

UN MODELLO DI INTERAZIONE PER UN PROCESSO DI DECISIONE PUBBLICA: IL CASO DEL COMUNE DI LAURENZANA

Lucia TILIO¹

¹ Unibas, LISUT, DAPIT - Via S. Caterina C.da Macchia Romana 85100, Potenza

SOMMARIO

L'obiettivo del lavoro di ricerca che viene qui presentato è lo studio delle dinamiche che si generano durante un processo di decisione pubblica, attraverso la modellazione dello Spazio di Interazione (IS) che si può creare quando un processo di questo tipo si innesca, proposta in (Ostanello, Tsoukiàs, 1993).

Il processo di decisione considerato si è innescato durante la redazione degli strumenti urbanistici comunali di Laurenzana, comune della Provincia di Potenza, allorché si è analizzata la problematica del castello presente nel territorio ed attualmente inutilizzato.

Il modello, che studia le interazioni tra i differenti soggetti coinvolti a diverso titolo nel processo di trasformazione di un oggetto "pubblico" - nel caso di studio il castello - è stato implementato individuando le componenti del modello stesso e coinvolgendo i soggetti interessati attraverso alcune interviste.

L'implementazione ha condotto ad affermare che è possibile controllare un processo di decisione secondo tale rappresentazione e ha tuttavia messo in luce le criticità legate alla mancanza di un legame formale tra il modello dello Spazio di Interazione ed il processo di trasformazione stesso: quando il primo è completamente implementato, il secondo è solo all'inizio; l'attuazione delle scelte rischia di essere indipendente dal processo di decisione attraverso il quale queste sono state formalizzate.

1 INTRODUZIONE

Il lavoro di ricerca che qui si descrive si inserisce nel quadro ben più ampio della redazione degli strumenti urbanistici per il Comune di Laurenzana, con l'obiettivo di sperimentare l'applicabilità di un modello, quello dello Spazio di Interazione (Ostanello, Tsoukiàs, 1993); tale modello persegue l'obiettivo di favorire la concertazione ed il dialogo all'interno di un processo di decisione pubblica. L'interesse verso il tema della decisione pubblica, e più nel dettaglio quello dei processi di decisione pubblica, nasce dalla convinzione, ispirata e dimostrata in (Roy, 1985) che ogni decisione non coinvolge solo coloro che intervengono direttamente nell'espressione dei propri interessi, ma anche tutti quelli – *les agis* - che subiscono le conseguenze della decisione stessa, e le cui esigenze dovrebbero essere rispettate: si cerca di verificare la possibilità di allargare il più possibile il processo di decisione a tale categoria di individui, in modo che le loro preferenze possano avere il giusto peso all'interno del processo. Alla luce di ciò, durante l'approfondimento delle tematiche in un periodo di studio presso il Lamsade di Parigi, conclusosi con la discussione di questo lavoro, è risultato ideale il caso di Laurenzana che, per la piccola dimensione, sembra il campo idoneo alla sperimentazione di un processo di trasformazione controllato dagli analisti e, appunto, descritto attraverso la costruzione dello Spazio di Interazione.

Il modello (Ostanello, Tsoukiàs, 1993) descrive e formalizza infatti le dinamiche che si innescano quando un *oggetto* territoriale (un castello, nel caso dell'applicazione, ma anche un ponte di nuova costruzione, la trasformazione di un impianto dismesso etc), con carattere pubblico, e che è definito *Meta-Oggetto*, è oggetto di una decisione. Il carattere pubblico è determinato dal coinvolgimento, spontaneo o no, esplicito o no, di diversi soggetti, d'ora in poi chiamati *Partecipanti*, che, in virtù di interessi di varia natura (formali, economici, sociali etc) sono parte della contrattazione ed interagiscono tra loro anche in ragione delle *Risorse* di cui dispongono. Affinché il processo di decisione si inneschi, in realtà, è necessario che un Promoter, soggetto che in genere ha un legame privilegiato con il Meta-Oggetto, in maniera cosciente oppure anche per la combinazione di eventi favorevoli, compia una *Primer Action*: questa innescherà le interazioni tra i soggetti interessati e darà avvio alla concertazione. Lo *Spazio di Interazione* (nel seguito IS) descritto dal modello è una struttura dinamica all'interno della quale è possibile definire le relazioni innescate e controllare così il processo di decisione.

La formulazione proposta, ampiamente descritta al punto 3 di questo articolo, presenta notevoli spunti di riflessione, relativi sia agli aspetti critici del modello che alle condizioni in cui questo è stato applicato. Entrambi gli aspetti saranno affrontati nel paragrafo conclusivo, dove si evidenzieranno anche le future direzioni della ricerca, orientata comunque verso la possibilità di rendere sempre più partecipata e condivisibile la decisione rispetto agli oggetti territoriali.

