



SCUOLA DI DOTTORATO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI *MEDITERRANEA* DI REGGIO CALABRIA

DIPARTIMENTO ARCHITETTURA E TERRITORIO (DARTE)

DOTTORATO DI RICERCA IN
ARCHITETTURA CURRICULUM PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

S.S.D. ICAR/21
XXVII CICLO

COMUNICARE L'URBANISTICA.
PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE NEI PROCESSI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

DOTTORANDO:
Emanuela Martino

COORDINATORE:
Prof.ssa Daniela Colafranceschi

RESPONSABILE DEL CURRICULUM:
Prof.ssa Concetta Fallanca

TUTOR:
Prof. Enrico Costa

CO-TUTOR:
Arch. GIUSEPPE CARIDI

ANNO 2015

Emanuela Martino

COMUNICARE L'URBANISTICA.
PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE NEI PROCESSI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Il Collegio dei docenti del Dottorato di Ricerca in
Architettura
Curriculum Pianificazione territoriale

Coordinatore Prof.ssa Concetta Fallanca

Un sentito ringraziamento al Professor Enrico Costa,
alto esempio di una docenza improntata alla morale e all'etica, oltre che al sapere
scientifico e accademico.
All'Architetto Giuseppe Caridi per i preziosi suggerimenti e consigli.
Alla mia famiglia e a Irene affinché sulla strada della conoscenza,
scopra il valore della libertà.
E a quanti, a vario titolo, di me, non hanno mai dubitato.

L'arena dello Stretto - Reggio Calabria

Indice

Introduzione	9
CAPITOLO I	11
La partecipazione serve ad allargare il confine della rappresentanza politica	11
1.1. La nascita della democrazia	14
1.2. Una prospettiva storica sulla conquista del suffragio universale in Europa: verso la democrazia rappresentativa	20
1.3. Democrazia e rappresentanza: i limiti di un sistema imperfetto	29
1.4. La partecipazione per ampliare e migliorare la democrazia.....	32
CAPITOLO II	38
Le “tradizioni” della partecipazione nei processi di governo del territorio	38
2.1. Le esperienze di partecipazione in ambito internazionale.....	38
2.1.1. L'Europa e lo sviluppo delle politiche partecipative	39
2.1.2. Partecipazione e processi decisionali dalle iniziative europee alle pratiche italiane.	43
2.2. Le esperienze di partecipazione in ambito nazionale.....	46
2.2.1. La dimensione partecipativa in Italia	53
2.2.2. Metodologie partecipative in Italia	56
2.2.3. La Carta della partecipazione in Italia promossa dall'Istituto Nazionale di Urbanistica	61
2.3. Pratiche	63
2.3.1. L'Advocacy Planning e il Community Architecture Movement	63
2.3.2. L'Advocacy tra presente e passato	69
2.3.3. Il villaggio Matteotti di De Carlo	73
2.3.4. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre	76
2.3.5. New York e la partecipazione come lotta contro la gentrification	82
CAPITOLO III	87
Strategie dei processi di partecipazione.....	87
3.1. Introduzione alle strategie dei processi di partecipazione.....	87
3.1.1. La governance multilivello e l'organizzazione degli attori pubblici centrali e territoriali.	89
3.1.2. La governance urbana tra leggi “provvisorie” e limiti degli attori statali.....	91
3.1.3. L'assenza della cultura organizzativa nella gestione della governance urbana.....	93

3.1.4. La frammentazione delle competenze nella governance delle politiche urbane.....	94
3.1.5. La debolezza del coordinamento multilivello nelle istituzioni.	96
3.1.6. La gestione strategica e l'apertura alle pratiche deliberative	97
3.2. Tipologie.....	99
3.2.1. Partecipazione: una prospettiva di procedimenti inclusivi	99
3.2.2. L'ascolto attivo	103
3.2.3. Brainstorming	105
3.2.4. La Camminata di quartiere.....	107
3.2.5. Il Cantiere evento	109
3.2.6. I Focus group	111
3.2.7. L'outreach.....	112
3.2.8. L'animazione territoriale	114
3.2.9. Il Planning for real	115
3.2.10. Search conference, Action Planning e EASW (European Awareness Scenario Workshop).....	117
3.2.11. Trasformare il conflitto: negoziazione e discussione	119
(Il metodo dell'Alternative Dispute Resolution, il Conflict Spectrum, l'analisi multicriteri)	119
3.3. Forme.....	123
3.3.1. Approccio Top Down e Bottom Up	123
3.3.2. Il modello “a scala”	128
3.3.3. Modelli di partecipazione “a ruota” e pratiche deliberative	132
3.3.4. Il modello “a bersaglio”	135
3.3.5. Il profilo sociale della partecipazione “a bersaglio”	137
3.4. Strumenti	142
3.4.1. Politiche integrate e concertate di riqualificazione urbana e territoriale	142
3.4.2. I Programmi di Recupero Urbano	143
3.4.3. Piani di accompagnamento sociale ai PRU	144
3.4.4. I Contratti di Quartiere	145
3.4.5. Programmi di iniziativa comunitaria Urban	146
CAPITOLO IV	148
Ricognizione critica delle esperienze in Italia	148
4.1. SCHEDA VALUTATIVA 1 - Bologna Città Che Cambia 2005 - 2008.....	150
4.2. SCHEDA VALUTATIVA 2 Grosseto - Amiata grossetana - Coprogettare e attuare stili di vita sostenibili.....	152
4.3. SCHEDA VALUTATIVA 3 - Carinara Festa della Primavera 2009 – 2012.	154
4.4. SCHEDA VALUTATIVA 4 – Roma, Quartiere di San Lorenzo - Gennaio - Febbraio 2010.....	156
4.5. SCHEDA VALUTATIVA 5 - Noto (SR) Forum Agenda 21 2010 – 2012.	158

4.6.	SCHEDA VALUTATIVA 6 – Ravenna, Darsena di città, Settembre - Novembre 2011.....	160
4.7.	SCHEDA VALUTATIVA 7 - Cagliari Piano di educazione alla sostenibilità Novembre 2011 – 2015.	162
4.8.	SCHEDA VALUTATIVA 8 - Casamarciano, Napoli 2011 - Bilancio Partecipativo.....	164
4.9.	SCHEDA VALUTATIVA 9 - Milano “Partecipa anche tu” Aprile 2013.....	166
4.10.	SCHEDA VALUTATIVA 10 - Roma Ex Cinema Metropolitan Aprile 2013.....	168
4.11.	SCHEDA VALUTATIVA 11 - Roma San Lorenzo 2 Ottobre 2013 - in corso.	170
4.12.	SCHEDA VALUTATIVA 12 - Gran Sasso - L'Aquila - Processo Partecipativo del Parco 2013 Aprile.....	172
CAPITOLO V		174
La comunicazione nella partecipazione.....		174
5.1.	La comunicazione come garanzia della partecipazione	174
5.2.	Il linguaggio della comunicazione nei processi partecipativi	177
5.3.	Le fasi della comunicazione nel processo partecipativo.	179
5.4.	La comunicazione, partecipazione elettronica e sviluppo locale	184
CAPITOLO VI.....		190
Un portale per la Partecipazione a Reggio Calabria		190
6.1.	Il portale www.demoslab.it	190
6.2.	Linguaggio.....	193
6.3.	Modalità operative	194
CAPITOLO VII		195
Una riflessione sul rapporto tra partecipazione e società		195
7.1.	La partecipazione come soluzione al conflitto.....	195
7.2.	Partecipazione strutturata e non strutturata.....	197
7.3.	Lo spazio dei processi partecipativi	202
7.4.	Il rifiuto della partecipazione	205
7.5.	La partecipazione organica: pluralismo e inclusione.	207
7.6.	I tempi della partecipazione e i riverberi sulla politica.	210
Bibliografia.....		212

Introduzione

Questa ricerca vuole essere un contributo alle dinamiche della partecipazione nella governance territoriale e alle modalità di comunicazione dei processi partecipativi.

Il pervio cammino con il quale l'umanità ha conquistato la democrazia e i diritti civili, sebbene ancora oggi molti siano i luoghi del pianeta nei quali si combatte per essi, consente oggi ai cittadini di potersi esprimere innanzitutto nelle scelte politiche, con il diritto di voto, e poi di far sentire la propria voce nelle dinamiche delle politiche pubbliche, nelle decisioni delle amministrazioni.

Tutto questo si rende possibile attraverso la partecipazione che ha il suo primo elemento fondante nell'essere informati ad ampio respiro, su ciò che avviene intorno a noi.

Problematiche politiche, sociali, economiche e territoriali diventano il cuore di un dibattito aperto, di una comunicazione allargata nella quale l'obiettivo principale è superare le differenze tra i partecipanti per trovare soluzioni nuove ai conflitti.

Una pratica quella della partecipazione che è oggi ampiamente riconosciuta dalla normativa europea e che ha avuto testimonianze significative nelle lotte a sostegno delle classi sociali più deboli, per la conferma dei loro diritti e per la tutela dei loro territori definibili come un sistema spaziale e fisico, ma nel quale si riversano le tradizioni, le storie, la vita, in una parola: il nostro essere umani.

La partecipazione come strumento per superare i conflitti, nella consapevolezza che per risolvere un problema sia necessario ammettere che tutti gli attori coinvolti nel processo abbiano ragione. Uno strumento di crescita sociale che per funzionare si compone di figure provenienti dai diversi campi del sapere e che rigetta quel tipo di conoscenza tecnico - scientifica che, chiusa nel suo mondo dorato, è incapace di parlare alla collettività.

Partecipazione tanto più indispensabile oggi, in un tempo in cui per una governance realmente efficace occorre coinvolgere i cittadini, affinché si sentano protagonisti del cambiamento, maturino il senso dell'appartenenza ai luoghi, costruiscano un'immagine condivisa dei territori.

In questa dinamica la comunicazione gioca un ruolo di primo piano perché trasmette le informazioni agli attori sociali, li rende edotti su quanto sta avvenendo, su cosa si intende operare. E se opportunamente condotta è in grado di veicolare i messaggi reali e incanala le idee, le proposte, il disagio nella direzione giusta che conduce allo sviluppo e al cambiamento.

Uno scambio di informazioni che deve essere bidirezionale: dagli amministratori ai cittadini e viceversa.

La comunicazione, così come le strategie partecipative, finalizzate alla mera costruzione del consenso sono destinate al fallimento, il loro obiettivo è di costruire un'immagine aperta del governo del territorio che, come un fenomeno in continuo movimento, attrae interessi differenti e interagisce con gruppi sociali diversi.

Il governo del territorio che attrae l'interesse di una pluralità di soggetti deve sapersi adeguare ai differenti linguaggi degli individui, dei gruppi, delle organizzazioni e delle comunità ai cui si rivolge.

Per coinvolgere i cittadini, abitanti dei territori, che con la loro partecipazione, piuttosto che togliere il potere alle amministrazioni, contribuiscono, al contrario, ad aumentarne il consenso nella società.

Convinti che informare, comunicare, partecipare non possa prescindere oggi dalle tecnologie digitali e dal web.

Strumenti che consentono il rapido accesso alle informazioni, anche quelle degli enti locali, e rappresentano il luogo virtuale in cui la società moderna reperisce notizie, veicola direttamente pensieri e opinioni. Per questo il contributo finale della ricerca intende essere la realizzazione di un portale digitale in cui l'utente possa conoscere le proposte delle amministrazioni, a sua volta esprimere la propria, in un interscambio di conoscenza che non rigetta il sapere tecnico, ma anzi lo convoglia come fonte scientifica accreditata, per lo sviluppo e la crescita del territorio e della sua governance.

Nel nome del sito web, www.demoslab.it, il principio ispiratore del progetto: un laboratorio democratico pensato “per” i cittadini e “dei” cittadini, per una concreta crescita democratica della società civile.

CAPITOLO I

La partecipazione serve ad allargare il confine della rappresentanza politica

La partecipazione è la possibilità per i cittadini di influire sui processi di trasformazione territoriale.

Quando si parla di partecipazione non si deve intendere solo la possibilità di esprimere una preferenza elettorale, ma quel meccanismo che consente di essere informati sulle problematiche della città in cui si vive partecipando alle assemblee civiche o aderendo alle associazioni, portatrici di interessi vari.

Un processo di partecipazione è un processo di comunicazione interculturale in cui si cerca di superare le barriere dialettiche tra i partecipanti, introducendo nuove forme espressive.

Un'amministrazione che si apre alla costruzione del consenso mediante pratiche partecipative può raggiungere quello che è definito il governo del territorio collaborativo, che a sua volta permette di definire accordi di co - gestione con i cittadini, nel perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dei risultati del progetto di cui si parla.

Anche i cittadini oggi vorrebbero che le loro opinioni fossero maggiormente considerate affinché i processi di governo del territorio non danneggino il loro stile di vita, la qualità ambientale, in parole brevi, il territorio che li circonda.

Le strategie partecipative, quindi, che da un lato sono utili per la costruzione del consenso e per proporre soluzioni condivise sui problemi sollevati dalla comunità, dall'altro consentono una gestione aperta del governo del territorio che, per natura, è un fenomeno in continuo movimento.

Partecipare alle pratiche di governo, consente di individuare le possibili cause di un conflitto, per evitare che il progetto diventi un simbolo negativo per la città e i suoi abitanti.

Permettere, quindi, alle comunità di intervenire sulle problematiche del territorio e sulle possibili soluzioni, le rende protagoniste nella costruzione di un'immagine condivisa dello stesso e nell'accrescimento del senso di appartenenza verso il territorio e le sue trasformazioni.

Il governo del territorio è più che mai diretto ad attrarre la partecipazione di una pluralità di soggetti che hanno l'esigenza di interagire con i diversi interessi e, perché no, con i differenti linguaggi degli individui, dei gruppi, delle organizzazioni e delle comunità cui il piano stesso è rivolto.

Per questo, nell'ambito della partecipazione pubblica, si rende necessaria, anzi acquista un ruolo predominante, la “comunicazione” intesa in primis come “una fase interna del processo di governo del

territorio, che lo qualifica favorendone la sua interpretazione e legittimazione dei risultati”, e poi come “adesione del maggior numero di attori agli obiettivi delle amministrazioni”.

Paradossalmente, il raggiungimento di una “good governance” per l'amministrazione di un ente, passa, soprattutto, attraverso stili comunicativi diversi e interattivi che sappiano dare ragione delle azioni portate avanti dal governo locale in forma integrata e consapevole sia con la società civile sia con il settore privato.

Un'azione pubblica deve essere, quindi, non riservata e interna alle istituzioni, ma aperta alla collaborazione tra settore pubblico e attore privato, per portare alla formulazione di decisioni pubbliche nate dalla cooperazione tra autorità locali, rappresentanti di categoria, imprese e aziende pubbliche.

In questo sistema rientra, naturalmente, anche il governo del territorio, che confrontandosi con le diverse realtà culturali, non può non esprimersi con dei linguaggi che siano tra di loro “comunicanti” e che rispondano alle diverse istanze provenienti dal territorio.

