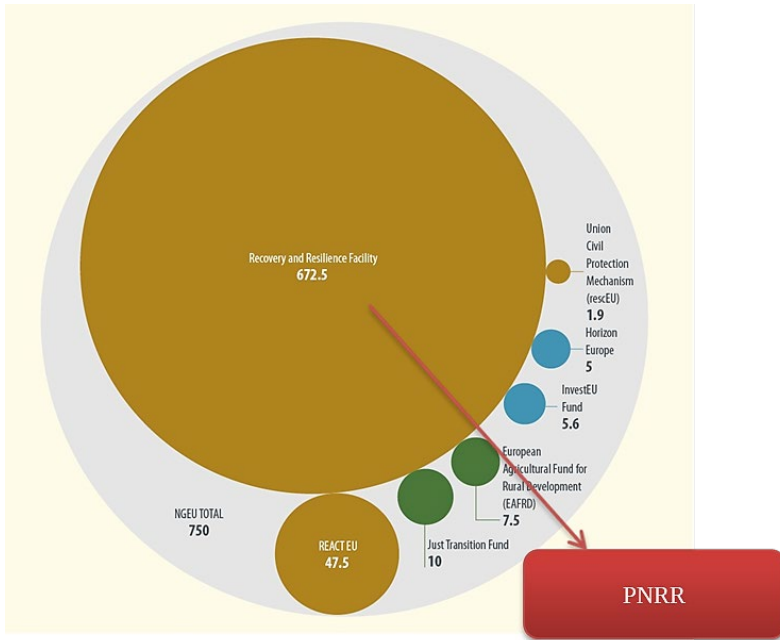
#### QUADRO GENERALE DEL QFP



## I PRINCIPALI PROGRAMMI



## NEXT GENERATION EU



Council of the European Union  
General Secretariat

© European Union, 2020  
Reproduction is authorized, provided the source is acknowledged

Complessivamente, il **Quadro finanziario programmatico** attua le politiche dell'Unione europea che, per il periodo 2021-2027, vede novità rafforzate in tutti i settori d'intervento, inclusa la transizione verde e digitale. Parole chiave sono **sostenibilità e resilienza**. Programmi nuovi o rinnovati: *Digital Europe*, *EU4health*, *Horizon Europe*, *Fondo europeo per la difesa*, *Erasmus +*, *Fondo transizione giusta*.

## 5 Orientarsi tra fondi a gestione diretta e indiretta

I finanziamenti europei si suddividono in finanziamenti diretti e indiretti.

Sono **finanziamenti diretti**:

- fondi gestiti direttamente dalla Commissione Europea;
- programmi tematici pluriennali;
- competizione UE;
- sovvenzioni e gare di appalto.

Sono **finanziamenti indiretti**:

- fondi gestiti da autorità nazionali o regionali
- altri strumenti finanziari: prestiti, garanzie e altri strumenti disponibili per via indiretta, erogati ai soggetti beneficiari attraverso degli intermediari finanziari.

**I fondi a gestione diretta** prevedono la realizzazione di **progetti innovativi** elaborati secondo il principio del **partenariato** e con una dimensione **transnazionale**.

I finanziamenti diretti possono essere divisi in due gruppi:

- a) programmi europei che permettono agli Stati membri di cooperare tra di loro, anche se molti di questi sono aperti alla partecipazione dei paesi della Zona europea di libero scambio, dei paesi candidati potenziali ed effettivi, Svizzera ed altri paesi terzi
- b) programmi di assistenza esterna che rappresentano il quadro legislativo dell'assistenza esterna UE nei confronti dei paesi coinvolti dalla politica europea di vicinato, nei paesi terzi e in quelli in via di sviluppo.

I fondi a gestione diretta sono risorse erogate e gestite direttamente e centralmente dalla CE:

- **direttamente**: il trasferimento dei fondi avviene senza ulteriori passaggi dalla CE ai beneficiari;
- **centralmente**: le procedure di selezione, assegnazione, controllo e audit sono gestite dalla CE.