2 IL CASO DI STUDIO

La convenzione siglata tra l'amministrazione comunale di Laurenzana ed il gruppo di ricerca del LISUT, Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali, afferente al Dipartimento di Architettura, Pianificazione ed Infrastrutture di Trasporto dell'Università degli Studi della Basilicata, prevede la redazione del Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico, ai sensi della L.R. 23 Agosto 1999, e contempla inoltre la

possibilità di sperimentare un modello di simulazione delle decisioni, alla base di questo lavoro di ricerca.

La possibilità di effettuare tale simulazione è stata pensata in una fase di analisi teorica, a priori rispetto allo studio delle condizioni reali di applicazione, e si è basata sull'osservazione del fatto che in una realtà piccola, quale è Laurenzana, il controllo delle dinamiche connesse al processo di decisione può essere più spinto ed il numero di soggetti ed elementi coinvolti da un siffatto processo è ridotto rispetto a quanto può avvenire in un contesto più esteso, in cui inoltre l'entità degli interessi può essere maggiore e più difficile diventa esplicitare le dinamiche sottintese e sottaciute che tuttavia influenzano il processo e probabilmente ne determinano il risultato in termini di scelte adottate.

La fase di simulazione del processo, che sarà analizzata dettagliatamente nel paragrafo 3, è stata preceduta da analisi di contesto, volte a determinare le caratteristiche fondamentali del sistema da studiare e di cui qui si vuol fornire un rapidissimo accenno, in ragione dell'uso che è stato operato nelle fasi di simulazione per interpretarne i risultati e governare opportunamente il processo di decisione. In primo luogo, l'inquadramento del territorio di Laurenzana che è inserito nel sistema della Val d'Agri e della testa della valle del Marmo Melandro, e ricade all'interno del conteso Parco Nazionale di Val d'Agri e Lagonegrese, in bilico tra l'attività estrattiva e il contesto ambientale di valore; in seguito, l'analisi delle dinamiche demografiche che risultano deboli, con andamento della popolazione in diminuzione; infine, l'osservazione della difficile accessibilità, tipica degli insediamenti dell'Appennino.

Tali analisi, filo conduttore dell'attività di pianificazione sistematica e completa volta a tutelare e valorizzare gli elementi di pregio naturalistico e paesistico che compongono il territorio e riordinare la stratificazione di trasformazioni accumulate nel corso del tempo, e sotto l'aspetto fisico, e sotto quello del diritto in alcune parti, hanno pure evidenziato la questione del Castello di epoca Medievale: l'edificio storico, che versa in cattive condizioni, è oggi un cantiere fermo. I lavori di stabilizzazione del rilievo su cui esso sorge, avviati dalla Regione Basilicata a seguito dell'intervento dei tecnici del GNDCI che hanno segnalato le condizioni di equilibrio precario in cui esso si trova, a causa dei processi di erosione e dei fenomeni di alterazione in atto, sono fermi, né sono in corso lavori di ristrutturazione, la cui necessità è evidente. La riflessione desunta, condivisa con il Sindaco, e discussa a lungo ed approfonditamente, descrive la opportunità di risolvere la questione aperta del castello, in modo da restituire alla Comunità un sito importante per l'identità locale, trovando spazio all'interno degli strumenti urbanistici in via di redazione per individuare la nuova funzione che questo assolverà e desumendo dal processo di decisione pubblica che si innesca le risorse disponibili, così da usufruirne nella trasformazione, che può essere meglio governata in ragione della auspicabile condivisibilità della decisione raggiunta, grazie alla concertazione condotta.

3 L'APPLICAZIONE DEL MODELLO

3.1 La simulazione

In fase di predisposizione del processo di decisione si è inizialmente pensato di coinvolgere la popolazione, o almeno alcuni soggetti, particolarmente interessati e/o maggiormente coinvolti dalla trasformazione del Castello, attraverso interviste da condurre negli spazi del Comune, e da svolgere sia singolarmente, soggetto per soggetto, che attraverso incontri di gruppo, con l'obiettivo di approfondire la conoscenza delle dinamiche tra attori ed incentivare la

discussione in un contesto che, come poi si è rivelato, già a prima vista sembra piuttosto disinteressato rispetto ai temi della condivisibilità delle scelte. E' tuttavia stato necessario rivedere l'agenda stabilita, nel rispetto delle scelte dell'amministrazione comunale che, in fase di predisposizione del tavolo di discussione, si è rivelata poco interessata allo sviluppo di processi di tipo partecipativo e poco fiduciosa nella validità degli stessi; dunque il numero delle interviste condotte è stato ridotto a tre, ed ha visto la partecipazione del Sindaco, del Geometra dell'ufficio tecnico comunale, e di un esponente dell'opposizione politica in sede di Consiglio Comunale. D'altra parte, significative osservazioni sono state dedotte dalle discussioni informali nate per strada con i cittadini incrociati durante i rilievi.