Le dinamiche dei processi di partecipazione partono dall'analisi del territorio e in particolare dalle risorse fisiche e sociali in esso presenti. Dall'individuazione dell'obiettivo da raggiungere e dall'analisi dei tempi necessari, fino al riconoscimento degli attori, delle strategie e metodologie di intervento.

Il percorso partecipativo prevede poi l'organizzazione delle fasi di lavoro, le tecniche, le risorse, gli attori, la sede e le attrezzature, nonché il monitoraggio continuo nel processo e la diffusione dei risultati ottenuti.

Permettere ai cittadini di partecipare a questi processi, di potersi esprimere e di guidare il processo in corso, consente anche alla società civile di accrescere la propria conoscenza sul fenomeno urbanistico e maturare consapevolezza nelle scelte di trasformazione strategica del territorio.

Un fenomeno, quello della partecipazione, che pone le sue radici nel secolo scorso in America e da lì si sposta in Europa, sino a essere accolto e recepito dalla normativa comunitaria degli ultimi venti anni.

Grazie alla riformulazione delle leggi, sebbene le problematiche della partecipazione caratterizzino diversamente i vari paesi, si è giunti all'adozione di nuovi strumenti che coinvolgano i cittadini nella gestione pubblica, in tutti i livelli di governo, dal nazionale, al comunale, passando per la normativa urbanistica delle Regioni.

I cittadini, quindi, visti come abitanti e produttori del territorio, diventano cittadinanza attiva e il loro impegno motiva le forme di democrazia partecipativa all'interno degli enti locali.

Le amministrazioni, d'altra parte, hanno acquistato la consapevolezza che includere i cittadini all'interno del processo decisionale, non toglie loro potere, ma al contrario contribuisce a costruire consenso tra i cittadini.

Perché questo accada, è indispensabile l'interazione tra attori sociali, con l'unione del momento di analisi e quello progettuale. Dall'origine del piano a tutto il suo percorso di trasformazione sociale e spaziale, attraverso le fasi di monitoraggio che permettano verifiche e rimodulazione delle proposte.

La comunità locale, quindi, come strumento utile al raggiungimento degli obiettivi del piano o come strumento necessario al superamento delle conflittualità territoriali, dove il conflitto è inteso come una risorsa su cui investire, per la trasformazione e il miglioramento, piuttosto che uno scomodo ostacolo da eliminare. In quest'ottica la partecipazione consente di trovare nuovi modelli di convivenza civile, all'interno della società.

1.1. La nascita della democrazia

La storia ci insegna che difficile e tortuoso è stato il cammino dell'umanità verso la conquista di regimi di governo democratici. Ancora oggi il dibattito è aperto e non pochi sono gli orientamenti che portano a una rivisitazione delle forme costituzionali dei Paesi occidentali e tra questi anche l'Italia. Per non parlare di quelle realtà in cui la democrazia è lontana dal divenire.

D'altra parte è certo che il termine “democrazia” oggi è abusato e molti sono i significati che a esso si vogliono attribuire.

Il più semplice e noto è il significato di “governo del popolo” ed è comune pensiero che la forma democratica abbia avuto origini nell'antica Grecia.

Eppure è storicamente provato che gli stessi fautori della democrazia ellenica ne conoscessero i pregi, quanto i limiti.

Come afferma Dahl¹ il fatto che la democrazia abbia una vita lunga ha indotto significati diversi secondo le epoche storiche e i luoghi. Scomparendo a volte dalla prassi politica e rimanendo concettualmente e ideologicamente solo in alcune minoranze intellettuali. Vi sono stati anche casi in cui, benché vigessero regimi democratici o repubblicani, (si pensi alla res pubblica romana), di fatto, i cittadini adulti non avevano diritto a partecipare alla vita politica.

Questo è vero soprattutto proprio a partire dalla Grecia.

Lo stesso Pericle (il cui governo, ad Atene nella II metà del V secolo a.C., assurge storicamente come l'emblema della massima espressione democratica) ad esempio, definiva *democrazia* quel sistema politico in cui le decisioni erano prese non tanto dal popolo, quanto *dalla maggioranza costituita nell'assemblea popolare*.

Nel celebre passo che Tucidide gli attribuisce, “*La parola che adoperiamo per definire il nostro sistema politico è democrazia, per il fatto che, nell'amministrazione, esso si qualifica non rispetto ai pochi, ma rispetto alla maggioranza. Eppure nelle controversie private attribuiamo a ciascuno ugual peso e comunque, nella nostra vita pubblica, vige la libertà*”², Pericle coniuga il concetto di democrazia alla libertà dell'agire pubblico e all'equità nella giustizia, senza che questa coincida esattamente con le scelte operate dal governo di “maggioranza”.

Una forma di governo, a ben guardare, quella greca, nella quale la Polis era retta da una figura carismatica, in grado di accentrare a sé le principali funzioni di governo, che correttamente Tucidide definisce

pròtos anèr ovvero il latino *princeps*, quel *primus inter pares* che nella Roma post repubblicana sarà individuato nella figura di Ottaviano Augusto.

Ed è certamente vero quindi che, sebbene ci sia accordo nel definire la "democrazia" come quel sistema di governo in cui il potere politico (*cratos*) è del popolo (*demos*), e in tal senso essa si contrapponga all'oligarchia (governo di pochi) e alla monarchia (governo di uno), le diverse forme che la democrazia ha assunto nei secoli, hanno condotto a diverse modalità di rappresentazione delle preferenze popolari, a differenti interpretazioni del ruolo dei cittadini nel processo decisionale.

Non solo, ma altrettanto significativa è la dialettica tra una democrazia che sia effettivamente potere popolare (nel senso che i cittadini sono impegnati nell'auto - governo e regolamentazione) e una democrazia come mezzo per delegittimare le decisioni di coloro che sono stati eletti, ovvero i rappresentanti.

Qui ancora una volta ci viene incontro Canfora che lucidamente analizza il sistema democratico greco lo restituisce alla verità storica.

Gli archeologici sono propensi a ritenere che ove vi sia traccia di un'agorà, in Grecia vi sia stata una prassi assembleare. E pare che anche nel Vicino Oriente, entro gli assetti imperiali, ad esempio persiani, vi fossero embrioni di procedure democratiche, con riunioni di comunità e designazioni di rappresentanti, che però dagli stessi fautori non erano concepiti come espressioni democratiche.

Quando è che, invece, pienamente si può parlare di democrazia come strumento per esercitare la sovranità del potere e l'indipendenza di una classe sociale?

Nella Grecia classica questo è possibile nel momento in cui si forma una comunità di uomini capaci di potere acquistare un'armatura.

Sono i ceti elevati ellenici a coniare il termine per indicare lo strapotere (*kratos*) dei non possidenti (*demos*), quando, radunato il popolo, le decisioni venivano prese per acclamazione nell'assemblea cittadina.

Un momento "democratico" plateale, laddove, di fatto, il potere era condiviso per il tramite della rotazione di cariche pubbliche, sorteggiate nella maggior parte dei casi.

Dato storico è anche l'idea che la democrazia nei suoi albori, è legata al concetto di cittadinanza.

Nella Grecia classica questa realtà è di difficile definizione.

Ad Atene, a possedere i diritti politici sono i maschi adulti (in età militare), nati da padre e madre ateniesi, e quindi essi stessi ateniesi, e liberi di nascita.

È evidente che si tratti di una limitazione molto forte se si considera e il rapporto (1 a 4) dei liberi/schiavi e il numero dei nati da un solo genitore "purosangue", in una città così aperta ai commerci e alle relazioni con il mondo esterno.

Sin dall'epoca di Solone (VI secolo) la cittadinanza (ovvero la pienezza dei diritti politici) non era concessa ai nullatenenti.

In epoca classica, del resto, il concetto stesso di cittadinanza era definito nel rapporto tra cittadino/guerriero. Poteva cioè accedere all'assemblea solo chi poteva materialmente combattere, procurandosi un'armatura.

Per lungo tempo, quindi, il concetto stesso di cittadino/guerriero, si identificò con la nozione del possidente, del detentore, cioè, di una determinata entrata, per lo più fondiaria, che fosse in grado di “armarsi” a proprie spese.

I non possidenti, dunque, si trovavano in una condizione di minorità politica e di menomazione dei diritti civili. Ecco perché si parla di una democrazia decurtata, almeno sino alle guerre persiane (499 - 479 a.C.).

Questo scontro impose la necessità di una nuova manodopera bellica per Atene, individuata nei marinai che non avevano l'urgenza di armarsi, ma costituivano un corpo militare al quale si richiedeva esclusivamente forza fisica per spingere i remi.

È la svolta che induce all'allargamento della cittadinanza ai nullatenenti (i teti) che, solo per una contingenza, assurgono alla dignità di cittadini/guerrieri.

Ciò che cambia, dunque, non è tanto il sistema politico, ma il novero dei suoi beneficiari.

Nel mondo antico, finché non entrerà in crisi la forma stessa della città - Stato, il corpo decisionale, in cui ha sede la sovranità popolare, è dunque il corpo combattente.

Per questo la cittadinanza è un bene prezioso, che si concede con parsimonia e che esige e implica requisiti ben fermi ed escludenti, miranti a delimitare al massimo il numero dei beneficiari.

La cittadinanza, inoltre, era considerata vincolo di solidarietà con gli alleati, ai quali veniva concessa in cambio di sostegno militare. Una prassi che fu applicata sin dagli albori della res pubblica romana con le guerre italiche.

Ad Atene, il luogo deputato all'esercizio della prassi democratica restava l'assemblea (*ecclesia*), nella quale, oltre a discutere e decidere con uguale potere di voto le questioni più importanti, i cittadini divisi in *demes* (distretti locali) “eleggevano” dei candidati, precedentemente sorteggiati, a rappresentarli nel *Consiglio dei 500* (i Buleuti, 50 per ciascuna delle dieci tribù create da Clistene, la commissione esecutiva e organizzativa dell'assemblea), nei *Tribunali* (in particolare nelle giurie popolari), nel *Consiglio dei 10*, e nella *Commissione dei 50* (incaricata di fare proposte al consiglio). Le cariche, affidate in seguito ad un ulteriore sorteggio, erano di breve durata (nel caso del *Presidente della Commissione* un giorno), e spesso potevano essere esercitate una volta sola nella vita. L'impegno richiesto da queste attività era tale da rendere necessario il pagamento di uno 'stipendio', che li

ricompensasse di eventuali danni subiti durante l'adempimento del loro dovere civico. I cittadini della *polis* avevano anche la possibilità di affidarsi, “per un parere più oculato e per le decisioni più accorte”, al buon senso di persone ritenute più esperte o sagge, limitando, di fatto, la loro partecipazione “alle votazioni e alle manifestazioni di approvazione o di sdegno per le osservazioni di qualche oratore”. Ad Atene, dunque, non esisteva una democrazia quale “*governo popolare*”, ma un “*regime popolare*” retto da una leadership di gruppi dirigenti, esponenti delle classi elevate, che avevano accettato il sistema e l'idea che l'assemblea potesse essere costituita anche dai non possidenti. Leader detentori del potere culturale e dell'arte della parola e che naturalmente si candidavano alla guida della città, dando vita a uno scontro politico, di prestigio e di potere, per acquisire la guida. Con la consapevolezza che la propria prevalenza sulla scena politica fosse anche il miglior veicolo per la conduzione della comunità. Nessuno di loro era *contro* il sistema, ma *dentro* il sistema democratico: tanto Pericle, quando Cimone, Nicia, Cleone e Alcibiade. Questo, però, dà ragione di un altro aspetto importante, per altro sviluppato da Platone nella teoria del “governo dei guardiani” de *La Repubblica*. Quello per cui i comuni cittadini non avrebbero sufficiente esperienza, maturità e competenza per governarsi da sé. Per cui si rende necessaria un'élite di esperti che sapendo individuare il bene comune, e conoscendo i mezzi migliori per raggiungerlo sono i più adatti a gestire il potere nell'interesse dell'intera città. Anche oggi si tende a giustificare la mancanza di un controllo democratico negli ambiti decisionali più complessi dove serve la competenza tecnica. Una tecnocrazia composta da tecnici e burocrati che sfugge al controllo democratico proprio perché il “popolo” non sarebbe capace di prendere decisioni virtuose. Per tali ragioni il criterio della saggezza dovrebbe avere la precedenza su quello della democrazia. Ma per tornare alla Grecia e alla nascita delle forme democratiche, va aggiunto che se i ricchi avevano un ruolo guida della città e potevano staccare e catturare una porzione dei ceti poveri per conquistare la maggioranza dell'assemblea popolare, è comunque vero che i ceti meno abbienti potevano anche non dividerne i propositi e le aspirazioni e allontanarsi dal gruppo dirigente, cosa che puntualmente accadeva in momenti di crisi. Certo anche per tale ceto la prassi democratica significò “l'accesso senza restrizione alle conquiste culturali e la possibilità di riscattarsi, rivestendo occasionalmente una funzione pubblica, dalle fatiche del lavoro quotidiano”³.

Furono l'indipendenza militare ed economica, il numero esiguo di abitanti e le loro coesione, e la presenza di una folta manodopera di donne e schiavi occupati nel lavoro agricolo, a rendere possibile ai cittadini ateniesi di dedicarsi pienamente alla politica e di fare di Atene la culla della democrazia partecipativa nel mondo classico.

Un sistema destinato al fallimento nel IV secolo quando con l'aumento della popolazione, venne a mancare la concreta possibilità di intervenire direttamente all'assemblea popolare. Impegnati a tempo pieno negli affari pubblici ai cittadini ateniesi veniva meno quel sostrato economico (dato dalla produzione in proprio della ricchezza) che confluì naturalmente nel conflitto di classe tra chi poteva dedicarsi, perché abbiente, alla prassi politica, e chi, povero, doveva invece mantenersi. Si manifesta apertamente quella che Bobbio ha definito “democrazia come lotta di classe perché alleva solo un animale politico e non anche un homo oeconomicus”⁴.

Tuttavia, nonostante il diritto di partecipare attivamente alla vita politica fosse riservato ad una minoranza del popolo, Atene resta il primo e il più famoso esempio di democrazia diretta – a detta di tutti, la maggiore conquista e innovazione della civiltà greca – e come tale ha inevitabilmente influenzato il pensiero politico nel corso dei secoli.

In quel laboratorio di politica che fu la Polis, con il suo enorme lascito scritto, oratorio, filosofico, storiografico, si svolgevano conflitti attuali e si esprimevano interessi contingenti molto forti, di quel tempo e di quelle classi sociali, e al tempo stesso, ed è qui la peculiarità di quella cultura politica scritta, fiorivano e si elaboravano modelli e concetti che avevano finito con l'avere, legittimamente, valore su un piano generale.

Da qui la loro lunghissima vitalità, al punto da essere riproposti dai filosofi settecenteschi e da fornire le basi per le due più significative rivoluzioni europee, quella americana e quella francese.

