

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP - Corso Trento 13, 10129 Torino
1^a edizione: 1997

Tesi di Master

Matteo Lo Schiavo

Le lancette in comune



**Un caso di progettazione partecipata delle politiche temporali
in comuni di piccola dimensione**

Sottoposta a:
Giancarlo Vecchi
Istituto per la Ricerca Sociale

Relatore
Iolanda Romano
Avventura Urbana

Torino, gennaio 1998

SINTESI

Questo scritto è una riflessione empirica sull'utilizzo della *progettazione partecipata* in un caso di politiche temporali. Il lavoro trae origine da sei mesi di lavoro sul campo in cinque Comuni di piccola dimensione della Provincia di Parma che, sfruttando un finanziamento regionale, hanno intrapreso la strada per la redazione di un Piano di coordinamento degli orari (PCO) incaricando di questo l'Istituto per la ricerca sociale di Milano (IRS).

La ricerca assume un carattere innovativo e sperimentale da un lato per il contesto locale nel quale va ad operare, dall'altro per la metodologia prescelta. Le problematiche legate al tema degli orari e dei tempi di vita nascono e si sviluppano in contesti metropolitani e urbani di una certa dimensione. Il progetto investe comuni di piccole dimensioni (Collecchio, il più grande, ha 11.000 ab.), nei quali le reti di relazione sociale, il rapporto fra utenti ed erogatori di servizi, i problemi tipici delle città (traffico, inquinamento atmosferico, tempi di attesa) assumono valenze e caratteristiche peculiari. La peculiarità di queste situazioni deve essere colta in maniera approfondita, per ritagliare soluzioni mirate per contesti specifici.

Per questo motivo l'IRS ha proposto di sperimentare una metodologia di progettazione partecipata del PCO, attraverso il coinvolgimento dei cittadini. L'obiettivo della ricerca-intervento è di giungere a una definizione della situazione problematica in grado di cogliere la domanda e i bisogni presenti sul territorio e di individuare le risorse presenti e nascoste per definire soluzioni praticabili. Le ragioni principali alla base della scelta della metodologia della progettazione partecipata fanno riferimento alla possibilità di incrementare l'efficacia degli interventi pubblici includendo fin dall'inizio del processo decisionale i soggetti sui quali ricadranno gli effetti delle politiche.

L'analisi del caso di studio viene descritta inizialmente introducendo il contesto locale della ricerca e illustrando le tre fasi della ricerca: la pre-indagine sui servizi, la progettazione partecipata e, infine, la redazione dei Piani di coordinamento. Per questioni di tempo, quest'ultima fase è solo accennata essendo ancora in corso nel momento di chiudere questo scritto.

La descrizione del processo di progettazione partecipata costituisce la parte centrale della tesi, riportando sia le intenzioni che hanno animato il gruppo di ricerca nella scelta del percorso con gli abitanti, sia le differenti attività svolte con i gruppi di lavoro. In particolare vengono descritte per ogni attività i risultati attesi, le modalità, i soggetti coinvolti, e, infine, i risultati ottenuti.

Sulla base di questa rappresentazione, a conclusione del lavoro, è riportata l'analisi del processo che si snoda su un duplice binario: il primo è quello dell'analisi delle singole attività con i gruppi, per individuarne l'andamento complessivo; il secondo è un bilancio sintetico della ricerca attraverso l'analisi delle domande che hanno portato alla scelta del metodo della progettazione partecipata.

L'analisi del caso porta a concludere che l'esperienza di progettazione con gli abitanti è sostanzialmente positiva per aver costruito in un tempo breve un quadro della situazione problematica e dei processi in atto sul territorio che presenta le caratteristiche della:

- *complessità*, grazie al metodo dell'ascolto strutturato sviluppato all'interno dei gruppi di lavoro che ha contribuito a mettere sul tappeto molteplici punti di vista, portando i partecipanti a selezionare attraverso un processo di interazione i problemi più importanti;
- *completezza*, grazie al coinvolgimento di tutti i partecipanti al gruppo di lavoro ognuno portatore di un sapere specifico e per la presenza di un flusso di scambio fra il sapere professionale e il sapere comune di cui sono portatori gli abitanti.

INDICE

1. Introduzione	1
2. Il progetto di intervento	2
2.1 <i>Comuni oggetto della ricerca</i>	2
2.2 <i>Definizione del problema</i>	3
2.3 <i>Il progetto di ricerca</i>	3
2.3.1 Pre-indagine sui servizi	4
2.3.2 Progettazione partecipata	4
2.3.3 Redazione del PCO	5
2.4 <i>La metodologia</i>	5
3. Il processo di costruzione del piano	7
3.1 <i>Pre-indagine sui servizi</i>	7
3.1.1 Analisi secondaria, mappatura e valutazione degli orari dei servizi pubblici	7
3.1.2 Mappatura degli orari dei servizi commerciali	8
3.2 <i>Progettazione partecipata</i>	9
3.2.1 Diffusione pubblica del progetto	9
3.2.2 La formazione dei gruppi di lavoro	10
3.2.3 La definizione dei problemi e delle risorse: il primo incontro con i gruppi di lavoro	13
3.2.4 Attività di preparazione al secondo incontro: "compiti a casa"	16
3.2.5 Le strategie individuate per affrontare i problemi: il secondo incontro con i gruppi di lavoro	18
3.2.6 Un esempio paradigmatico	19
3.3 <i>La redazione del PCO</i>	22
3.3.1 Le indicazioni emerse dai gruppi di lavoro	22
4. L'analisi del processo	24
4.1 <i>L'analisi del percorso partecipato</i>	24
4.1.1 Diffusione pubblica del progetto	24
4.1.2 Il primo incontro con i gruppi di lavoro	25
4.1.3 I "compiti a casa" e il secondo incontro con i gruppi di lavoro	26
4.2 <i>L'efficacia della partecipazione</i>	27
Bibliografia	29
Materiali	30

1. Introduzione

Sfruttando un finanziamento previsto dalla legislazione regionale emiliana (L.R. 21/94), cinque comuni della provincia di Parma (Collecchio, Felino, Fornovo, Sala Baganza, Traversetolo) hanno scelto di dotarsi di un Piano di coordinamento degli orari (PCO), chiedendo a questo scopo una consulenza dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS) di Milano. La consulenza si svolge sotto forma di ricerca-intervento, nel periodo da luglio 97 a (prevedibilmente) febbraio 98.

Le politiche temporali sono caratterizzate da una spiccata trasversalità, sia per quanto riguarda gli ambiti di intervento, sia per le competenze coinvolte. Il PCO è uno strumento recente delle politiche temporali, ed è volto ad affrontare i problemi derivanti dall'uso del tempo attraverso il coordinamento delle molteplici funzioni presenti in una data comunità. Nate e sviluppatasi in contesti metropolitani e urbani di grandi dimensioni, con il PCO le politiche temporali fanno presa anche sui comuni di medie e piccole dimensioni, dove diventano - come nel caso che viene qui presentato - un'occasione per riflettere non solo sul coordinamento degli orari, ma anche per studiare nuove forme di erogazione dei servizi e per mobilitare risorse locali.

Come tutta l'area parmense in generale, anche i comuni interessati non presentano criticità macroscopiche per la buona tradizione amministrativa: la situazione si può definire ottimale per quanto riguarda gli standard di erogazione dei principali servizi. Per questo motivo l'IRS ha proposto di sperimentare una metodologia di progettazione partecipata del PCO, attraverso il coinvolgimento dei cittadini.

Personalmente sono stato coinvolto nel processo di costruzione del Piano con l'incarico di avviare i contatti con le amministrazioni e occuparmi in prima persona della pre-indagine analitica sullo stato dei servizi pubblici; successivamente ho partecipato attivamente al lavoro di progettazione con gli abitanti. Il rapporto di scambio all'interno del gruppo di lavoro è sempre stato continuo e proficuo, in entrambe le direzioni. Le distorsioni che possono essere introdotte da un osservatore partecipante nella ricostruzione di un caso di studio sono in teoria ripagate dall'importanza dell'osservazione diretta.

Questo scritto vuole essere un'occasione per una *riflessione empirica* sull'utilizzo della progettazione partecipata. Il processo di costruzione del Piano è ancora in corso al momento di redigere questo scritto; il caso di studio presentato si concentra, quindi, sulla metodologia adottata più che sulle indicazioni di Piano che verranno formulate e sottoposte alle Amministrazioni. Nonostante questo limite, ritengo utile questo contributo proprio per il carattere sperimentale della progettazione partecipata, su cui le conoscenze possono evolvere solo attraverso l'osservazione di casi empirici.

Questo lavoro raccoglie i frutti di un processo che verrà esposto nel seguente modo. Il primo capitolo introduce il lettore alla conoscenza del contesto in cui si è sviluppato il lavoro sul campo attraverso una breve descrizione dei luoghi, la ricostruzione della storia di questo intervento, le linee principali del progetto di ricerca e le motivazioni alla base della scelta della metodologia. La descrizione del lavoro con i cittadini costituisce l'ossatura del secondo capitolo. Ogni attività svolta nel percorso partecipato viene approfondita indicandone gli obiettivi, i risultati attesi, le modalità progettate per raggiungere tali risultati e, infine, l'andamento dei diversi incontri con i cittadini. Nell'ultimo capitolo verranno riprese le ipotesi riportate nella prima parte di questo scritto e messe a confronto con il materiale elaborato nel processo di interazione con gli abitanti, non per valutarne gli esiti (sarebbe comunque troppo presto) ma per scoprire all'interno del caso di studio la validità delle ipotesi di base. La domanda centrale è se attraverso la partecipazione è stato possibile e in che misura arrivare a una definizione del problema (dei problemi) così come percepiti dai diversi attori presenti e all'indicazione di metodi efficaci talvolta prescrittivi, talvolta indicativi, per affrontarli.

2. Il progetto di intervento

2.1 Comuni oggetto della ricerca

I cinque Comuni, Collecchio, Felino, Fornovo, Sala Baganza e Traversetolo (vd. tabella 1), sono situati nella cintura di Parma. I primi quattro sull'asse Parma-La Spezia, il quinto, tra Parma e Reggio Emilia, è collegato agli altri Comuni attraverso la strada Pedemontana (vd. figura 1). Fornovo e Collecchio sono attraversati dalla linea ferroviaria che collega il capoluogo parmense a La Spezia. Fornovo, a ridosso delle montagne e il più lontano dal capoluogo di provincia, è inoltre servito dall'autostrada della Cisa. All'interno della rinomata *food valley*, il territorio di questi cinque comuni alterna a una coltura agricola specializzata ed industrializzata l'industria agroalimentare di trasformazione (salumifici, caseifici, aziende per la conservazione della frutta e dei pomodori). La presenza di monumenti artistici e di due parchi regionali costituisce una potenziale attrattiva turistica.

Tabella 1: *I Comuni interessati*

Comuni	N. abitanti
Comune di Collecchio	11.600
Comune di Felino	6.600
Comune di Fornovo di Taro	5.950
Comune di Sala Baganza	4.450
Comune di Traversetolo	7.400
Totale comuni coinvolti 5	Totale ab.: n. 36.000

L'andamento demografico in questa zona è caratterizzata da un notevole invecchiamento della popolazione. Si segnala anche un incremento del numero di nuove famiglie che negli ultimi 10 anni hanno scelto di abitare in questi luoghi per la qualità della vita e le opportunità lavorative. Tutti i comuni sono caratterizzati da una elevata mobilità sia intercomunale sia verso Parma, forte polo di attrazione, specialmente per le attività legate ai servizi.

Gli indicatori economici segnalano una buona situazione sia per quanto riguarda il reddito pro-capite sia il tasso di occupazione. Sul territorio di Collecchio e di Fornovo insistono due multinazionali e una raffineria di petrolio. La lavorazione del suino e l'industria meccanica ad essa collegata costituisce il punto di forza di questi territori.

Di una certa rilevanza appare anche la rete del volontariato e il numero delle associazioni culturali, sportive e ricreative.

Figura 1: *La mappa del luogo*

2.2 Definizione del problema

La ricerca-intervento per la redazione del PCO si inserisce in un percorso di collaborazione fra le amministrazioni e l'IRS iniziato ormai da qualche anno e che mira a sviluppare progetti pilota per amministrazioni di piccole dimensioni, con un'attenzione particolare allo sviluppo di forme di collaborazione intercomunale. A differenza delle esperienze metropolitane di Piani degli orari che "hanno affrontato gli aspetti più eclatanti del disagio urbano in tema di organizzazione dei tempi (orari dei servizi pubblici e delle attività commerciali, decongestionamento di zone dal traffico privato), la redazione di un PCO per comuni di dimensioni minori deve essere sfruttata come un'occasione per l'amministrazione pubblica locale di riflettere sull'organizzazione delle proprie politiche in relazione alle domande e ai bisogni della cittadinanza" (estratto dal progetto di ricerca).

Si vogliono studiare i problemi dell'accessibilità dei servizi, tenendo conto delle esigenze dei cittadini e delle particolari caratteristiche dei comuni e delle loro dimensioni. L'idea guida del progetto è quella di testare l'ipotesi se per le amministrazioni di piccola dimensione la collaborazione intercomunale (non la fusione di comuni) possa costituire un grosso passo in avanti nella gestione delle politiche e degli interventi e se il comune si possa costituire come soggetto promotore di relazioni e di reti sia con i livelli di governo sovraordinati sia con le organizzazioni private e di volontariato che contribuiscono alla diffusione e all'erogazione dei servizi necessari alla comunità locale.

L'opportunità è offerta dalla legge regionale 21/94 sul finanziamento per i comuni che scelgono di dotarsi di un PCO ¹, privilegiando in modo particolare quei progetti che investono comuni consorziati. Al progetto iniziale elaborato per il comune di Collecchio hanno aderito anche le altre 4 amministrazioni. Il motivo principale di questa estensione è legato alla possibilità di utilizzare il PCO come strumento per riflettere in un'ottica di sovracomunalità. Questa decisione, però, non è stata influente da un punto di vista operativo. Di fatto ci siamo trovati ad operare con le stesse risorse su 5 comuni differenti che hanno chiesto cinque interventi distinti, aumentando i problemi organizzativi. Dal punto di vista metodologico, come vedremo, ciò ha portato a una sostanziale ripetizione degli interventi per quanto riguarda le tecniche adottate, ma ha permesso anche di sviluppare una funzione di apprendimento che si è rivelata molto utile in sede di elaborazione delle proposte di soluzione.

2.3 Il progetto di ricerca

In questo quadro si delinea il progetto di ricerca, che si propone come progetto pilota per amministrazioni di piccole dimensioni. Si tratta, in maniera ancora più accentuata visto il contesto, di utilizzare una *metodologia* innovativa di indagine e di gestione dei processi di formazione delle decisioni per arrivare a "una precisa definizione delle esigenze locali" e a "definire interventi innovativi che contribuiscano al rafforzamento fra amministrazioni locali e utenti" (estratti dal progetto di ricerca).

Il progetto di ricerca prevede tre fasi come riportato sinteticamente nella tabella 2, che elenca per ciascuna fase le attività previste, le modalità di azione; i tempi e i soggetti coinvolti.

¹ La legge parla di "Piano regolatore degli orari", ma l'espressione "Piano di coordinamento degli orari" viene utilizzata correntemente perché ritenuta dalle stesse amministrazioni più coerente con l'impostazione non prescrittiva delle politiche temporali.