La simulazione è proceduta ad ogni modo seguendo, in modo iterativo laddove si è ritenuto necessario, le fasi indicate dal modello per individuare le componenti dello IS; preliminarmente, tuttavia, il problema decisionale è stato schematizzato (Pusceddu, 2002), per semplificare l'individuazione delle componenti. La schematizzazione, riprodotta in figura 1, è descritta nel seguito in maniera sintetica e racchiude le diverse osservazioni che sono state approfonditamente sviluppate nelle diverse fasi di lavoro di seguito descritte.

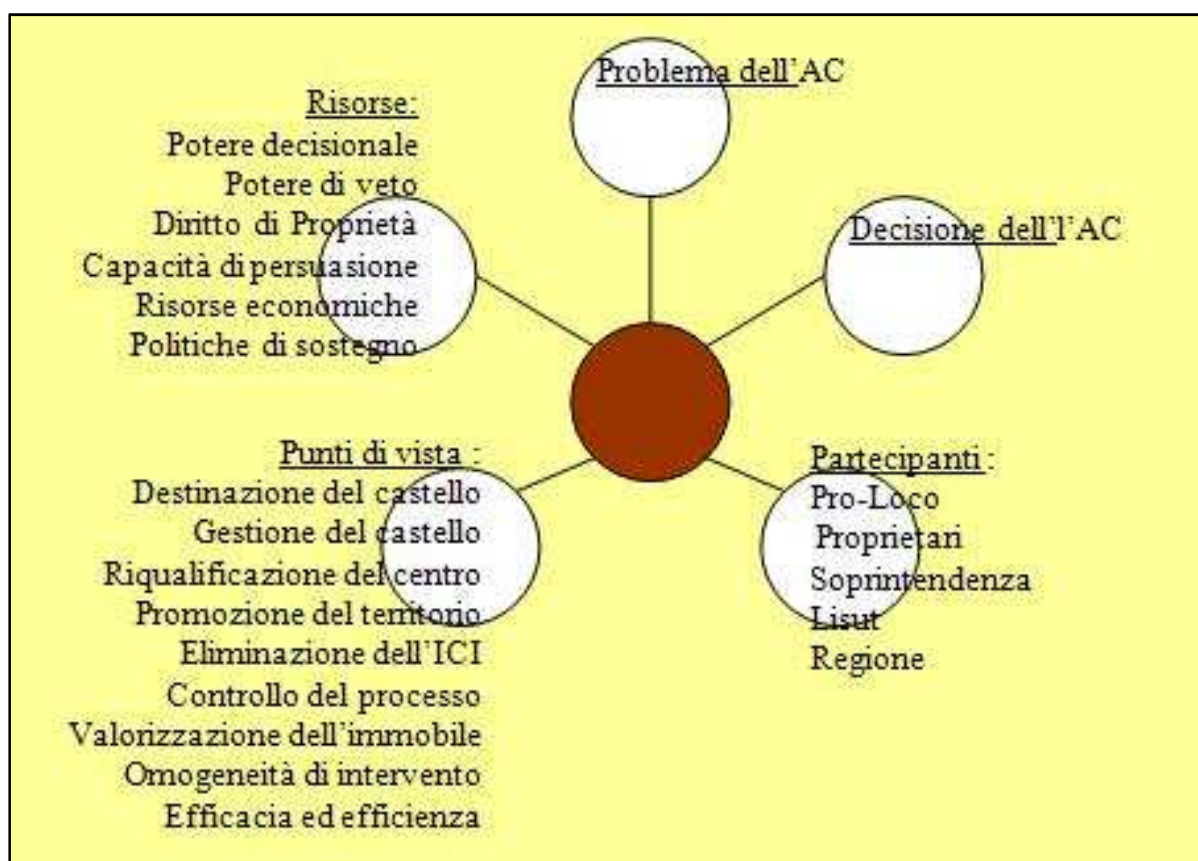


Figura 1 Lo schema del problema decisionale

Il processo di decisione ruota intorno alla necessità di restituire il castello alla comunità, individuando una funzione che consenta all'AC di liberarsi, in qualche modo, degli oneri di gestione, sicuramente troppo elevati e che oggi non ritiene di poter assolvere. Per questa ragione, nasce l'idea di coinvolgere la Pro-Loce e i cittadini eventualmente interessati, immaginando che alla nuova funzione del castello possa associarsi un momento di sviluppo delle attività economico-turistiche e che qualcuno possa assumerne la gestione alleggerendo

così il compito del Comune e risolvendo peraltro la difficile situazione dell'occupazione che caratterizza Laurenzana come gli comuni lucani. D'altra parte, essendo il castello un monumento storico, interviene nel processo di decisione anche la Soprintendenza ai Beni Culturali, a cui spetta il diritto di veto rispetto alle trasformazioni; analogamente, è coinvolta la Regione, per la verifica di coerenza e compatibilità degli strumenti urbanistici di livello comunale – che tradurranno in norma la nuova destinazione del castello – con quelli di livello regionale.

