Marianella Sclavi. Il mio background è di sociologa e ho insegnato Arte dell'ascolto, autocoscienza emotiva e gestione creativa dei conflitti nei programmi urbani partecipativi presso il Politecnico di Milano, dal 1993 al 2008. Ho appreso questo tipo di studi attraverso un approccio all'etnografia: da un lato sono sempre stata convinta che se vogliamo comprendere le dinamiche di una buona comunicazione, dobbiamo prendere una comunicazione interculturale di successo come punto di partenza. D'altra parte, ho iniziato con due intuizioni principali: in primo luogo, l'intelligenza riguarda la capacità di osservare eventi complessi attraverso un processo affine alla dinamica dell'umorismo. In secondo luogo, la dinamica dell'umorismo può suscitare un apprezzamento più profondo dell'input cognitivo delle emozioni

Il metodo del Confronto Creativo: un upgrading della democrazia

Sommario

di Marianella PB Sclavi, facilitatrice di processi partecipativi, esperta di Arte di Ascoltare
L'approccio del Confronto Creativo (CC) si distingue da quello della democrazia parlamentare perché ai tre principi del diritto di parola, di contraddittorio e voto a maggioranza, contrappone altri tre principi: diritto di ascolto,il diritto di collaborare nella moltiplicazione delle opzioni e il diritto al co-protagonismo nella invenzione di nuove soluzioni. L'articolo illustra due storici esempi e propone una teoria dei "4 livelli della democrazia deliberativa".
Parole chiave diritto di ascolto, ADR, Consensus Building, Confronto Creativo, democrazia deliberativa, upgrading della democrazia, Democrazia 3.0

Summary

The "Creative Confrontation Approach" (Italian translation for "Consensus Building") is based upon three deliberative rules of democracy: the right to be listened to, the right to multiply the options, the right to collaborate in the invention of mutual gain solutions. This article illustrates two outstading examples and the theory of "the 4 deliberative levels " of democracy.
Keywords The Right to be Listened to, ADR, Consensus Building, Creative Confrontation, Deliberative Democracy, Upgrading of Democracy, Democracy 3.0 .

La modalità di mediazione multiparti che chiamo "Confronto Creativo" (CC), libera traduzione della espressione inglese "Consensus Building Approach" (CBA), nasce agli inizi degli anni '80 negli Stati Uniti come applicazione dei principi della Alternative Dispute Resolution (ADR) ai processi negoziali nella sfera pubblica, processi che riguardano singolarmente o nel loro insieme i momenti di diagnosi delle situazioni, di definizione progettuale, di risoluzione delle controversie, di stesura di normative e regolamenti e di implementazione delle direttive che coinvolgono piccoli o grandi gruppi di stakeholders (attori singoli o collettivi, pubblici e privati che hanno interessi in gioco). Anche il Confronto Creativo come la ADR nasce in modo pragmatico, dalla esperienza di "professionisti riflessivi" impegnati nella soluzione di conflitti per lo più centrati su tematiche ambientali (ambientalisti contro costruzione di una autostrada, i vari interessi in gioco nella regolazione delle acque di un fiume, ecc.) i quali cercavano di capire le diverse dinamiche che sottendono i casi in cui si raggiungono esiti durevoli e graditi a tutte le parti, rispetto a quelli in cui i conflitti vanno in escalation. La ADR aveva dimostrato che quando le negoziazioni della vita quotidiana raggiungono certi livelli di complessità è necessario passare "dalle posizioni agli interessi" in quanto l'atteggiamento posizionale (che si sviluppa in termini di contraddittorio sui pro e contro delle varie posizioni) rende difficile o addirittura impedisce alle parti avverse di collaborare nella moltiplicazione delle opzioni e nella elaborazione di soluzioni diverse da quelle di partenza e di mutuo gradimento. Nella sfera pubblica l'idea che si debba passare 'dagli interessi di parte all'interesse generale" è uno dei canoni fondamentali della democrazia moderna, ma sia la definizione stessa di "interesse generale" (che nel Confronto Creativo non e' una ulteriore posizione "neutrale" o "sovra-ordinata") che i metodi per affermarlo appaiono da tempo inadeguati e inefficaci alla luce dei cambiamenti in atto nella società e nel mondo. Dalla prima metà dell'800 in poi molte cose sono cambiate – sostengono gli autori di uno dei primi libri di teoria e divulgazione del Confronto Creativo (L.Susskind e J.Cruikshank:1987) - per esempio si è passati dall'invenzione del telegrafo a Internet, ma i metodi indicati come i migliori per far prenderedecisioni efficaci a una