Tabella 2: *Le tre fasi del progetto*

Fasi	Attività	Tempi	Modalità	Soggetti coinvolti
FASE 1 Pre-indagine sui servizi	Analisi secondaria	Luglio	Raccolta e analisi di ricerche precedenti	
	Mappatura orari dei servizi pubblici	Luglio	Interviste e sopralluoghi	Amministratori; dipendenti comunali; funzionari Azienda USL
	Valutazione degli orari dei servizi pubblici	Luglio	Comparazione fra i 5 Comuni	
	Mappatura orari dei servizi commerciali	Novembre-dicembre	Questionario	Erogatori di servizi privati
FASE 2 Progettazione partecipata	Diffusione pubblica del progetto	Ottobre	Incontro pubblico	Cittadinanza; erogatori di servizi pubblici e privati; associazioni (culturali; di categoria; ricreative; sportive)
	Formazione dei gruppi di lavoro	Settimana successiva all'incontro pubblico	Incontro pubblico; coinvolgimento amministrazione	Erogatori /utenti
	Rilevazione dei problemi e delle risorse	Ottobre-novembre	Primo incontro gruppo di lavoro	Erogatori /utenti
	Attività di preparazione del secondo incontro	Ottobre novembre	Compiti a casa	Erogatori /utenti
	Generazione delle opzioni		Compiti a casa; secondo incontro gruppo di lavoro	Erogatori /utenti
	Verifica delle proposte	Novembre-dicembre	Secondo incontro gruppo di lavoro	Erogatori /utenti
FASE 3 Redazione del PCO	Stesura dei piani	Gennaio '98		Amministrazioni
	Presentazione pubblica dei piani	Febbraio '98	Incontro pubblico	Cittadinanza; erogatori di servizi pubblici e privati; associazioni (culturali; di categoria; ricreative; sportive)

2.3.1 *Pre-indagine sui servizi*

Questa fase ha l'obiettivo di raccogliere informazioni relative allo stato attuale di fruibilità e accesso dei servizi erogati dal Comune, degli altri principali servizi pubblici, erogati da amministrazioni pubbliche o da privati, e delle attività commerciali e artigianali. La pre-indagine si svolge attraverso interviste ai responsabili e/o addetti dell'erogazione e attraverso la rilevazione di dati riguardanti gli orari di apertura al pubblico (giornalieri, settimanali, annuali), la domanda (categorie di utenti, stagionali, punte, ecc.) e le problematiche relative a modalità e tempi di acquisizione.

2.3.2 *Progettazione partecipata*

La seconda fase è dedicata al processo di progettazione partecipata. Vengono formati gruppi di lavoro cui partecipano (secondo le modalità che descriverò nel secondo capitolo) utenti e operatori. L'attività dei gruppi è organizzata e guidata dai ricercatori del Comitato di coordinamento, ed ha l'obiettivo di far emergere e approfondire le istanze espresse in merito alla modificazione di orari e procedure di erogazione dei servizi, le alternative a disposizione, i vincoli eventuali al cambiamento.

2.3.3 Redazione del PCO

Sulla base delle informazioni e dei risultati ottenuti nelle fasi precedenti, sono formulate in questa fase proposte di Piano relative a modificazioni riguardanti i servizi pubblici, i servizi commerciali e artigianali, i pubblici esercizi, attività culturali e di spettacolo, nonché eventuali problemi connessi ad altri strumenti di Piano (regolatore, del traffico).

Il progetto di ricerca prevede una struttura organizzativa dell'intervento così articolata:

- *Comitato scientifico*: formato da docenti ed esperti della materia incaricato di seguire il lavoro e valutarne i risultati.
- *Comitato di coordinamento*: formato da 3 ricercatori con differenti competenze, incaricato di gestire il lavoro sul campo e i rapporti con le amministrazioni.
- *Segreteria tecnica*: è formata da un funzionario per ogni comune coinvolto.
- *Gruppi di lavoro*: uno in ogni comune, con il compito di definire la situazione problematica e individuare possibili soluzioni.

2.4 La metodologia

La metodologia di progettazione partecipata si ispira direttamente a strategie di *costruzione del consenso*, intendendo con questo termine il tentativo di *includere* nel processo di definizione delle decisioni soggetti che normalmente ne sono esclusi. La motivazione di base deriva dalle potenzialità di incremento dell'efficacia delle politiche pubbliche ottenibili con l'inclusione fin dall'inizio del processo di soggetti portatori del sapere locale. L'analisi dello svolgimento del processo permetterà di verificare le ipotesi di base della ricerca attraverso la riflessione su due caratteristiche portanti della progettazione:

- la *strutturazione pubblica dei problemi*; in altre parole non si considerano dei problemi preesistenti, ma si vuole creare un contesto in cui far emergere situazioni percepite come problematiche per arrivare a una loro definizione pubblica, nel senso di condivisa;
- la *praticabilità delle soluzioni* prodotte dal processo di interazione, in quanto vagliate da attori locali, informate delle loro percezioni, comprendenti le risorse esistenti sul territorio.

Il primo aspetto ha a che fare direttamente con la prospettiva di miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche e degli interventi di piano attraverso l'adozione di processi partecipati. Si cerca di superare una visione prettamente tecnica e onnicomprensiva del sapere dell'esperto a favore di un rapporto dialogico con il sapere locale in modo da capovolgere il binomio classico conoscenza-azione. Non si tratta di conoscere bene per agire bene, ma di *scoprire* in corso d'azione gli elementi strutturali presenti in un dato ambiente attraverso metodi interattivi e incrementali di stratificazione delle conoscenze.

Il secondo aspetto è collegato con le nuove pratiche di *governance* (il processo attraverso cui si governa) che individuano nelle strategie di inclusione dei soggetti coinvolti nei programmi una possibilità di miglioramento del rapporto fra decisione e attuazione e potrà in questa sede essere solo accennato (oltretutto in via ipotetica, dato che gli effetti del piano non solo si devono ancora produrre, ma devono ancora essere recepiti dalle stesse amministrazioni).

Le ipotesi alla base della scelta del metodo della *progettazione partecipata* derivano direttamente dalle critiche che investono la pianificazione da un punto di vista dell'efficacia. Il punto forte di questo filone di ricerca parte da una constatazione molto semplice: l'esclusione di una molteplicità di attori dal percorso decisionale, ipotizzando che il sapere professionale e il fine del *bene comune* bastino essi stessi a disegnare interventi e politiche pubbliche che rispondano alla struttura reale dei bisogni della collettività, in grado, cioè, di individuare per ogni tipo di problema o bisogno un servizio (Tosi 1984). Queste critiche portano ad un ribaltamento del ruolo tradizionale dell'esperto

che deve scoprire l'ambiente in cui va ad operare anche con il contributo di chi quell'ambiente vive e conosce, attraverso il coinvolgimento del *terzo attore* (Giusti 1995), distinto da stato e mercato, portatore di un sapere locale che può rivelarsi fondamentale per migliorare l'efficacia degli interventi pubblici. In questo modo infatti non solo si mobilitano risorse e punti di vista che si confrontano con quelli professionali, ma si includono (o quanto meno si tenta di includere) nel processo decisionale anche altri soggetti che potrebbero avere qualcosa da dire nel merito del problema e che quindi sono interessati alla cosiddetta posta in gioco.

Le politiche temporali, forse proprio perché nate recentemente, hanno recepito in forme differenti le prescrizioni derivanti da questi filoni di ricerca, diventando un campo molto interessante per l'osservazione empirica (Bonfiglioli 1997). Il coinvolgimento è avvenuto in forme differenti a seconda del contesto, per cui in centri metropolitani e urbani di una certa dimensione la scelta è ricaduta sui soggetti di rappresentanza istituzionale (Roma, Firenze, Modena) oppure sugli utenti (Bolzano, Collecchio); in altri casi ancora si sono utilizzate tecniche di indagine tradizionale come le indagini campionarie (per. es. Rimini).

La piccola dimensione dei Comuni coinvolti in questo progetto può essere interpretata come una risorsa che permette di utilizzare metodi di progettazione basati sul coinvolgimento diretto del sapere locale. Si vogliono in questo modo "utilizzare le risorse propositive che la comunità locale è in grado di sviluppare, integrandole con tutti i necessari approfondimenti di analisi e ricerca che consentano di individuare la soluzione più appropriata" (estratto dal progetto). Le caratteristiche generali dei comuni, così come evidenziate nel primo paragrafo, portano all'ipotesi che in situazioni ben strutturate dal punto di vista dei servizi il metodo tradizionale delle indagini a campione non permetta di cogliere quelle specificità che viceversa possono emergere con metodi interattivi di coinvolgimento dei cittadini.

La scelta ricade quindi nell'impiego delle tecniche di lavoro con gruppi ristretti di cittadini, fornendo loro una struttura adeguata per esprimersi e partecipare alla definizione del quadro dei problemi e delle risorse ed arrivare a formulare le scelte di indirizzo di piano. L'obiettivo è quello di individuare che cosa non funziona, la situazione problematica; poi di cercare che cosa potrebbe essere fatto perché la situazione migliori, infine come farlo (Goethert e Hamdi 1988). In questo modo si vuole anche "sviluppare senso di appartenenza da parte dei partecipanti nei confronti delle linee progettuali e di creare quindi condizioni favorevoli per la loro messa in opera, anche attraverso l'istituzione di canali di comunicazione fra i diversi soggetti coinvolti che potranno rimanere come un patrimonio permanente anche per la realizzazione di altre iniziative" (estratto dal progetto di ricerca).

3. Il processo di costruzione del piano

3.1 *Pre-indagine sui servizi*

Obiettivo: *raccolta di informazioni relative al grado di accessibilità e fruibilità dei servizi comunali.*

Delle quattro attività riportate nella tabella 1 incluse in questa fase, le prime tre possono essere considerate congiuntamente perché si sono svolte nello stesso tempo e per lo stesso fine. La quarta, la mappatura degli orari degli esercizi commerciali, è iniziata successivamente a carico delle amministrazioni. Di seguito verranno analizzate la mappatura degli orari dei servizi comunali e di quelli privati, attraverso una descrizione del risultato atteso da ciascuna attività, delle modalità e degli attori coinvolti e, infine, dei risultati ottenuti.

3.1.1 *Analisi secondaria, mappatura e valutazione degli orari dei servizi pubblici*

Risultato atteso. Realizzare per ogni singola Amministrazione una breve relazione accompagnata da schede quantitative sull'orario dei diversi servizi, letti sia singolarmente per comune, sia in chiave comparata fra comuni. Si vuole in questo modo restituire alle amministrazioni e ai cittadini una fotografia in un certo istante sullo stato di fatto degli orari dei servizi pubblici, in particolar modo comunali, nei cinque comuni. Il prodotto di questa operazione verrà successivamente utilizzato all'interno degli incontri pubblici con la cittadinanza come punto di partenza per indurre riflessioni su un argomento che riguarda direttamente ogni soggetto nella propria vita quotidiana.

Modalità e soggetti coinvolti. Per raccogliere il materiale necessario si è provveduto a :

- compiere un'analisi secondaria dei documenti e delle ricerche già svolte in quei comuni (principalmente PRG; PTPR, Piani del commercio);
- delineare attraverso sopralluoghi una prima impressione dei luoghi;
- intervistare amministratori, dipendenti comunali, funzionari dell'Azienda Sanitaria Locale.

Le interviste semistrutturate mirano a individuare la percezione del servizio da parte del dipendente, in merito a utenza, tipologie di domanda, andamento dell'afflusso nell'arco del giorno e della settimana, suggerimenti degli operatori stessi. Infine all'intervistato veniva chiesto di esprimere un parere come cittadino nell'utilizzo di altri servizi (per es. scuole, sanità, commercio).

Per ogni servizio comunale esaminato (servizi demografici, ufficio tecnico, asili nido, assistenza domiciliare, centri diurni per anziani, scuole materne, biblioteche) sono stati rilevati:

- le caratteristiche del servizio;
- gli orari di apertura al pubblico e quelli di ufficio;
- eventuali variazioni estate/inverno;
- orari speciali in occasione di feste, sagre, ecc.;
- problemi legati all'accessibilità (handicappati, parcheggi, sale d'attesa);
- osservazioni e proposte degli operatori intervistati.

I risultati. In generale per i servizi comunali rilevati i cinque comuni mostrano un buon grado di accessibilità temporale. Gli uffici comunali, escluso quello tecnico, sono aperti tutta la settimana, sabato compreso. I servizi demografici hanno introdotto recentemente alcune innovazioni come per esempio l'avviso a domicilio delle carte di identità in scadenza o l'invio d'ufficio dei certificati necessari per le iscrizioni. Gli uffici del commercio hanno predisposto dei moduli prestampati con l'iter da seguire per le varie procedure. Per quanto riguarda i servizi alla persona (assistenza domiciliare, asili e scuole) la qualità dei servizi mostra un continuo miglioramento e una tendenza a strutturarsi in modo da soddisfare le esigenze dell'utenza. I cinque comuni hanno intrapreso in questi anni un cammino di razionalizzazione. La trasparenza nella politica di bilancio comunale, il

bilancio per obiettivi, l'attenzione alla soddisfazione degli utenti, lo sviluppo della collaborazione intercomunale, l'inserimento nelle attività di cura delle organizzazioni del volontariato hanno dato il via a una gestione più snella e razionale dell'intervento pubblico in questi comuni.

La carenza di personale e di mezzi è un elemento che emerge da tutte le interviste. Il personale comunale trova difficile conciliare il lavoro di ufficio con quello di attesa al pubblico. La mancanza di un'adeguata conoscenza degli utenti in merito alle procedure da seguire porta a rallentare l'attività degli uffici. Infine anche il particolare periodo di riforme amministrative e la mancanza d'informazione delle innovazioni specialmente negli uffici periferici da parte di quelli centrali ostacola l'attività lavorativa. Un collegamento telematico fra amministrazioni di diverso livello faciliterebbe lo scambio di informazioni e aprirebbe la strada alla semplificazione interamministrativa venendo incontro, nelle opinioni degli intervistati, sia agli utenti sia alle difficoltà sopra menzionate.

L'impressione derivata dai molteplici sopralluoghi effettuati nel mese di luglio è che in questi Comuni esista tuttora uno spirito di comunità forte. I dipendenti comunali si dichiarano disponibili a ricevere i propri concittadini anche fuori dall'orario previsto in casi di necessità. Nei luoghi di lavoro il rapporto fra utenti ed erogatori è diretto e si sviluppa con codici particolari (per es. il dialetto). Il cittadino è abituato a rivolgersi al sindaco, all'amministratore o al dipendente per ogni tipo di problema, dalla costruzione della casa, alla copertura della buca sulla strada².

3.1.2 Mappatura degli orari dei servizi commerciali

Risultato atteso. Aggiornare la conoscenza degli orari di apertura degli esercizi commerciali (in particolare modo quelli di prima necessità: alimentari e pubblici esercizi), per coinvolgere i commercianti all'interno del processo di piano, testare la loro disponibilità ad eventuali modificazioni della situazione attuale, nel caso la mappatura rivelasse problematiche particolari.

Modalità e soggetti coinvolti. Per la mappatura viene predisposto un questionario suddiviso in due parti. La prima metà vuole registrare i dati oggettivi (apertura, chiusura, giorno di chiusura infrasettimanale, periodo di ferie), la seconda parte propone una prima riflessione al commerciante sul tema degli orari, attraverso domande soggettive, come la disponibilità a modificare l'orario di lavoro, la difficoltà a utilizzare altri servizi.

I risultati. A tutt'oggi, non tutti i cinque Comuni sono riusciti ad avviare e completare l'operazione di mappatura. A Collecchio, il Comune in cui l'operazione interessava di più per il suo ruolo di capofila, per le sue dimensioni e per la presenza di un centro commerciale, si è raggiunto un soddisfacente livello di profondità (60% dei questionari consegnati). Negli altri Comuni ci si è concentrati specialmente sui pubblici esercizi (un sindaco aveva manifestato il problema di avere tutti i bar chiusi d'estate e la sera) e sui negozi di generi alimentari, in quanto distributori di generi di prima necessità. I risultati confermano una sostanziale uniformità sia per quanto riguarda gli orari, che il giorno di chiusura settimanale (il giovedì pomeriggio, tradizionale in Emilia Romagna).