Allo stesso tempo, approfittando della contemporanea redazione degli strumenti urbanistici di cui si è parlato in precedenza, si è pensato di associare al processo di trasformazione per il castello anche il processo di trasformazione per alcune aree Non Urbanizzate all'interno del perimetro del centro storico e prossime al castello, caratterizzate dalla presenza, ancora visibile, di sedime di vecchie costruzioni crollate già con il terremoto del 1857 e mai più ricostruite, oggi trasformate in parcheggi, orti o depositi non strutturati, quando non sono completamente abbandonate; l'allargamento del processo di decisione a queste aree, che diventano altro *oggetto* nello IS, implica il coinvolgimento dei rispettivi proprietari.

L'esplicitazione dei *partecipanti* allo IS, dunque, è stata contemporanea fase di individuazione e precisazione degli *oggetti* in discussione ed ha posto le basi per l'individuazione delle *risorse* in gioco, grazie al risultato dell'analisi delle interviste condotte ed alle continue ipotesi formulate in una prima fase e poi dimostrate o confutate in virtù di aggiunte informazioni o di più concreti ragionamenti. In queste pagine sono omessi tutti i passaggi che hanno portato alla individuazione definitiva degli insiemi di *Partecipanti*, *Oggetti* e *Risorse*, che sono di seguito elencati prima di passare alla più importante fase di costruzione delle relazioni.

Insieme dei partecipanti: $A = \{ a_1 \text{ (amministrazione comunale)}, a_2 \text{ (Pro-Loce)}, a_3 \text{ (proprietari)}, a_4 \text{ (Soprintendenza dei Beni Culturali)}, a_5 \text{ (équipe del Lisut)}, a_6 \text{ (Regione)} \}$

Insieme degli Oggetti: $O = \{ o_1 \text{ (destinazione d'uso per il castello)}, o_2 \text{ (strumenti urbanistici)}, o_3 \text{ (promozione del territorio)}, o_4 \text{ (valorizzazione dell'immobile)}, o_5 \text{ (suoli NU)}, o_6 \text{ (gestione del castello)}, o_7 \text{ (sviluppo economico)}, o_8 \text{ (riqualificazione dei suoli NU)}, o_9 \text{ (eliminazione dell'I.C.I.)}, o_{10} \text{ (omogeneità degli interventi)} \}$

Insieme delle Risorse: $R = \{ r_1 \text{ (potere decisionale)}, r_2 \text{ (capacità di persuasione)}, r_3 \text{ (potere di veto)}, r_4 \text{ (sapere esperto)}, r_5 \text{ (risorse economiche)}, r_6 \text{ (diritto di proprietà)}, r_7 \text{ (politiche di sostegno)} \}$

Come è stato descritto in precedenza, la definizione dello stato dello IS avviene attraverso la costruzione di relazioni di preferenza tra le diverse componenti. Il primo step consiste nella relazione di gerarchia degli *oggetti*; si tratta di una relazione di preferenza di tipo binario, rappresentata in figura 2 sotto forma di grafo e basata sull'analisi della relazione che sussiste tra gli *oggetti* a due a due. In particolare, la relazione è giustificata da argomenti di proiezione o evocazione, dove si intende come *proiezione* di un *oggetto* su un altro l'esigenza di introdurre nello IS il secondo in quanto la trasformazione del primo ha conseguenze dirette su di esso, ed *evocazione* di un *oggetto* da parte di un altro la impossibilità di gestire il secondo senza che si tenga conto anche del primo. La relazione è asimmetrica e non completa e fornisce la gerarchia degli *oggetti*. Quelli del livello più basso, secondo l'interpretazione del modello, sono *oggetti* generalmente concreti, e l'oggetto-radice è tipicamente il *meta-oggetto*.