pluralità di attori con posizioni divergenti, sono rimasti fondamentalmente gli stessi. Consistono in una serie di principi e procedure che garantiscono: a. il diritto di parola in una assemblea (rappresentativa o diretta), b. diritto di contraddittorio e c. il principio della decisione a maggioranza. In particolare l'accoppiata contraddittorio + voto a maggioranza non è in grado di garantire né che le minoranze vengano coinvolte e ascoltate (tranne quelle anche minuscole necessarie per superare la soglia del 50 per cento), né che le differenze vengano trasformate in risorse conoscitive e progettualità creativa. Specialmente dalla fine degli anni '70 in poi l'inefficacia dei processi negoziali nella e con la sfera pubblica e i casi di impasse decisionale aumentano visibilmente e sono strettamente connessi con il formarsi di tessuti sociali sempre più differenziati e interdipendenti, popolati da minoranze che sempre più spesso non accettano decisioni che le riguardano per le quali non sono state consultate. Lo slogan "nothing for us without us" ("niente per noi senza di noi") esprime bene questo concetto. Ancora un secolo fa l'esistenza di minoranze scontente era considerata un "fatto della vita" e andava d'accordo con l'opinione diffusa che per prendere decisioni di gruppo bisognava "irreggimentare il singolo". Oggi le minoranze scontente e convinte di non essere state prese in considerazione possono scrivere ai giornali, fare appello ai tribunali, organizzare comitati e forme varie di lotta per bloccare l'esecuzione di decisioni invise e aprire lunghi processi negoziali per cambiarle o annullarle. Anche nella sfera pubblica sarebbero dunque necessari meccanismi negoziali e decisionali più inclusivi e più creativi di quelli incorporati nel funzionamento delle istituzioni statali della "prima modernità ". Il modello decisionale delle assemblee parlamentari ha indubbiamente costituito una enorme e positiva discontinuità rispetto al modello feudale precedente ed è divenuto un paradigma generale della democrazia moderna, utilizzato tanto nelle decisioni delle assemblee elettive a tutti i livelli (da locale a nazionale) quanto nella vita quotidiana, dalle assemblee di condominio a quelle di quartiere, ai collegi dei professori, ecc. Chiunque oggi presieda una riunione democratica deve garantire il rispetto di questi tre principi, diritto di parola, di contraddittorio e voto a maggioranza. Tuttavia nella seconda modernità questi meccanismi appaiano alquanto rozzi, asfittici, inutilmente noiosi e perfino arroganti. Le procedure di tipo parlamentare viste con l'occhio dell'oggi si limitano a fornire delle regole per definire l'ordine del giorno, prendere la parola, dibattere e decidere, cioè per portare la discussione da un principio a una fine, ma non offrono alcuna garanzia che si arrivi a delle decisioni eque, sagge, efficaci e stabili. Inoltre la società globalizzata tende alla frammentazione e alla cacofonia, allo sgretolamento dei terreni comuni necessari per condurre i conflitti verso accordi condivisi. Di conseguenza, una nuova condizione basilare perchè i processi decisionali siano efficaci e riconosciuti legittimi da tutti è la loro capacità di essere contemporaneamente decisionali e costruttori di terreni comuni. Servono processi decisionali "costituenti", in cui l'inclusività sia produttiva di sensi di comune appartenenza che non possono più essere dati per scontati. La democrazia rappresentativa è inclusiva dal punto di vista elettorale (una testa un voto), ma gli elettori (tranne le lobby dei potenti e "i giri" di esperti, consiglieri e amici dei governanti) si sentono e sono tagliati fuori sulle decisioni che li riguardano. Una volta i partiti di massa erano il principale correttivo di questo squilibrio fra inclusività nel voto politico ed esclusione nelle decisioni. Oggi l'incanalamento della discussione sui bisogni e le politiche attraverso i partiti appare come un ulteriore cuscinetto che si frappone fra i cittadini e le loro associazioni e istituzioni e l'operare della PA nelle sue varie branche. Il Confronto Creativo, in quanto metodo inclusivo relativo ai processi decisionali multiparti, si pone come uno strumento (estremamente variabile e adattabile, come vedremo) al quale la democrazia rappresentativa può ricorrere per divenire anche deliberativa; questo implica una trasformazione dialogica dell'operare della PA e l'assunzione da parte dei partiti del ruolo di promotori e garanti del "gioco dell'ascolto". In sintesi: un processo decisionale, per esaltare la dimensione socialmente costituente e produrre soluzioni condivise deve garantire: A. l'ascolto attivo e il co-protagonismo di tutte le parti indipendentemente dal loro essere maggioranza o minoranze; B. un alto livello di creatività progettuale congiunta. Il metodo decisionale "classico" basato sul contraddittorio e sul voto a maggioranza non è in grado di per sé di garantire questi due requisiti (A e B) e l' instabilità dei poteri decisionali è ormai sotto gli occhi di tutti. Anche se sono pochi ormai coloro che non