Proprio per il bagaglio ideologico ed emotivo, capace di valicare i confini temporali e in grado di riproporsi ancora come utile per i valori generali (uguaglianza e libertà soprattutto) che aveva formalizzato e concettualizzato.

Nella storia moderna furono i giacobini che, mediando tra l'Enciclopedia e le ideologie antiche, diedero impulso alla formazione dell'Europa moderna, recuperando dai classici l'elemento più affascinante, quella coesistenza (così come a loro appariva) di libertà e uguaglianza, additati come valori concomitanti e convergenti, con pari forza e convinzione.

L'esperienza greca, che precedeva i valori di uguaglianza e umanità cristiani, erano gli incunaboli di un riconoscimento universale di diritti affermati in quanto tali. La loro assunzione a modello aveva consentito un uso ideologico delle stesse.

Diverso fu tuttavia l'approdo delle due rivoluzioni moderne a partire dai valori delle Polis.

Autonomia e diritti da parte degli anglosassoni, dirigismo e centralismo, in quella francese, che sfocerà nell'impero di Napoleone Bonaparte.

¹ Dahl R.A., *Sulla democrazia*, GLF editori Laterza, Roma, 2000.

² Citato in Canfora L. *“La democrazia. Storia di un’ideologia”*, Laterza Roma, 2004, pag13.

³ Canfora L. ... cit., pag.45

⁴ Bobbio N. *“La regola di maggioranza: limiti e aporie”*, in Bobbio N., Lombardini S., Offe C., *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il mulino, Bologna, 1981.

1.2. Una prospettiva storica sulla conquista del suffragio universale in Europa: verso la democrazia rappresentativa

È per primo Jean Jacques Rousseau a porsi in Europa il problema della democrazia rappresentativa e a spiegarne il senso e il valore. Afferma Rousseau nel *Contrat Social* (1762): *“la sovranità non può essere rappresentata per la stessa ragione per cui non può essere alienata. La sovranità consiste nella volontà generale e la volontà generale non si rappresenta”*¹.

Rousseau puntava l'indice anche sul sistema inglese nel quale *“erroneamente il popolo si ritiene libero. Lo è soltanto al momento delle elezioni dei membri in Parlamento, non appena questi sono eletti è subito schiavitù. Non è più nulla”*².

Ciò che per Rousseau era in discussione è la rappresentanza e il suo effetto più disastroso, la trasformazione dei rappresentanti eletti in “ceto politico”, quale sia la loro appartenenza.

La loro sostanziale separatezza dagli interessi specifici di chi li ha eletti come rappresentanti, il loro funzionare, in modo separato e autoreferenziale.

Il merito del filosofo francese è, dunque, quello di denunciare il vizio di partenza che è logico - filosofico, ma - *ça va sans dire* - è anche giuridico.

Quando, dopo la rivoluzione del 1789, la **Francia**, nel 1791 fu chiamata a eleggere i rappresentanti della Costituzione, si ripropose quanto era accaduto in Grecia secoli prima, una sostanziale distinzione di eleggibili ed elettori basata sul censo. Con l'individuazione dell'elettorato passivo tra coloro che si trovavano in una situazione di dipendenza economica. Tra gli esclusi, poi anche coloro che non pagavano tasse o che avessero avuto problemi con la giustizia.

Per trovare la prima formula che eliminava le limitazioni censitarie e classiste al diritto di voto, si dovette attendere quella di Robespierre del 1793, mai entrata in vigore, per il colpo di mano ordito contro il suo autore e che, di fatto, fece naufragare l'avvio dell'unica e sostanziale pre condizione della democrazia, ovvero il suffragio universale.

Tutte le Costituzioni successive, sino al 1848, comportarono, infatti, forti limitazioni al diritto di voto e lo stesso termine “democrazia” assume in sé tutte le ideologie volte a combattere i regimi politici espressamente censitari.

In Inghilterra, sin dal 1649, lo sviluppo in senso liberale della politica sembra avere una matrice religiosa. Si pensi a quando, il Rump

Parliament sancì il principio che *“Il popolo è per volontà di Dio, la fonte di ogni potere e i Comuni d'Inghilterra, radunati in Parlamento, essendo stati scelti dal popolo e rappresentandolo, sono il supremo potere di questa nazione”*³.

Lo fu ancora nel 1829 quando con il Test Act, fu abrogata, a vantaggio degli Irlandesi, la prova che per esercitare qualsiasi ufficio pubblico fosse necessaria l'appartenenza alla Chiesa Statale Anglicana.

Mentre solo nel 1832 la riforma elettorale inglese subì una radicale trasformazione, limitando il potere delle classi abbienti e conservatrici (*i Tories*) e un'apertura agli *whigs*, ai quali era favorevole il re Guglielmo IV. Non si trattava ancora di un suffragio universale, ma certamente di una rottura del monopolio parlamentare delle classi ricche.

D'altra parte in Inghilterra, lo sviluppo industriale precoce comportò un'altrettanto rapida rivendicazione di più ampi diritti politici e sociali. Ma è solo con le teorie espresse da Karl Marx, nel “Manifesto del partito comunista” del febbraio del 1848, che il suffragio universale acquisisce una forza dirompente all'interno del sistema sociale ed economico.

È dato storico che lo sviluppo industriale aveva creato enormi masse di proletari che, per Marx, povere di capitale sociale erano anche impediti nell'acquisizione di ricchezza per la svalutazione del lavoro manuale con l'introduzione delle macchine e dei nuovi sistemi di produzione

Per stravolgere tale sistema sociale, era dunque fondamentale, l'immediata conquista del potere politico da parte della stragrande maggioranza della popolazione cioè la conquista della democrazia: *“il costituirsi del proletariato in classe, l'abbattimento del predominio borghese, la conquista, da parte del proletariato, del potere politico”*⁴.

Ancora una volta con Marx si rivela la dialettica (che già abbiamo sviscerato in epoca classica) di una classe dominante che, nonostante la sua inferiorità numerica, domina tutta la società.

Nell'obiettivo marxiano, che lega sapientemente la conquista del potere al giogo economico, era necessario sconfiggere tale supremazia, cosa che il proletario poteva ottenere soltanto con la conquista del potere politico democratico. Ecco l'importanza del suffragio universale, temuto, naturalmente dalle classi borghesi perché, lo strumento attraverso cui quella la democrazia si manifesta pienamente.

Scrivendo a tal proposito Marx: *“Il suffragio universale, sopprimendo il potere attuale dello Stato, facendolo scaturire di nuovo dal suo seno, non viene a sopprimere ogni stabilità, a porre ad ogni istante in questione tutti i poteri vigenti? La borghesia, respingendo il suffragio universale, dal quale si era fino ad allora drappeggiata, dal quale aveva ricavato la propria onnipotenza, confessa apertamente: la nostra*

dittatura è fino ad oggi esistita in forza della volontà popolare, ora essa deve venire consolidata contro la volontà popolare”⁵.

Da ciò ne deriva in Marx, la visione del suffragio universale come uno strumento “intrinsecamente eversivo” perché rimette continuamente in discussione il potere attuale dello Stato e si propone come unica fonte di autorità e potere.

Il periodo a cui Marx si riferisce va dal 1848 e al 1852 ed è noto come la Seconda Repubblica Francese sia nata con la Costituzione del 1848 a seguito di libere elezioni a suffragio universale, seppure solo maschile⁶. Saliva al potere Luigi Napoleone (figlio di Luigi Filippo d'Orleans, fratello del Bonaparte) che nel giro di pochi anni si sarebbe conquistato il favore popolare preparando il terreno (dal 1852 in poi) per il Secondo Impero. Strumento di Napoleone III fu il plebiscito, un meccanismo al quale viene spesso imputata l'eccessiva semplificazione delle scelte e che dipende dal clima in cui si svolge. Uno strumento essenziale per la gestione del potere che mantiene in sé il rischio della manipolazione del voto e del consenso dei cittadini.

Anzi, nella Francia di Napoleone III, la costruzione del consenso nasce dal popolo che ha dato vita al regime con le sue approvazioni plebiscitarie dei quesiti decisivi via via sottoposti. Napoleone fa agire i prefetti e consente loro di esercitare alla luce del sole la loro influenza politica.

In **Italia** per parlare di suffragio universale, ancora solo maschile invece, occorrerà attendere la riforma di Giolitti nel 1912.

Con Giolitti il limite per essere accettati come elettori era fissato ai 30 anni senza limitazioni censitarie, per la popolazione compresa tra i 21 e i 30 anni il suffragio era concesso solo in condizione di censo e di prestazione del servizio militare.

Un notevole passo avanti per l'Italia che fino al 1880 consentiva il diritto di voto solo al 2% della popolazione, salito al 10% nel 1882. Con Giolitti, nel 1913, gli elettori sfioravano il 23%.

In “Storia d'Italia dal 1871 al 1915”, Benedetto Croce, commentava che l'obiettivo giolittiano era quello di avvicinarsi al suffragio universale e di convogliare “strumentalmente” le classi popolari nelle pubbliche istituzioni.

E a chi gli obiettava che il Governo intendeva elargire alla classi lavoratrici ciò che non chiedevano, lo stesso Croce, riproponeva quella dicotomia tra competenza tecnocratica e coinvolgimento della società civile nelle scelte politiche. *“La classe colta e dirigente -scrive Croce - non merita tal nome se non supplisce con la propria coscienza alla coscienza ancora manchevole e non ancora formulata delle classi inferiori e non ne anticipa in qualche modo le richieste suscitandone persino i bisogni”⁷.*

Sebbene la Camera eletta nel 1913 fosse composta per la maggior parte da liberali, tuttavia la riflessione di Croce è significativa, poiché evidenzia anche il principio per cui i ceti dominanti possono pilotare

una drastica estensione del suffragio se sono e sanno essere effettivamente dominanti.

Per Croce, il suffragio è visto come una forma indiscriminata e pericolosa di ammissione della cittadinanza al voto. Il carattere positivo di una società, non tenendo conto dei diritti sociali conquistati dal mondo del lavoro, tra cui appunto, il suffragio, dipende dalla validità dei valori che i ceti direttivi riescono ad imprimere, indipendentemente dalle caratteristiche elettorali dello Stato stesso.

Altri pensatori, contemporanei a Crispi e a Giolitti, avevano fiutato “la frode” del suffragio universale. Gaetano Mosca, ad esempio, aveva individuato nei prefetti i veri e propri “agenti elettorali” dello stato, mentre Giuseppe Rensi, al tempo in cui Giolitti era ministro degli interni e Zanardelli primo ministro, ribadiva come non solo lo Stato fosse in grado di manovrare le elezioni con pressioni e corruzione, ma concorressero a tale azione i candidati stessi, i loro grandi elettori e la stampa. Se si crea una corrente di pensiero, un'opinione pubblica che “spaccia al governo”, scrive Rensi, questa, in forza della sua maggioranza dovrebbe trionfare. Accade, invece che, a livello parlamentare essa rimane sempre soccombente, a meno che non trovi il modo di trasformarsi in rivoluzione. *“Il governo ha modo, mediante corruzioni e pressioni di impedire che quella corrente di opinione diventi maggioranza, la fa restare minoranza legale e ciò accade puntualmente in Parlamento”*⁸.

La storia della lenta marcia del suffragio universale in **Inghilterra**, che pure era considerata all'avanguardia, rispetto al resto d'Europa, sin dai tempi della Magna Charta Libertatum (Giovanni Senza Terra 1215) in fatto di diritti politici è emblematica.

In realtà fu solo con il secondo Reform Bill del 1867 che l'Inghilterra, dopo quasi vent'anni di battaglie parlamentari, vide una redistribuzione più equa dei collegi elettorali (pur sempre uninominali). Si pensi che Londra, ancora in quegli anni, avesse soltanto quattro rappresentanti. E di quegli anni anche l'abbassamento del censo, richiesto per esercitare il diritto di voto e l'inclusione nelle liste elettorali di una nuova categoria di votanti, ovvero gli affittuari. Solo nel 1885 si giunge a un quasi suffragio universale con l'ammissione all'elettorato attivo di tutti i cittadini maggiorenni aventi alloggio proprio.

Ancora nel 1918 le donne potevano votare, purché al di sopra dei 30 anni e proprietarie o mogli di proprietario. Questo sistema basato su collegi uninominali e su un suffragio universale, comunque, pilotato, produsse una sopravvivenza del partito conservatore (Tories) oltre la normale evoluzione verso un partito più moderno. Il potere della classe operaia, elevatissimo dopo lo sviluppo industriale del '700 era rappresentato soltanto da un gruppo di minoranza appena costituitosi (partito laburista) spinto ai margini proprio dal sistema maggioritario uninominale.

L'assenza di una vera democrazia così come conosciuta in altre nazioni come la Germania (in cui vigeva il suffragio universale dal 1871) da tempi più lontani, impedì l'ammodernamento dell'intera società britannica che vedeva il mantenimento di una formazione conservatrice e ostile in sostanza alla democrazia.

Per testimoniare la forza persuasiva della retorica basti pensare che quando nel 1914 l'Inghilterra entrò in guerra contro la Germania e l'Austria (paesi in cui il suffragio universale era realtà) lo scontro fu presentato come la lotta tra la democrazia e le autocrazie degli Imperi centrali.

In realtà era proprio la **Germania**, alla vigilia del Primo conflitto mondiale, lo stato in cui il movimento organizzato dei lavoratori (la socialdemocrazia) aveva il maggior peso parlamentare.

Dall'altra parte però esisteva un blocco di potere, ormai deciso di contendere all'Inghilterra il dominio mondiale. Fu proprio il 1914 l'anno della prova del fuoco del movimento operaio europeo stretto nella morsa tra imperialismi.

In Germania il suffragio universale era stato introdotto nel 1866. L'Impero tedesco era stato costruito da Bismark con un chiaro e riconosciuto rapporto di forze. Da un lato il regno prussiano, la cui Camera era eletta dalle classi "forti", Junker e casta militare, dall'altra l'Impero, il cui parlamento, il Reichstag era eletto a suffragio universale senza le limitazioni rimaste in vigore in Francia o in Inghilterra.

La rappresentanza delle classi minoritarie era bloccata dal collegio uninominale, per cui al secondo turno, il partito che poteva creare problemi alle classi dominanti, il partito socialista, non trovando alleanze, rimaneva isolato.

Ma nel gioco dei poteri, in Germania, era la Camera prussiana, gestita dalla casta militare, a svolgere il ruolo di portavoce delle scelte da porre al vaglio dell'imperatore ed era davanti a quest'ultimo, e non al Parlamento, che il Cancelliere era responsabile.

Il Parlamento imperiale diventava, dunque, in Germania una tribuna propagandistica, il luogo deputato ai comizi, nel quale i socialisti, sorretti da un crescente consenso elettorale, potevano conquistarsi uno spazio nella lotta politica, discutendo di temi sociali, delle questioni tabù come la guerra o più in generale la politica estera.