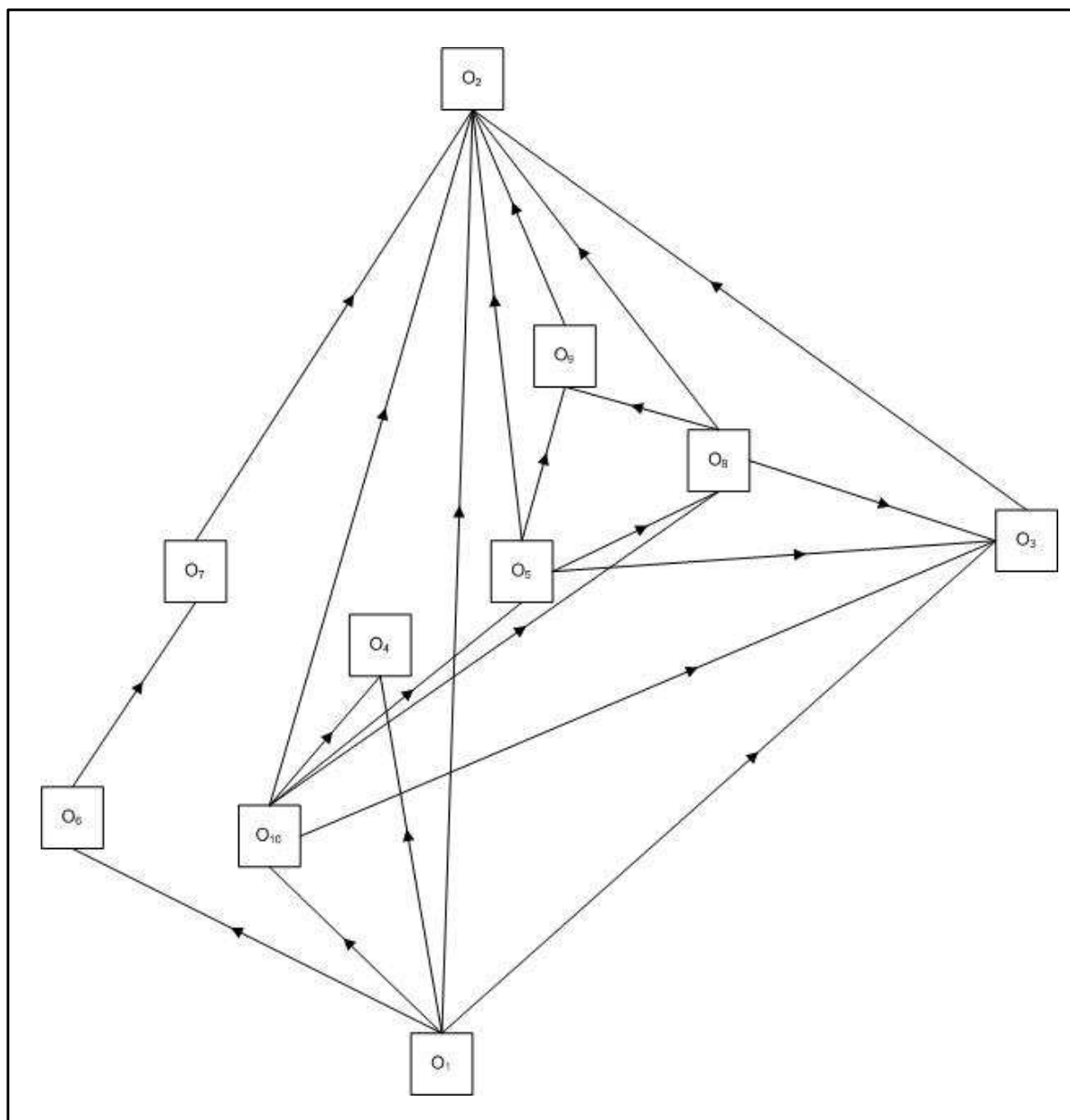


Figura 2 La gerarchia degli oggetti

L'applicazione del secondo e terzo step del modello non ha presentato particolari difficoltà, se non quelle legate all'ambiguità del concetto stesso di risorse e alla mancanza di interviste che, probabilmente, avrebbero aiutato a dedurle. Il modello definisce le risorse come l'insieme di fattori che riguardano gli oggetti con i quali i partecipanti sono coinvolti: tale definizione è stata interpretata in modo da definire le risorse per ogni coppia di oggetti e partecipanti (relazione costruita allo step 2), nel dubbio che non tutte le risorse messe in gioco siano state individuate e soprattutto ritenendo che la classificazione possibile associata a ciascuna risorsa possa essere imprecisa.

La mancanza delle interviste, in particolare, è apparsa una forte limitazione in questa fase: si ritiene che solo dal confronto diretto con i partecipanti sia possibile individuare chiaramente i mezzi di cui ciascuno dispone, considerando inoltre che sono proprio le risorse ad avere un ruolo determinante nella definizione dello stato dello IS e soprattutto nel controllo del

processo di decisione, in quanto reale motore delle dinamiche innescate. L'entità delle risorse di cui ciascun partecipante dispone incide sul potere che questo detiene ed influenza il giudizio che gli altri partecipanti formano su di esso, cosicché a maggior entità di risorse può coincidere un più forte ruolo nel processo decisionale ed una maggiore capacità di influenzare lo stato dello IS.