ammettono che il “controllo” dei mutamenti in atto non può che essere sistemico, nella pratica i meccanismi decisionali sostanzialmente consortili esistenti oppongono una sorda resistenza a questa sorta di discorsi e di cambiamenti. Chi ha lo sguardo rivolto indietro vede come unica alternativa un dirigismo sempre più elitario nonostante che sia nel merito delle decisioni che nei loro esiti ed effetti collaterali assomigli sempre più alle pratiche di un apprendista stregone. Già sessant’anni fa Thomas Kuhn ha magistralmente spiegato perchè l’affermarsi di un nuovo paradigma incomincia ad essere visibile solo dopo che le esperienze e teorie innovative hanno raggiunto una certa soglia critica. A me pare che tale soglia per i problemi e temi qui affrontati si stia raggiungendo e provochi la nascita di nuove competenze e una ridefinizione di quelle tradizionali sia in campo legislativo, che esecutivo che giudiziario. Vediamo se vi convinco che è così. L’approccio del Confronto Creativo (CC) si distingue da quello della democrazia parlamentare perché ai tre principi del diritto di parola, di contraddittorio e voto a maggioranza, contrappone altri tre principi che sono: diritto di ascolto (l’essere ascoltati che ovviamente incorpora anche il diritto di parola), il diritto di collaborare nella moltiplicazione delle opzioni prese in considerazione (resistendo alla tentazione di bloccarsi sui pro e contro delle opzioni iniziali) e il diritto al co-protagonismo nella invenzione di nuove soluzioni diverse da quelle di partenza e capaci di andare incontro alle esigenze di fondo di tutti i partecipanti. Far comprendere agli interlocutori spesso ignari che questo approccio con le sue strane nuove regole di dibattito-dialogo espande enormemente le dimensioni dell’ascolto e della esplorazione congiunta di nuove idee e apre nuove possibilità, non è facile. Per illustrare il passaggio dalle posizioni agli interessi si può sempre ricorrere all’aneddoto dei due litiganti uno dei quali vuole la finestra chiusa e l’altro aperta ed entrambi sono contrari alle varie ipotesi di finestra socchiusa. Se invece di bloccarci sulla finestra, mettiamo a fuoco gli interessi più generali, uno vuole più ossigeno e l’altro teme le correnti d’aria, le opzioni di possibile mutua soddisfazione si moltiplicano: si può lasciare aperta la finestra della stanza accanto in modo che circoli più aria senza corrente, si può chiedere a uno dei due di lavorare in un’altra stanza o di fotocopiare il materiale che usa e portarselo a casa, tenere aperta la finestra per pochi minuti ogni tot ore e così via. L’ascolto abituale mette a fuoco la finestra e interpreta le preoccupazioni più generali (“gli interessi”) in termini di questa (più ossigeno = finestra aperta, no corrente = finestra chiusa), l’ascolto attivo richiesto dal CC mette in primo piano le preoccupazioni e interessi generali e considera le posizioni di partenza solo come opzioni iniziali, quelle da cui si parte per esplorarne altre. Questo la gente lo capisce, ma di solito ritiene che sia ingenuo pensare di far accettare e praticare questo atteggiamento ai “lupi” con i quali si ha comunemente a che fare. Una vera e propria comprensione di questi processi può avvenire solo con l’esperienza: la disponibilità a impegnarvisi per la prima volta nasce dalla consapevolezza che le vie abituali sono disastrosamente inefficaci e da una certa fiducia nei promotori di queste novità e personalmente nella facilitatrice/facilitatore. Intendo qui illustrare le dinamiche e regole del confronto creativo attraverso la narrazione di un caso specifico, rimandando a dopo le considerazioni più generali. Premetto solo che perchè un processo deliberativo nella sfera pubblica possa essere chiamato confronto creativo le seguenti sette condizioni devono essere soddisfatte: 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. inclusione di una cerchia più ampia e completa possibile di tutti i portatori di interessi, di preoccupazioni e di punti di vista relativi al tema in discussione; un tema che sia significativo per i partecipanti e che abbia un impatto duraturo nel tempo; i partecipanti stessi formulano autonomamente delle regole ad hoc relative ai propri comportamenti e al processo decisionale che vogliono adottare; un processo che mette al centro la comprensione dei reciproci interessi e non la negoziazione delle posizioni; un dialogo teso alla ricerca congiunta di nuove proposte giudicate “migliori” di quelle di partenza dal numero più vasto possibile di partecipanti; la ricerca di un esito nel quale non vi sono vincitori e perdenti e giudicato “accettabile” anche dai partecipanti meno entusiasti; la comprensione del fatto che “il consenso” è raggiunto solo quando tutti gli interessi in campo sono stati esplorati e tutti gli sforzi sono stati fatti per soddisfare quanto li concerne (J. Innes 2004). Il caso regolamenti attuativi di norme di legge. Infatti negli anni ’80 la farraginosità dei percorsi per la stesura dei procedimenti di implementazione delle leggi federali e il crescente contenzioso sugli stessi hanno indotto la