² I corsivi nel corso del testo riportano le riflessioni maturate come osservatore partecipante.

3.2 **Progettazione partecipata**

Obiettivo: *giungere a una definizione dei problemi e delle risorse legate all'uso del tempo così come percepiti dai cittadini; identificare linee di azione per affrontare le situazioni problematiche emerse.*

Data la centralità nel processo di questa fase, ciascuna delle attività svolte è analizzata attraverso la lettura dei risultati attesi, delle modalità e dei soggetti coinvolti e, infine, dei risultati di ciascuna attività.

3.2.1 **Diffusione pubblica del progetto**

Risultato atteso. Presentare l'iniziativa in un incontro pubblico, per suscitare interesse e raccogliere adesioni spontanee degli utenti ai gruppi di lavoro di progettazione partecipata.

Modalità e soggetti coinvolti. L'incontro pubblico è il passo preliminare per la diffusione del progetto. Una lettera intestata a nome del Comune e dell'IRS viene spedita a tutti i capifamiglia e un'altra a tutte le associazioni che insistono sul territorio (di categoria, culturali, sportive e ricreative). La prima è scritta in un linguaggio essenziale e accattivante (vd. materiali) e include anche uno *pseudo-questionario*. Il questionario, molto semplice, svolge una funzione divulgativa e, in misura esplicitamente minore, conoscitiva. Le 5 domande contenute vogliono provocare interesse per un tema 'non conosciuto' e per il quale non siamo abituati a pensare possibilità di cambiamento. Inoltre vuole essere il primo contatto con la cittadinanza per la diffusione del metodo partecipato. La seconda si caratterizza, viceversa, per uno stile più formale. Entrambe sono caratterizzate da un *logo* che accompagna tutta l'iniziativa. Per incidere maggiormente viene mobilitata anche la stampa locale: gli amministratori, ma non solo, ci avevano indicato le pagine locali della *Gazzetta di Parma* come mezzo efficace per diffondere le iniziative. La spedizione è a carico dei Comuni. Per fronteggiare i costi di questa operazione, chi può la inserisce nella spedizione del giornalino, un altro la utilizza come argomento di apertura del giornalino, un altro ne allega una parte a una spedizione per le bollette dell'acqua (!) (vd. tabella 3).

L'incontro inizia con il saluto del sindaco che presenta sommariamente i motivi dell'iniziativa e il gruppo di ricerca. Successivamente gli altri due componenti del comitato di coordinamento raccontano ai presenti che cos'è un piano di coordinamento degli orari, le ragioni della ricerca e la metodologia. Il mio compito è di presentare con l'ausilio di materiale visivo i risultati della pre-indagine sui servizi comunali attraverso la comparazione degli orari dei servizi di sportello e alla persona erogati dai cinque Comuni. Nel frattempo viene distribuita a tutti i presenti la scheda di adesione al gruppo di lavoro (vd. materiali). Conclusi i nostri interventi la parola passa alle domande dei presenti. La presentazione dei risultati della pre-indagine sui servizi pubblici attraverso i lucidi ha sempre provocato un buon livello di dibattito, anche nelle situazioni con pochi partecipanti. Normalmente cominciano ad emergere i temi che risulteranno in seguito quelli maggiormente dibattuti nei gruppi di lavoro (es. USL, traffico, trasporti, frazioni, anziani, scuola, perdita della dimensione di paese).

I risultati. La tabella 3 descrive in maniera molto sintetica i risultati raggiunti. Da una comparazione relativa è possibile dire che, per quanto riguarda le presenze, a Felino e a Sala gli incontri sono andati meglio che altrove, anche se in valore assoluto lo svolgimento di queste serate è da considerarsi negativo. Dopo l'incontro di Felino, si attivano una serie di contatti telefonici con erogatori di servizi potenzialmente coinvolti (per es. direttori scolastici, maestre, assistente sociale, USL). Ciò nonostante, i tre incontri successivi registrano un abbassamento delle presenze al di sotto di ogni aspettativa. Per risollevare la tendenza a Traversetolo e a Sala vengono affissi dei volantini in luoghi di passaggio (bar della piazza, bacheca comunale, biblioteca) e forse questo contribuisce a un miglioramento della situazione quantomeno nell'ultimo incontro, a Sala Baganza, numericamente superiore ai precedenti. La consegna degli *pseudo-questionari* compilati dai cittadini non è indice di un maggiore interesse; al contrario, dove maggiore è stato il ritorno degli stessi minore è stata la partecipazione all'incontro. L'effetto desiderato di ottenere iscrizioni

spontanee non viene raggiunto per nulla in due Comuni, in modo molto limitato in altri due, in modo ritenuto inizialmente soddisfacente a Felino.

Tabella 3: *Gli incontri pubblici*

	Felino	Collecchio	Fornovo	Traversetolo	Sala Baganza
spedizione	allegata al giornalino comunale	a mezzo stampa	a mezzo stampa	inserita nel giornalino comunale	allegata alla bolletta dell'acqua, e a mezzo stampa
N. lettere a capifamiglia	2580	4700	2100	2800	nr
N. lettere alle associazioni	41	28	20	45	28
questionari consegnati	30	64	48	7	12
calendario	6/10	10/10	17/10	23/10	31/10
presenti	35	12	17	9	30
partecipazione a dibattito	alta	media	media	bassa	alta
numero di iscritti	4	0	1	0	3

3.2.2 *La formazione dei gruppi di lavoro*

Risultato atteso. Arrivare ad avere un gruppo di 10-15 persone, bilanciato fra erogatori e utenti, con il quale strutturare un ambiente di lavoro. Questi gruppi non sono certo rappresentativi da un punto di vista statistico. Lo diventano, però, assumendo come prospettiva le conoscenze locali di cui ognuno di loro è in modi differenti portatore. La scelta di costituire un gruppo misto composto sia da utenti sia da erogatori risponde a quattro esigenze primarie:

- avviare all'interno del gruppo di lavoro un *ambiente interattivo*, dove ciascuno potrà presentare in pubblico i problemi percepiti e ascoltare quelli degli altri. Questa operazione mira a definire altre dimensioni del problema rispetto a quelle individuate da chi pone il problema, grazie agli altri punti di vista e al mettere in pubblico le proprie posizioni;
- arrivare a destrutturare i problemi per ricomporli successivamente con il contributo di tutti attraverso un processo di argomentazione e di negoziazione degli interessi;
- mettere insieme in un contesto strutturato persone che normalmente non si parlano se non attraverso canali di comunicazione tradizionali (lo sportello, una coda) e farli interagire;
- sfruttare la 'doppia presenza'. Ognuno di noi è fruitore di un servizio ma anche erogatore di un altro. Per esempio, un dipendente dello sportello anagrafe può essere il genitore di un bambino che deve andare al nido e il fruitore dei servizi sanitari. Creare un contesto interattivo di presentazione e discussione dei problemi può sviluppare maggiore coscienza su questo aspetto e quindi aiutare a capire le ragioni degli altri.

I risultati. La formazione del gruppo di lavoro è condotta in ogni Comune dal rappresentante locale della segreteria tecnica (cfr. 1.3). Per quanto riguarda gli utenti le adesioni spontanee sono sufficienti solo a Felino. Negli altri 4 Comuni il funzionario responsabile del PCO provvede a convocare da una lista da noi compilata le persone ritenute maggiormente significative sulla base delle informazioni e della percezione del luogo fino ad ora creata (per es. rappresentanti delle frazioni, genitori nel consiglio d'asilo, professionisti, rappresentanti delle associazioni di volontariato, comitato di gestione della biblioteca, comitati di anziani). La componente degli *erogatori* dei servizi pubblici viene convocata direttamente e scelta sulla base delle conoscenze acquisite durante la pre-indagine sui servizi, oppure perché ritenuta particolarmente significativa per il tipo di servizio erogato sulla base del contatto con il pubblico. Nelle tabelle 4 è riportata la

composizione di tutti i gruppi di lavoro e sono indicate anche le attività svolte nella fasi successive della metodologia di progettazione partecipata.

Tabella 4.1: *Il gruppo di lavoro a Felino*

	Primo incontro 13/10	Compiti a	Secondo incontro 17/11
<i>Erogatori</i>	ufficio anagrafe		presente
	operatrice assistenza domic.	si	presente
	Assess. commercio		presente
	Assess. pubbl. istruz. e sanità		presente
	commerciante		presente
	capo dei vigili		assente
<i>Utenti</i>	pensionato	si	presente
	insegnante		assente
	impiegata	si	assente
Totale	9	3	6

Tabella 4.2: *Il gruppo di lavoro a Collecchio*

	Primo incontro 20/10	Compiti a	Secondo incontro 24/11
<i>Erogatori</i>	Resp. PCO, ufficio commercio	si	presente
	capo dei vigili	si	presente
	assistente sociale	si	presente
	2 commercianti	si	presenti
	Assess. servizi sociali		presente
	Assess. commercio		presente
	ufficio istruzione, serv. scol.		assente
	vicedirettore Tep		assente
	uff. tecnico		assente
	servizi demografici	si	assente
	proprietario pubblico esercizio		assente
<i>Utenti</i>	architetto	si	presente
	dipend. di uno studio professional	si	presente
	pensionato		presente
	responsabile circolo sportivo	si	presente
	rappresentante delle frazioni		presente
	dipendente multinazionale	si	assente
Totale	18	11	12

Tabella 4.3: *Il gruppo di lavoro a Fornovo*

	Primo incontro 27/10	Compiti a	Secondo incontro 1/12
<i>Erogatori</i>	responsabile PCO		presente
	ufficio istruzione, servizi sociali		presente
	ufficio anagrafe		assente
	ufficio commercio		assente
<i>Utenti</i>	maestra del nido		presente
	genitore consiglio d'asilo		presente
	rappresentante di un'associazione		presente
	comitato anziani		presente
Totale	8	0	6

Tabella 4.4: *Il gruppo di lavoro a Traversetolo*

	Primo incontro 3/11	Compiti a	Secondo incontro 9/12
<i>Erogatori</i>	responsabile servizi demografici		presente
	responsabile PCO -URP		assente
	ufficio tecnico		assente
	vigile urbano		assente
	commerciante		assente
<i>Utenti</i>	centro culturale comunale e abitante frazioni		presente
	2 rappresentanti delle frazioni		assenti
	presidente associazione		assente
Totale	9	0	2

Tabella 4.5: *Il gruppo di lavoro a Sala Baganza*

	Primo incontro 10/11	Compiti a	Secondo incontro 15/12
<i>Erogatori</i>	responsabile PCO, uff. commerci		presente
	uff. istruzione, cultura, servizi soci		presente
	servizi demografici		presente
	2 commercianti del capoluogo	si	presente
	medico di base	si	presente
	rappresentante Boschi di Carreg	si	assente
	commerciante delle frazioni		assente
<i>Utenti</i>	pensionato	si	presente
	presidente comit. gestione bibliote	si	presente
	responsabile pro loco	si	presente
	abitante delle frazioni		assente
Totale	12	7	9

Un problema che si è presentato nella maggior parte dei casi, come si può desumere anche dalla lettura delle tabelle, è rappresentato dalla scarsa presenza degli utenti. Questo limite è in parte superato dall'attitudine di ogni partecipante di essere non solo un erogatore ma anche un cittadino e come tale fruitore di altri servizi. Un altro aspetto da sottolineare è la mancanza di figure marginali all'interno dei gruppi (extracomunitari, portatori di handicap, fasce deboli).

A Felino e a Collecchio si registra anche la presenza rispettivamente di due amministratori. Nonostante sia sempre difficile valutare in che misura questo possa incidere sul comportamento dei cittadini o dei dipendenti presenti agli incontri, mi sembra che in entrambe le situazioni non si sia sviluppato un atteggiamento ostile o di timore nei confronti degli stessi. Piuttosto è prevalso l'ambiente di paese, in cui ci si conosce, il dialetto è un modo normale per esprimersi contribuendo a creare una situazione non ufficiale durante gli incontri. A Felino la presenza degli amministratori ha talvolta portato il discorso su questioni personali (per es. la pulizia del viale). A parte questo episodio, però, la presenza degli amministratori ha permesso anche di ottenere direttamente importanti informazioni su alcuni dei temi dibattuti (es. centro unico di prenotazione - Cup - in farmacia, piste ciclabili, l'istituzione dell'ufficio relazioni con il pubblico, i problemi della pianta organica).

3.2.3 *La definizione dei problemi e delle risorse: il primo incontro con i gruppi di lavoro*

Risultato atteso. Creare un contesto interattivo, composto da diversi soggetti che attraverso forme strutturate di lavoro faccia emergere i problemi e le risorse legati alle problematiche dei tempi e degli orari presenti sul territorio.

Modalità. L'incontro, che dura non meno di tre ore, viene organizzato in tutti i Comuni in cinque momenti:

- . rapida introduzione per spiegare ai partecipanti le modalità di svolgimento delle attività del gruppo di lavoro in generale e della serata in particolare;
- . 20 minuti circa per la compilazione di due schede relative ai problemi e alle risorse;
- . primo giro di tavolo in cui ogni partecipante è invitato a esporre ciò che ha scritto nelle due schede, esortando gli altri a non intervenire;
- . secondo giro di tavolo in cui, dopo aver assegnato un ordine di priorità agli argomenti, se ne discute insieme;
- . finale con nostra presentazione dei temi emersi ai partecipanti e appuntamento per le attività di preparazione al secondo incontro.

Per contribuire a creare un clima informale viene in ogni Comune scelta una stanza che ci permetta di stare tutti attorno a un tavolo, senza per ciò identificare ruoli più importanti di altri. A Collecchio la numerosità del gruppo ci obbliga ad utilizzare la sala del consiglio comunale trovandoci in questo modo ad occupare poltrone "delicate". In tutti gli incontri è prevista la presenza del moderatore, del sottoscritto in veste di facilitatore, e, talvolta, del responsabile della ricerca in veste di osservatore.

Mettendo a frutto tecniche ormai consolidate, vengono preparate due schede da utilizzare nel primo ciclo di incontri. Le schede mirano a mettere i partecipanti nelle condizioni di utilizzare le proprie conoscenze, articolando le proprie opinioni e le proprie preferenze.

La prima scheda, intitolata "Scheda dei problemi" (vd. materiali), induce i cittadini a sforzarsi di indicare non solo il problema ma anche le sue dimensioni, portandolo a riflettere sul *perché* è un problema e *per chi*. Inoltre, una domanda sulla percezione *della gravità* del problema vuole assegnare ai problemi emersi un ordine di priorità da discutere successivamente con il gruppo. Le ultime due domande, infine, invitano a delineare un'idea di progetto, chiedendo *chi* può risolvere il problema e la eventuale presenza di *risorse* per affrontarlo.

Il tema delle risorse viene poi ripreso dalla seconda scheda, intitolata appunto "Scheda delle risorse" (vd. materiali), che presenta praticamente la stessa struttura. E' utile perché serve a creare aspettative positive su ciò che già esiste sul territorio, o che almeno in potenza potrebbe esistere, e mira a sollecitare il singolo partecipante a porsi in un'ottica costruttiva e propositiva.