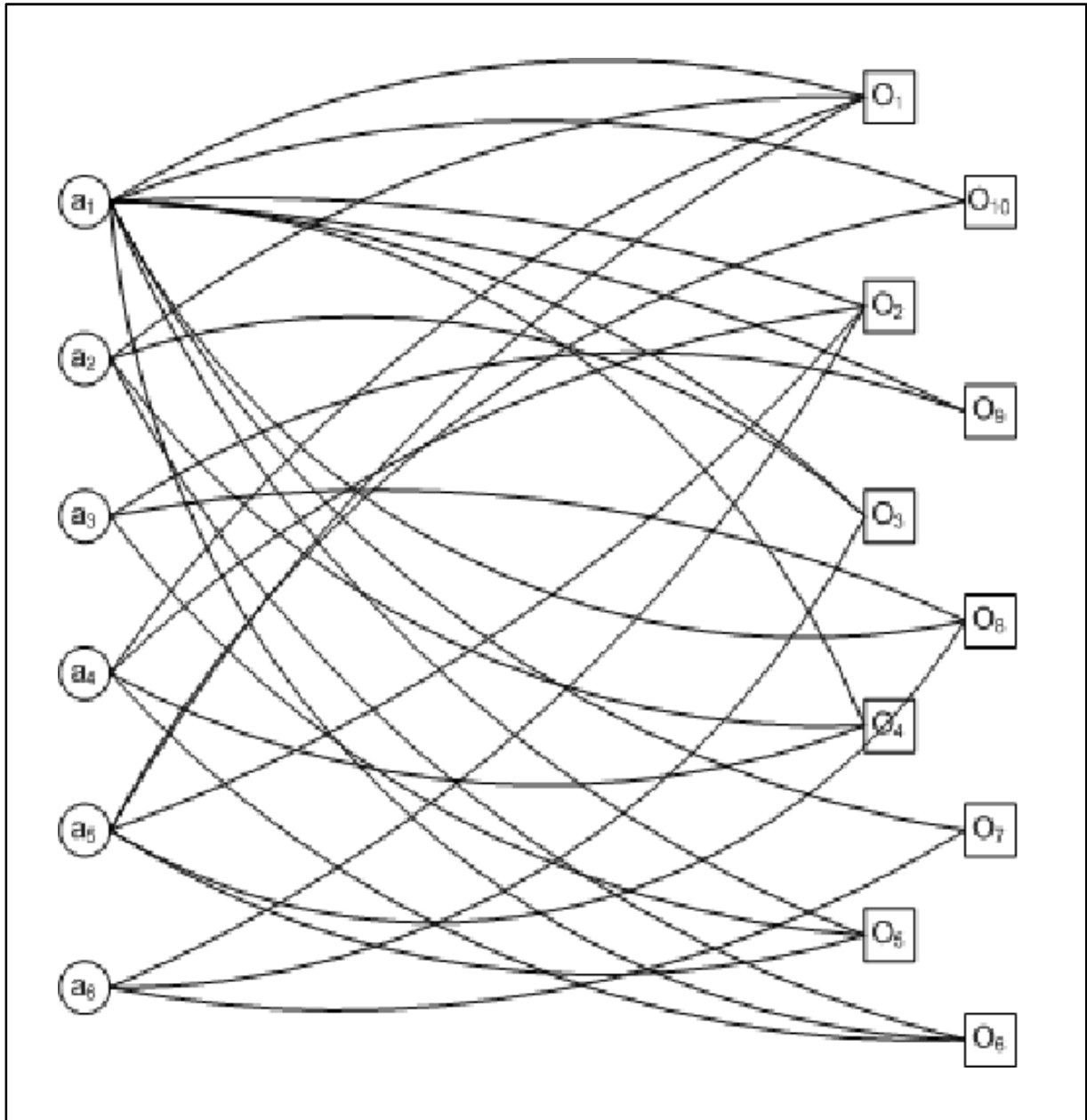


Figura 3 Attribuzione degli oggetti ai partecipanti

Si ritiene peraltro che le interviste avrebbero permesso di affinare il ragionamento e avrebbero garantito un miglior risultato, soprattutto nel seguito, in fase di definizione della tipologia degli oggetti, al momento di valutare le risorse: il modello non fornisce indicazioni sul modo in cui questa valutazione debba avvenire, ragion per cui si è deciso di procedere costruendo una matrice in cui ciascuna cella rappresenta quanto ciascun partecipante utilizza ciascuna risorsa relativamente all'oggetto di riferimento, con un punteggio che varia in modo

discreto in un definito intervallo. Questa scelta, tuttavia, resta soggettiva ed aggiunge incertezza a quella già esistente in relazione all'individuazione delle risorse.

Alla definizione della tipologia di oggetti è seguita la caratterizzazione del profilo dei partecipanti. Questo è avvenuto attraverso la costruzione di un modello multi-criteri da cui dedurre le relazioni di preferenza, rappresentate in figura 4.