Administrative Conference of the United States (ACUS) a raccomandare alle Agenzie e Dipartimenti Federali di sperimentare nuove procedure basate sui principi della ADR applicati a situazioni multiparti. Di conseguenza già nel 1990 e poi con variazioni rafforzative nel 1996, il Congresso degli Stati Uniti ha approvato una legge (the Negotiated Rulemaking Act) che consente agli organi della PA Federale di fare ricorso, per la stesura dei regolamenti su temi particolarmente spinosi e controversi, al metodo e procedure del Confronto Creativo. Questa legge, chiamata dagli addetti ailavori "reg. neg" (abbreviazione di regulatory negotiations), è una delle più interessanti espressioni della necessità e possibilità di un radicale ripensamento del ruolo e funzioni della PA nella società post-moderna, e traspone in campo legislativo ed esecutivo esperienze di mediazione multiattoriale sperimentate con successo nel decennio precedente in situazioni di tutto rispetto in quanto a conflittualità, come l'ampliamento dell'aeroporto di Amsterdam, le linee guida per la riqualificazione dell'estuario di San Francisco, la partecipazione degli abitanti di una cittadina travolta dalla corruzione alla stesura di un nuovo Statuto tale da impedire ai malavitosi di riprendersi il governo della città (S.Podziba: 2006b), la definizione di criteri condivisi e trasparenti su come usare i fondi per la campagna di prevenzione dell' AIDS/HIV, e numerosi altri (L Susskind et al: 1999) . Ma veniamo al caso prescelto, che sintetizzo dal libro di Susskind et al, appena citato. Si tratta della stesura congiunta delle procedure in base alle quali le tribù indiane possono gestire autonomamente programmi federali relativi a scuole, salute, edilizia. Il motivo per cui questo caso mi pare interessante è che l'adozione del Confronto Creativo avviene dopo circa vent'anni di fallimenti, dapprima della prassi tradizionale, poi della sua altrettanto tradizionale variazione "partecipativa". Per cui questo caso consente di mettere a confronto l'efficacia di tre modi di intendere la partecipazione: 1. in una prima fase il governo ha operato esclusivamente tramite addetti ai lavori ed esperti: durata:15 anni, dal 1975 al 1989, esito giudicato dal Congresso fallimentare; 2. in una seconda fase gli addetti ai lavori ed esperti hanno dedicato molto più tempo alla consultazione degli attori interessati alla applicazione della normativa e chiesto reazioni e proposte: durata 5 anni, dal 1988 alla fine del 1993, esito giudicato fallimentare sia dal Congresso che dai diretti interessati; 3. infine è stato creato un "Comitato di Consulenza" operante col metodo del CC e quindi secondo modalità di co-progettualità e apprendimento reciproco: durata 18 mesi, dall'inizio del 1995 al maggio del 1996, esito giudicato soddisfacente da tutte le parti in causa. Con questo non intendo sostenere che le prime due modalità siano sempre da scartare, ma è evidente che in questo caso l'unica che ha funzionato è la terza. Credo che se il CC funziona in casi complessi come questo, nel quale erano coinvolti due Dipartimenti, dell'Interno e della Salute e Servizi Sociali, e più di cinquecento governi tribali sparsi sul territorio statunitense, è abbastanza probabile che possa funzionare in molte altre situazioni. Infine questo caso riguarda il collegamento fra l'implementazione dell'attività legislativa e la riforma della Pubblica Amministrazione, un tema di grande attualità anche in Italia (Cfr D. Manca: 2010) . L'Italia infatti è un paese dove alla pletora di leggi (la Commissione Cassese ha ipotizzato la presenza di 150.000 leggi contro le poche decine di migliaia degli altri Paesi Europei), si accompagnano regolamenti attuativi quanto mai complicati tali da favorire l'arbitrio e il proliferare della corruzione. Infine questo caso mi consentirà di illustrare "la teoria dei Quattro Livelli di Inclusività "(M.Sclavi :2004), che ritengo fondamentale per evitare gli appelli generici alla "partecipazione" e avere un quadro sufficientemente preciso delle scelte in campo. Retroterra storico: nel 1975 il Congresso aveva approvato una legge (L'Indian Self- Determination and Education Assistance Act) che riconosceva ai governi delle tribù indiane presenti sul territorio statunitense, la facoltà di gestire direttamente e autonomamente i principali servizi educativi e sociali. Questa legge, spostando i poteri decisionali a livello locale intendeva aumentare l'efficacia dei servizi e delle politiche. Ma un po' come nel caso della nostra legge sull'autonomia della scuola, invece di un effettivo ed efficace decentramento, ciò che venne prodotto fu una giungla di direttive contraddittorie e il proliferare di controlli paralizzanti. Nel 1988 il Congresso ha preso atto di tale situazione e dato ai due Dipartimenti di pertinenza, quello dell'Interno e quello della Salute e Servizi Sociali, dieci mesi di tempo per arrivare a una nuova formulazione di tali regole, questa volta con la attiva partecipazione delle tribù e delle loro organizzazioni. Dal 1988 al 1990 i funzionari dei due Dipartimenti si rivolsero ai membri delle

diverse tribù chiedendo di avanzare proposte ed effettuarono vari incontri anche a livello locale. Nel 1990 ritenendo completata la fase di consultazione, i funzionari federali si chiusero nelle loro stanze a scrivere il “regolamento congiunto”, sul quale il parere delle tribù veniva ormai ritenuto superfluo. Avevano capito tutto. Quando una nuova amministrazione entrò in carica nel 1993, decise di pubblicare il frutto di questo lavoro, 80 cartelle in puro gergo burocratico, con una premessa che sottolineava il mancato coinvolgimento dei destinatari dal 1990 in poi. Quasi contemporaneamente il Congresso approvò degli emendamenti migliorativi della legge sulla Autodeterminazione nei territori indiani e sulla base del Negotiated Rulemaking Act del 1990 , impose ai funzionari federali di ricorrere al metodo del Confronto Creativo per riscrivere i relativi regolamenti. Tempo massimo 18 mesi, pena la perdita da parte dei dipartimentiinteressati della loro autorità regolatoria. Una posizione molto dura, che traeva delle implicazioni drastiche dal bilancio sul funzionamento della PA nei vent’anni precedenti. Si concordò che l’intero documento, dalle prime stesure a quella finale, sarebbe stato frutto del lavoro di un Comitato di Consulenza formato da 48 rappresentanti delle varie tribù, 6 funzionari del Dipartimento della Sanità e Servizi Sociali e 9 funzionari del Dipartimento degli Interni, per un totale di 63 persone. Ognuno dei tre corpi di rappresentanza (Indiani, Sanità e Interni) era molto variegato al proprio interno, in termini di sesso, età, formazione professionale e competenze. Era una delle prime esperienze di confronto creativo con un gruppo così ampio e non era facile trovare delle facilitatrici/tori graditi a tutti. Infine si ricorse a una piccola Agenzia Federale di 200 impiegati specializzati in mediazione dei conflitti del lavoro (la Federal Mediation and Conciliation Service, FMCS). Fondata nel 1940 per offrire ai sindacati e alle imprese una alternativa all’arma dello sciopero, i suoi membri, molti dei quali negli anni ’80 avevano acquisito competenze di ADR, seguivano all’epoca circa 6000 conflitti all’anno, quasi tutti con forti componenti interculturali, ambientali, multiparti, internazionali, comunitarie, giudiziarie. Quattro facilitatori di grande esperienza si dichiararono disponibili: due uomini, uno dei quali Coreano –Americano di terza generazione e due donne di cui una Messicana-Americana di seconda generazione. I rappresentanti indiani si riservarono di approvare questi facilitatori dopo averli visti al lavoro nella prima riunione e così fu. Da parte loro i facilitatori accettarono l’incarico solo dopo aver avuto assicurazioni su: l’ampiezza dello spettro decisionale del Comitato, la disponibilità dei Ministri (= Secretaries of the Departments) a ratificare le decisioni che il Comitato (di cui i loro funzionari erano parte) avesse preso alla unanimità e la copertura finanziaria dell’ intera operazione. Un altro importante pacchetto di condizioni ha riguardato il rispetto per le tradizioni di soluzione dei conflitti e approcci decisionali nelle culture indiane. I facilitatori dopo aver consultato vari libri ed esperti e averne discusso informalmente con i membri del Comitato, hanno proposto le seguenti linee guida, accolte da tutti:

1. Iniziare con una preghiera ogni giornata di lavoro e chiudere con una preghiera ogni sessione di lavoro, quando ognuno torna alle proprie residenze e incombenze. Questa pratica era intesa a stabilire un clima costruttivo, di rispetto reciproco fra funzionari federali e membri delle tribù e a sottolineare che ci si lasciava con uno spirito di conciliazione e impegno a ritrovarsi al prossimo appuntamento con immutata fiducia nel processo in corso.
2. Creare spazi di negoziazione sia formali che informali attraverso i quali i membri del Comitato potessero muoversi liberamente. Riconoscere come contributi al dialogo anche dei comportamenti di prolungato silenzio e procedere con i lavori solo quando ognuno dichiara di sentirsi a proprio agio sul lavoro svolto e di aver chiari i motivi del passo successivo. Un certo numero di rappresentanti delle tribù non aveva dimestichezza con trattative formali e bisognava evitare che si sentisse manipolato.
3. La soluzione dei problemi nelle culture indiane avviene abitualmente in modo più olistico e circolare che non nella cultura anglosassone; l’ambiguità viene non solo tollerata, ma apprezzata mentre la puntigliosità nelle definizioni viene vista con sospetto. Accettare quindi che mentre si discute una questione, qualcuno ne sollevi un’altra e poi si ritorni alla prima per portare entrambe a soluzione simultaneamente.