I risultati. In forme e soprattutto in misure differenti l'avvio di questi incontri risulta difficile indipendentemente dalla composizione del gruppo (volontaria, su convocazione, mista). Il carattere di imprevisto suscitato dalla compilazione delle schedine, associato a un timore di essere giudicati, oppure di non essere preparati per quel compito, fa sorgere le prime domande di chiarimenti. Spesso ci chiedono di evitare la scrittura e passare direttamente alla discussione. L'indicazione che questa operazione serve sia per non arenare la discussione solo sul primo dei problemi messo sul tappeto, sia a evitare che a parlare siano 'sempre i soliti' (quelli meno timidi, più abituati a farlo), convince i partecipanti della bontà del metodo.

Collecchio è il Comune dove maggiore è stata la difficoltà a partire. E' il secondo incontro con i gruppi, il primo senza adesioni volontarie. La settimana prima a Felino, la commerciante alla richiesta di compilare le schede, dice che non pensava di dover scrivere e che non si sente pronta. Il moderatore la incoraggia dicendole che l'operazione serve esclusivamente per fissare qualche punto di discussione e che nessuno giudicherà lo scritto. Viceversa a Collecchio il gruppo è formato completamente su convocazione, è più numeroso (sarà il più numeroso) e, insieme a Sala, il più vivace. La consegna delle schede e la richiesta di compilarle porta un partecipante a esprimere il suo disappunto per l'organizzazione della serata e ad abbandonare in maniera polemica l'iniziativa. Il pretesto glielo abbiamo offerto il moderatore ed il sottoscritto arrivando in ritardo di dieci minuti per colpa del treno. Questo

scatena una reazione in altre tre persone che esprimono le loro perplessità senza per questo chiudere l'esperienza. Le domande sollevano perplessità in merito all'utilizzo del piano stesso, la sua forza impositiva, il rischio di far nascere bisogni indotti, la scarsa rappresentatività dei presenti. Il vigile urbano, poi, era convinto si trattasse di una riunione con domande e questionario da compilare come avevano già fatto con i ricercatori dell'IRS per una precedente ricerca. Nonostante questa serie di domande, la maggioranza dei presenti che si è fatta convincere dal metodo vorrebbe cominciare a lavorare.

Delle due schede quella dei problemi torna praticamente sempre compilata, e talvolta ne viene richiesta un'altra per mancanza di spazio. Viceversa il tema delle risorse viene compreso con maggiore difficoltà. Le domande rivolte dai cittadini mirano a focalizzare meglio la questione delle risorse. Si verifica comunque sempre la tendenza a confondere le risorse con le soluzioni. Questo perché talvolta qualcuno ha in mente come affrontare un problema ed è persuaso che quel modo esista già come risorsa. Talvolta poi le risorse sono solo potenziali (esempio le piste ciclabili come risorsa per aggirare i problemi legati alla viabilità). Nella tabella 5 viene proposta in forma sinottica un elenco delle risorse individuate durante i gruppi di lavoro.

Tabella 5: *Le risorse*

	Risorse	Collecchio	Felino	Fornovo	Sala Baganza	Traversetolo
I	presenza degli anziani	X	X		X	
	assoc. di volontariato	X	X	X	X	X
	obiettori	X	X	X	X	X
II	la dimensione di paese		X		X	X
	trasporti (tep ³ , fs)	X		X		
III	le attività commerciali		X	X		X
	mercato settimanale		X			X
	servizi pubblici comunali		X	X		X
	certificatore automatico	X				X
IV	presenza studi medici privati			X		
	verde pubblico		X		X	X
	biblioteca	X				X
	cinema		X			X
	piscina			X		
	campi sportivi	X		X	X	
	forum delle associazioni					X
	banca del tempo				X	
V	Parco Regionale	X			X	
	orario flessibile, part time	X			X	
	coordinamento fra comuni	X		X	X	X
	legge Bassanini	X				
	paese di interesse turistico				X	

La prima colonna della tab. 5 individua *categorie simili di risorse*, distinguendo nell'ordine fra quelle dovute alla presenza di soggetti che dedicano tempo in vari modi al paese; quelle strutturali, suddivise fra quelle esterne (gruppo II) e quelle che dipendono in maniera più diretta dalle decisioni dell'amministrazione (gruppo III); le risorse che investono il tempo libero, di svago e culturale delle persone (gruppo IV); infine le risorse più propriamente legali (gruppo V).

Da questa tabella si possono cominciare a trarre due considerazioni. In primo luogo risulta che anche i partecipanti al gruppo di lavoro recepiscono lo strumento del piano degli orari in senso allargato, ovvero uno strumento per occuparsi non solo e non tanto di coordinamento degli orari, ma

³ Azienda provinciale dei trasporti di Parma, che serve questi Comuni.

soprattutto di 'qualità della vita' per quanto concerne gli usi del tempo. Si spiega così l'individuazione di risorse sulle quali molti si soffermano come il parco regionale dei Boschi di Carrega, le attrezzature e i campi sportivi, le attività legate ai servizi culturali. In secondo luogo risulta che i partecipanti individuano nelle risorse del gruppo I gli strumenti e i mezzi più idonei per affrontare problemi legati agli orari. Fra le risorse legali è condivisa l'opinione positiva sulla possibilità di coordinare l'erogazione di alcuni servizi in modo congiunto, mentre poca considerazione viene affidata alle altre risorse di ordine normativo. Per quanto riguarda le risorse legate al tempo libero, allo svago, alla cultura, la presenza di attrezzature non sempre corrisponde ad un'adeguata soddisfazione per quel servizio del cittadino.

Il quadro dei problemi è anch'esso molto articolato e caratterizzato da una sostanziale analogia dei temi trattati nei cinque Comuni. E' possibile però rintracciare in ogni gruppo un tema saliente, che in qualche modo è stato trattato in maniera più approfondita degli altri, così come riportato dalla tabella 6.

Tabella 6: *I problemi*

	Problema saliente	Dimensioni del problema
Collecchio	Servizi comunali	Mancanza di informazione: difficoltà per il cittadino o il professionista di sapere a chi rivolgersi per portare avanti una certa pratica; mancanza di un ufficio legale per l'amministrazione stessa; apertura dell'ufficio tecnico due giorni a settimana; difficoltà per gli erogatori a svolgere adeguatamente il lavoro d'ufficio, pianta organica sottodimensionata.
Felino	La perdita della dimensione 'paese'	Valorizzare le risorse presenti per evitare la trasformazione in 'paese dormitorio'. La scarsa illuminazione delle strade, la loro pericolosità (mancanza di una sede pedonale, di semafori, di una segnaletica adeguata), l'uso improprio del mezzo privato per ogni tipo di spostamento, la chiusura dei negozi tutti alla stessa ora e giorno, la mancanza del tempo pieno nelle scuole elementari, sono tutti fattori che contribuiscono a utilizzare i servizi offerti da Parma, impoverendo il paese.
Fornovo	Disagio giovanile	La sera e la Domenica quasi tutti i bar sono chiusi. A Fornovo manca il cinema e un luogo per i più giovani dove ritrovarsi. Le attrezzature sportive non sono utilizzate al massimo, e comunque l'iniziativa è lasciata al singolo. D'estate viene chiusa la piscina, il campo giochi e non vengono organizzati soggiorni estivi.
Sala Baganza	Difficoltà legate al turismo e quindi all'impoverimento del paese	Sala è riconosciuto paese di interesse turistico per la presenza della Rocca che domina il paese, di un oratorio appena restaurato, del parco dei Boschi di Carrega, ma nonostante questo non si riesce a utilizzare questo patrimonio. Solo i ristoratori si sono messi insieme, creando un'associazione che ha costituito anche un sito internet diventando l'unico punto di riferimento per i turisti. La crisi del commercio, la mancanza di iniziative, di luoghi di ritrovo e di socializzazione può trasformarsi in una perdita del senso di appartenenza a una comunità (il responsabile della pro-loco sostiene che su 4500 ab. 2.000 hanno il loro centro di interesse fuori dal paese).

Traversetolo	La perdita della dimensione 'paese'	Traversetolo è il paese meno industriale dei cinque oggetto della ricerca. I partecipanti lamentano il fatto che il paese viva solo del mercato domenicale che attrae molte persone anche dai comuni limitrofi e da Parma. Al di là di questo, però, sembra che il paese non riesca ad assicurare ai suoi cittadini quella componente di svago, rischiando una perdita di identità e di popolazione locale.
---------------------	-------------------------------------	---

Durante gli incontri emergono altri problemi che concernono:

- *gli orari*, specialmente per gli uffici non comunali presenti sul territorio comunale e per gli uffici dislocati a Parma (questura, prefettura, catasto, ufficio imposte);
- *la mancanza di informazione* sulle procedure e sui servizi offerti;
- *i servizi socio-sanitari*, in particolar modo per la prenotazione allo sportello Cup e per quanto riguarda gli orari e le attese dal medico di base;
- *la viabilità*: per esempio la mancanza di parcheggi, di zone pedonali e di piste ciclabili, le strade pericolose e poco illuminate;
- *i trasporti pubblici*: per la mancanza di corse la Domenica, la scarsità di collegamenti con le frazioni, assoluta mancanza di comfort alle fermate,
- *le scuole* per la mancanza di un orario prolungato alla materna e del tempo pieno alle elementari.

3.2.4 Attività di preparazione al secondo incontro: "compiti a casa"

Risultato atteso. Non fare diminuire la tensione fra i due incontri e utilizzare in maniera attiva il periodo fra il primo e il secondo gruppo di lavoro, invitando i partecipanti a riconsiderare le problematiche emerse durante il primo incontro, aggiungere osservazioni più accurate, sviluppare eventuali prime ipotesi di soluzioni.

Modalità e soggetti coinvolti. A tutti i partecipanti al gruppo di lavoro viene recapitato dopo qualche giorno dall'incontro una 'Guida alle attività di preparazione al secondo incontro' (vd. materiali). E' un passo molto importante per produrre ulteriori informazioni: avere a disposizione solo due incontri non ci permette di rielaborare pubblicamente la situazione problematica emersa dal primo incontro. I *compiti a casa* suggeriscono ai partecipanti di svolgere un lavoro di osservazione diretta, sui temi che ciascuno considera rilevanti - la guida è composta anche da un elenco dei problemi emersi durante il primo incontro con alcuni spunti di riflessione - sulla base della propria attività ma anche compiendo lo sforzo di mettersi nei panni degli altri. Si suggerisce, inoltre, di ottenere informazioni in maniera informale attraverso domande o interviste agli utenti del proprio servizio, oppure ai vicini di casa, oppure a chi, in qualche modo, possa contribuire a sciogliere un nodo, ad affrontare la questione sotto un altro punto di vista. Una scheda la cui struttura è assimilabile a quella dei problemi e delle risorse utilizzate precedentemente viene consegnata per la elaborazione delle prime proposte. In alternativa si indica anche la possibilità di una relazione scritta. Ai partecipanti viene chiesto di consegnare l'elaborazione della attività di osservazione il giovedì antecedente il secondo incontro per poterne discutere insieme.

I risultati. La tempestività di consegna ai partecipanti è stata una caratteristica importante sia per far percepire la nostra presenza all'iniziativa e produrre ulteriore senso di appartenenza al progetto partecipato, sia per dare modo di poter verificare nell'arco di tre settimane anche quei fenomeni che magari si svolgono periodicamente (come il problema del traffico durante il mercato settimanale).

A Traversetolo, questa tempestività è mancata: a 10 giorni dalla scadenza della consegna dei compiti a casa vengo a sapere che per un disguido tecnico la guida alle attività di osservazione non è stata recapitata nei tempi previsti. Un peccato perché il gruppo di Traversetolo era fra quelli che aveva lavorato bene, anche se il disastroso andamento del secondo incontro smentirà questa ipotesi iniziale di coinvolgimento del gruppo.

Il ritorno dei compiti a casa comincia a differenziare l'andamento dei gruppi, rispecchiando in buona parte l'interesse dimostrato nel corso del primo incontro. A Collecchio e a Sala Baganza c'è stato un ritorno qualitativamente consistente dei *compiti*, a Fornovo e Traversetolo l'iniziativa non ha avuto un esito analogo, mentre Felino si situa nel mezzo (vd. tabelle 4).

Alcuni partecipanti hanno scritto una vera e propria relazione su argomenti trattati nel corso dell'incontro svolgendo anche quelle attività di osservazioni e di interviste informali che venivano suggerite, altri hanno compilato la scheda allegata alla guida soffermandosi prevalentemente sui problemi da loro maggiormente percepiti. Le informazioni così conseguite hanno informato il secondo incontro del gruppo di lavoro.

A Felino, l'operatore dell'assistenza domiciliare riporta informazioni dettagliate sulle diverse associazioni presenti sul territorio e le loro attività, arrivando a suggerire la necessità di un forum delle associazioni e di un ruolo attivo del Comune nel coordinare le varie associazioni per sostenere nuovi ruoli e nuovi campi di intervento (il Comune viene a conoscenza del fatto che un'associazione di volontariato fa assistenza ai malati terminali solo perché un'anziana in carico al servizio di assistenza domiciliare ne ha usufruito). Prosegue affermando che non sente per la sua esperienza tanto il "bisogno di valutare un orario astratto quanto la necessità di sviluppare una funzione di negoziazione fra i vari bisogni raccolti e segnalati e poi delegare o decentrare ad altri soggetti quali il volontariato o il privato, che va adeguatamente supportato e formato".

A Collecchio un tema molto sentito è quello del traffico: il paese è attraversato dalla statale della Cisa, e la tangenziale è in costruzione da anni. Ma se questo problema è in via di soluzione con la costruzione della tangenziale, rimane il collegamento fra le frazioni e il capoluogo, centro di servizi. I servizi pubblici sono praticamente inesistenti, specie per le frazioni più isolate. Si possono allora studiare una serie di percorsi protetti ciclo-pedonali per collegare punti strategici del territorio (frazioni, capoluogo, parchi regionali, centri sportivi) Viene anche segnalato un possibile percorso occupato momentaneamente dalla ex sede tranviaria per il collegamento Ozzano-Collecchio. Come già era emerso dal gruppo di lavoro viene ripetutamente segnalato il problema dell'apertura degli uffici comunali (alle 9,00). Il certificatore automatico non è ancora entrato nelle abitudini dei cittadini che preferisce rivolgersi di persona allo sportello, sia per l'assenza di code, sia perché magari conosce il dipendente. Infine, in tutti gli elaborati è presente il problema delle code allo sportello Cup.

A Sala Baganza i compiti si concentrano sulle potenzialità inutilizzate del paese: la presenza dell'ufficio relazioni con il pubblico (Urp) che nonostante sia in funzione da un anno non ha ancora trovato una sua dimensione né visibilità (ci vorrebbe un ufficio reclami in Comune, afferma un partecipante), il Parco regionale dei Boschi di Carrega che soffre di problemi di congestione in determinati week-end per l'assoluta mancanza di trasporti pubblici alla Domenica verso il Parco e di un sottoutilizzo in altri periodi; della necessità del Comune di sviluppare una funzione di collegamento con le numerose associazioni presenti sul territorio, di promuovere la nuova Banca del Tempo, che conta una ventina di associati e vorrebbe iniziare le attività a breve. Una relazione si concentra sul ruolo del medico di base, apportando informazioni su un'associazione dei medici di base che sta studiando i modi di fornire un servizio differenziato e sempre più efficiente, attraverso l'organizzazione di una segreteria unica, il collegamento in rete fra i medici di uno stesso distretto per fornire un servizio dalle 8.00 alle 20.00 organizzando gli orari di tutti i medici e permettendo che un assistito possa rivolgersi anche non al suo medico. Gli orari degli uffici comunali sono ritenuti validi, soprattutto è la professionalità dei dipendenti una caratteristica sottolineata dai cittadini. L'ufficio tecnico, soffre la mancanza di un filtro che possa indirizzare i cittadini nella complessità delle procedure.

