

**INU Lazio**  
**CONFAGRICOLTURA – COLDIRETTI – CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI**

**Regione Lazio, Università di Roma TRE**

Roma, Facoltà di Architettura Università di Roma Tre,  
via Madonna dei Monti, Sala Urbano VIII, 29 settembre, ore 15,00

**AGRICOLTURA E GOVERNO DEL TERRITORIO... TRENT'ANNI DOPO**

**GOVERNO DEL TERRITORIO E PROGETTAZIONE PARTECIPATA**

Francesca Giarè, INEA

Nell'affrontare il tema di questo incontro è importante partire da alcune delle questioni sollevate nella relazione introduttiva di Maurizio di Mario, che fanno riferimento agli insegnamenti di Adriano Olivetti. In particolare, dei quattro punti ricordati, è fondamentale sottolineare come il superamento del dualismo urbano-rurale costituisca il punto di partenza per ogni possibile percorso di sviluppo dei nostri territori. Ma il punto su cui preme focalizzare l'attenzione è quello che riguarda la riorganizzazione dei ruoli istituzionali in vista di una programmazione delle iniziative di sviluppo e le strategie da attivare per uno sviluppo sostenibile, anche e soprattutto dal punto di vista sociale.

Olivetti sottolineava già molti decenni fa come ogni programmazione che si rispetti deve necessariamente partire dai bisogni delle persone e dei territori e dal coinvolgimento attivo dei soggetti locali. Tale approccio, presente più o meno esplicitamente nei documenti ufficiali di indirizzo della politica e nei rapporti di ricerca di tutte le strutture pubbliche e private che si occupano di sviluppo rurale, viene tuttavia da tempo perseguito in un'ottica completamente diversa da quella proposta da Olivetti. Da ormai diversi decenni, la Comunità europea e i governi nazionali hanno impostato gran parte della propria politica di sviluppo e di coesione prevedendo interventi a livello locale caratterizzati da diverse forme di partecipazione della cosiddetta base sociale.

Si tratta di iniziative finanziate dall'ente pubblico finalizzate allo sviluppo di territori caratterizzati da particolari situazioni di disagio, come è il caso dell'Iniziativa Comunitaria Leader, per le quali si prevede un intervento integrato e intersettoriale. In altri casi, si tratta invece di progetti finalizzati a intervenire su specifici ambiti o su particolari settori della popolazione, come i giovani, i soggetti con handicap, gli anziani, gli immigrati (in particolare occorre citare l'Iniziativa Equal).

Si parla, in tutti questi casi, di approcci che tengano conto delle istanze dei territori e delle persone: *bottom up*, progettazione integrata, animazione territoriale, sono tutti termini utilizzati per indicare il tentativo dei governi – nazionali o locali - di progettare e realizzare interventi che rispondano alle reali esigenze dei cittadini.

Nei casi in cui tale approccio è stato applicato in Italia, come anche nel resto d'Europa, sono stati utilizzati generalmente strumenti di coinvolgimento delle rappresentanze dei cittadini e raramente di partecipazione effettiva della popolazione alle decisioni.

L'esperienza Leader, ad esempio, che ha visto un coinvolgimento attivo dell'INEA nelle attività di animazione della Rete promossa dal Mipaaf nelle sue diverse edizioni, è stata caratterizzata dalla costituzione di partenariati pubblico privati, nei quali per la parte pubblica si è visto generalmente il coinvolgimento di comuni, province, comunità montane, e per la parte privata soprattutto di associazioni di categoria (quasi sempre agricole), mentre bassa è stata la partecipazione del terzo settore<sup>1</sup>.

Tali aggregazioni hanno rappresentato nell'ambito di Leader gli interessi specifici dei territori in cui si è intervenuti; esse tuttavia, nella gran parte dei casi, non sono state in grado di rappresentare i reali bisogni delle persone e dei territori in cui l'esperienza Leader si radicava.