4. Un amichevole senso dell'humor è molto apprezzato e uno speciale rispetto per i più anziani è di rigore. Dare spazio e importanza ai momenti di incontro sociale (intervalli, ricevimenti serali, cene comuni in ristoranti, celebrazioni di compleanni o altri anniversari).
Mi soffermo molto sulla impostazione generale dei lavori perché come si può già intuire da quanto fin qui esposto, l'incipit e la cura dei rituali in questo tipo di approcci è fondamentale. La prima riunione, l'11 aprile del 1995 in un Holiday Inn a Arlington, in Virginia, venne aperta da una benedizione da parte di un anziano rappresentante indiano e poche parole di benvenuto di un funzionario federale, seguite dall' auto presentazione dei 63 membri. Un avvocato indiano ha poi presentato la storia della legge del 1994 sull' auto-governo dei territori indiani; dopo pranzo il capo del team dei facilitatori e un rappresentante dell'ACUS (Administrative Conference of the United States) hanno illustrato il Negotiated Rulemaking Act e i principi del Confronto Creativo.
L'indicazione di non discutere le singole posizioni in quanto tali, ma riportarle agli interessi fu accolta con molto interesse e serietà in particolare dai rappresentanti indiani, per i quali l'intercalare: "Questa è una precisa rivendicazione, vediamo quali sono gli interessi che la sostengono" divenne il marchio del nuovo stile di negoziazione sia con le controparti federali che fra loro. Sempre nella prima giornata si è discusso come interpretare e adattare al proprio caso la regola dell'approvazione per consenso, accordandosi alla fine su un consenso al 100 per cento, ovvero il diritto di veto di ognuno dei presenti, purché il loro numero in quella riunione non fosse inferiore al 50 per cento dei convocati. Inoltre, su suggerimento degli esperti di tradizioni indiane, si stabilì che non era necessario prevedere in anticipo gli impasse e le difficoltà e come affrontarli, fidando che i partecipanti avrebbero saputo risolvere i problemi al loro presentarsi.
Il secondo giorno vennero distribuiti dei brevi documenti con un elenco di regole sui comportamenti individuali e di gruppo (specie su come prendere le decisioni) formulate dai partecipanti in altre sessioni di Confronto Creativo. Su questa base, i 63 membri del Comitato, discutendo in piccoli gruppi e in plenaria, stabilirono e approvarono alla unanimità le proprie regole. Poi un avvocato indiano propose di organizzare i lavori per sei aree tematiche e altrettanti gruppi di lavoro, essendo ognuno libero di iscriversi anche a più di un gruppo, proposta discussa prima separatamente dagli indiani e dai funzionari federali e poi congiuntamente e di nuovo approvata alla unanimità. Infine si decise di sperimentare un criterio generale per cui i dissensi, sia all'interno di una parte (federali vs indiani) che all'interno di un gruppo misto di lavoro, dovessero trovare una soluzione creativa a questo livello prima di presentare il percorso e i risultati in plenaria. I facilitatori, ai quali veniva riconosciuta libera possibilità di circolazione e presenza in tutte le riunioni sia di gruppo che plenarie, si assunsero il compito di redigere dei sintetici verbali da distribuire quotidianamente per tenere tutti informati sul procedere dei lavori. Uno sforzo particolare doveva essere fatto per tradurre il linguaggio gergale dei regolamenti in comunicazioni comprensibili a tutti.
Ultimo e importantissimo punto: il carattere aperto e pubblico dell'intero processo. Durante l'intero arco dei lavori i risultati raggiunti e i punti di dissenso sono stati resi pubblici, con richiesta di suggerimenti e commenti, discussi all'inizio di ogni incontro seguente. Lo sforzo di arrivare ad un accordo più ampio possibile era grandemente incentivato dall'impegno dei Ministri di non modificare il testo se sottoscritto da tutti. In realtà la stesura finale, di 34 pagine in inglese corrente, conteneva anche un allegato con quattro tematiche sulle quali l'accordo unanime non era stato raggiunto. Ciononostante il testo definitivo venne ufficialmente sancito con rapidità e accolto con piena soddisfazione sia dai membri del Comitato che dai loro referenti ed elettori. Esperienze come questa consentono di vedere i modi abituali con i quali gli organi deputati (sia pubblici che privati, ma qui mi occupo della PA) prendono decisioni in contesti multiparti, sotto una luce nuova. Infatti la possibilità stessa che le parti vengano non solo consultate, ma anche convocate per creare dei contesti di apprendimento reciproco e di co-progettazione entro i quali l'autorità pubblica è al tempo stesso garante dell'ascolto reciproco e una parte in causa, se non rende automaticamente "autoritari" e arroganti gli altri procedimenti, li rende però bisognosi di giustificazione. E infatti lo stesso Negotiated Rulemaking Act definisce "adversarial rulemaking" i metodi tradizionali e li contrappone al "negotiated rulemaking", come segue : "L'adversarial rulemaking priva le parti

interessate e il pubblico dei benefici della negoziazione faccia a faccia e della cooperazione nella attività di sviluppo e creazione di una regola. Li priva anche dei benefici di condividere le informazioni, conoscenze, pareri di esperti ed esperienze e abilità tecniche possedute dalla parti interessate" (§ 561.2 del Negotiated Rulemaking Act, del 1996, mia traduzione)
Mi sembra utile a questo punto distinguere quattro livelli di inclusività nelle decisioni pubbliche, ognuno dei quali può avere una propria funzionalità a seconda dei casi e delle contingenze.
Il livello zero: è quello del processo decisionale classico, delegato ad esperti e professionisti di fiducia i quali ovviamente tengono conto delle direttive politiche, le quali a loro volta tengono conto dei principali referenti economici e sociali. È la formulazione delle politiche in mano a quelle che C. Wright Mills chiamava 'Le élites del potere'. I teorici dei sistemi complessi (che sono sempre anche 'sistemi aperti') hanno definito questo livello 'espertismo puro', per sottolineare che una speciale classe di professionisti mantengono il loro potere marginalizzando e alienando coloro che non fanno parte del loro campo di conoscenze (sia tecnico-professionali, che clientelari). Questa prassi funziona quando si debbono prendere decisioni rapide entro i binari del potere esistente e quando gli esclusi volenti o nolenti accettano questi esiti. Si assume che la costruzione di terreni comuni non è un problema di competenza della PA, è delegata ad altre istituzioni (la famiglia, la chiesa, la scuola, i mezzi di comunicazione di massa).
Il livello uno: il processo rimane saldamente nelle mani degli esperti, collaboratori e amici, i quali tuttavia per vari motivi riconoscono che è utile conoscere la percezione del problema da parte dei cittadini e degli attori sociali interessati. Si fa largo uso di sondaggi, questionari, interviste e focus group. Si aprono 'centri di ascolto' nei quali chi lo desidera può portare le proprie rimostranze e rivendicazioni. Si convocano assemblee di vario ordine e grado,'stati generali' e conferenze dei servizi. Le informazioni così acquisite rimangono a totale discrezione dei decisori, mentre i "consultati" se non soddisfatti possono (come gli indiani dell'esempio precedente in Usa) organizzare proteste e fare ricorso ai tribunali (che in Italia sono i TAR e il Consiglio di Stato). Funziona quando la conflittualità sociale è contenuta e i dissensi sono ancora gestibili con la mediazione politica tradizionale. È una forma di paternalismo illuminato basato "sull'ascolto passivo" (= l'interlocutore non diventa co-protagonista) e su una strumentazione sociologica tradizionale. I teorici dei sistemi aperti, lo chiamavano 'espertismo impuro'.
Il Livello due: qui non si tratta più di limitarsi a chiedere 'cosa volete?' 'vi piace questa soluzione?', ma di creare le condizioni perché gli attori interessati possano costituirsi in una 'comunità indagante' capace di apprendimento reciproco e collettivo fra co- protagonisti. Fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso l'unica forma organizzativa ritenuta adatta a mettere la gente faccia a faccia e farla discutere e decidere assieme, era l'assemblea. Assemblee dirette o rappresentative, minuscolo o oceaniche, che a loro volta rimandavano a commissioni, a task groups, ecc. Dall'inizio degli anni '80 sono incominciate a emergere modalità di incontro che trasformano la plenaria in uno spazio di continuo approdo e uscita da parte di gruppi di lavoro di varie dimensioni ai quali è assegnata gran parte del lavoro di discussione e proposta. L'obiettivo è dare più spazio al protagonismo dei singoli, all'ascolto attivo e alla creatività. Queste metodologie che comprendono i Forum, i Town Meeting, l'Open Space Technology, l'EASW (European Awareness Scenario Workshop) e altri, chiamate nel loro complesso Large Group Interaction Methods (Lgim), sono tutte in qualche modo figlie e nipoti della Search Conference (SC), ideata all'interno del Tavistock Institute of Human Relations all'inizio degli anni '60. Il Confronto Creativo in questo ambito è non solo un metodo che consente di far convergere le proposte verso un progetto diverso da quelli di partenza e gradito. E' anche un savoir faire del rispetto reciproco e accoglienza della diversità, una specie di nuovo Galateo (J. Forester: 2009).
Il livello tre: riguarda la stabilizzazione e diffusione di questi nuovi approcci, il loro entrare a far parte della "quotidiana amministrazione" della vita pubblica e della convivenza. La legge che ho appena illustrato è certamente un passo importante in questa direzione. Qui ci imbattiamo in un paradosso che come pochi altri ci da il senso del passaggio dalla prima modernità alla seconda modernità: infatti la "burocrazia moderna" che è il modello top down per eccellenza, contrario ad ogni capacità di ascolto, di accoglienza, flessibilità, innovazione e così via, deve (e può) diventare