Quello che emerge dai lavori a casa è la volontà di mettere in luce le proprie conoscenze, il proprio sapere. I dipendenti comunali hanno portato il loro contributo sull'utenza; gli operatori sociali e i volontari sull'attività svolta, i professionisti sui problemi che quotidianamente incontrano, i commercianti hanno sviluppato il tema del rilancio del commercio. Raramente, invece, è stata fatta l'altra operazione, sicuramente più complicata, ovvero il mettersi nei panni degli altri. O forse è stata fatta ma non concretizzata. Questa operazione delicata e non semplice forse per essere raggiunta andrebbe guidata maggiormente con giochi e attività interattive per facilitare lo scambio dei ruoli.

3.2.5 Le strategie individuate per affrontare i problemi: il secondo incontro con i gruppi di lavoro

Risultato atteso. Trarre delle prime conclusioni rispetto al materiale fino ad ora trattato studiando possibili percorsi di soluzione che, a seconda del maggior o minor grado di conflitto presente nel

gruppo di lavoro, vengano rispettivamente fondati su *criteri* elaborati congiuntamente oppure discussi in pubblico per raccogliere l'opinione dei partecipanti.

Modalità e soggetti coinvolti. La settimana prima dell'incontro il responsabile comunale per il PCO telefona a tutti i partecipanti coinvolti nel primo incontro, per ricordare la data del secondo appuntamento, chiedendo la partecipazione e l'eventuale restituzione dei compiti a casa. La strutturazione del secondo incontro, lasciata inizialmente aperta, viene a questo punto definita. Ai partecipanti viene consegnato un materiale di discussione che presenta una panoramica del lavoro complessivamente svolto. Questo materiale è organizzato in quattro parti che raggruppano al loro interno temi da noi individuati come strategici:

- . informazione e semplificazione:
 - migliorare l'informazione al pubblico su opportunità poco utilizzate, istituzione (o potenziamento ove già presente) dell'Urp;*
 - semplificare le relazioni con il cittadino e fra le amministrazioni;*
 - cogliere le opportunità offerte dalla telematica;*
- . accessibilità dei servizi comunali:
 - orari dei servizi comunali; coordinamento fra Comuni per l'erogazione di servizi*
- . accessibilità dei servizi sociali e sanitari:
 - Cup: gestione delle code; estensione del servizio presso centri di volontariato o la farmacia; coinvolgimento del medico di base nell'erogazione del servizio;*
 - medici di base: introduzione di visite su appuntamento; collegamento fra studi;;*
 - estensione dei servizi di assistenza alla persona con il coinvolgimento del volontariato;*
 - creazione (o sviluppo, nel caso di Sala) della banca del tempo;*
- . 'altri temi':
 - trasporti; viabilità; commercio.*

Per ognuno di questi temi il moderatore presenta delle possibili soluzioni elaborate sulla base dei *compiti a casa*, delle informazioni ricavate nelle fasi precedenti e dalle esperienze di innovazione sperimentate in altri Comuni (Dipartimento della Funzione Pubblica, 1997) per raccogliere le opinioni, le critiche e i suggerimenti dei cittadini. Nell'ultimo Comune, Sala Baganza, la struttura sopra descritta viene modificata, raggruppando in un unico tema quelli riguardanti l'accessibilità dei servizi, e assegnando al problema del commercio una sua rilevanza particolare.

I risultati. Con questo secondo giro di incontri si accentuano ulteriormente le differenze fra i gruppi, già emerse con la consegna dei compiti a casa, sia per il livello di partecipazione sia per le informazioni raccolte alla fine dell'incontro. Con l'unica eccezione di Traversetolo, i gruppi che meglio avevano lavorato al primo incontro dimostrano un maggiore interesse anche in questa seconda occasione (Collecchio e Sala Baganza). Fra il primo e il secondo incontro si sono verificati delle assenze di differente consistenza a seconda dei casi (cfr. tabelle 4). Le defezioni fra primo e secondo incontro in quattro comuni sono comprese tra il 30% e il 40% e nel quinto addirittura dell'80%. Escluso quest'ultimo, gli altri rientrano in una caratteristica di 'normalità', dovuta al fatto che alcuni rimangono delusi dal primo incontro perché si aspettavano un'altra cosa, altri non possono partecipare e di questo avvisano la responsabile comunale, altri, infine, spariscono senza avviso.

E' possibile individuare differenti tipi di reazione alle nostre sollecitazioni. Di fronte alle proposte presentate si sono normalmente verificate i seguenti atteggiamenti:

- . proposte che suscitano un dibattito (pro, contro, a favore ma con cambiamenti): tipico è il caso degli orari dei servizi comunali;
- . proposte che di fatto ci sono già, o che l'amministrazione o gli stessi dipendenti hanno già formulato (coordinamento di servizi, taxi sociale, innovazioni come la richiesta telefonica dei certificati) e che però devono essere non solo attuate ma anche definite;

- . proposte interessanti e perseguibili con il coinvolgimento di altri attori (privati, comune, volontariato). E' il caso della Banca del tempo, oppure della prenotazione delle visite specialistiche direttamente dal medico di base;
- . proposte interessanti ma considerate utopiche (es. la rete telematica provinciale).

3.2.6 *Un esempio paradigmatico*

Per esemplificare quello che è successo, viene riportato di seguito l'andamento del secondo incontro di Collecchio. Il verbale è articolato come i materiali che hanno istruito la discussione; se il verbale può sembrare lungo, si tenga presente che l'incontro è durato più di tre ore, che non è stato possibile esaminare tutte le proposte avanzate con sufficiente approfondimento e che il valore dell'osservazione partecipante è anche quello di cogliere i dettagli e le sfumature.

1) *Informazioni e semplificazioni* A Collecchio è il tema dell'Urp a suscitare il primo dibattito: l'assessore dice che esiste già una prefigurazione di questo ufficio nei programmi dell'amministrazione. Sono però in una fase di stallo perché non sanno bene quali funzioni attribuirgli, quale figura lo debba coprire, il grado di preparazione. Inoltre non bisogna dimenticare la dimensione di 'paese' e quindi l'esistenza di rapporti diretti fra amministratori e cittadini (rapporto sempre sottolineato dai presenti, anche in merito all'istituzionalizzazione del difensore civico). Un dipendente osserva che un ufficio che abbia tutte le informazioni di tutti gli uffici è impensabile, piuttosto ciò che serve a Collecchio è un ufficio di informazioni generali. Gli utenti presenti sono convinti della bontà di un ufficio relazioni con il pubblico, esprimono, però, perplessità per quanto riguarda la sua efficacia effettiva, cioè pensarlo solo come luogo per indicare la strada giusta forse è troppo poco, più utile sarebbe un ufficio che fosse in grado anche di fornire documentazioni, informazioni sull'iter di una procedura, che sia di raccordo fra amministrazione e cittadini. Si sottolinea l'importanza per Collecchio di istituire dei filtri per consentire agli uffici di non essere continuamente interrotti. Alcuni uffici, come per es. l'ufficio tecnico, già praticano questo sistema con successo.

Dal tema dell'Urp il dibattito si sposta sulla seconda proposta contenuta nei materiali di discussione: istituire un 'tavolo delle semplificazioni'. Questa proposta è accolta con scetticismo dai dipendenti comunali. Il vigile manifesta i propri dubbi, e allo stesso tempo ci informa dell'installazione di un collegamento fra il corpo di polizia municipale e il Pubblico registro automobilistico (PRA) in atto da 6 mesi che permette alcune semplificazioni operative tra l'ente locale e un'amministrazione dello stato. Gli viene fatto osservare che ciò che lui ha manifestato come impossibile, è stato già fatto e altri collegamenti 'improbabili' (catasto, commercio) si possono fare.

Altro argomento che suscita lo scetticismo di molti è il collegamento con la rete telematica, e le potenzialità che può offrire per questi piccoli comuni. Normalmente la notizia che la costituenda azienda per la rete provinciale si sta indirizzando per la formazione di gruppi di lavoro composti da dipendenti comunali dei comuni minori per venire incontro alle loro esigenze, aiuta a superare il primo impatto negativo. Inoltre è stata da subito coinvolta la prefettura, che coordina a livello provinciale degli uffici statali e quindi in possesso di risorse amministrative e relazionali.

2) *Accessibilità dei servizi comunali* La responsabile comunale per il PCO interviene affermando di non capire a che livello si stia portando il discorso, se politico o organizzativo. In altre parole sostiene la necessità di dividere i temi che riguardano l'amministrazione e le scelte politiche da variazioni e miglioramenti organizzativi. Ogni ufficio ha una tipologia precisa di utenza e uno specifico modo di lavorare e se l'amministrazione vuole cambiare deve investire risorse. Questo intervento permette di aprire un altro fronte, quello relativo ai costi. Un cittadino osserva che l'analisi dei costi è rimasta fuori dalle proposte e che prima o poi bisognerà tenerne conto per dare senso all'iniziativa. Dopo aver fatto osservare che a) molte delle proposte presentate sono volutamente a costo zero e b) che in certi casi sono investimenti e non costi (es.

l'informatizzazione), lo stesso cittadino solleva il problema relativo alla mancanza di strategia nel PCO per cui si corre il rischio che questo strumento rimanga di fatto inattuato.

Per quanto riguarda l'anagrafe alcuni partecipanti sono persuasi che l'apertura pomeridiana è poco utilizzata perché la gente non lo sa. Il cittadino è abituato all'apertura mattutina degli uffici pubblici. La proposta di anticipare alle 8.00 l'orario di apertura lasciando il rientro pomeridiano solo per il lavoro di ufficio solleva perplessità non solo degli amministratori, ma anche dei cittadini. Per comunicare l'apertura al Sabato degli uffici comunali si suggerisce di utilizzare lo strumento delle multe. Infatti sul verbale ci sono gli orari della polizia municipale e forse si potrebbe dire che tutto il municipio è aperto il Sabato.

Per l'ufficio tecnico i professionisti presenti pongono all'attenzione una proposta ben argomentata: un'apertura tutti i giorni ma anche più ristretta piuttosto che quella attuale di due giorni a settimana. Infatti preferiscono avere la possibilità di rivolgersi ogni giorno all'ufficio per fare fronte alle emergenze, alle scadenze improvvise (è assente il dipendente dell'ufficio tecnico, per cui manca contraddittorio). Inoltre i professionisti chiedono che durante l'orario di ricevimento al pubblico i dipendenti non solo siano presenti, ma anche disponibili, il che vuol dire che dovrebbero limitare al massimo altre incombenze (rispondere al telefono, ricevere l'assessore). Anche la possibilità di visite su appuntamenti può migliorare la situazione, a condizione che sia comunque assicurata la possibilità di rivolgersi all'ufficio senza appuntamento. I presenti confermano un buon funzionamento del filtro incaricato di ricevere gli utenti e indirizzarli.

3) *Accessibilità servizi sanitari e sociali* Quando si passa alle proposte sui servizi sociosanitari, l'assessore deputato a questi servizi pone subito un problema: la disponibilità notturna della farmacia comunale (per legge) non offre a suo parere un servizio indispensabile e commisurato allo sforzo economico necessario per assicurare questo servizio. Il ragionamento è semplice: la farmacia aperta di notte dovrebbe servire per le emergenze. Ma chi ha un'emergenza chiama l'Assistenza pubblica o l'ambulanza. Inoltre per acquistare salvavita o altre medicine importanti c'è la disponibilità della guardia medica 24/24 ore. Per cui tenere aperta una farmacia di notte per vendere una scatola di aspirina è assurdo e i 40 milioni necessari per questo servizio potrebbero essere utilizzati diversamente. Gli altri non accolgono con entusiasmo la critica. Sostengono che un servizio come quello notturno della farmacia debba essere assicurato.

Viene quindi introdotto l'argomento del Cup; nella discussione tornano i problemi già individuati nel primo incontro e sottolineati anche nei compiti a casa: code lunghe e fastidiose senza un sistema di gestione delle code, in una sede troppo piccola e non dotata di sedie a sufficienza per chi aspetta; apertura solo di uno sportello su due; orario scomodo per chi lavora, specialmente per la chiusura; e infine, personale allo sportello poco disponibile. Risponde una dipendente: non è facile mantenere la calma quando tutti sono già in partenza mal disposti.

La proposta contenuta nei materiali di installare il Cup nella farmacia comunale viene criticata perché non tiene conto dei problemi di mancanza di spazio. Però un cittadino osserva che ci sono anche due farmacie private, di cui una in una frazione, che potrebbero avere interesse a stipulare una convenzione con l'Azienda USL.

4) *Altri temi* Ormai la serata volge a conclusione. Giusto il tempo di toccare il tema del coordinamento fra le associazioni e fra queste e il comune, come proposta per rendere più flessibili i servizi. Secondo l'assistente sociale che opera a Collecchio da un anno ci sono già forme di flessibilità degli operatori, anche se è difficile seguire tutte le richieste dei cittadini che sono sempre più differenziate.

Viene fatto un rapido cenno sulla banca del tempo, ma non se ne discute.

Vengono invece prese in considerazione, vista la presenza di due commercianti, le proposte sul commercio: l'idea di un tavolo con il Comune è apprezzata dai due commercianti presenti, che però mettono in guardia per la presenza di atteggiamenti chiusi all'innovazione all'interno della categoria.

L'incontro di Collecchio è stato quello con la maggiore partecipazione; per avere un'idea anche dell'andamento degli incontri negli altri comuni, si tenga presente che la discussione è incentrata sui seguenti temi:

- l'attualità del tema: per esempio, per quanto riguarda l'Urp, nei due Comuni - Felino e Fornovo - che non hanno ancora istituito l'Urp, i temi trattati sono quelli descritti a Collecchio, mentre a Sala, dove l'Urp è da poco stato istituito, la discussione si concentra sui problemi di implementazione: la mancanza di una adeguata promozione dell'ufficio da parte dell'amministrazione; la scelta di collocarlo al primo piano del municipio, normalmente poco frequentato;
- la presenza di operatori dei servizi di cui si discute: ad esempio, la presenza di un medico di base nel gruppo di Sala permette di considerare gli aspetti operativi della proposta di coinvolgimento del medico di base nel servizio di prenotazione delle visite: l'Azienda USL fornisce gli strumenti; la Regione paga i medici che decidono di fornire questo servizio e si sta pensando di introdurlo in via sperimentale in uno o due studi; oppure a Traversetolo, il responsabile dell'ufficio anagrafe si dichiara convinto dell'utilità di una sperimentazione che coinvolga il proprio ufficio allo scopo di differenziare l'orario di apertura al pubblico;
- l'esistenza di soluzioni innovative già sperimentate in altri comuni, segnalate dal mediatore come è avvenuto rispetto alla possibilità di collocare un terminale del Cup in farmacia, soluzione già sperimentata a Sala oppure rispetto alla proposta di istituire una Banca dei tempo, in via di sperimentazione a Sala;
- la condivisione o meno delle proposte tra i diversi operatori interessati presenti: per esempio, nel gruppo di Sala la presenza di due commercianti che rappresentano visioni opposte del problema porta a un radicamento delle posizioni fra chi vuole la massima libertà di scelta degli orari e chi vede le innovazioni attuali in tema di orari già troppo radicali.

In conclusione, dove per motivi diversi gli incontri hanno funzionato (Collecchio e Sala), le proposte accendono l'interesse dei cittadini, che non si limitano ad esprimere solo un sì o un no, ma che partecipano attivamente incrementando la situazione conoscitiva.

3.3 *La redazione del PCO*

Obiettivo: *presentare alle amministrazioni delle proposte di piano contenenti le indicazioni emerse dal lavoro con i cittadini.*

Questa fase del lavoro non è ancora iniziata nel momento in cui si chiude questa tesi. Entro febbraio '98 il comitato di coordinamento provvederà alla redazione di una prima bozza del PCO sulla base del lavoro svolto con i gruppi di lavoro per sottoporla alle singole amministrazioni. Nonostante questo, è possibile cominciare a delineare a grandi linee la struttura provvisoria di questi piani.