L'opposizione, l'agitazione dell'opinione pubblica che si riusciva a fare in Parlamento, sono dunque stimoli importanti per spingere verso una riforma del sistema elettorale in senso proporzionale, per dare il giusto peso parlamentare alle minoranze, ossia al partito socialista.

Ma pur di scongiurare il rischio che le masse fossero attratte dai nascenti movimenti di ispirazione socialista, in tutta Europa, negli anni degli imperialismi in lotta, i governi cercarono di attrarre la popolazione attorno alle politiche di potenza. Uno dei caratteri essenziali, e più pericolosi dei nuovi imperialismi.

Questo avvenne sostanzialmente creando altri partiti di massa che facessero da contraltare ai partiti socialisti impedendo loro di conquistare la vittoria parlamentare con azioni di forza.

Questo accadde sia in Francia, con l'impegno del partito radicale, costituito da gruppi di borghesi laici e di piccoli proprietari rurali, sia in Germania con l'ascesa del partito cattolico (Zentrumspartei), mentre in Italia la riforma del 1912 lasciò ai liberali ampio margine di prevalenza parlamentare.

Più in generale dopo il primo conflitto mondiale, il suffragio universale generalizzato e il meccanismo proporzionale porterà alla costituzione dei grandi partiti di massa. Giocherà un ruolo decisivo in questo passaggio anche il fattore economico del dopoguerra.

Scriva Otto Bauer, nel 1936, ne *“La crisi della democrazia”* a proposito dell'addomesticamento della politica democratica da parte delle forze economiche dominanti: *“La democrazia nasce come risultato delle lotte di classe nella società capitalistica. Nasce sul terreno dell'ordine sociale capitalistico. In questa società permane il capitalismo, permane nelle mani dei capitalisti la proprietà privata dei mezzi di produzione concentrati, permane quindi il dominio dei capitalisti sugli operai. Invece nello Stato viene soppresso il suffragio sulla base del censo, garanzia dell'egemonia politica dei capitalisti; operai, contadini e piccoli borghesi divengono cittadini con tutti i diritti e con il numero dei loro voti dominano lo Stato. La contraddizione sta nel fatto che le classi destinate alla schiavitù sociale sono messe, mediante il suffragio universale, nel possesso della forza politica, mentre alla classe il cui vecchio potere essa sanziona, alla borghesia, sottrae le garanzie politiche di questo potere. Ne costringe il dominio politico entro condizioni democratiche le quali facilitano ad ogni momento la vittoria delle classi nemiche e pongono in questione le basi stesse della società borghese. Ma tale contraddizione, che si dilata in periodi di gravi turbamenti sociali, nella prassi quotidiana dello sviluppo capitalistico in ascesa è stata superata in fretta e in modo indolore. La classe capitalistica ha saputo trasformare anche le istituzioni della democrazia in strumenti del proprio dominio di classe”*⁹.

D'altra parte, come scriveva l'anonimo autore della voce *Suffrage*, ne *La grande Encyclopedie*, negli ultimi anni del XIX secolo:

“Il vero problema è capire come funziona realmente il suffragio universale. In teoria esso dovrebbe rappresentare il numero del governo, in realtà, grazie alle tantissime astensioni, grazie al formarsi di minoranze talvolta molto forti, il risultato è che oltre la metà degli elettori non ha rappresentanza diretta nelle assemblee parlamentari”.¹⁰

Le minoranze, sono escluse dalla rappresentanza parlamentare nel sistema elettorale uninominale. Le formazioni politiche minoritarie o convogliano i loro elettori verso altri candidati, di altre forze politiche, o spremano il voto, perché il voto dei loro elettori non sfocia in nessun

eletto. Quando le minoranze sono consistenti (e tuttavia isolate nel gioco partitico), una parte molto consistente dei voti espressi resta senza rappresentanza. Il che, sommato al forte assenteismo, produce il risultato che l'anonimo saggista denuncia: la maggioranza degli aventi diritto al voto resta esclusa dalla rappresentanza.

Se da un lato con la guerra del '15-'18, si sfruttarono gli intellettuali e la loro capacità di irretire i popoli con le campagne propagandistiche a scopo militare, se i partiti socialisti confluirono nelle politiche imperiali o sub imperiali, dall'altro la guerra mise in crisi lo sviluppo della democrazia parlamentare europea. Una crisi che condusse a soluzioni autoritarie, tra cui certamente il fascismo italiano.

In Germania le elezioni per l'Assemblea nazionale Costituente del 1919 portarono a una sensibile riduzione dei consensi per i socialisti che non raggiunsero la maggioranza assoluta dell'elettorato. Un crollo destinato a ripetersi l'anno successivo, nel 1920, cui seguì la irresistibile ascesa del partito nazionalsocialista sia nel 1928 sia nel 1933. Ciò testimoniava la delusione della sinistra di fronte al suffragio universale che aveva dimostrato come in sistemi politico - parlamentari operanti in paesi socialmente complessi e avanzati, nessuna forza politica può conseguire da sola la maggioranza assoluta dei voti.

Il caso tedesco (con Hitler che diventa cancelliere nel 1933) e il caso italiano dimostrano ampiamente come sia possibile “fabbricare” la vittoria elettorale.

Con il 44% dei voti al partito nazista, nel 1933 la Repubblica tedesca si trasformava in Fuhrerstaat con la vittoria del governo sostenuto da centristi e liberali e l'appoggio dell'apparato militare legale e para-legale e della grande industria. Dall'Olanda, al neo cancelliere giungevano anche le “felicitazioni” di Guglielmo II, un gesto che simboleggiava perfettamente la continuità tra l'imperialismo e il nazismo.

Cosa non diversa accadde in Italia, quando il re Vittorio Emanuele III affidò a Mussolini nel 1922 la formazione di un governo di coalizione, con popolari e liberali, compiendo quello che fu definito “un colpo di Stato silenzioso”. La maggioranza parlamentare del governo Facta era per la proclamazione dello stato d'assedio, rispetto alla Marcia su Roma di Mussolini. Il Re gli consegnò il Governo e Mussolini, che fino al 1921 aveva “vegetato” dal punto di vista elettorale, nelle elezioni del 1924 stravinse, grazie a una legge elettorale ultra maggioritaria (la cosiddetta legge Acerbo), grazie al finanziamento di parti importanti dell'alta borghesia e alla violenza squadrista protetta dalle forze dell'ordine.

In Italia la legge del 1918 instaurava il suffragio universale maschile senza limitazioni e sostituiva al maggioritario uninominale il sistema proporzionale a scrutinio di lista. I liberali che col vecchio sistema erano sempre stati trionfanti, crollarono, e nelle elezioni del 1921,

mentre calarono i socialisti e crebbero i popolari, si confermarono i Blocchi Nazionali i cui eletti erano l'espressione delle sacche di consenso liberali. Quando, con la legge Acerbo, si votò nel 1924 il listone fascista (imbottito di notabili liberali) trionfò.

Il bilancio, quindi, sia in Germania che in Italia, fu univoco: le forze socialiste, favorevoli alla creazione di un Governo realmente democratico, che pure con il sistema proporzionale ottenevano un significativo riconoscimento del loro insediamento nella società, non erano maggioranza nei momenti di crisi in quanto non potevano contare sull'appoggio del potere dello Stato e tanto meno quello delle grandi forze economiche. Le forze nazifasciste, quindi, furono in grado, anche se minoranza, con l'appoggio dei poteri statali, di pilotare le elezioni e vincerle.

Queste stesse forze serbano comunque un riserbo nei confronti del suffragio universale.

Il Dizionario di politica, edito nel 1940, a cura del Partito fascista alla voce Suffragio (redatta dal giurista Giuseppe Menotti De Francesco) riprende l'idea di una dirigenza competente alla guida dello Stato:

“Il sistema di suffragio universale, se risponde a un principio di giustizia, dall'altra parte prescinde da un'esigenza più imponente, per cui la concessione della capacità elettorale al cittadino deve adeguarsi alle condizioni di preparazione e di educazione politica delle masse. Altrimenti si corre il rischio di affidare a corpi elettorali non idonei il compito di concorrere alla formazione degli organi pubblici con risultati naturalmente dannosi all'organizzazione stessa cui si vuol provvedere. Ci sono vari metodi per attenuare i danni del suffragio universale, il modo migliore sarebbe il suffragio ristretto che conferisce la capacità elettorale al cittadino che paga un contributo sindacale. È con questo criterio che nel quadro legislativo, creato dal fascismo, che l'elettorato si costituisce, fermo restando che l'elettorato ha un campo di applicazione molto ristretto rispetto al passato”¹.

Mussolini riuscirà ad aumentare il proprio consenso dopo l'affidamento dell'incarico di premier, con l'avallo del re e della Chiesa Cattolica. Nonostante il delitto Matteotti, che poteva costare fatale al fascismo, le leggi eccezionali del 1926, lo scioglimento dei partiti, la classe dirigente italiana era passata dalla parte del fascismo. Persino Croce, all'indomani del delitto Matteotti andò in Senato a votare la fiducia al Governo e definì tale voto, in un'intervista al Giornale d'Italia “prudente e patriottico”.

C'è da chiedersi che fine avesse fatto e perché non avesse reagito il popolo. Quello stesso popolo che aderiva senza condizioni al fascismo e che faceva crollare l'ideale delle “masse sane” pronte a sostenere la democrazia. La creazione dei consensi attorno ai fascismi, spezzava, insomma, quell'illusione romantica della democrazia, per cui il consenso è di per sé controprova di una validità della politica.

¹ Citato in Canfora L. ... cit., pag 96.

² Citato in Canfora L. ... cit., pag. 96.

³ Citato in Canfora L. ... cit., pag. 52.

⁴ Marx C. "Il Manifesto del partito comunista - Il Capitolo "Proletari e comunisti", in Canfora L. ... cit., pag. 106.

⁵ Marx C. "Il Manifesto del partito comunista - Il Capitolo "Proletari e comunisti", in Canfora L. ... cit., pag. 135

⁶ Fu un governo nato a seguito dei moti rivoluzionari del 1848 che misero fine alla monarchia di Luigi Filippo d'Orléans (fratello di Napoleone Bonaparte). I moti scoppiarono dopo che il re e il suo primo ministro Guizot avevano vietato una manifestazione di protesta antigovernativa (i banchetti). La pressione della folla scaturì in un governo provvisorio repubblicano - socialista composto da uomini del calibro di Lamartine, Ledru - Rollin, Louis Blanc e l'operaio Albert. Il governo stabilì che il 23 aprile si sarebbe votato per l'elezione dell'Assemblea Costituente, per la prima volta in Europa, con il suffragio universale, seppure solo maschile. A seguito degli scontri maturati dopo il fallimento degli ateliers nationaux (l'iniziativa a sostegno sociale volta a impegnare gli operai in lavori pubblici sovvenzionati dallo stato), il governo si dimise e la Costituente diede mandato a Cavaignac di reprimere la sommossa. Con la nuova Costituzione, promulgata nel novembre del 1848, nasceva la Repubblica Democratica, fondata sul suffragio universale e la separazione dei poteri. Si istituiva un'assemblea eletta per tre anni con scrutinio di lista, mentre l'esecutivo era delegato a un presidente eletto con suffragio universale per quattro anni. Questa soluzione, che maturava in seno il rischio che il Presidente fosse, di fatto, un monarca, non fu messa in discussione, così come la possibilità che alla Camera fossero eletti membri della famiglia reale. La presidenza, di fatto, era un ufficio dipendente solo dal consenso popolare. Luigi Napoleone, figlio dell'Orléans, schieratosi apertamente per le classi lavoratrici e avendole sostenute apertamente nei giorni degli scontri, nelle elezioni del dicembre del 1848 ottenne la presidenza con più di 5 milioni di voti. La sua fu una politica ambigua, armata solo dal desiderio di gettare discredito sul Parlamento, conquistarsi il favore dei cittadini e preparare il terreno per un colpo di Stato. Con le elezioni del 1850 la sinistra ottenne un considerevole successo, questo allarmò la Camera costituita da una maggioranza di moderati che votò il 31 maggio una legge che limitava il suffragio universale, impedendo il voto a coloro che non avessero un domicilio stanziale di tre anni nel collegio, comprovato dal versamento dei tributi, cosa che toglieva di fatto dalla partecipazione la popolazione industriale. Luigi Napoleone non si lasciò sfuggire l'opportunità, sciolse la Camera e ristabilì il suffragio universale, emanò un plebiscito col quale chiedeva ai cittadini di svincolare l'esecutivo dall'Assemblea e il mandato di dieci anni al presidente. Su 8 milioni di elettori, sette milioni e mezzo votarono per il sì. Il 14 gennaio del 1852 entrava in vigore la nuova costituzione. La strada per il Secondo Impero era stata tracciata.

Il corpo legislativo di Napoleone III (dal 1852) divenne una vera assemblea parlamentare, promanata da vere elezioni. L'esercizio di egemonia del nuovo imperatore consiste nell'impedire alle forze politiche a lui ostili di utilizzare il suffragio universale per riconquistare il potere attraverso il Parlamento, pur essendo le prerogative di quest'ultimo già molto ridotte perché ormai l'esecutivo è responsabile soltanto di fronte al capo dello Stato.

Anche il meccanismo plebiscitario è un meccanismo al quale viene imputata l'eccessiva semplificazione delle scelte e che dipende, in larga parte, dal clima in cui esso si svolge. Ciò che tuttavia resta significativo da osservare è che strumento essenziale per la gestione del potere, mantiene in sé il rischio della manipolazione del voto e del consenso dei cittadini.

Anzi, nella Francia di Napoleone III, la costruzione del consenso nasce dal popolo che ha dato vita al regime con le sue approvazioni plebiscitarie dei quesiti decisivi via via sottoposti. Napoleone fa agire i prefetti e consente loro di esercitare alla luce del sole la loro influenza politica. *"Agite alla luce del sole e metterete il popolo in grado di discernere quali sono gli amici e quali i nemici del governo che esso ha fondato"*.

⁷ Croce B. in Storia d'Italia dal 1871 al 1915", in Canfora L. ... cit., pag. 141.

⁸ Rensi G. "La democrazia diretta" in Canfora L. ... cit., pag. 143.

⁹ Bauer, Otto "La Crisi della democrazia" in Canfora L. ... cit., pagg. 170 – 171.

¹⁰ Canfora L. ... cit., pag. 178.

¹¹ In Canfora L. ... cit., pag. 216.

1.3. Democrazia e rappresentanza: i limiti di un sistema imperfetto

“Democrazia è innanzitutto un principio di legittimità. Nessun democratico nega che il potere sia legittimo soltanto quando deriva dal popolo e si fonda sul suo consenso”¹, scrive Sartori in “Democrazia e definizioni”.