Essi attuano le politiche comunitarie in varie aree tematiche (programmi "settoriali" o "tematici") attraverso la cooperazione tra soggetti di diversi Stati membri o di Stati terzi. Hanno durata pluriennale (normalmente corrispondente al ciclo di programmazione dei fondi strutturali).

**I fondi a gestione indiretta** sono risorse erogate a livello **decentrato** e gestite in modo **concorrente**: La CE attribuisce i fondi agli Stati/Regioni che li attribuiscono ai beneficiari. Le procedure di selezione, assegnazione, controllo

e audit sono gestite a livello decentrato ma con supervisione, controllo e audit anche a livello europeo.

Si definiscono fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) e costituiscono la gran parte dei finanziamenti comunitari e la maggior parte del totale della spesa dell'UE.

I fondi SIE sono:

- a) **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, che promuove uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell'UE;
- b) **Fondo sociale europeo (FSE)**, che sostiene progetti in materia di occupazione in tutta l'UE;
- c) **Europa e investire nel capitale umano dell'Europa**, nei lavoratori, nei giovani e in tutti coloro che cercano un lavoro;
- d) **Fondo di coesione (FC)**, che finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei paesi in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE;
- e) **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, che si concentra sulla risoluzione di sfide specifiche cui devono far fronte le zone rurali dell'UE;
- f) **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)**, che aiuta i pescatori a utilizzare metodi di pesca sostenibili e le comunità costiere a diversificare le loro economie.

Alcuni concetti da tenere presente:

- **finanziamenti europei**: non significa che si tratta di prestiti;
- **cofinanziamento**: si tratta di risorse addizionali a quelle del beneficiario (responsabilizzazione);
- **partenariato**: partecipazione "multi-attoriale" nelle iniziative, ma anche coinvolgimento nella programmazione e nella sorveglianza;
- **innovazione e valore aggiunto**: i fondi europei non devono sostenere l'attività ordinaria.

Per inoltrarsi nella europrogettazione, rispondere ai bandi e proporre progetti occorre seguire alcune regole base:

- **avere informazioni corrette:**

Occorre affidarsi sempre a fonti ufficiali e accreditate ed essere costantemente aggiornati. Come fare? I canali informativi dell'UE sono molteplici e accessibili. Ecco alcuni esempi:

[https://ec.europa.eu/info/funding-](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-search)

[tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-search](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-search) (è il più importante portale CE)

<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/>

<http://www.europafacile.net/Search/Bandi>

- **monitorare i bandi:**

- identificando il settore di interesse (area o DG competente) sul portale ufficiale della Commissione;
- identificando il programma correlato;
- consultando la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE);
- utilizzando motori di ricerca privati (raccolta bandi aperti, gratuiti o a pagamento)
- consultando punti di contatto nazionali.
- individuando le *Calls of Proposal* dei bandi (inviti a presentare proposte) e prestare attenzione ai seguenti elementi:
  - di norma, sono rivolti a soggetti giuridici pubblici o privati che presentino una proposta in partenariato tra più soggetti provenienti da più paesi UE o altri paesi ammessi al programma nel quale il bando viene emanato;
  - contengono sempre un riferimento normativo;
  - ogni bando prevede criteri di ammissibilità specifici;
  - si accompagna ad altri documenti/allegati;
  - non hanno una struttura unica (ma alcuni elementi sono sempre presenti);
  - richiedono PROGETTI.