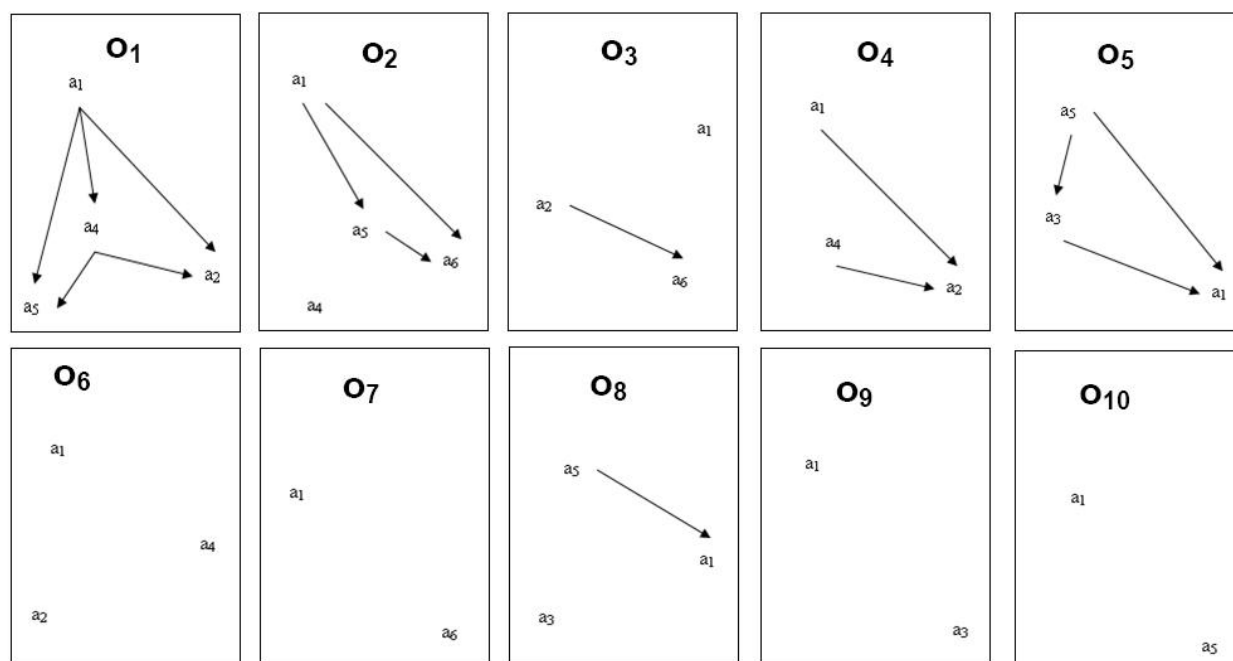


Figura 4 Relazioni di preferenza

Il profilo dei partecipanti, così determinato, ha condotto alla fase finale di identificazione dello stato dello Spazio di Interazione.

3.2 Lo stato dello Spazio di Interazione

L'ultima fase prevista dal modello è quella in cui tutte le informazioni acquisite nel corso del processo di decisione, sintetizzate in tabella 1, vengono tra loro incrociate in modo da determinare, secondo quanto fornito dagli autori stessi, lo stato dello Spazio di Interazione.

Tabella 1 Le caratteristiche dello IS

Caratteristiche	
Numero dei <i>Partecipanti</i> N_a	Several
Tipo dei <i>Partecipanti</i> T_a	Any kind but Opportunist
Tipo degli <i>Oggetti</i> T_o	Any kind
Significato del <i>Meta-Oggetto</i> M	Strong, Stable Meaning
Stato dello IS al tempo $t-1$, I_{t-1}	Primer Action

Come è noto, lo Spazio di Interazione è una struttura dinamica che evolve in funzione delle dinamiche che si innescano e varia il suo stato in funzione del tempo; il processo controllato in questa ricerca si ferma al tempo t, quando ci si trova in *Espansione Controllata*. Tale configurazione è caratterizzata da un clima prevalente di cooperazione e negoziazione; i partecipanti non sono in conflitto tra loro, ma il loro ruolo è favorevole alla trasformazione dell'oggetto – il castello – nel rispetto degli interessi di ciascuno. L'evoluzione possibile è quella di limitazione degli elementi problematici e di disturbo, a partire dalla ricerca di determinazione rispetto ai fattori di incertezza che intervengono nel processo, a meno che non si presentino *situazioni incoerenti*, come soggetti o interessi sopraggiunti, a modificare gli equilibri.

4 CONCLUSIONI

L'implementazione del modello termina quando le relazioni tra le componenti dello Spazio sono descritte ed è possibile definire le azioni ammissibili per una evoluzione progressiva dello Spazio, che dunque escluda la regressione ma conduca verso una soluzione positiva del processo di decisione. Data la natura dinamica ed in evoluzione dello spazio, la diagnosi espressa è affetta da valore relativo e non rappresenta certa garanzia rispetto all'evoluzione prevista, in quanto non può tener conto delle situazioni imprevedibili che si possono generare in qualunque momento e che possono modificare la configurazione individuata, anche sconvolgendola completamente.