3.3.1 *Le indicazioni emerse dai gruppi di lavoro*

Il carattere trasversale proprio delle politiche temporali è emerso con forza anche dai lavori con i gruppi di cittadini. Spesso infatti non sono problematiche relative agli orari a essere messe sul tappeto, quanto aspetti più generali legati all'informazione, alle difficoltà che si incontrano nell'iniziare le procedure e nel seguire il loro svolgimento, ai problemi del traffico, della sicurezza, del coordinamento fra comuni per l'erogazione di certi servizi e fra l'amministrazione e le associazioni di volontariato. E' possibile distinguere tre filoni di intervento in base al ruolo che l'amministrazione comunale può giocare nel processo di attuazione delle scelte di piano:

- . decisioni che dipendono in buona misura dall'amministrazione comunale: per esempio quelle che riguardano direttamente l'orario degli uffici comunali e la loro organizzazione.
 - *Orari degli uffici comunali.* Tutto il lavoro mette in luce che non c'è una ristrettezza di orario tale da renderlo incompatibile con gli orari di lavoro degli utenti, considerato anche la presenza del Sabato aperto al pubblico. Piuttosto rilevante è il problema dell'apertura al pubblico dell'ufficio tecnico. I dipendenti scontano una carenza di organico e la molteplicità di funzioni che ogni ufficio svolge. Bisogna quindi tutelare il lavoro d'ufficio del dipendente senza diminuire l'attuale accessibilità. Pratiche consolidate (Collecchio) dimostrano che la presenza di un *filtro* è in grado di affrontare questo problema.
 - *Ufficio relazioni con il pubblico.* L'istituzione dell'Urp, studiando forme innovative e calibrate per queste realtà è un passo successivo, ma l'esperienza di Sala Baganza mostra l'importanza in fase di implementazione di un monitoraggio continuo per cogliere attraverso un processo iterativo gli aggiustamenti in corso d'opera che si rendono necessari.
 - *Informazioni ai cittadini.* Le amministrazioni dovranno anche affrontare il deficit informativo nei confronti dei cittadini per quanto riguarda informazioni su opportunità poco utilizzate. L'esempio più eclatante è il sabato aperto degli uffici comunali. Alcuni cittadini si meravigliano che sia aperto, così come della possibilità di prenotare telefonicamente i certificati. Le guide predisposte dal comune sono un buon veicolo, ma ovviamente non si trovano mai quando servono. Così come il giornalino comunale appare un'ottima risorsa, e però va soggetto a problemi di distribuzione. Un esempio interessante è fornito dall'ufficio della polizia municipale: nelle multe recapitate a domicilio c'è scritto che il sabato mattina il comando dei vigili è aperto per la contestazione delle multe e... tutti lo sanno. La predisposizione di bacheche in punti strategici dei comuni e il coinvolgimento della stampa locale sono altri modi per affrontare il problema.
 - *Altre decisioni comunali.* Ancora le singole amministrazioni dovranno affrontare i problemi relativi alla viabilità interna, studiando una serie di connessioni fra luoghi di utilità pubblica (campo sportivo, campo giochi, scuola cimitero, accesso al parco regionale, frazioni) per la realizzazioni di percorsi protetti (ciclo-pedonali).
- . Decisioni che dipendono sia dall'amministrazione comunale sia dalle decisioni prese da altre organizzazioni.

- *Coordinamento dei servizi.* Il primo dei nodi da affrontare riguarda il coinvolgimento delle amministrazioni limitrofe per lo studio di forme di coordinamento dei servizi. E' questo un tema strategico per Comuni di questa dimensione: si tratta di partire dalle forme di collaborazione già in atto per arrivare ad attuarne altre che possano portare sia un incremento della qualità dei servizi offerti in termini di accessibilità sia un miglioramento delle condizioni lavorative dei dipendenti.
- *Semplificazione di procedure interamministrative.* Un altro aspetto di rilievo è il coinvolgimento di amministrazioni o enti coinvolti nelle procedure per analizzare congiuntamente l'attuale situazione delle stesse, cominciando da quelle più richieste (licenze e concessioni edilizie, licenze commerciali, cambio di residenza, allacciamento delle utenze). Questo processo mira a ridurre il carico di incombenze a carico del cittadino per sviluppare una funzione del comune come sportello unico al servizio del cittadino, sfruttando le opportunità delle nuove tecnologie e quelle che saranno offerte dalla rete provinciale di Parma.
- *Servizi socio-sanitari.* Un altro aspetto importante è la collaborazione con l'Azienda USL per trovare forme di collaborazione che evitino ai cittadini perdite di tempo per la prenotazione di una visita. Il Comune può svolgere anche un ruolo attivo di coordinatore fra l'associazione dei medici esistente sul territorio e l'Azienda USL come promotore di iniziative innovative presenti sul territorio.
- *Coinvolgimento delle associazioni di volontariato.* Sempre legato al tema dell'accessibilità dei servizi socio-sanitari, è importante studiare forme e modalità di coinvolgimento del terzo settore in attività di assistenza a basso contenuto professionale, per permettere al personale specializzato del comune di occuparsi con maggiore attenzione dei casi più gravi. La presenza di numerose associazioni e di una consistente fascia di popolazione non lavorativa ma attiva, è un'altra risorsa da valorizzare. Il Comune può, infine, farsi promotore di un'iniziativa innovativa e importante come la Banca del tempo.

. Decisioni che dipendono prevalentemente da altre organizzazioni ma all'interno delle quali l'amministrazione comunale può svolgere un ruolo attivo e propositivo.

- *Commercio.* Caratterizzato dal conflitto all'interno della categoria di due visioni del problema, il tema del commercio rappresenta un importante banco di prova per le capacità del Comune di presentarsi come mediatore. L'idea è quella di superare le posizioni attuali fra "conservatori" e "innovatori" prospettando ad entrambe le parti i vantaggi connessi allo sviluppo di politiche commerciali di promozione, legate a occasioni particolari quali feste e sagre, iniziative per la promozione del prodotto tipico.
- *Trasporti.* Il Comune deve adoprarsi per ottenere un miglioramento dei collegamenti con le frazioni, studiare giri allargati nei paesi, migliorare lo stato delle fermate (pensiline, sedie), facendo leva sul fatto di possedere quote - seppur piccole - della locale azienda consortile di trasporti.

E' un elenco senza priorità esplicite, che deve ancora assumere una connotazione più precisa anche insieme al contributo delle singole amministrazioni.

4. L'analisi del processo

4.1 L'analisi del percorso partecipato

Il processo di progettazione con i cittadini raccontato nel capitolo precedente può essere sottoposto a un'analisi impressionistica, basata sulle impressioni e le considerazioni maturate durante il lavoro sul campo e nei continui scambi di opinioni con gli altri ricercatori del comitato di coordinamento. Si tratta in questa sede di raccogliere i fili della rappresentazione del processo per scoprire eventuali legami, connessioni e cominciare a sviluppare una prima riflessione dell'esperienza. Nei prossimi paragrafi verranno argomentate le sintetiche valutazioni della tabella 8. Il metro di giudizio che va da un massimo di '+++' a un minimo di '---' è formulato sulla base di una lettura comparativa dei cinque casi tenendo conto del livello della partecipazione, della discussione e del materiale prodotto.

Tabella 8: *Un quadro di sintesi (voto minimo ---, voto massimo +++)*

	<i>Incontro pubblico</i>	<i>Primo incontro</i>	<i>Compiti a casa</i>	<i>Secondo incontro</i>
Felino	+	+	+	-
Collecchio	--	++	++	+
Fornovo	-	+	---	-
Traversetolo	---	++	---	---
Sala Baganza	+	++	++	+

4.1.1 Diffusione pubblica del progetto

Rappresentano il primo passo del progetto di lavoro con i cittadini e l'obiettivo di coinvolgimento non è stato raggiunto. Il fatto di non aver sviluppato contatti informali con attori locali (associazioni, cittadini, commercianti) durante la pre-indagine sui servizi ha condizionato questo risultato. Solo in due comuni (Sala e Felino) la partecipazione dei cittadini, numericamente superiore rispetto agli altri incontri (vd. tabella 3), è stata particolarmente attiva. La presentazione dei risultati della pre-indagine ha dato avvio a un dibattito fra i presenti, segno che il tema degli orari e dei tempi, pur se nascosto, è sentito da tutti. Il problema è farlo emergere.

Le considerazioni che è possibile trarre è che non basta comunicare in maniera tempestiva ai cittadini un incontro rivolto a loro senza sviluppare contemporaneamente delle iniziative di sostegno. E' opportuno utilizzare i canali tradizionali di comunicazione (invito postale, stampa locale) congiuntamente a metodi strategici per sviluppare informalmente contatti con personaggi chiave del luogo, associazioni, comitati che possano diffondere a loro volta l'iniziativa.

La presenza degli amministratori non è ascrivibile come causa della scarsa partecipazione perché non si tratta di un caso di conflitto evidente, su una proposta specifica. A questo proposito si tengano presente due condizioni di contesto:

- la *promozione della partecipazione* che avviene *dall'alto*, non c'è una domanda locale cui dare voce. La mancanza di un'istanza di rivendicazione dei cittadini o di un progetto esterno contro cui (o a favore di) schierarsi rende difficile il processo di coinvolgimento di soggetti che non hanno un interesse immediato sul tema. La scelta di coinvolgere in questo processo anche i cittadini è ispirata alla scelta di andare oltre la percezione del tecnico e alle sue considerazioni sul funzionamento dei servizi per investire anche la conoscenza di chi quegli interventi subisce o utilizza.
- la *percezione del tema* degli orari e le problematiche dei tempi sono, a dispetto della visibilità fra gli "addetti ai lavori", ancora poco conosciute. Lo strumento del PCO poi, per la sua giovane età e per le difficoltà che incontra nelle esperienze più avanzate, non ha quella connotazione precisa nei confronti del pubblico come succede per i piani regolatori. Già dalle interviste effettuate nella

pre-indagine emerge poca conoscenza del tema e il problema appare più legato a condizioni di lavoro, organizzazione dei turni, degli uffici, della pianta organica. Gli amministratori, in genere, manifestano un desiderio di dare un qualcosa di più alla cittadinanza, ma neanche loro vedono un problema serio di coordinamento degli orari. Fra i dipendenti comunali la componente femminile è quella che mostra più interesse al tema e che manifesta le difficoltà legate alla doppia presenza nella sfera lavorativa e in quella familiare.

4.1.2 Il primo incontro con i gruppi di lavoro

In generale l'andamento dei primi incontri con i gruppi di lavoro per la definizione della situazione problematica ha dato risultati soddisfacenti: alcuni si caratterizzano per aver posto all'attenzione dei presenti un considerevole numero di problemi che suscitano reazioni contrapposte (come a Collecchio, Sala Baganza e Traversetolo), gli altri per una sostanziale omogeneità di opinioni fra i partecipanti. Nella tabella 9 ho raggruppato i partecipanti in categorie (talvolta grossolane) individuando per ognuna di esse la *posta in gioco*, ovvero il motivo di interesse mostrato da ciascuno nei confronti degli esiti del processo.

Tabella 9: *Le poste in gioco*

Soggetti	Posta in gioco
dipendenti comunali	organizzazione degli uffici;
commercianti	problemi del commercio;
rappresentanti delle frazioni	servizi nelle frazioni; trasporti; servizi sanitari
cittadini	vita del paese; servizi sanitari
pensionati	vita del paese; servizi sanitari
professionisti	orari uffici pubblici

Il giudizio positivo espresso su questi primi 5 incontri (seppur con le differenze sopra elencate) deriva direttamente dal numero di informazioni emerse e poste all'attenzione del gruppo di lavoro. E' possibile distinguere i temi discussi a seconda del grado di condivisione e di dibattito generato. Ci sono, allora, problemi che acquisiscono direttamente rilevanza perché *condivisi* da tutti (per es. le code e i disagi per i servizi sanitari); altri che si caratterizzano per il *contraddittorio* che sviluppano, anche in termini di tempo, e che produce una sostanziale condivisione del tema da parte dei presenti (come è successo per i problemi riportati nella tabella 6); altri che vengono riconosciuti come problemi, pur rimanendo ogni attore della propria idea (ad esempio le posizioni contrastanti fra i dipendenti comunali che non riescono a svolgere il lavoro di ufficio perché troppo dediti al pubblico e gli utenti che vorrebbero un'apertura anticipata alla mattina del municipio); altri, infine, che vengono smascherati come non veri (come per es. la possibilità che già esiste di richiedere certificati per telefono, o di poter usufruire di maggiori libertà nella scelta degli orari per i servizi commerciali).

A posteriori è possibile riscontrare tre fattori di successo:

- . l'*eterogeneità* dei gruppi: è il caso di Sala Baganza e di Collecchio;
- . la presenza di persone *motivate* e in possesso di una forte *conoscenza* della realtà locale: ad esempio a Traversetolo e a Felino, numericamente bassi, ma con la presenza rispettivamente della responsabile di un circolo molto attivo localmente e di un'impiegata interessata ai temi della qualità della vita;
- . la *strutturazione* degli incontri.

Il primo fattore di successo è legato alla presenza del responsabile comunale per il PCO che si è impegnato, in entrambi i casi, a convocare le persone a suo parere più motivate sulla base della lista

da noi presentata. Il secondo può essere il prodotto dell'adesione spontanea ai gruppi di lavoro. Il terzo, infine, è stato raggiunto grazie all'utilizzo di tecniche consolidate che mirano al coinvolgimento dei partecipanti indipendentemente dalla loro attitudine a parlare in pubblico o dalle conoscenze.

Tre i *limiti* principali di questa prima tornata di incontri: quello già accennato precedentemente sulla composizione non sempre equilibrata del gruppo di lavoro; la mancanza di rappresentanti delle fasce deboli della popolazione e, infine, la mancanza di tempo che, specialmente a Collecchio e a Sala Baganza, non permette di giungere alla fine dell'incontro avendo svolto tutti e cinque i passaggi previsti (vd. cap. 3.2.3).

4.1.3 *I "compiti a casa" e il secondo incontro con i gruppi di lavoro*

I compiti a casa segnano un importante momento di verifica della tensione e delle motivazioni all'interno del gruppo di lavoro. Si possono, infatti, interpretare dei segnali di continuità fra compiti a casa e secondo incontro sia positive (Collecchio e Sala), sia negative (Traversetolo e Fornovo). La presenza di soli due incontri attribuisce a queste attività di osservazione un ruolo importante, forse eccessivo. Rimane il fatto che dove tali attività si sono svolte hanno portato buoni risultati. E' possibile, allora, che un'attenzione e una cura maggiore a questa possibilità di lavoro individuale dei partecipanti possa dare risultati più omogenei - per esempio attraverso un riscontro periodico e una maggiore assistenza.

I secondi incontri con i gruppi di lavoro hanno avuto un andamento meno soddisfacente rispetto ai primi. Il problema generale è stato quello di non riuscire a cogliere tutto il potenziale offerto dal gruppo (specialmente a Felino e a Fornovo). Dove anche la presentazione delle ipotesi di soluzioni suscita le considerazioni dei presenti, non sempre si riesce a riprodurre un luogo interattivo di discussione. Prevalde talvolta, visto la struttura della serata, un atteggiamento di accettazione (*sono tutte buone idee*). Manca quasi completamente lo sviluppo della capacità inventiva e progettuale dei cittadini, e anzi si rischia spesso di far emergere quella contraddittoria (come per es. a Collecchio dove il vigile urbano polemizza sul fatto che molte proposte sono già state presentate e che le altre sono frutto di un sapere accademico che non fa i conti con la realtà). Un altro aspetto, ma ad esso collegato, è la mancanza del coinvolgimento di tutti i soggetti presenti. Spesso a parlare sono quelli con maggiori competenze, che rivestono un ruolo diretto nell'erogazione o nell'utilizzo del servizio sotto osservazione. Di fronte alle proposte già formulate, la componente degli utenti (pensionati o casalinghe) non riesce sempre ad esprimere la propria opinione, si sente bloccata. Viene meno, in altre parole, la possibilità di utilizzare tutti i saperi.