Ma il consenso del popolo non può ridursi nell'acclamazione, come avveniva per l'antica Grecia, ma attraverso l'accertamento di procedure che per natura e per il loro percorso storico si sono dimostrate controverse. Tali prassi chiamano in causa fattori quali la rappresentanza, il principio maggioritario, l'opposizione, il rispetto dei diritti della minoranza da parte di chi governa.

In altri termini, il senso classico di democrazia quale momento in cui il popolo si autogoverna, non solo non è mai esistito, ma sicuramente poco si combina con la pratica delle moderne democrazie, che si sono sviscerate attraverso la creazione di istituzioni rappresentative e di governi costituzionali.

D'altra parte il concetto di democrazia ha assunto in sé i principi di eguaglianza sociale, nelle lotte per l'abbattimento delle differenze di status, e di eguaglianza economica (la democrazia economica di Marx che propugnava il livellamento degli estremi della povertà e della ricchezza), entrambe le forme rimandano e chiedono tutele a quella che, invece, è la democrazia politica.

Ma questa, nella sua accezione moderna, più che sul concetto di partecipazione, è fondata su quello della rappresentanza.

Il sistema della rappresentanza è un sistema non di autogoverno, ma di controllo e limitazione dei poteri del governo. Non è dunque l'esercizio del potere, ma la sua delega.

Nelle macro - democrazie in cui oggi noi viviamo, tanto maggiore è il numero delle persone che le compongono tanto meno effettiva e significativa può essere la loro partecipazione. Quando si parla di democrazia, piuttosto che indicare una realtà politica, si esprime l'ideale di un governo in cui coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini.

L'essere della democrazia e ciò che essa dovrebbe essere sono connessi ed esistono nella misura in cui i suoi ideali si traducono in realtà.

Perché ciò sia possibile è necessario che il popolo produca un governo, ne selezioni i rappresentanti il cui potere deve essere controllato e limitato. Nella democrazie, quindi, ciò che conta è il metodo o meglio, quel sistema istituzionale, con il quale, per giungere

a decisioni politiche, alcuni individui acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare.

L'essenza della democrazia, dunque, si materializza quando i rappresentanti governano per il popolo e salvaguardano il fine di governare per il popolo.

Cercando di trovare un equilibrio tra le aspettative dei governati da un lato e la capacità di soddisfarle dei governanti.

Le prospettive della democrazia sono collegate alla ricerca di nuove soluzioni o di nuove formule costruttive. Alla base però deve permanere la dialettica tra maggioranza e opposizione che costituisce una condizione sine qua non della democrazia a prescindere dai sistemi parlamentari (bicameralismo, unicameralismo).

Il suffragio universale è a tutt'oggi considerato come il marchio distintivo e tassativo della democraticità. Se *“non siamo disposti a rinunciare al suffragio universale ciò significa che il termine contiene ancora tutto il suo fascino”*² - scrive Sartori. Nelle macro-democrazie il potere di ciascuno si riduce a una irrilevante frazione di potere. E dunque posto che le elezioni siano libere, la dimensione dell'elettorato importa assai meno dell'esistenza di un governo responsabile, sia nel senso di un governo che riceve le domande dei governati, quanto nel senso di un governo che rende conto del proprio operato.

La rappresentanza in quanto tale assume in sé almeno tre fattori: l'idea di mandato, l'idea di rappresentatività, l'idea di responsabilità.

È ovvio che la rappresentanza non coincide con la totalità del popolo, ma soltanto con quel nucleo di cittadini che l'ha eletta ed essa stessa è per sua natura eterogenea e non identifica un sistema rappresentativo perfetto.

Coloro che sono eletti nelle sedi parlamentari, poi, operano con un duplice orientamento: da un lato rappresentare i cittadini presso lo Stato, ma anche lo Stato presso i cittadini. I governanti esercitano, quindi, la rappresentanza come responsabilità (ovvero rispondono delle scelte agli elettori) e come mandato (ovvero agiscono su delega di chi li ha eletti).

Viceversa si parla anche di consensualità della rappresentanza (in quanto il popolo consente alle decisioni dei governanti) e di partecipazione della rappresentanza (in quanto gli elettori partecipano alla formazione delle decisioni politiche fondamentali).

Tutto questo sul piano teorico, sul piano pratico, accade spesso che un parlamento che sia “un perfetto specchio” e quindi somigliante a chi lo ha eletto, poi non recepisca affatto “i desiderata” della società che rispecchia. Ai poli dei sistemi rappresentativi europei noi troviamo il sistema maggioritario uninominale, con un limitato margine di scelta all'elettore, che favorisce un sistema bipartitico, e un sistema proporzionale, che se consente all'elettore di scegliere, dall'altro facilita i sistemi multipartitici. Il primo, di tipo inglese, sacrifica la rappresentatività all'efficienza, il secondo, di tipo francese, l'efficienza

alla rappresentatività. Non vi è dubbio che entrambi riflettano il problema di base delle democrazie occidentali: ovvero trovare il giusto equilibrio tra il governare e il rappresentare.

Assicurare un sistema rappresentativo, implica applicare, quali che siano, pratiche elettorali oneste che assicurino un grado ragionevole di corrispondenza tra governanti e governati. Per far sì che questo avvenga basta che un corpo collettivo, sufficientemente numeroso, possa eleggere rappresentanti in grado di esprimere diversità di vedute e di interessi.

Dichiarava Bruno Leoni in *“Freedom and the law”*, nel 1961 *“tanto più numerose sono le persone che si cerca di rappresentare, tanto più è esteso l'ordine al quale si cerca di rappresentarle, tanto meno la parola rappresentanza mantiene un significato riconducibile alla reale volontà delle persone, che non sia quella degli individui designati come rappresentanti”*³.

Il punto nodale è chiaro: tanto più cresce l'elettorato, tanto più si perde di vista chi è rappresentato.

L'atto del votare (o dello scegliere) esprime sia ciò che l'elettore pensa, ciò che è, ciò che vuole. Quindi il problema si sposta da chi è rappresentato a cosa viene rappresentato. Da qui se la rappresentanza in sé sia più una questione di ideali e di valori, o di interessi materiali e di appetiti.

In sistemi che tendono al maggior grado di democrazia, (se cioè si è in grado di costruire un sistema rappresentativo fondato su libere elezioni) tutti questi elementi possono essere rappresentati in diverse proporzioni e combinazioni e tutte le voci sono sufficientemente forti da farsi sentire e trovare accesso in un corpo rappresentativo.

¹ Sartori G. “Democrazia e definizioni” Il Mulino, Bologna 1972, pag. 323.

² Sartori G ... cit., pag 348.

³ in Sartori G ... cit., pag 366.

1.4. La partecipazione per ampliare e migliorare la democrazia

Se la democrazia, per sua natura, convive con quelle che Allegretti¹ ha definito “disfunzioni originarie”, ed essa è stata sempre “cosa incompiuta”, sia per i limiti delle forme rappresentative e dei sistemi elettorali, sia per quelli relativi allo stato burocratico, sarebbe più opportuno, forse, parlare, più che di democrazia di democratizzazione. Un concetto dinamico che suggerisce, da un lato, l'incompiutezza della democrazia, dall'altro lo sforzo costante per il suo superamento.

La democrazia, oggi, sperimenta una crisi che ispira delusione, sfiducia e sospetto ormai radicato nella società civile.

Ed è a questa disillusione nei confronti dei valori democratici che sono maturate le istanze volte a rivitalizzare le forme rappresentative (i parlamenti, i partiti, i regimi elettorali, il concatenamento tra i vari livelli territoriali di potere) con procedimenti di invenzione e di ricerca di strumenti riconducibili alla democrazia partecipativa.

La democrazia partecipativa muove dalla volontà di “democratizzare la democrazia” superando il concetto di rappresentanza, e aprendosi, invece a uno spazio politico pubblico in cui coinvolgere tutta la società civile, non dentro sistemi e organizzazioni chiuse, ma in una rete di orizzonti aperti e mobili.

Scrivo sempre Allegretti: *“È nello spazio pubblico che la democrazia partecipativa, e delle stesse forme minori di partecipazione, prende vigore, in società e istituzioni disponibili a incontrarsi entro procedure fondate su ruoli previsti dei vari attori e aventi spesso un forte grado di istituzionalizzazione e di innovazione organizzativa. Si tratta ovviamente di un approccio che introduce immediatamente in questi nuovi fenomeni una dimensione tecnico-giuridica molto specifica, legandola a sviluppi tipici degli ordinamenti giuridici in età contemporanea e che è essenziale per la loro buona prova. Tali procedure si fondano su una unione degli elementi di democrazia rappresentativa con altri riconducibili alla democrazia diretta che segnano la presenza attiva della collettività, ma che, invece di realizzare integralmente quest'ultima – il che supporrebbe che sia la decisione stessa a essere presa in prima persona dal popolo, come avviene nelle forme decisionali di referendum e in istituzioni assembleari antiche – li immettono entro una procedura che vede la decisione e altri momenti del procedimento lasciati agli organi rappresentativi. Società e istituzioni sono in tal modo connesse tra loro entro una stessa operazione, e si produce una oggettiva affermazione della legittimità di entrambe secondo un riconoscimento reciproco che*

*supera la storica separazione tra due entità già considerate come mondi a sé*².

È nella democrazia, o meglio nella democratizzazione, il territorio in cui si muove, sin dagli albori, la pratica partecipativa. Tuttavia, nelle fasi storiche che hanno condotto alle forme democratiche, diverse sono state le esperienze e le modalità con cui si è raggiunto l'obiettivo, come è stato dimostrato nei paragrafi precedenti.

Eppure, su queste esperienze, si sono costruiti i principi del diritto alla cittadinanza (empowerment), della conquista di nuovi sistemi politici, dell'aumento dell'efficacia della pubblica amministrazione, della giustizia sociale, della ricerca della sostenibilità ambientale.

Così come nel tempo si è rinnovato l'interesse verso i bilanci partecipativi, i piani urbanistici, e in generale verso tutte quelle azioni all'interno delle quali, le soluzioni tecno-scientifiche sembrano non bastare più, con la conseguente diffidenza verso le decisioni dell'amministrazione.

Si tratta di un diverso orientamento verso gli obiettivi che, dal punto di vista squisitamente politico, portano all'esame di nuove e più ricche procedure di democrazia rappresentativa, coniugate con la volontà di sviluppare le capacità dei cittadini e l'inclusione di fasce di cittadini prima esclusi.

Sul piano economico-amministrativo, si cerca, invece, un rimedio all'inefficienza e inefficacia delle amministrazioni, a causa di procedimenti burocratici inutili, a causa dell'inerzia di alcuni settori e la complicazione interistituzionale dei procedimenti stessi.

I limiti con cui si scontrano i governi di oggi, restano, comunque, quelli legati a una società sempre più "global" e sofferente per la difficoltà di riconquistare una dimensione "umana" negli spazi e nelle relazioni.

Ed è proprio la partecipazione quell'elemento che, di fronte alle implicazioni che derivano dalla complessità di soluzioni tecnico scientifiche e all'incertezza che su di esse matura nella popolazione, è in grado di aprire alla mediazione e garantire, a certe condizioni, alternative diverse. Queste possono consentire di coniugare la professionalità con le conoscenze locali, quei saperi quotidiani che, solo i cittadini, in relazione alla loro abituale presenza nei luoghi a cui i procedimenti si riferiscono, possiedono, e che integrano con una funzione loro propria i "saperi esperti".

Ecco perché si è reso necessario per il legislatore, in primis quello europeo, inserire anche sul piano giuridico la valenza della partecipazione nelle procedure amministrative, una volta accettata l'idea che l'interesse pubblico non può più essere determinato solo dal potere tecnico amministrativo, ma deve aprirsi ai soggetti esterni all'amministrazione.

Naturalmente non possono essere negate declinazioni distorsive di queste finalità, quali la mera ricerca del consenso da parte del sistema

politico e istituzionale, o viceversa da parte della società la pura pratica del conflitto, generate dal disconoscimento rispettivamente del ruolo della società o di quello delle istituzioni.

Emblematici, in tal senso, gli aspetti contraddittori della pratica democratica e anche il limite della partecipazione alle scelte civiche, per come lo delinea Zagrebelsky ne *“Il Crucifige e la democrazia”*, nella ricostruzione del più celebre processo della storia: la condanna di Gesù.

Accusato di blasfemia dai sacerdoti del Sinedrio, per essersi dichiarato il figlio di Dio, il Salvatore, è condotto da Ponzio Pilato, procuratore di Gerusalemme, affinché sia condannato da leggi romane.

Per coloro che rappresentano le istituzioni, quella religiosa, i sacerdoti ebrei, e quella politica, Pilato, Gesù rappresenta un problema di ordine sociale.

Per i religiosi, il figlio di Maria, è portatore di una verità rivelata che non può essere accettata secondo i dettami dell'ebraismo, per Pilato, d'altro canto, l'uomo non è meritevole della punizione più cruenta, la morte, poiché nell'ottica politeista, il governatore romano non percepisce cosa possa essere “il verbo fatto carne”.

Ne scaturisce un ovvio rimpallo di responsabilità tra due istituzioni, tra le volontà di due poteri in campo, per dirla alla Zagrebelsky, tra le quali vi è il popolo che finirà per essere sobillato e strumentalizzato dalle parti.

Se, dunque, il coinvolgimento della folla potrebbe delineare l'esercizio di una pratica democratica, nella scelta di chi, tra Barabba e Gesù, debba esser condannato a morte, in realtà essa non è altro che una forma di deresponsabilizzazione da parte di Pilato. Al Governatore non poteva interessare la vita di nessuno dei due condannati, ma temeva soltanto l'impossibilità di giustificare di fronte al governo centrale romano, lo sviluppo di una sommossa popolare.

Un esempio, che dimostra come il limite più rischioso nella pratica democratica e partecipativa, sia insito nella capacità dei detentori del potere di convogliare l'azione democratica e i suoi effetti a proprio vantaggio, che è poi un limite che ha percorso tutta la storia della conquista del suffragio universale.

È l'opportunismo politico che si basa “sull'interesse come fine” e “sulle circostanze come mezzo” e che conduce al baratto tra verità e giustizia, tra potere e governo.

Ed è ciò che, nella pratica democratica, accade spesso, nel momento in cui si agisce non a vantaggio della collettività, ma a vantaggio dei propri interessi.

Il problema è, quindi, quello di esercitare correttamente la pratica democratica e la partecipazione dei cittadini nelle scelte, perché molto spesso piuttosto che rappresentare la libera espressione della sovranità popolare, la democrazia diviene strumento del potere e ingannatrice del popolo.

*“Se - scrive Zagrebelsky - una voce si fosse potuta alzare, al tempo del processo di Gesù, per farsi ascoltare e fosse riuscita a organizzare una discussione, se si fossero allora formati i diversi partiti, forse le scelte sarebbero state orientate diversamente, verso un ribaltamento o la ricerca di una soluzione di compromesso. Ma, così come i Vangeli raccontano, la folla agì come massa mossa ciecamente verso il precipizio, la quale impedisce a qualsiasi controforza di manifestarsi”*³.