- **giocare d'anticipo**
  - studiando i programmi di lavoro annuali o periodici;
  - elaborando con anticipo un piano annuale dei bandi a cui si intende partecipare e condividerlo con i partner strategici;
  - documentandosi sul contesto e sui progetti vincenti.
- **partecipare ad eventi informativi e occasioni di networking** (InfoDay, eventi locali, conferenze...) **per:**
  - conoscere a fondo i bandi
  - capire le aspettative dei valutatori UE
  - conoscere potenziali partner (o concorrenti)

Occorre inoltre affidarsi anche ai **punti di contatto** e ai **desk nazionali** responsabili per specifico programma. Nel caso del programma Erasmus+, ad esempio, le Agenzie nazionali competenti non solo per l'erogazione di informazioni, ma per la gestione del programma per specifica azione-chiave, sono l'Agenzia Nazionale Giovani, INDIRE e INAPP.

## 6 Analisi di fattibilità di un progetto.

La **lettura di un bando** deve essere fatta con gli occhiali giusti per capire se abbiamo:

- **idee** da trasformare in azione nel bando di riferimento;
- **risorse umane e finanziarie** per affrontare la progettazione;
- **competenze** giuste all'interno del nostro team;
- **informazioni** complete e complementari.

I bandi NON hanno tutti la stessa struttura, MA contengono tutti alcuni elementi caratteristici. La corretta lettura e analisi del bando facilita la progettazione e la redazione del progetto.

L'**application form** è la domanda (candidatura) da sottoporre ad approvazione. Sono solitamente previste tre aree di contenuti:

- 1) parte formale/amministrativa;
- 2) descrizione del progetto;
- 3) budget.

La **struttura tipica di un bando** è generalmente la seguente:

- contesto politico e riferimenti normativi;
- obiettivi del programma;
- obiettivi del bando;
- soggetti ammissibili e composizione del partenariato;
- attività ammissibili;
- tasso di cofinanziamento;
- dimensione finanziaria min/max dei progetti (in base al budget disponibile sul bando);
- durata minima/massima dei progetti;
- criteri di esclusione;
- criteri di ammissibilità;
- criteri di valutazione;
- criteri di aggiudicazione;
- modalità di presentazione della proposta e *timetable*.



## Il progetto

*Genius loci. Governo dei territori come capacità di creare* relazioni è un percorso formativo per amministratori e funzionari degli Enti locali piemontesi, ideato e realizzato da **AICCRE Piemonte**, grazie al finanziamento della **Fondazione Cassa di Risparmio di Torino**. Il percorso è stato svolto in partenariato con l'associazione **Preziosa ETS**, con il sostegno della **Città di Settimo Torinese** e la collaborazione del **LABoratorio di POLitiche (LA.PO.)** dell'Università di Torino.

## Il paper

È stato curato da **Davide Rigallo** (AICCRE Piemonte), con la revisione di **Stefano Chicco** e **Maria Peano** (AICCRE Piemonte).

I contributi e le schede sono di:

**Stefania Barzon**, psicologa e psicoterapeuta, AICCRE Piemonte

**Stefano Chicco**, esperto di progettazione, AICCRE Piemonte

**Rosalba La Grotteria**, esperta di progettazione

**Gianfranco Pomatto**, ricercatore, IRES Piemonte

**Samuele Poy**, docente di Politica economica, Università del Piemonte Orientale

**Stefania Ravazzi**, docente di Analisi delle Politiche pubbliche e direttrice di LA.PO. (LABoratorio di POLitiche), Università di Torino

**Marco Sisti**, policy analyst

## Si ringraziano

la Fondazione ECM e la Biblioteca Archimede di Settimo Torinese;

la Fondazione Giacomo Brodolini.

## Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa | Federazione Regionale Piemontese

Via Schina, 26 | 10144 TORINO

✉ [aiccrepiemonte@gmail.com](mailto:aiccrepiemonte@gmail.com)

🌐 <http://bit.ly/3ZGWI0Z>

▶ [www.youtube.com/@aiccrepiemonte2787](http://www.youtube.com/@aiccrepiemonte2787)

in [www.linkedin.com/in/aiccrepiemonte](http://www.linkedin.com/in/aiccrepiemonte)

f [www.facebook.com/aiccrepiemonte](http://www.facebook.com/aiccrepiemonte)