L'origine di questi problemi nel secondo gruppo è da ricercarsi in una serie di fattori:

- la presentazione di proposte già formulate, per quanto aperte o provocatorie, finisce per creare un senso di estraneità al progetto e rischia di riprodurre la logica tipica della pianificazione dall'alto;
- la scelta di fare solo due incontri per Comune;
- la scarsissima visibilità dello strumento di coordinamento degli orari.

In conclusione, è necessario strutturare gli incontri in modo tale da far partecipare anche chi non è direttamente coinvolto nella vicenda, ma che può avere qualcosa da dire.

4.2 *L'efficacia della partecipazione*

La domanda centrale di questo lavoro vuole indagare in che misura il processo di progettazione partecipata ha portato a rilevare un quadro della situazione problematica così come percepita dai cittadini e a individuare soluzioni che, essendo state dibattute in pubblico, possano trovare maggiore probabilità di attuazione. Si tratta, quindi, di tracciare un primo bilancio dell'esperienza di progettazione con gli abitanti, riprendendo le motivazioni di base della scelta di questa metodologia.

Strutturazione pubblica dei problemi Il lavoro di progettazione con i cittadini ha permesso di ricostruire attraverso l'ascolto strutturato un quadro molto articolato della situazione dei cinque comuni, esplorando sia i problemi principali, sia le risorse esistenti e quelle nascoste per affrontare i processi in corso. Tecniche di indagine tradizionali utilizzate in altre esperienze di Piano degli orari non ci avrebbero permesso di arrivare a una definizione dei problemi così come quella da noi raccolta, che presenta le caratteristiche della:

- *complessità*, grazie al metodo dell'ascolto strutturato sviluppato all'interno dei gruppi di lavoro che ha contribuito a mettere sul tappeto molteplici punti di vista, portando i partecipanti a selezionare attraverso un processo di interazione i problemi più importanti;
- *completezza*, grazie al coinvolgimento di tutti i partecipanti al gruppo di lavoro ognuno portatore di un sapere specifico e per la presenza di un flusso di scambio fra il sapere professionale e il sapere comune di cui sono portatori gli abitanti.

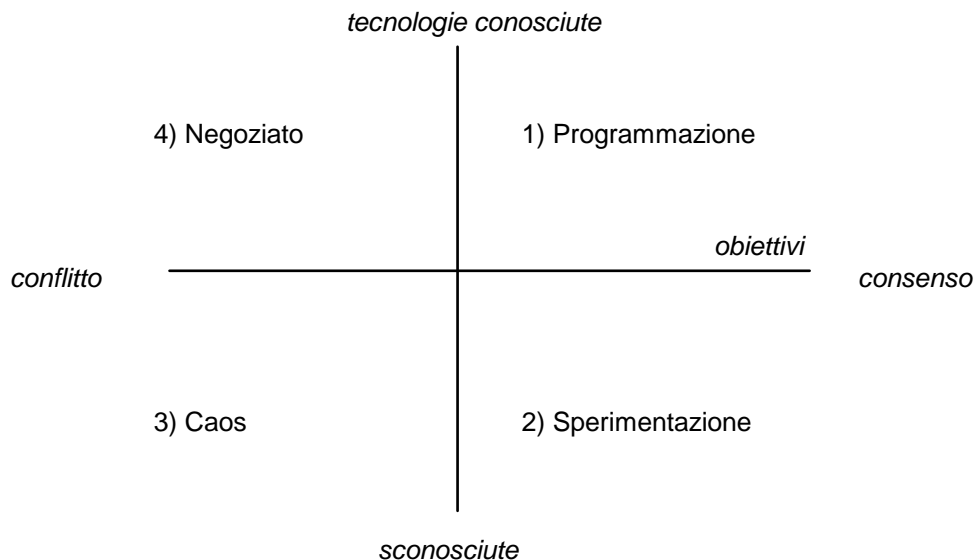
Il merito della progettazione è nel dare ai cittadini la possibilità di mettere in pubblico i propri pensieri e discuterli con gli altri, caratteristica non raggiungibile con tecniche di indagine tradizionali. Ogni gruppo di lavoro si è concentrato in modo particolare su un problema condiviso dalla maggioranza dei presenti (vd. tabella 6), definendolo in una molteplicità di dimensioni grazie al contributo di tutti i partecipanti, indipendentemente dal ruolo ricoperto da ognuno.

La praticabilità delle soluzioni Contrariamente a quanto avvenuto nelle fasi di definizione dei problemi, nella progettazione delle soluzioni non siamo riusciti a mobilitare la capacità creativa e le conoscenze di tutti i partecipanti. I maggiori contributi, infatti, sono arrivati specialmente da chi aveva qualcosa da dire su un dato servizio perché direttamente coinvolto (professionisti, il medico di base, gli stessi dipendenti comunali). L'atteggiamento prevalente della componente degli utenti è di riconoscere il carattere di "buona idea" di una proposta, senza però aggiungere informazioni particolari. Spesso poi, le proposte più innovative - rete telematica, coordinamento fra comuni - vengono schiacciate dallo scetticismo. Si possono dare diverse interpretazioni di questo fenomeno. Oltre ai motivi descritti nel paragrafo precedente (presentazione di ipotesi già strutturate) un altro motivo sembra essere quello della presenza di uno *squilibrio informativo* fra partecipanti ai gruppi e proposte discusse.

Questo argomento permette di riprendere un'analisi tipologica che distingue situazioni differenti di pianificazione a seconda del grado di consenso/confitto sugli obiettivi e di conoscenza degli strumenti per affrontare i problemi riportata nella figura 2 (Balducci 1991).

La situazione nella quale abbiamo operato è caratterizzata da una sostanziale *assenza di conflitto* (quanto meno in questa fase di ricostruzione) e da una scarsa conoscenza degli strumenti da adottare. Ci troviamo, quindi, nel secondo quadrante della figura 2, una situazione in cui si tratta di *sperimentare* attraverso l'introduzione di *innovazioni* nuove forme di gestione e di erogazione dei servizi (installare e far funzionare in realtà piccole un ufficio Urp; introdurre innovazioni telematiche; studiare metodi e tecniche per la collaborazione intercomunale, sfruttare le tecnologie esistenti per flessibilizzare i servizi, come per es. la prenotazione per le visite ambulatoriali o la richiesta di certificati). La componente degli erogatori su temi che non percepisce direttamente e che sente come lontani, non ha contribuito in maniera sostanziale alla definizione della proposta. Su altri temi con cui il "cittadino" si confronta direttamente, come per esempio il traffico, il verde pubblico, i trasporti, i contributi sono stati sicuramente maggiori.

Figura 2:



Alcune proposte si caratterizzano, viceversa, per un maggior grado di conoscenza della soluzione e magari presentano maggiori problematiche dal punto di vista del consenso: tipico è il caso del commercio, che vede due anime opposte scontrarsi attorno a un problema comune, ovvero la sopravvivenza della piccola distribuzione. In questi casi, rappresentati nel quarto quadrante della figura 2, lo studio di soluzioni che promuovano, per esempio i prodotti tipici, o politiche di promozione, oppure sagre e feste per attirare e rendere vivo il paese, può mettere d'accordo posizioni contrastanti (Fisher e Ury 1985)

Sempre per quanto riguarda le *soluzioni*, qualche risultato si è già prodotto: per esempio la proposta della Banca del tempo ha suscitato a Traversetolo un forte interesse, grazie alla rappresentante del circolo culturale che l'ha promossa all'interno del forum delle associazioni. Oppure, a Sala Baganza, l'interesse dimostrato dal gruppo nei confronti dei problemi con i medici di base e la possibilità di sviluppare nuove forme di prenotazione delle visite con il suo coinvolgimento ha contribuito a dare visibilità e riconoscimento a un'iniziativa spontanea promossa da un'associazione di medici. Altri risultati si potranno verificare solo con l'adozione dei Piani da parte delle Amministrazioni.

Scoprire in corso d'azione Sia il sapere professionale sia quello comune hanno avuto modo di imparare molto dal lavoro di progettazione. Per esempio, dopo aver rilevato il problema dell'informazione come strategico, la soluzione dell'Urp ci sembra il metodo migliore per affrontarla. L'esperienza negativa di questo ufficio a Sala ci impone di riconsiderare meglio gli elementi strategici per il suo funzionamento. Altre volte i partecipanti sono stati smentiti nelle loro convinzioni, venendo a conoscenza di opportunità fino a quel momento ignorate (per esempio la prenotazione telefonica di certe visite ambulatoriali presso il Cup di Fornovo) o riconoscendo che nel dibattito il problema presentato non era rilevante (come è successo a Felino con la commerciante che chiede maggior pulizia davanti al suo negozio).

Senso di appartenenza Nonostante l'assenza di contatti preliminari con gli abitanti e il numero ridotto di incontri in ciascun comune, i partecipanti ai gruppi da un lato si riconoscono membri di un progetto comune (lo testimoniano i compiti a casa oppure il prolungamento della discussione alla fine dei gruppi di lavoro), dall'altro avanzano il timore manifestato da alcuni presenti a Collecchio e a Sala, che "tanto poi l'amministrazione fa quello che vuole". Di fronte a tali atteggiamenti negativi l'unica risorsa a nostra disposizione è quella di ricordare di aver avuto mandato proprio da quell'amministrazione che secondo alcuni tutto fa fuorché ascoltare i cittadini. In che modo le amministrazioni recepiranno le indicazioni dei cittadini è, come già detto, presto per dirlo. Nella ragionevole consapevolezza che ciò avverrà, gli abitanti che hanno partecipato ai gruppi potranno riconoscersi come promotori di qualche iniziativa presente nel Piano.

La piccola dimensione dei comuni come risorsa Ciò che è emerso con forza è che in questi comuni il piano degli orari non deve affrontare problemi particolari di congestione, di mobilità, di fruibilità dei servizi pubblici, quanto dare risposta, attraverso interventi diversificati e trasversali, a una domanda di riappropriazione dell'identità locale, utilizzando le molte risorse nascoste, come i cittadini, le associazioni, le risorse naturali. Abbiamo scoperto anche che per realtà piccole, gli strumenti utilizzati nei contesti urbani non sono sempre indispensabili (per esempio la mappatura dei servizi commerciali) e che le risorse utilizzate in quella direzione potrebbero essere convogliate diversamente.

In sintesi, dall'analisi del caso empirico è possibile individuare dei fattori critici per il successo di strategie di progettazione partecipata:

- la necessità di sviluppare reti di relazioni informali con soggetti locali per lo sviluppo e la diffusione del progetto prima ancora della diffusione pubblica dell'iniziativa;
- la scelta del responsabile comunale e il suo coinvolgimento nell'iniziativa attraverso riunioni e una formazione specifica, istituendo anche forme di incentivi (riconoscimento, economico);
- la formazione del gruppo di lavoro deve tenere conto non tanto della scelta volontaria dei partecipanti, quanto di un soddisfacente grado di eterogeneità degli stessi;
- la possibilità di svolgere un maggior numero di incontri o, quantomeno, di avere almeno mezza giornata a disposizione; la strutturazione degli stessi, trovando i modi di sollecitare la partecipazione di tutti i presenti;
- l'individuazione in corso d'opera delle peculiarità delle differenti situazioni che mano a mano si presentano (negoiazione, innovazione, programmazione) per affrontarle ognuna con metodi specifici e appropriati.

BIBLIOGRAFIA

Balducci, A. (1991), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna.

Bonfiglioli, S. e Mareggi, M. (a cura di), (1997), *Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante dei progetti sui tempi delle città*, Istituto nazionale di Urbanistica, Roma.

Dipartimento della funzione pubblica, (1997), *Cento progetti al servizio dei cittadini*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

Fisher, R. e Ury, W. (1985), *L'arte del negoziato*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano.

Giusti, M. (1995), *Urbanista e terzo attore. Ruolo del pianificatore nelle iniziative di autopromozione territoriale degli abitanti*, L'Harmattan Italia, Torino.

Goethert, R. e Hamdi, N. (1988), *Making Microplans. A Community-Based Process in Design and Development*, IT Publications, London.

Tosi, A. (1984), *Piano e bisogni due tradizioni di analisi*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n.21, pp 29-54.

Materiali

Sala Baganza in orario



Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

È possibile migliorare l'organizzazione dei **tempi** di un paese? Si possono modificare in maniera intelligente gli **orari** di ricevimento degli uffici pubblici, i **giorni** di apertura dei negozi, gli **orari** di inizio e fine delle lezioni?

È il caso di affrontare queste domande.

I cittadini non trovano sempre adeguati alle loro esigenze gli **orari** dei servizi, pubblici e privati: capita che uffici e negozi siano **chiusi** al pubblico proprio sarebbe più comodo per gli utenti. D'altra parte, chi fornisce questi servizi ha diritto a un **orario** di lavoro comodo e ragionevole. Può sembrare una situazione complicata, ma con un attento studio le soluzioni si possono trovare.

Il comune di Sala Baganza, così, ha dato incarico all'Istituto per la Ricerca Sociale di coinvolgere gli abitanti per affrontare questa situazione. Ciò avverrà attraverso la predisposizione del "**piano di coordinamento degli orari**".

Si tratta di un'occasione da non perdere.

Contrariamente a ciò che succede solitamente, infatti, il progetto non verrà confezionato "al chiuso", negli studi degli esperti: il piano si baserà infatti sulle attività di un gruppo di lavoro formato da esperti così come da cittadini e da erogatori dei servizi pubblici e privati.

Per cominciare a parlare di questi temi è convocato un primo incontro pubblico, che si terrà

**lunedì 6 ottobre
alle ore 21.00
presso teatro comunale**

Attenzione! Questo incontro non esaurisce le possibilità di partecipazione dei cittadini. Il suo scopo è piuttosto di presentare le attività svolte (abbiamo già cominciato a lavorare) ma soprattutto di dare modo ai cittadini che lo vorranno di iscriversi al gruppo di lavoro.

Istituto per la Ricerca Sociale

Comune di Sala Baganza

###-----

Cominciamo subito a fare un po' di lavoro.

Rispondendo a qualche domanda, lei ci aiuta a farci una prima idea del tipo dei problemi legati ai tempi

1. Ci sono uffici comunali che hanno orari per lei scomodi?

SI	NO
----	----

2. Se sì, quali sono questi uffici?

--	--

3. Ha osservato orari in cui il traffico automobilistico è difficile in paese?

SI	NO
----	----

4. Le è capitato di dover rinunciare a fare la spesa perché i negozi sono già chiusi?

SI	NO
----	----

5. Vuole segnalare altre questioni legate agli orari di apertura dei servizi pubblici o privati?

--	--

Le schede con le risposte verranno raccolte nel corso dell'incontro.

Possono essere consegnate anche alla portineria del comune, entro il 6 ottobre.

Sala Baganza in orario

Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

il Gruppo di Lavoro

Chi può partecipare?

Tutti gli abitanti di Sala Baganza possono far parte del gruppo di lavoro.

Si tratta di fare un lavoro serio e impegnativo, ma non servono particolari competenze per contribuire al progetto. Basta un po' di buona volontà, e di conoscenza delle caratteristiche del comune

Qual è l'obiettivo del lavoro?