Alla luce di ciò sembra discutibile l'utilità del modello: è lecito pensare che essa si manifesti solo quando la modellazione termina nello stesso momento in cui la decisione viene assunta e la trasformazione attuata. Se ciò avviene, infatti, lo Spazio di Interazione stesso viene sciolto ed il processo di decisione interrotto. Se invece i due momenti sono distinti, l'attuazione delle scelte rischia di essere indipendente dal processo di decisione attraverso il quale queste sono state formalizzate.

Il problema sarebbe risolto se il legame tra lo Spazio di Interazione ed il processo decisionale fosse formalizzato e stabile fino alla attuazione della decisione assunta, tuttavia si ritiene che la modellazione è ad ogni modo utile, almeno limitatamente agli aspetti scientifici, in quanto consente di comprendere (o comprendere meglio) le dinamiche che muovono i partecipanti e che, in ragione degli interessi in gioco, determinano l'entità delle risorse che ciascuno decide di utilizzare per influenzare un processo di decisione. L'utilità di questa conoscenza, poi, risiede nell'interesse comune che le decisioni concernenti oggetti pubblici siano quanto più possibile trasparenti e condivise, e soddisfino il maggior numero di interessi, secondo il principio del miglior compromesso possibile.

Una questione spinosa è quella della partecipazione alla discussione. Nella sperimentazione condotta, il coinvolgimento dei soggetti interessati dalla trasformazione è stato limitato per le ragioni sopra descritte, contrastando dunque l'ipotesi iniziale secondo cui in una realtà piccola avrebbe dovuto essere possibile condividere la discussione, trovando terreno fertile; si è evidenziato invece che l'interesse dei cittadini, attirato dalla curiosità in un primo momento, è debole e non trova corrispondenza in una partecipazione attiva e propositiva. Le ragioni di questa apatia possono essere diverse, a cominciare dalla sfiducia nei confronti delle istituzioni e delle corrispondenti capacità, da cui non ci si aspetta delle trasformazioni a vantaggio della comunità intera, per arrivare alla totale rassegnazione rispetto allo stato delle cose, quale esso sia, e dunque alla mancanza di prospettive e di speranze che contemplino degli sforzi volti a migliorare il contesto.

Alla luce di queste riflessioni, si è concluso che la modellazione dello Spazio di Interazione trova senso quando sussistono alcune condizioni rispetto al processo di decisione da

governare; le ricerche dunque dovrebbero muoversi verso la precisazione di tali condizioni, che al momento sembrano essere legate alla tipologia di soggetti coinvolti ed alla tipologia di interessi che questi nutrono: si pensa che qualora l'ordine di grandezza – o in altri termini la tipologia – degli interessi sia omogenea tra i partecipanti, questi si troverebbero sullo stesso livello e la concertazione sarebbe più semplice, perché ciascuno sarebbe interessato al confronto ed alla concertazione. Bisogna però ricordare – ed è verso tale interesse che si muove questa ricerca – che l'obiettivo del controllo dei processi di decisione è la possibilità di tutelare quei soggetti più deboli portatori di grandi interessi ma incapaci di rappresentarli perché sprovvisti delle risorse sufficienti.

Ringraziamenti

Se questo lavoro ha visto la luce è perché il Prof. G.B. Las Casas ha incoraggiato il mio desiderio di affrontare il tema della decisione pubblica, e per farlo, mi ha mandato a Parigi, al Lamsade, dove il Prof. A. Tsoukiàs mi ha pazientemente guidata e ottimamente supportata. A loro il mio grazie.

Bibliografia

Ostanello A., Tsoukiàs, A., (1993) An explicative model of 'public' interorganizational interactions, *European Journal of Operational Research*, 70, 67-82

Pusceddu C. (2002), Processi di aiuto alla decisione e pianificazione del territorio. La gestione delle relazioni tra gli attori, tesi di dottorato in *Scienze e Metodi per la Città e il Territorio Europei*, Dipartimento di Ingegneria Civile - Università degli Studi di Pisa

Roy (1985), *Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision*, Economica, Paris

ABSTRACT

The aim of the presented research is the study of the dynamics generated during a public decision process, modeling the Interaction Space (IS), which is created when such kind of process is started, proposed by (Ostanello, Tsoukiàs, 1993).

The considered process is triggered during the urban tools editing for Laurenzana, in Potenza Province, when the castle problem comes out.

The model, centered on the interactions between the different subjects that, with different reasons, are involved into the transformation process of a public object – the castle – was implemented defining its components and interviewing some subjects.

The implementation carried to affirm that the control of a decision process is possible with this representation, but it also highlighted the critical points due to the absence of a formal link between the model of IS and the transformation process: when the first one is completely implemented, the second one is only at the start point; the choices fulfillment can probably be independent from the decision process that formalized these choices.