Si tratta, infatti, di una diversa interpretazione del concetto di *bottom up*: secondo le politiche di sviluppo e i "teorici del partenariato", sviluppo dal basso significa essenzialmente raccolta delle istanze delle rappresentanze organizzate di un territorio; per Adriano Olivetti programmare dal basso significava fare sviluppo di comunità, cioè coinvolgere la comunità in un processo di crescita e di sviluppo comune. La differenza tra raccogliere e mediare tra interessi di un territorio e coinvolgere la popolazione e i soggetti organizzati nell'analisi dei bisogni e nell'individuazione delle strategie di sviluppo è sostanziale. Da una parte si ha la mediazione tra visioni già consolidate della realtà in oggetto, dall'altra si ha un cammino condiviso anche nella lettura di tale territorio. E', come dire, la differenza che intercorre nel gergo sindacale tra la contrattazione (che presuppone piattaforme differenti già stabilite) e la concertazione (che richiede una lettura condivisa della situazione di partenza, delle necessità del momento, dei vincoli e delle opportunità).

Ma la molteplicità e la complessità dei problemi pubblici da affrontare ha portato ormai da tempo ad affidare un ruolo importante alle rappresentanze organizzate e al lavoro degli esperti, generando – di conseguenza - una sorta di conflitto tra politica e tecnica: si è infatti assistito alla crescita dell'esercizio di delega delle decisioni a organismi o persone con conoscenze specifiche, in grado di fornire risposte "oggettive" ai problemi da risolvere. Se però l'esperto è efficace nel trovare soluzioni tecniche ai problemi, non rientra nei suoi compiti la definizione degli obiettivi di sviluppo che, riferendosi necessariamente a una scala di valori, sono ascrivibili alla sfera della politica e della società e spettano, quindi, alla popolazione nel suo insieme.

### **La questione della partecipazione**

Ripensare, quindi, le modalità di governo di un territorio richiede di ripensare gli assunti teorici di riferimento. Primo fra tutti credo vada rivisto il concetto di partecipazione.

Coinvolgere i cittadini nel processo di decisione significa, infatti, mutare completamente metodi, tecniche, strumenti di partecipazione: un progetto di sviluppo non può essere il prodotto del lavoro di tecnici, né il risultato di una mediazione tra politici, ma deve rappresentare il risultato di un processo che coinvolge, con ruoli e compiti diversi, tutti i soggetti presenti su un territorio o interessati a una questione da risolvere.

Su tale tema rimangono aperte numerose questioni: innanzitutto sarebbe importante riflettere su come si costruisce una partecipazione rappresentativa e si affronta il problema della selettività dei processi partecipativi. E', infatti, noto che a tali iniziative generalmente partecipa solo chi sa già come difendere i propri interessi ed è culturalmente ed economicamente attrezzato alla partecipazione. I processi partecipativi, infatti, rischiano di creare non solo circoli virtuosi, ma anche circoli viziosi nei riguardi delle persone che hanno minore vicinanza con tali metodologie: chi non partecipa di frequente a iniziative di questo genere, spesso, si sente poco coinvolto, non vede nell'immediato dei risultati

---

<sup>1</sup> *Rapporto sullo stato di attuazione dell'IC Leader+ in Italia*, ATI INEA-Agriconsulting, Macerata, 2005

tangibili, ed ha la sensazione che tutto si riduca a una “chiacchierata tra amici”; per questo tende a non partecipare ad altre iniziative simili o comunque a sottovalutarne la portata.

In realtà, è la *questione della partecipazione* ad essere spesso sottovalutata dai politici ed anche dagli esperti di sviluppo, soprattutto per una inadeguata riflessione sugli aspetti più generali e teorici ad essa connessi. Innanzitutto, l'utilizzo di un approccio partecipativo può avere almeno due motivazioni, radicalmente differenti: la prima, di tipo funzionale, vede nella partecipazione lo strumento per ottenere il consenso rispetto alle iniziative da realizzare; la seconda vede nell'attivazione della partecipazione la finalità principale dell'intervento stesso.

Il punto centrale sta – in questo caso – nel nesso tra fini e mezzi di deweyana memoria<sup>2</sup> il valore di un fine è dato soprattutto dai mezzi necessari al suo conseguimento e dalla qualità dell'esperienza che promuove; esso è importante solo in quanto rappresenta l'orientamento dell'esperienza in corso. Fini e mezzi si legano, quindi, in un rapporto reciproco che dà significatività a entrambi e che mette in evidenza il rapporto tra presente e futuro. Laddove ai mezzi è attribuita una funzione meramente pratica, lasciando ai fini il ruolo di portatori di valori ci si trova, di conseguenza, in una situazione inadeguata.