Un popolo succube del potere autocratico, che sceglie perché sobillato dalla demagogia, certamente non è un popolo che agisce in senso democratico.

Ciò che, invece, l'illustre costituzionalista postula è una democrazia partecipativa critica che invita a cercare l'aspetto mancante, un lato rimasto in ombra che chiede di essere portato alla luce, al quale è possibile appigliarsi per andare oltre, in un processo di superamento della ricerca della verità continuo e sempre rimesso in discussione. Una “critica” che non si soddisfa, evidentemente, nell'appagamento delle necessità e che ammette anche la possibilità di una sconfitta e di un fallimento delle posizioni di partenza, per giungere alla convergenza che può derivare anche da una soluzione inimmaginabile all'inizio del processo.

Ma questo si può realizzare solo nell'ambito di democrazia partecipata che rifiuta l'azione compiuta per necessità ed è libera dalle strumentalizzazioni del potere.

Per essere tale necessita dell'apporto di tutti, senza a priori sostenere che ciò che decide la collettività sia sempre giusto e corretto.

Se è vero che vi è ancora fiducia nell'autorità popolare è perché questa costituisce a tutt'oggi, la soluzione migliore rispetto alle altre, anche se spesso il popolo non ha gli strumenti per affrontare i problemi sociali. È nello spirito della democrazia che ci si sente tutti *“su una stessa barca”* - spiega Zagrebelsky. In quanto regime di tutti, la democrazia è l'unico sistema di vita e di governo la cui qualità è una media che abbraccia tutti; nel quale è vietato far parte per se medesimi e stabilire graduatorie e fomentare estraneità, anche solo psicologiche. L'unica cosa che si può dire - continua - è che il difetto di qualità, nella democrazia, diviene un onere affinché tutti, principalmente coloro che si ritengono dotati di maggiori virtù, raddoppino i loro sforzi per colmare le distanze. Il senso della comune appartenenza e la consapevolezza che nessuno può pretendere di fare parte per se stesso, sono la forza che rende possibile il miglioramento comune”⁴.

Se la democrazia, in altri termini, è un sistema politico imperfetto, la sua imperfezione è la sua forza, perché spinge la sovranità popolare a cercare gli strumenti più efficaci per orientare il governo della cosa pubblica. In questa pratica decisoria, i cittadini diventano una forza attiva, capace di iniziativa e quindi di progetti politici non da altri elaborati che da se stessi.

Per migliorare il sistema democratico, i cittadini, però non bastano. Sono necessarie le istituzioni e nuove forme di integrazione sociale in grado di farsi carico di una comunicazione attiva e circolare tra cittadini e non tra i singoli e i detentori del potere. Il tutto grazie alle tecniche informatiche, di cui la democrazia oggi non può fare a meno. Uno stato imprescindibile per l'esistenza della democrazia è la perenne tensione verso un miglioramento che implica la moltiplicazione delle istituzioni, la garanzia della loro durata e la loro differenziazione funzionale.

È per questo che nelle pratiche partecipative democratiche sono necessarie non solo una pluralità di idee, ma propriamente una varietà di attori che le immaginano e le realizzano. Ci sono i movimenti di cittadinanza e le Organizzazioni Non Governative, enti di funzionari pubblici desiderosi di riforme amministrative, organismi internazionali che vogliono diffondere buone pratiche, nuovi gruppi professionali legati allo sviluppo delle stesse pratiche e altri, ciascuno dei quali produce impulsi che, sommandosi, possono sboccare appunto nella loro messa in opera in un determinato contesto.

Una pluralità di attori che può generare qualche confusione di propositi e di realizzazioni ed è suscettibile di dar vita a un blocco di interessi differenziati e magari rivali, ma che convergono nella decisione di dar vita a processi partecipativi e può indurre all'instaurazione di nuove forme democratiche.

Certamente nell'avere una pluralità di attori, che implica una varietà di obiettivi specifici, ciò che rimane comune denominatore è il fine democratico.

Rendere la democrazia praticabile, più “democratica” come direbbe Allegretti, implica, anche cambiare il ruolo dei rappresentanti: non più “padroni della decisione”, ma di “direttori d'orchestra, animatori di procedure di partecipazione”.

In tempi di grave crisi economica quali quelli attuali, le procedure della democrazia partecipativa sono particolarmente utili e possono aiutare a risolvere problematiche nazionali e locali.

Molti sono, infatti, i settori nei quali un dibattito aperto e partecipato potrebbero giungere a nuove prospettive, sia di sviluppo economico, sia per quel che concerne le politiche ambientali e sociali.

Certamente tali procedimenti per essere efficaci necessitano di un cammino graduale, ma al tempo sesso efficace.

Per praticarle, necessario tenere conto del contesto, dell'oggetto delle discussioni, dei requisiti di partenza.

Applicandole in tempi limitati, ma con un'incisività e in relazione a sfide che ispirino negli attori la convinzione che valga la pena di sostenerne lo sforzo. Per esempio in settori che richiamano le esigenze dei cittadini, quali la programmazione sociale, sanitaria e culturale o il bilancio dei quartieri. Con una strategia sperimentale, ma anche

espansiva che possa concretizzare la democrazia con nuove forme di azione pubblica.

¹ Allegretti U. *“Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione”* Relazione Generale al Convegno *“La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa: esperienze e prospettive”*, Firenze 2009, reperibile al link: <http://www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2009/139-09-democrazia-partecipativa>.

² Allegretti U ... cit.

³ Zagrebelsky G. *“Il Crucifige e la Democrazia”*, Einaudi, Torino 2007, pag. 95.

⁴ Zagrebelsky G ... cit., pag 112.

CAPITOLO II

Le “tradizioni” della partecipazione nei processi di governo del territorio

2.1. Le esperienze di partecipazione in ambito internazionale

La normativa europea, negli ultimi venti anni ha ritenuto opportuno normalizzare il coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali, per renderla più consapevole delle scelte operate dalla diverse forze politiche, per far sì che fosse più attenta alle politiche pubbliche e ai processi urbani.

Più in generale per perseguire una maggiore qualità di vita, a partire dal Rapporto del Consiglio d'Europa del 2001 che ha raccomandato ai governi la promozione della partecipazione.

Gran Bretagna, Francia, Olanda e Spagna hanno recepito gli indirizzi del Rapporto promulgando rispettivamente il Local Government Act (2000), la Legge per la democrazia di prossimità (2002) e la riforma su dualismo e democrazia locale. La legge sulla modernizzazione degli enti locali, in Spagna, invece, è del 2003.

Anche se, nei singoli paesi, le normative citate partono da spunti diversi per problemi diversi, tuttavia presuppongono tutti l'adozione di nuovi strumenti finalizzati al coinvolgimento dei cittadini alla gestione pubblica, a partire dalle giurie civiche, dalle conferenze di consenso, dai bilanci partecipativi. Nella consapevolezza che se la partecipazione è prevista dalla legislazione europea, anzi la UE finanzia la partecipazione, attraverso le politiche co-coesione, sono poi gli attori locali a praticarla, creando le situazioni favorevoli attraverso cui i cittadini diventano “governanti” e non delegano ad altri le proprie scelte, ma concorrono a farle costruire.

2.1.1. L'Europa e lo sviluppo delle politiche partecipative

È sul finire degli anni '80 in Europa che, con il via alle politiche di rigenerazione urbana, volte a tutelare l'ambiente e a promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, si è iniziato a pensare a come migliorare la qualità della vita degli abitanti.

Conferenze e assemblee di spessore internazionale, in quegli anni, si proponevano di valorizzare, con specifiche politiche di coesione, i territori nella loro fisicità, negli aspetti economici e sociali, a tutela soprattutto delle fasce più deboli.

Una sintesi di tali pratiche, può essere riepilogata, con alcuni esempi:

- Il Rapporto Brundtland del 1987, volto a sostenere che i sistemi politici dovessero garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini, anche attraverso la loro partecipazione ai processi decisionali.
- Il Libro verde sull'Ambiente Urbano del 1990 che costituisce il primo tentativo di coordinare le diverse azioni territoriali e urbane nel rispetto dello sviluppo sostenibile.
- Il Programma Agenda XXI (Rio de Janeiro, 1992), approvato da 173 governi a conclusione della Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo, in cui venne “ufficialmente sancito il concetto di sviluppo sostenibile” e si delineò il Piano di Azione locale (A21L), “frutto della combinazione di politiche integrate e della partecipazione attiva e corresponsabile dei vari attori delle comunità locali”.
- La Carta di Aalborg (1994), con la quale le città si impegnavano a sviluppare l'Agenda 21 a livello locale, in collaborazione con tutti gli attori interessati (cittadini, gruppi di interesse, attività economiche), ai quali si sarebbe garantito l'accesso alle informazioni e la partecipazione al processo decisionale locale.
- La Seconda Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani, Habitat II, (Istanbul, 1996) che, tra le diverse priorità, promuove iniziative di buon governo (best practice) a tutti i livelli della società, da quello locale a quello globale.
- La Conferenza di Lisbona (1996) che approfondisce le tematiche sviluppate nella Carta di Aalborg, ponendo l'accento anche sui temi della partecipazione, del consenso e della cooperazione.
- La “Convenzione di Aarhus relativa all'accesso all'informazione, partecipazione dei cittadini e accesso alla giustizia” (1998) con la quale si invitano i governi ad informare in modo adeguato ed efficace i cittadini nel momento di avvio di un processo

decisionale che interessi l'ambiente.

Per poi procedere coi primi anni del ventunesimo secolo con alcuni documenti e atti che suggeriscono l'applicazione delle best practice nelle governance territoriali.

Tra queste:

- “La Governance Europea”, Libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles Agosto 2001, nel quale si evidenziano cinque principi per una buona governance: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Principi che costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo, globale, europeo, nazionale, regionale e locale.
- Il “Nuovo impulso per la gioventù europea”, Libro Bianco della Commissione delle Comunità Europee, Novembre 2001, con il quale si auspica un maggior coinvolgimento dei giovani nella vita collettiva locale, nazionale ed europea al fine di fare emergere una cittadinanza attiva, e una inclusione delle nuove generazioni nei processi decisionali.

Ma sono i Programmi di Iniziativa Comunitaria a rappresentare la principale fonte di accesso ai finanziamenti pubblici con i quali la Commissione Europea ha messo in campo con una serie di strategie per risolvere alcune problematiche del territorio degli Stati Membri.

I PIC sono stati suddivisi in tre fasce temporali corrispondenti al ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000 - 2006, 2007 - 2013, e 2014 - 2020.

Qui di seguito una ricognizione essenziale delle iniziative comunitarie inserite nella normativa UE:

- Interreg III, “Iniziativa comunitaria per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale”, finanziata dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), che incentiva tra le regioni lo scambio di esperienze e buone prassi per migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo;
- Urban, finanziato anch'esso dal FESR, il cui obiettivo è attuare una rivitalizzazione sostenibile di centri urbani medio piccoli o di aree degradate all'interno di grandi città, dal punto di vista economico e sociale, favorendo il coinvolgimento delle comunità nello sviluppo e nello scambio di conoscenze;

Per il periodo, invece, compreso tra il 2007 - 2013 i programmi più significativi sono stati:

- Interreg IV C con l'obiettivo di migliorare, attraverso la cooperazione interregionale l'efficacia dello sviluppo di politiche regionali nelle aree innovative, l'economia della conoscenza, l'ambiente e la prevenzione del rischio, oltre a contribuire alla modernizzazione dell'economia ed accrescere la competitività.
- UrbAct per migliorare l'efficacia delle politiche urbane sostenibili integrate in Europa allo scopo di realizzare la “Strategia di

Lisbona”, con l'obiettivo di agevolare lo scambio di esperienze e l'apprendimento tra i "decisori politici" e i professionisti delle città e tra autorità locali e regionali nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile, disseminare le esperienze e le buone pratiche identificate dalle città e assicurare il trasferimento del “know-how” nel settore dello sviluppo urbano sostenibile, fornire assistenza ai "decisori politici" e ai professionisti nelle città e ai manager dei programmi operativi nell'ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività e Occupazione (ueonline.it)

- Life Plus suddiviso in “Natura e biodiversità” - “Politiche e Governance ambientali” - “Informazione e comunicazione”, finalizzato alla tutela dell'ambiente, alla salvaguardia dei sistemi ambientali e del loro funzionamento, all'attuazione di politiche di tutela dell'ambiente e alla divulgazione e sensibilizzazione di informazioni legate alle tematiche ambientali.

I prossimi sette anni, invece, prevedono il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Strategia d'Europa 2020, (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) con sostegno a settori quali la ricerca e l'innovazione, l'industria culturale, la rete di infrastrutture, la formazione e l'istruzione. Nonché l'ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico. Tra questi indicativa la volontà di prosecuzione di “Europa per i Cittadini” 2014 - 2020, in prosecuzione con l'omonimo programma precedente e finalizzato a incoraggiare la partecipazione democratica e civica dei cittadini a livello di Unione, consentendo loro di comprendere il processo di definizione delle politiche dell'UE e creando condizioni propizie all'impegno sociale e interculturale e al volontariato.

Sulla base di queste esperienze, oggi la politica europea, che si muove secondo il principio della coesione, è diventata un vettore della partecipazione, intesa come un meccanismo istituzionale inserito in un più ampio processo di governance trans scalare dei territori per favorire una crescita (intelligente, sostenibile ed inclusiva) dei territori e dei cittadini.

Anzi proprio l'idea della coesione suggerisce la formulazione di nuove strategie di sviluppo territoriale basate prima su una diagnosi delle aree in questione, poi le strategie di sviluppo e di azioni per promuovere soluzioni in materia di governance.

Secondo le configurazioni istituzionali dei diversi paesi, la politica di coesione mette in moto la scala regionale, in Italia, infatti, sono proprio le Regioni, le autorità primarie di gestione della maggior parte delle azioni europee.

Anche se c'è da aggiungere che le Regioni, a ogni livello di Stato membro, rinviano poi a una serie di diversi livelli territoriali e attori, ufficiali e ufficiosi. Un partenariato che è percepito come una condizione indispensabile alla formulazione di strategie di sviluppo

territoriale, per cui ogni attore istituzionale si definisce anche per il tramite dei suoi partner.

Il punto è capire se anche questo procedimento può essere inteso come partecipazione.

In occasione del Seminario Coesionet, “Research Network on cohesion and territories in Europe”, svolto a Parigi nel 2011, lo stesso Fabrizio Barca, poi ministro per la Coesione Territoriale con il Governo Monti, affermava che “il valore aggiunto di una politica di coesione europea potrebbe esistere solo alla presenza di un conflitto che permetta un incontro tra gli attori del territorio e le dinamiche esterne portatrici di un cambiamento, di un sistema di riferimento e una visione completamente nuova per consentire agli stessi attori del sistema locale di emergere e migliorare”¹.