la più importante istituzione promotrice di ascolto attivo! Per capire come questo sia possibile è molto importante tener presente che passare da una concezione della partecipazione intesa come pura consulenza a una intesa come co—progettazione, non è facile per nessuno, anche i rappresentanti degli indiani erano abituati a dare per scontato che la loro forza potesse esprimersi unicamente nel tener duro sulle proprie posizioni, nelle manifestazioni e proteste e nel ricorso ai tribunali. Il tipo di cambiamento al quale ci riferiamo è talmente radicale, da essere sconvolgente per tutti quasi allo stesso modo; un grande cambiamento, come la morte per Totò, è "un grande livellatore". In società complesse dove i sensi di appartenenza devono continuamente adattarsi a terreni comuni in continuo mutamento, la PA diviene il principale riferimento stabile, pubblico e collettivo e una buona parte dei suoi funzionari ne diventano consapevoli e sono disponibili ad accettare la sfida, anche perchè questo rende il loro lavoro molto più interessante e significativo. Nella misura in cui il governo e la PA incorpora queste metodologie innovative come prassi "normale" della pubblica amministrazione, sancisce anche il passaggio da una democrazia moderna tradizionale a una democrazia inclusiva e deliberativa. E siamo decisamente nel Livello tre.

Questi quattro livelli sono una utile bussola per discutere di "partecipazione" e "mediazione dei conflitti" perchè consentono di esplorare il panorama politico e sociale attuale in modo non semplicistico, cogliendone non solo le resistenze al cambiamento, ma anche le complessità e potenzialità. Basti dire che se è vero che le attuali classi dirigenti nel loro complesso sembrano ingabbiate fra i livelli zero e uno e non prendono neppure in considerazione altre possibilità, è anche vero che, come già accennato, anche le classi non dirigenti trovano analoghe difficoltà. Se è vero che fra Livello uno e Livello due vi è una netta discontinuità anche epistemologica, che fa percepire come impraticabili e pericolosi i metodi di ascolto e dialogo resi necessari dalla crescente complessità sistemica, è anche vero che le ormai numerose e significative esperienze che hanno scavalcato questo muro devono quasi sempre il loro successo a una buona collaborazione fra tutti e quattro i Livelli appena descritti. A illustrazione di questa affermazione, riporto qui sotto la mappa di un processo partecipativo che ha avuto luogo nella cittadina di Chelsea (30 mila abitanti), alla periferia di Boston, nel 1994-1995. La città era stata commissariata perchè travolta dalla corruzione, con quattro sindaci di fila indagati, milioni di dollari spariti dal bilancio e così via. Il commissario assieme a una giovane facilitatrice esperta di Confronto Creativo, Susan Podziba, decide di ridare responsabilità e protagonismo agli abitanti chiedendo loro di partecipare alla stesura di un nuovo Statuto della Città, praticamente la sua Carta Costituzionale. La mappa che qui vedete è essa stessa uno strumento fondamentale di questo coinvolgimento, ed in quanto stampata in migliaia di copie ha consentito a facilitatori e abitanti di identificare ad ogni momento a che punto si era delle varie fasi del processo partecipativo (durato nove mesi) ed essere informati dei diversi modi e gradi di possibile partecipazione: essere intervistati personalmente, leggere il notiziario, assistere e telefonare ai dibattiti nella televisione locale, ricorrere alla "linea rossa" per informazioni, dibattere le ragioni del commissariamento e come evitare in futuro che corruzione e criminalità mettano di nuovo le mani sulla vita pubblica partecipando a vari forum o invitando dei facilitatori alle riunioni della propria associazione, indicare i cittadini di cui ci si fida per il Comitato che dovrà redigere il nuovo Statuto col metodo del Confronto Creativo (l'ovale al centro della mappa), presenziare alle riunioni di questo Comitato, commentare e criticare la prima bozza di statuto pubblicata dai giornali locali e inviata in tutte le case, andare a votare nel referendum finale sul testo definitivo. Tutte queste scelte e la loro sequenza o contemporaneità senza una buona mappa sarebbero molto difficili da trasmettere, la comunicazione visiva e spaziale in processi così complessi è assolutamente fondamentale. Se applichiamo la teoria dei Livelli di inclusività al caso di Chelsea, vediamo che il processo partecipativo comprende una ampia fase di consultazione (Livello uno) dove vengono raccolte le opinioni e proposte dei cittadini; ha al suo centro una iniziativa di confronto creativo (i lavori del Comitato, Livello due); ed è stata varata e sostenuta da decisioni del commissario col suo gruppo di assistenti e collaboratori (Livello zero). Particolarmente importante è il lavoro di indagine e studio svolto dai membri del Comitato assieme ai cittadini, con letture, incontri e discussioni nella Tv locale su cosa scrivere nel preambolo (si vuole nominare Dio o no?) e cosa nel testo (il governo