L'approccio partenariale formalmente inteso, inoltre, si basa sul presupposto paradossale, di cui si parlava in precedenza, secondo il quale gli interessi diversi e spesso conflittuali degli attori sociali possano, in una situazione data, convergere in una piattaforma comune d'intenti che riassume e che rifletta le diverse posizioni. Tale idea, presuppone, infatti, che ci sia sostanzialmente una *parità* in termini di interessi messi in campo e di possibilità di mediazione (paradosso della concordanza di interessi), di possibilità decisionali (paradosso dell'uguaglianza del potere) e in termini di conoscenza del territorio, delle sue potenzialità e dei suoi bisogni reali, ma soprattutto delle potenzialità dello strumento programmatico messo in campo (paradosso della simmetria informativa).

### **Il ruolo della progettazione**

Negli ultimi anni il ruolo della progettazione nella riuscita delle iniziative e delle attività finalizzate al miglioramento dei contesti locali è stato messo in evidenza da più parti. Una buona progettazione – è opinione ormai comune - offre una maggiore garanzia di successo dell'iniziativa, permette una verifica più puntuale di quanto realizzato, favorisce la documentazione dell'attività e, quindi, la diffusione delle esperienze e delle cosiddette buone prassi.

La formalizzazione di un progetto, quindi, è diventato elemento necessario anche per le pubbliche amministrazioni, senza la quale non si concedono finanziamenti e supporti di vario genere per la realizzazione degli interventi.

Da più parti si fa però notare la scarsa capacità dei soggetti che presentano domanda di finanziamento di presentare progetti ben costruiti, secondo le indicazioni di volta in volta fornite da formulari e schemi da compilare. Motivo per cui negli ultimi anni sono fiorite iniziative editoriali sul tema a cura delle stesse amministrazioni pubbliche o di istituti o, infine, di singoli esperti, e sono stati organizzati numerosi momenti informativi e formativi per promuovere una corretta progettazione degli interventi. Le iniziative riguardano sia metodi e strumenti per la progettazione di interventi di diversa natura, sia programmi specifici di finanziamento.

---

<sup>2</sup> Il nesso tra mezzi e fini costituisce uno dei fili conduttori della riflessione di John Dewey, soprattutto in relazione al rapporto tra democrazia ed educazione. Cfr. Dewey J., *Democrazia e educazione* [1916], Firenze, La Nuova Italia, 1963

Ciò che sfugge molto spesso all'attenzione di chi presenta metodi e strumenti per la progettazione, però, è la necessità di focalizzare l'attenzione sugli aspetti teorici e generali che guidano tale processo e che consentono di avere una visione più complessiva dei fenomeni e delle risposte che ci si appronta a confezionare. La mancanza di un tale approccio finisce, infatti, per consolidare atteggiamenti superficiali nei confronti di temi così importanti, con il conseguente proliferare di false progettazioni basate su letture ideologiche dei problemi, con finalità altisonanti ed elenchi banali di risposte buone per ogni occasione.

Il punto della questione è essenzialmente uno: progettare lo sviluppo è una cosa molto seria e difficile, che richiede competenze complesse ed elevato senso di responsabilità; prevedere la partecipazione dei diversi soggetti coinvolti nel processo di sviluppo comporta ulteriori competenze specifiche ed un senso di responsabilità ancora più elevato, perché attivare le aspettative e non produrre risultati può essere ancora più deleterio per un territorio e una comunità della mancanza di interventi e dell'abbandono da parte delle istituzioni. Tuttavia risulta importante anche considerare la progettazione come il punto di equilibrio tra la necessità di formalizzare il processo che si vuole avviare e quella di lasciare aperta la possibilità di modificare anche sostanzialmente la strategia individuata in base alla risposta del territorio e delle persone coinvolte.

Un altro rischio che si corre nel pensare a interventi di sviluppo è quello dell'indeterminatezza, che spesso si tende a giustificare con la necessità di accompagnare il processo senza forzarlo dall'alto, quando in realtà tale atteggiamento a volte nasconde l'incapacità di concepire buone idee, prevedere gli sviluppi della situazione, individuare percorsi che consentano la reale costruzione del processo.

Per progettare un intervento di sviluppo non basta invece avere una buona capacità tecnica nel progettare; occorre avere buone idee, tecnica, capacità di prefigurare possibili scenari futuri, competenze negoziali, soprattutto se si vuole utilizzare un approccio partecipativo.