Se per Barca sono le politiche europee a rappresentare il fattore esterno di sviluppo e di cambiamento, tale da incidere sui territori locali, è anche vero che un limite all'applicazione della politica di coesione europea è costituito dagli aspetti finanziari, troppo vincolati alla temporalità dei programmi comunitari. Per cui l'Unione Europea finisce per rappresentare troppo spesso una “manna finanziaria”, piuttosto che un attore nel progetto degli interessi territoriali, al punto che i progetti finanziati sono quelli che sono già pronti dal punto di vista economico, grazie alla pratica dell'*earmarking*, ovvero il disposto legislativo che autorizza la spesa di fondi in progetti specifici. Così che ogni azione cofinanziata dalla UE è inserita in una fitta rete di contabilità territoriale e sono i progetti già pronti ad essere messi a concorso”².

Anche nell'ambito delle politiche di coesione, dunque, la partecipazione degli attori locali e regionali è una risorsa. D'altra parte, la crisi economica attuale, costringe la UE a “partecipare” allo sviluppo dei territori e farsi portatrice di valori che vadano anche oltre i confini del Vecchio Continente.

¹In “Partecipazione e governance territoriale” Burini F. (a cura di), Angeli Editore, Milano 2013, pag. 24.

²Riviere D. “La partecipazione nella politica europea di coesione” in “Partecipazione e Governance Territoriale. Dall'Europa all'Italia”, Burini F. (a cura di) Angeli Editore, Milano 2013, pag. 27.

2.1.2. Partecipazione e processi decisionali dalle iniziative europee alle pratiche italiane.

La crescente richiesta da parte dei cittadini di valorizzare il proprio patrimonio di esperienze e competenze, di potere essere ascoltati e di giocare un ruolo più attivo anche in un quadro di democrazia rappresentativa, ha generato una forte domanda di partecipazione.

I governi e le istituzioni locali e internazionali hanno riconosciuto la validità di tale domanda, riconoscendo l'importanza di stabilire un dialogo tra autorità, amministrazioni e cittadini per facilitare la messa in atto delle azioni di governo del territorio.

Abbiamo già citato, a livello internazionale, il Summit delle Nazioni Unite del 1992 a Rio de Janeiro che ha sancito, nel Principio 10 della Dichiarazione, che una maggiore efficienza nella gestione ambientale si raggiunge solo con la partecipazione di tutti i cittadini e l'accesso alle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche. In particolare *Agenda 21* raccomanda ai governi di sviluppare politiche ambientali coinvolgendo tutti i settori economici e sociali nella promozione della sostenibilità.

Il passo successivo del riconoscimento della democrazia partecipativa arriva con il *Trattato di Lisbona* del 2009 che all'Articolo 11, dopo il Titolo IV dedicato alla vita democratica dell'Unione (e precisamente all'Articolo 147 della Costituzione europea del 2004) sancisce la partecipazione democratica come un'attività da svolgere con il dialogo e la consultazione, o anche attraverso forme avanzate quale le iniziative legislative di iniziativa popolare.

Le iniziative dei cittadini sono altresì contemplate nell'apposito *Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio* che norma le modalità e le fasi di presentazione d'iniziativa da parte dei cittadini europei.

Nel 2001 il Libro bianco della Governance suggeriva di “favorire i processi partecipativi e di riunire le regole, le procedure e le prassi attinenti al modo in cui i poteri sono esercitati dalla UE, con l'obiettivo di adottare nuove forme di governance che avvicinino la Ue ai cittadini, la rendano più efficace, rafforzino la democrazia in Europa e consolidino la legittimità delle sue istituzioni”.

Oltre che sul piano giuridico, le politiche europee individuano la partecipazione come un processo di informazione, soprattutto per ciò che concerne il tema della sostenibilità nei contesti urbani. Le questioni ambientali sono infatti gli ambiti originari nei quali si sono mosse le iniziative volte a coinvolgere i cittadini.

Altra tappa importante è la *Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000* che ha riconosciuto il ruolo delle comunità locali nella percezione del paesaggio in cui vivono, dichiarando la loro rilevanza con un loro riconoscimento nella fase della pianificazione.

Con l'*agenda di Goteborg, nel 2001*, il Consiglio europeo ha approvato una strategia per l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. I punti sottolineati sono l'uso di strumenti di comunicazione per misurare l'impatto delle attività umane sull'ambiente, l'elaborazione da parte della Commissione di scenari dell'Europa sostenibile nei prossimi 50 anni condivisi in maniera partecipata, il ruolo delle città e delle amministrazioni locali nella promozione di approcci partecipativi, quali Agenda 21 locale, la promozione di iniziative da parte della società civile finalizzate a creare competenze sullo sviluppo sostenibile.

La Strategia di Goteborg è stata rivista tramite un processo di aperta consultazione iniziato nel 2004. Un anno dopo il Consiglio europeo ha approvato la Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile e nel 2006 ha adottato la nuova strategia 2005 - 2010. Essa prevedeva una serie di macro obiettivi (Tutela dell'ambiente, Equità sociale e coesione, Prosperità economica) e principi, tra cui la Partecipazione dei cittadini. Una prospettiva che, partendo dalla Strategia di Lisbona del 2000, rientra nella sua naturale continuazione con la Strategia Europa 2020, con rimandi alla partecipazione.

“In particolare è sul tema della coesione sociale che si promuove una solidarietà tra Stati membri e le regioni dell'Unione Europea per favorire uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario, riducendo i divari strutturali tra le regioni e per promuovere pari opportunità tra i cittadini. La partecipazione in tal senso si traduce in un appoggio finanziario che ha poco a che vedere con una vera e propria partecipazione della società civile ai processi decisionali e la promozione dell'informazione ai cittadini, come primo stadio dei processi partecipativi”¹.

Per quanto riguarda i finanziamenti, la politica di coesione regionale dell'Unione Europea prende forma attraverso i Fondi Strutturali (FESR e FSE) e il Fondo di Coesione. Per il periodo 2007 - 2013 la politica di coesione è stata destinata ad alcuni aspetti dello sviluppo in materia di crescita economica e di occupazione continuando a sostenere le regioni che non avevano ancora completato il processo di competitività e convergenza (Regioni Obiettivo 1).

D'altro canto le aree che si trovano a far fronte a specifiche difficoltà strutturali continuano a necessitare di interventi strutturali.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, emerge che la partecipazione vista come processo legato all'accesso all'informazione e alla comunicazione rappresenta un riferimento sempre più presente nel quadro programmatico comunitario, rappresentando la risposta delle

istituzioni a una domanda crescente di trasparenza e apertura ai cittadini.

Accanto alle politiche di sostegno finanziario sono nati approcci e metodologie volti all'applicazione del principio di partecipazione le cui origini risalgono ai primi anni '90 e riguardano l'ambito ambientale.

Uno dei più diffusi è l'European Awareness Scenario Workshop, un metodo di progettazione partecipata ideato in Danimarca e adottato dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea utile a rinnovare il dialogo e il confronto all'interno di azioni volte all'innovazione sostenibile e allo sviluppo tecnologico.

Tale metodo prevede l'organizzazione di un workshop di un paio di giorni durante il quale amministratori, operatori economici, esperti e cittadini elaborano visioni di futuro dell'argomento in discussione e individuano una serie di azioni prioritarie da attivare nel breve medio periodo che possano condurre al raggiungimento degli obiettivi.

Confrontando gli scenari formulati e procedendo con gruppi di lavori misti a carattere tematico, vengono proposte idee e modalità di realizzazioni che saranno poi presentate a tutti i componenti del workshop e votate. Le cinque idee prescelte sono portate a realizzazione grazie ai piani d'azione.

All'Easw, si aggiunge anche lo “Sviluppo locale promosso dalla comunità” che, adottato dal Parlamento Europeo, dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione Europea, adattato al contesto nazionale rappresenta un'opportunità di mobilitazione diretta alle competenze locali, soprattutto delle organizzazioni del terzo settore, in particolare nell'ambito dell'inclusione sociale.

Tale approccio è stato poi applicato all'iniziativa *Urban*, volta a sostenere strategie innovative per la rigenerazione economica e sociale della città, e *Equal*, iniziativa dei Fondi Strutturali Europei, incentrata sulla promozione dei progetti transnazionali contro le discriminazioni.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nel 2001, poi riconosce ai cittadini il diritto di avere accesso a un'informazione chiara e comprensibile e di poter prendere parte alla definizione delle scelte che riguardano il futuro della propria comunità. Un concetto ribadito nella Decisione n. 1093 dell'Anno Europeo dei Cittadini, sottoscritta dal Parlamento Europeo e dal Consiglio di Novembre 2012 che esprime il bisogno delle istituzioni di rafforzare il senso di partecipazione dei cittadini e il sentirsi parte di un'Europa Unita.

¹ Burini F. “*Metodologie partecipative e processi decisionali inclusivi: dalle iniziative europee alle pratiche italiane*” in “*Partecipazione e Governance Territoriale. Dall'Europa all'Italia*”, Burini F. (a cura di) Angeli Editore, Milano 2013, pag. 35

2.2. Le esperienze di partecipazione in ambito nazionale

L'idea di una pubblica amministrazione che coinvolga gli abitanti nella progettazione degli spazi urbani in cui risiedono o lavorano, è effettivamente estranea alla tradizione culturale e politica italiana e più in generale alla tradizione giuridica dell'Europa Continentale.

È un'idea di matrice anglosassone che presuppone una concezione dei rapporti tra società civile, potere politico e ruolo dell'amministrazione pubblica praticamente rovesciata rispetto a quella operante nel nostro Paese e nell'Europa Continentale nel secolo scorso.

Nel modello anglosassone, i protagonisti delle politiche pubbliche, sono in prima persona gli attori della società civile, rispetto ai quali il potere esecutivo ha un ruolo di *primus inter pares* col compito di svolgere una funzione di mediazione nel giudicare gli interessi contrastanti: il potere legislativo deve limitarsi a fissare la cornice entro la quale l'esecutivo svolge autonomamente queste funzioni.

Nella tradizione giuridica romanistica e negli Stati che prendono questa come modello di riferimento, si ragiona in termini di interesse generale, che viene stabilito a prescindere dal coinvolgimento diretto della società civile nel procedimento amministrativo. Nel modello inglese il concetto di interesse generale, astratto dalle situazioni contingenti, invece, è privo di senso.

Operare nella pubblica amministrazione, senza un interesse concreto, può riguardare aree più o meno vaste e un numero più o meno ampio di attori che hanno degli interessi in gioco, e nel quale opera il senso dell'equità e di conseguenza l'elaborazione di giudizi di merito.

Il coinvolgimento degli attori sociali nella progettazione del territorio, in cui hanno interessi in gioco, è tipicamente un modo di operare anglosassone.

Nella Germania Federale degli anni sessanta e poi in Francia e Spagna dagli anni '80, gli ordinamenti continentali in materia di Urbanistica, in relazione ai piani speciali di recupero urbano, iniziano ad essere meno distanti dal modello inglese, con l'introduzione dell'obbligo alla "ponderazione degli interessi", all'"ascolto" degli stessi e dei criteri come "ragionevolezza" ed "equità" in Germania e "democratizzazione delle inchieste pubbliche" in Francia.

L'asse del governo del territorio, per quanto riguarda i rapporti cittadini e politica, si è spostato sempre di più, specialmente a livello comunale, dall'ambito politico rappresentativo a quello dell'operare degli organi amministrativi.

Rispetto a questo processo l'Italia ha compiuto un passo avanti con la legge sulla trasparenza amministrativa: la n. 241/1990.

Il nuovo ruolo assegnato ai sindaci, eletti direttamente, e manager di una giunta della cui efficacia sono i primi garanti, ha portato, nel nostro Paese, a considerare la possibilità di ricorrere alla progettazione partecipata, di fronte al timore che importanti iniziative di intervento venissero osteggiate dai cittadini o che, senza il consenso della società civile, risultassero inefficaci.

Il tutto bypassando la pubblica amministrazione, vista come procedurale e divisa in settori, e rompendo, di fatto, lo schema dei partiti quali principali portavoce della società civile, ma rivolgendosi, invece, a soggetti terzi, attuatori dei processi partecipativi.

Un modo nuovo, contrario a quello tradizionale, di operare nella pubblica amministrazione, per cui un esecutivo (composto da sindaci assessori) e un soggetto terzo, attuano una progettazione partecipata che funziona su un doppio canale: da un lato si promuovono e si potenziano forme di auto organizzazione della società civile e dall'altro promuovono e potenziano quel rinnovamento della PA che il potere legislativo è in grado di consentire, ma non è in grado di imporre.

Con il valore aggiunto degli abitanti disponibili a partecipare “al gioco” percepito “in linea con i diritti elementari di trasparenza ed efficacia”.

In Italia, alcune delle esperienze di progettazione partecipata, possono essere desunte dalle attività dell'associazione Avventura Urbana, fondata da Jolanda Romano e sorta qualche anno prima dei programmi Urban, con i quali la Comunità Europea condizionava l'assegnazione dei fondi per il risanamento di aree e dei quartieri in crisi a forme di auto organizzazione della società civile e alla partecipazione degli abitanti alla progettazione delle attività di riqualificazione.

Un supporto che in Italia si perfeziona anche con altri strumenti di progettazione e gestione del territorio quali i Contratti di Quartiere.

L'esperienza di Avventura Urbana, che unisce un gruppo di urbanisti con l'antropologa Marianella Sclavi, testimonia come “fare progettazione urbana partecipata” sia un'avventura continua.

È quello che sostiene anche John Forester nel suo *The Deliberative Practitioner*¹ dove definisce il successo di questo approccio in termini di *public action* che produce *public learning*.

Ovvero il principio secondo cui tutti i partecipanti coinvolti in un'iniziativa di progettazione partecipata del territorio accettano la sfida di ridefinire i problemi tramite l'apprendimento reciproco e di inventare nuove opzioni, diverse da quelle di partenza: si tratta di acquisire nel corso del processo un *saper fare* che li renda capaci di prendere decisioni di portata pubblica in un clima di collaborazione tra diversi soggetti.

Un “saper fare” che per Forester si traduce in tre competenze di base:

- saper ascoltare;
- saper interpretare gli input cognitivi delle emozioni;

- saper gestire creativamente i conflitti.

Il mondo e la società odierna possono essere definiti dei sistemi complessi all'interno dei quali la capacità di realizzare buone pratiche della comunicazione e della convivenza interculturale divengono una dimensione fondamentale della comunicazione e della democrazia anche all'interno di una stessa cultura.

Gli studiosi dei sistemi complessi sono oggi d'accordo nell'affermare che, per gestire situazioni caratterizzate dal contemporaneo aumento della differenziazione e della interdipendenza, sono necessarie due condizioni:

- creare meccanismi per cui la progettazione assomigli sempre meno a un programma prestabilito che cerchi di anticipare tutte le mosse della sua messa in atto e assomigli sempre più a una strategia in grado di apprendere dagli eventi e dalle contingenze che si producono durante la messa in atto;
- cercare la moltiplicazione di forme di auto organizzazione (pluralità di attori) e la loro capacità di mettersi in rete, trasformando i conflitti in occasioni di apprendimento.