sarà gestito da un sindaco o da un city manager, ogni quanti anni ci saranno le elezioni, di quanti membri sarà formato il consiglio comunale, chi viene riconosciuto colpevole di corruzione potrà o no in futuro ricoprire una carica pubblica, ecc.). La prima bozza di Statuto, presentata nelle associazioni e nei forum, venne poi riconsegnata al Comitato arricchita dalle annotazioni critiche frutto di queste discussioni. Il testo finale, sottoscritto alla unanimità, venne sottoposto a referendum e poi approvato tale e quale dal parlamento dello Stato del Massachusetts. Come si vede è proprio la collaborazione fra i vari Livelli che ha dato spessore, verità e integrità al processo che non solo ha cambiato lo stile di governo della città, ma specialmente ha cambiato il grado e stile di coinvolgimento dei cittadini e loro responsabilizzazione nella vita pubblica. Credo si possa sostenere che l'intero processo si colloca a Livello tre in quanto si tratta di una opzione di democrazia deliberativa che entra a far parte delle possibilità di governance in situazioni analoghe (S.Podziba: 2006a). In conclusione: quello che conta è la facoltà e capacità di muoversi su un arco di scelte più vasto possibile e di scegliere il mix di Livelli di inclusività più adeguato alle diverse situazioni.

Conclusioni. Amo e cito ogniqualvolta mi è possibile la Legge di Ashby: "Un organismo o una organizzazione non può affrontare un aumento di differenziazione e varietà nel proprio contesto, se non accresce la gamma di scelte del proprio repertorio di risposte." Di conseguenza principale criterio di valutazione per politiche e programmi, sarà: "Sta aumentando il repertorio di risposte a disposizione dei singoli e delle organizzazioni?" Questo criterio vale per le singole persone, per le organizzazioni, per i governi e anche per i processi partecipativi. Credo sia maturo il tempo per parlare non solo di Capitalismo 3.0 (P. Barnes: 2007) , ma ancor prima di Democrazia 3.0

Bibliografia

Ashby R.,1964. Introduction to Cybernetics, Routledge Kegan NY. Barnes P., 2007. Capitalismo 3.0. , Egea Milano.

Bateson G., 1976. Verso una Ecologia della Mente, Adelphi Milano.

Fisher, R. and W.Ury, 1981. Getting to Yes. Penguin Books NY.

Forester J., 2009. Dealing with Differences. Dramas ofMediating Public Disputes, Oxford Univ. Press NY.

Innes J. 2004. "Consensus Building: Clarifications for the Critics" in Planning Theory, Vol 3, Sage.

Manca D. 2010. "Fatta la legge non succede nulla" , occhiello: "Norme approvate e poi non attuate" , La Stampa, Torino, 22 genn.

Podziba S. Winter 2006a. "Managing Political Power in Public Policy Mediation", Dispute Resolution Magazine, American Bar Association Publisher.

Podziba S., 20006 b. Chelsea Story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia, Bruno Mondadori Milano.

Sclavi M., 2003. Arte di Ascoltare e Mondi Possibili, Bruno Mondadori Milano.

Sclavi M., 2004. "Quando la costruzione di common ground è un problema di ordinaria amministrazione", Territorio rivista del Politecnico di Milano, e in www.polemos.it.

Sclavi M., 2008. "The position of Play and Humor in Creative Conflict Management", Negotiation Journal Harvard Law School.

Susskind L. and J.Cruikshank, 1987. Breaking the Impasse: Consensual Approaches To Resolving Public Disputes, Basic Books NY.

Susskind L. et al (a cura di), 1999. The Consensus Building Handbook, Sage London.

Ury W. ,1991. Getting Past No, Bantam Books NY. !