Dobbiamo produrre le basi per il piano di coordinamento degli orari, cioè per lo strumento che regolerà gli orari di accesso di servizi pubblici e privati del comune

Cosa farà il gruppo di lavoro?

I partecipanti si incontreranno in piccoli gruppi

Non si tratta di fare delle assemblee, o delle chiacchierate:

gli incontri verranno organizzati per utilizzare al massimo il tempo e le conoscenze di ciascuno

Che impegno richiede la partecipazione al gruppo di lavoro?

Sono previsti due incontri, di due o tre ore ciascuno, che si terranno in orari il più possibile comodi per tutti

Istituto per la Ricerca Sociale

Comune di Sala Baganza

###-----

-

Sala Baganza in orario

Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

Scheda di adesione al Gruppo di Lavoro

Se vuole iscriversi al gruppo di lavoro compili questa scheda. **Può essere restituita oggi stesso, oppure entro il 10 ottobre** in Municipio.

nome e cognome	
età / professione	
indirizzo	
telefono	
ora preferita per gli incontri	prima di cena (18:30) <input type="checkbox"/> dopo cena (21:00) <input type="checkbox"/>

Sala Baganza in orario

Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

Problemi	Perché è un problema?	Per chi?	Quanto è grave?(poco-molto moltissimo)	Chi lo può risolvere?	Risorse per affrontare il problema

Sala Baganza in orario

Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

Risorse	Perché è una risorsa?	Per chi?	Quanto è importante ? (poco-molto moltissimo)	A chi è dovuta?	Ha degli aspetti negativi?

Guida alle attività di preparazione al secondo incontro

Cosa abbiamo fatto?

Durante il primo incontro del gruppo di lavoro del 10 novembre sono stati messi in luce molteplici aspetti problematici legati agli orari della città, e più in generale alla qualità della vita dei cittadini di Sala Baganza. Utenti ed erogatori si sono confrontati cominciando ad apportare ognuno la propria specifica conoscenza, in veste di cittadino che usa determinati servizi (uffici comunali, assistenza sociale, istruzione, trasporti, USL, medici di base...) e di lavoratore che, talvolta, quei servizi eroga. Questo materiale, congiuntamente alla ricerca preliminare sugli orari dei servizi di Sala Baganza e ai temi dibattuti durante l'incontro pubblico del 31 ottobre, costituisce i pezzi di un puzzle che sembrava difficile risolvere e che invece sta trovando una propria forma.

Cosa dobbiamo fare prima del secondo incontro?

Le attività che suggeriamo di svolgere per produrre ulteriore conoscenza da utilizzare nel seguito del lavoro sono quelle accennate in chiusura del primo incontro. Si tratta di compiere ulteriori approfondimenti sul tema che ognuno di noi ha sollevato e, eventualmente, sugli altri messi sul tappeto dai partecipanti (di seguito si trova una raccolta dei temi). Come?

L'indicazione principale è quella di *osservare*. Dall'osservazione è possibile ricavare informazioni inaspettate, a cui non avevamo pensato e che per un qualche motivo (per es. un inconveniente sorto durante il periodo di osservazione, le informazioni accumulate durante l'attività di osservazione, il sentire le voci degli altri) adesso siamo nelle condizioni di percepire.

È una buona regola quella di *sforzarsi di guardare le cose con gli occhi degli altri*. Ciò per superare la barriera costituita dal fatto che ciascuno di noi guarda, analizza un problema dal suo punto di vista. A ognuno di noi uno stesso problema si presenta in forme specifiche, in relazione al proprio punto di vista. Analogamente, ciascuno di noi tende a pensare a una soluzione per i problemi che gli stanno di fronte: ma questa soluzione, anche quando appare ovvia e magari semplice, non è quasi mai l'unica immaginabile. Spesso ci sono altri modi di trattare il problema a cui non avevamo pensato, e lo sforzo di cambiare il proprio punto di vista ci può aiutare a rintracciarli.

Proviamo allora a fare questo sforzo. Per esempio un erogatore dell'ufficio anagrafe dovrebbe sforzarsi di assumere il punto di vista dell'utente, e viceversa.

Anche i punti di vista di chi vive la nostra stessa condizione, d'altro canto, sono importanti. Di conseguenza, la seconda modalità di questa raccolta di informazioni ha a che fare con l'intervista: Non si tratta, naturalmente, di svolgere delle vere e proprie interviste professionali: è persino più utile invece, in contesti come il nostro, raccogliere *informalmente* informazioni. I temi raccolti di seguito, quindi, possono essere usati quasi come "argomenti di conversazione" (sebbene di conversazione mirata) con colleghi, familiari, conoscenti, componenti della propria associazione o circolo e quant'altro.

Infine non bisogna arrivare subito alla conclusione. La conclusione è la parte ultima della ricerca e può venire da sé se il problema è trattato in tutte le sue parti.

Le prime proposte

Per risolvere qualcuno dei problemi elencati qualcuno di noi ha già delle proposte. L'altra attività che suggeriamo di svolgere ha a che fare proprio con questo: attraverso la scheda intitolata "Verso il progetto" i suggerimenti che ogni partecipante ha già in mente possono cominciare a venire raccolti e articolati.

Il secondo incontro

I lavori del secondo incontro cominceranno con una illustrazione, da parte nostra, di un quadro complessivo della situazione dei tempi e degli orari di Sala Baganza, così com'è emersa dalle precedenti operazioni di ricerca. Sarebbe veramente molto utile che questa nostra illustrazione fosse già informata dai risultati delle attività intermedie: la cosa migliore, quindi, è che almeno una parte consistente dei partecipanti riconsegnino degli elaborati in tempo utile perché siano inseriti nella nostra visione intermedia del problema. Chi può dunque (ma ci auguriamo che siano in molti) è invitato a riconsegnare i suoi elaborati entro il **10 dicembre alla Sig.ra Rosa Carcelli, presso l'ufficio attività produttive.**

Che forma devono avere questi elaborati?

Detto subito che, ovviamente, non c'è nessun obbligo di svolgere questa attività, il modo di presentare le informazioni raccolte può essere quello che ciascuno ritiene più adeguato alle informazioni che ha da trasmettere: generalmente sarà una breve relazione scritta, magari che prova a rispondere ad alcuni temi che nella tabella seguente si presentano come domande, ma potrebbero esserci anche schemi (magari per dare conto di un certo percorso dell'autobus), fotografie (forse di code che si formano davanti a uno sportello), tabelle o grafici (per documentare, ma in forma semplice, l'affluenza di pubblico di un determinato servizio), eccetera.

Temi emersi	Suggerimenti	
	Erogatori	Utenti
Conciliare il lavoro di ufficio con l'orario di apertura al pubblico	Quali sono i periodi (del giorno, della settimana) nei quali si concentra l'affluenza del pubblico nei diversi servizi? Ci sono, ed eventualmente quali sono, gli orari nei quali contemporaneamente (a) c'è poca affluenza di pubblico, o non ce n'è affatto, e (b) gli operatori preferirebbero svolgere lavoro interno? È possibile allora indicare fasce orarie che si possono agevolmente individuare come orario di lavoro non aperto al pubblico? O ci sono orari attualmente non praticati nei quali questa distinzione viene considerata fattibile?	Ci sono momenti della giornata o della settimana nei quali si formano file? Le file sono ben regolate, o capitano momenti di tensione fra gli utenti per le precedenzae? Quali sono le attese, in media, per ottenere il servizio? E per entrare in contatto con l'operatore? Come sono gli ambienti fisici nei quali avviene l'attesa? (Si sta in piedi, ci si può sedere, l'ambiente è gradevole, ci sono piante, ci sono finestre, l'illuminazione è piacevole, la pulizia soddisfacente, le indicazioni per i diversi servizi comprensibili...)
Informazioni ai cittadini	L'introduzione dell'URP costituisce sicuramente una risorsa per Sala Baganza. Sarebbe interessante domandarsi, come renderlo effettivamente uno strumento di comunicazione fra utenti e amministrazione. Il problema della comunicazione a cittadini, tecnici, imprese circa le procedure e le normative è molto sentito. Come è possibile affrontare il problema? Esiste un centralino telefonico informativo 24 ore al giorno? Una rete informatica che colleghi i diversi enti pubblici, il Comune con le aziende, gli studi professionali? Può essere utile? Ci sono richieste di attivare queste innovazioni? Ci sono intenzioni di attivarle? Presentano effetti negativi?	I cittadini sono al corrente dell'introduzione dello sportello Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP)? L'URP è uno degli strumenti previsti per migliorare la trasparenza nella Pubblica amministrazione e la comunicazione con i cittadini. Vuole essere non solo un luogo per i reclami, ma soprattutto per ascoltare i suggerimenti e le proposte degli utenti. La presenza dello sportello URP non ne assicura, però, automaticamente il suo utilizzo. Quali iniziative per diffonderne l'uso? Qual è la vostra opinione circa l'impiego delle nuove tecnologie nei rapporti con la Pubblica amministrazione? Un certificatore automatico, la richiesta telefonica o via fax di certificati, il collegamento telematico con il Comune e gli altri uffici pubblici potrebbero migliorare l'accessibilità ai servizi? Sono vie praticabili anche a Sala Baganza? Per quali categorie di utenti? Ci sono svantaggi connessi con queste iniziative (esclusione delle fasce deboli, insuccesso dell'iniziativa per la difficoltà a rompere tradizioni consolidate)?
Coordinamento con Comuni limitrofi	Quali sono i servizi che si possono fornire in coordinamento con altri comuni? Cosa ne pensate di un coordinamento, ad esempio, per servizi come: trasporti pubblici (capacità contrattuale in seno a TEP), vigili urbani (comando unico?), poste, medici condotti, servizi di assistenza agli anziani. Si possono fare esempi più verosimili?	
Convenzioni con il volontariato locale	E' una strada perseguibile? Recentemente quali accordi sono stati fatti? Per quali settori? Hanno avuto successo? E nel caso di insuccesso, cosa possiamo imparare? Quali altri campi si presterebbero a un coordinamento con strutture del volontariato presenti sul territorio?	Esiste in paese una pratica diffusa di azione di volontariato? E' pensabile allargarla attraverso il coinvolgimento di altre persone? Quali incentivi utilizzare per avere successo? Abbiamo avuto esperienza diretta di volontariato? Lo abbiamo utilizzato? Conosciamo tutte le strutture esistenti sul territorio?
Risorse turistiche e culturali	La presenza dei Boschi di Carrega, della Rocca, dell'A.T. Pro-Loco, dei ritoranti costituisce una risorsa importante per il paese. Sono utilizzate a sufficienza? Come potenziarle per rilanciare il turismo (anche considerando altre iniziative culturali e sportive)?	
Temi emersi	Suggerimenti	

	Erogatori	Utenti
Orari del Commercio	Siete al corrente della legislazione in materia di orari al commercio (concertazione degli orari con il sindaco e le parti, differenziazione del giorno di chiusura, allargamento delle fasce orari di apertura, possibilità di scelta dell'orario continuato). E' praticabile e auspicabile un giorno di apertura serale dei negozi (19:00 - 22:00), almeno quelli del centro - anche per contribuire a dare vitalità al paese, e dunque in connessione con iniziative culturali come feste, sagre, eccetera? Apertura serale magari riservata ad alcuni periodi (estate, da maggio a ottobre; natale). Servizio a domicilio per persone anziane non autosufficienti, magari in collaborazione con le strutture del comune.	Ritenete che i commercianti di Sala Baganza da cui vi servite siano disposti a coordinare i loro orari, diversificandoli? Che iniziative è possibile realizzare per rivitalizzare la vita del paese (utilizzo della piazza, negozi aperti in particolare occasioni anche la sera) Che relazione individuate con il fatto che essere costretti a fare la spesa fuori Sala Baganza per ragioni di orario indebolisce il commercio al dettaglio del paese? I negozi di Sala si sono a vostro parere specializzati per affrontare la concorrenza della grande distribuzione? Quali suggerimenti vi sentite in grado di offrire ai vostri concittadini negozianti?
Lavori socialmente utili. "Banca del tempo"	Esiste potenzialmente una struttura (pubblica o privata) che possa attivare un servizio di lavori socialmente utili (accompagnamento persone non autosufficienti, bambini a scuola, cura del verde cittadino, trasporto anziani dalle frazioni in occasioni speciali - quali mercato settimanale o visite ambulatoriali) utilizzando il tempo degli anziani disponibili, o di altri volontari? È possibile immaginare agevolazioni per i partecipanti (rimborsi spese, sconti speciali, riconoscimenti pubblici)?	A Sala si sta attivando una 'Banca del Tempo'. Siete a conoscenza di questa iniziativa? La ritenete utile? Per quali servizi e con quali caratteristiche? La banca del tempo oltre a risolvere i piccoli problemi quotidiani, può essere anche un luogo di incontro per le persone e contribuire così anche alla socializzazione e alla diffusione dello spirito di comunità?
Trasporti pubblici	Da una parte i cittadini lamentano la mancanza di servizio, dall'altra appare un servizio sottoutilizzato. Il sottoutilizzo può essere indotto da motivi che sfuggono al nostro controllo: (mancanza di un giro allargato a Sala Baganza, possibilità di sconti e abbonamenti, comfort ridotto dei vettori, mancanza di collegamenti della linea 6 con le frazioni, mancanza di pensiline e sedie per l'attesa del mezzo alle fermate) così come da comportamenti e abitudini individuali (utilizzo del mezzo privato sempre più diffuso). Questo comportamento individuale però si ripercuote su molteplici aspetti della vita del paese e di ogni cittadino, dal traffico, problema molto sentito, al problema dei parcheggi, alle code in entrata e uscita da Parma, alla pericolosità delle strade del territorio per cui si ha paura a mandare fuori i bambini da soli o a utilizzare mezzi alternativi,	
Traffico	Si può disegnare una mappa del traffico (incroci pericolosi, ore e giorni di congestione, i parcheggi, la situazione durante il mercato domenicale)? Ogni partecipante potrebbe segnalare le difficoltà che conosce circa la viabilità.	
Cup	È possibile attivare a Sala Baganza un nuovo sportello CUP (centro unificato di prenotazione) presso l'Assistenza Volontaria? Chi sono gli attori coinvolti? Quali i costi?	
Medici di base	Forse qualcuno ha la possibilità di intervistare un medico di base (perché lo conosce direttamente, perché è un suo parente) e di farsi spiegare i problemi relativi agli orari da osservare, anche in merito al bacino di utenza, la possibilità di instaurare un sistema di appuntamenti funzionale e di eliminare le code di attesa, di flessibilizzare il servizio.	
Scuole	A Sala Baganza le scuole materne praticano un orario di ingresso e di uscita elastico? Sarebbero utili attività di post-scuola (sportive, ricreative) magari organizzate dalle associazioni sportive locali, per quei bambini i cui genitori hanno difficoltà rispetto all'orario attuale? Com'è la situazione rispetto al tempo pieno? La sua istituzione, oltre agli aspetti educativi, migliorerebbe la situazione dei tempi di Sala Baganza? Gli orari di apertura delle scuole sono adeguati? Differenziarli potrebbe razionalizzare l'impiego degli scuolabus? Ridurrebbe il traffico automobilistico in paese nelle ore di ingresso e uscita? È immaginabile l'impiego di pensionati come ausiliari del traffico per la vigilanza fuori dalle scuole?	

Sala Baganza in orario

Il contributo dei cittadini alla redazione del piano di coordinamento degli orari

Verso il progetto. Esistono già idee per affrontare i problemi emersi?

Il problema. Qual è?	La proposta. Che fare?	I vantaggi della proposta e i suoi svantaggi	Le risorse disponibili per attivare la proposta