Questo significa operare “glocalmente” ovvero stabilire rapporti di sinergia tra progetti locali e altri progetti relativi alle interconnessioni fra gli stessi che coinvolgono “grandi quantità” (spaziali, temporali ed energetiche).

Con l'obiettivo di valorizzare “la polifonia di interessi e di protagonismi, la diversità, per inventare nuove soluzioni in grado di ampliare gli spazi e le scelte di ognuno”.

Un interesse specifico della fondatrice di Avventure Urbane, la Romano che, muovendo dal modello inglese del *Planning for Real*, ha sperimentato nuove modalità comunicative adeguate a promuovere la partecipazione in una società complessa, ampliando i linguaggi a disposizione rendendo possibile un dialogo tra i progettisti, gli amministratori e gli abitanti.

Utilizzando strumenti semplici, ma in grado di rivoluzionare i modi di esprimersi sullo spazio urbano, portandolo dalle parole e i disegni, al camminare, guardare, commentare insieme agli abitanti e alla costruzione di modelli tridimensionali, sui quali un ampio numero di persone può decidere “giocando”.

Partendo sempre dalla consapevolezza che la progettazione partecipata ha come problema iniziale il conquistarsi la fiducia di una pluralità di soggetti notevolmente diversi tra loro, per situazione economica, posizioni sociali e di potere, ruoli e responsabilità di gestione, su un certo territorio.

Per questo deve creare le condizioni affinché tutti coloro che sono coinvolti, incomincino ad ascoltarsi tra loro, riconoscano che il protagonismo (anche di chi ha posizioni divergenti, opposte, antagoniste, e specialmente di chi è marginale e usualmente non ascoltato) è prezioso per capire meglio i problemi e creare ambienti

urbani in cui tutti si sentano a proprio agio e responsabili nel mantenerli tali.

Questo processo deve produrre *un apprendimento pubblico e globale*, spazi e strutture organizzative devono consentire agli attori locali di continuare ad ascoltarsi e di considerare importante i reciproci ruoli anche dopo che i progettisti e ne sono andati.

Sono competenze comunicative e di convivenza che, come è ormai ampiamente riconosciuto, trascendono il modello classico rappresentativo, argomentativo e decisionale della democrazia liberale. Se è vero che per stabilire un rapporto di fiducia con qualcuno, occorre dargli spazio e non sottrarglielo, allora questi due passaggi possono, persino, diventare una metafora dello stesso processo di progettazione partecipata: “è raccogliendo il maggior numero possibile di storie e di letture della stessa realtà e procedendo senza alcuna urgenza classificatoria, infatti, che ci mettiamo in grado di scegliere meglio”². Quando manca la fiducia, l'unica via veramente percorribile è quella della burocratizzazione.

In ogni situazione in cui la fiducia è assente deve subentrare un apparato che garantisca e controlli l'operato delle parti. Maggiore è la sfiducia tra individui e istituzioni e maggiore sarà la necessità di ingabbiare ogni tipo di rapporto e transazione attraverso la burocrazia. Un'altra soluzione prevedibile nelle situazioni di assenza radicale di fiducia nelle istituzioni e nelle leggi, quando ogni possibile scambio viene percepito come un'occasione per essere imbrogliati, è l'instaurarsi di una organizzazione di tipo mafioso.

La personalità mafiosa è quella che riesce a imporsi, generalmente con la violenza, riuscendo a esercitare in questo modo l'autorità sufficiente capace di instaurare un ordine, una regola.

Chi si occupa di progettazione partecipata si impegna, per definizione, quindi, in una vera e propria battaglia sia contro la burocratizzazione sia contro le organizzazioni di tipo mafioso.

L'obiettivo deve essere quello di creare e ampliare forme dialogiche di convivenza e di decisione, aiutare le istituzioni a passare da un rapporto di ascolto passivo con degli “utenti” o “clienti” a uno di ascolto attivo con delle persone.

In tal senso è opportuno sottolineare che, le esperienze di progettazione partecipata di Avventura Urbana si sono mosse su due filoni da un lato “l'apprendere dall'esperienza”, dall'altro “apprendere dall'esperienza con gli altri”.

Una distinzione che, per il già citato Forester è basata tra un modo di operare sui ruoli (il sindaco, l'urbanista, i membri del comitato di quartiere) e un modo di operare e di descrivere la propria esperienza basato su incontri “tra persone”.

Il passaggio alla valorizzazione dei rapporti e delle storie personali ha portato Avventura Urbana alla scoperta che “non è vero che ascoltare cosa hanno fatto persone concrete in situazioni contingenti non si può

arrivare a principi di intervento e di conoscenza della realtà sociale di portata più generale. Le storie di vita consentono di vedere le connessioni, di verificare ed esplorare i mondi possibili. Consentono di mettere in opera un pensiero concreto progettante per uscire dalle cornici di cui siamo parte, per cambiare i reciproci modi di connettersi ossificati”³.

Le esperienze eccellenti di progettazione partecipata, in condizioni difficili e di buon esito, non sono comunicabili adeguatamente se si prescinde da una ritrattistica delle persone e delle circostanze.

Nell'insieme delle esperienze partecipative di successo, inoltre, sono stati derivati alcuni tratti comuni:

- l'assoluta centralità dell'ascolto attivo e della gestione creativa dei conflitti;
- la ritrosia dei soggetti coinvolti nel riferire la propria esperienza, o alcuni aspetti cruciali, giudicati non seri nelle sedi ufficiali;
- le buone pratiche si imparano dalla buona osservazione di buone pratiche;

“La progettazione partecipata, pertanto, in quanto si propone di costruire *public learning*, cioè nuove forme di organizzazione, di iniziativa e decisionalità individuale e collettiva, non può eludere queste domande di carattere etico e morale: Cosa devo fare nei confronti degli altri? Come vivere? Come vivere con gli altri? Esse sono al cuore della progettazione partecipata, nel senso che essa è possibile solo se tutti hanno ben chiaro che queste sono domande di fondo alle quali, con umiltà e determinazione, si sta cercando di elaborare insieme delle risposte nuove”⁴.

Gli aspetti etici e la valutazione qualitativa delle iniziative di progettazione partecipata costituiscono una questione complessa e totalmente aperta, in quanto gli aspetti burocratici di un lavoro creativo, tendono a soffocarlo, stravolgerlo e manipolarlo. Un punto fermo è che la progettazione partecipata deve dare voce a tutti i soggetti che partecipano all'impresa. Per questo si rende necessario una serie di strumenti che consentano a tutti gli attori della vita urbana di esprimersi periodicamente.

Accanto a strumenti tradizionali come questionari, assemblee, bisognerà praticarne altri che danno più spazio all'immaginazione letteraria anche in sede valutativa. Per meglio riflettere in veste di co protagonisti del cambiamento sociale sull'esperienza passata, per meglio coprogettare il futuro.

Per molti anni si è sostenuta l'idea per la quale se il progettista fosse uscito dalla sua torre d'avorio si sarebbe sporcato, e avrebbe perso rigore e forza immaginativa.

Al contrario, i processi di consultazione della progettazione partecipata sono un'alternativa alla normale strumentazione della comunicazione pubblica, un metodo attraverso cui le persone

interagiscono, si esprimono nei confronti di un'amministrazione che si impegna nella realizzazione di progetti qualitativi.

I cittadini non si limitano a scegliere delle opzioni, ma ragionano su come funziona il proprio territorio, come viene utilizzato, cosa deve cambiare e capisce che è normale e giusto avere voce in capitolo su tutto questo.

Conoscere in tempo reale cosa si sta decidendo è essenziale per difendere i parametri di qualità e funzionalità dei servizi emersi dalla consultazione, svolgendo nei confronti dei cittadini un ruolo di trasparenza e pubblicità dei processi decisionali.

La partecipazione non è uno strumento per stabilire un elenco o un sistema di esigenze che successivamente, un progettista, deve trasformare in progetto.

La partecipazione deve confrontarsi con l'intero processo di progettare, con i processi decisionali che ne permettono la realizzazione.

La separazione tra progettazione e partecipazione comporta una perdita della capacità interpretativa dei cittadini e del progettista. Ciò che avviene durante il processo partecipativo è la costruzione di un problema, per questo all'interno della partecipazione, il progettista non può mancare.

Ci sono diversi modi per dialogare con i cittadini: o lasciandoli esprimere le loro esigenze stante una loro interpretazione di una situazione o mettendo al centro l'interpretazione e assumendo che ognuno (sia i cittadini che i tecnici) comprendano tanto meglio una situazione complessa quanti più numerosi sono i punti di vista, specialmente se contrastanti, dai quali riescono a vederla.

Questo fa un'enorme differenza perché permette di passare, come dicono gli esperti di negoziazione dei conflitti, da posizioni a interessi più generali e inventare soluzioni nuove che vadano incontro ad entrambi. Mentre sulle posizioni occorre scegliere, gli interessi più generali sono aperti a una pluralità di soluzioni.

Lo iato tra partecipazione e progetto nasce dall'assunto che i sistemi sociali siano trattabili come sistemi semplici nei quali c'è una interpretazione che vale (affidata agli esperti) e le altre sono o sbagliate o trascurabili.

I cittadini non vengono presi sul serio, ci si accontenta di comunicazioni molto superficiali, senza tener conto che loro quel quartiere lo conoscono a memoria. E spesso si sottovaluta la loro capacità di comprendere anche problemi tecnici complessi.

Per sconfiggere questo modo di pensare che acquista vigore l'affermazione di Bernardo Secchi per il quale "l'urbanistica si fa coi piedi" nel senso di andare, vedere, conoscere, ascoltare e parlare.

¹ Forester J., *The Deliberative Practitioner*, The MIT Press, Cambridge, MA 1999. Citato in Sclavi, "Avventure Urbane" Eleuthera 2002, pag 14.

² Sclavi ... cit., pag 19.

³ Forester J., *The deliberative Practitioner*, The MIT Press, Cambridge, MA 1999.

⁴ Sclavi ... cit., pag 28.

2.2.1. La dimensione partecipativa in Italia

Anche in Italia le esperienze di partecipazione sono da lungo tempo sfida di amministratori pubblici, particolarmente sensibili alle istanze di cittadinanza attiva, anzi l'inclusione dei cittadini è uno strumento con il quale raggiungere un grado di qualità ambientale e sociale in grado di facilitare processi di integrazione sociale e fornire un'alternativa alla frammentazione.

Ciò scaturisce da una nuova consapevolezza del ruolo che hanno i diversi soggetti sociali, delle loro modalità di ripensamento dei territori, facendo emergere i comportamenti e le pratiche di coloro che li abitano. Dal rapporto tra i diversi attori deriva il problema fondamentale del governo del territorio, o meglio di governance territoriale e di partecipazione.

La nascita dei processi decisionali inclusivi è una delle più importanti innovazioni introdotte all'interno delle amministrazioni pubbliche che prevedono le predette forme di programmazione negoziata. A partire dal livello municipale, sino ad arrivare a quello regionale, si assiste alla nascita di strumenti volti a favorire una sempre più ampia partecipazione dei cittadini alla presa di decisione all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Dal punto di vista strettamente normativo, il termine “partecipazione” ha poco spazio nella Costituzione Italiana.

A parte la menzione della partecipazione del popolo alla formazione di organi giudiziari (art. 102, comma 2 e 3) e un'indiretta sua considerazione nell'associazione dei cittadini in partiti (art. 49), la nozione è nominata solo nell' art. 3, comma 2 della legge fondamentale dello Stato.

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Questa non è che un'indicazione della *finalità della complessiva azione della “Repubblica”* (istituzioni e società, dunque), che comprende per implicito gli strumenti necessari per raggiungerla. Ma, quando si passa alla individuazione degli strumenti, dell'organizzazione e delle procedure, la partecipazione essa è solo suggerita nell'art. 97 ove si tratta dei principi generali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. D'altronde, sia il principio di sovranità popolare dell'art. 1 che il riconoscimento dei

diritti della persona, anche nelle formazioni sociali, la includono con pari fondatezza.

La partecipazione viene poi ripresa, intorno alla metà degli anni Settanta, nella Legge n. 278 dell'8 Aprile 1976, che regolamentava le "Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune". Una legge che non dava tanto conto di una pratica reale di democrazia diretta, quanto, piuttosto si preoccupava, con il decentramento alle circoscrizioni urbane di funzioni detenute dalle amministrazioni comunali di contenere il conflitto, evitando che esso potesse raggiungere i vertici decisionali.

E lo ritroviamo poi anche nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (D. Lgs n. 267/2000). L'articolo dedicato alla "Partecipazione popolare" afferma che:

I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto (art. 8, comma 1).

Secondo lo stesso testo lo Statuto dei comuni promuove la partecipazione sia dei cittadini dell'Unione Europea, sia degli stranieri regolarmente soggiornati (Art. 8 Comma 5).

Passando alla scala regionale è negli Statuti che si riscontra l'evocazione della partecipazione, vista la loro generale competenza sui principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'autonomia regionale.

Ad oggi esistono due casi significativi, perché hanno dimostrato di avere opportunamente legiferato in materia, e si tratta dell'Emilia Romagna e della Toscana.

Gli elementi comuni alle due normative riguardano:

- il principio della democrazia partecipativa e delle sue finalità;
- le modalità di realizzazione e di valutazione;
- i soggetti proponenti e le figure di coordinamento.

Anche sul piano comunicativo le due Regioni contengono una sezione dedicata alla partecipazione.

La Toscana, sull'home page del portale, intitola "Cittadini" la prima sezione, attraverso la quale si può accedere alla sottosezione "Diritti e cittadinanza", che a sua volta presenta una pagina dedicata alla "Partecipazione", con materiali, comunicazione di eventi e processi partecipativi, attività formative e link di approfondimento.

Del resto questa Regione ha all'attivo progetti finanziati dall'Unione europea per la promozione e il rafforzamento della partecipazione ai cittadini.

Quanto all'Emilia Romagna si presenta attiva sul piano comunicativo perché, oltre alla sezione Partecipazione nella Home page del portale, presenta un canale di e-democracy open source con l'obiettivo di informare, supportare, consultare i cittadini, dialogando con loro e consultandoli anche virtualmente, e un osservatorio della

partecipazione su base cartografica interattiva Google, finalizzato a mostrare la distribuzione delle iniziative di partecipazione sul territorio regionale, mostrando per ognuna una scheda di approfondimento costruita su segnalazione dei cittadini promotori.

2.2.2. Metodologie partecipative in Italia

Negli ultimi anni le amministrazioni locali sono invitate da più parti ad adottare metodologie e strumenti di partecipazione.

I livelli di partecipazione previsti in Italia possono essere raggruppati in tre macro aree:

- informazione e comunicazione: uffici Relazione con il Pubblico, siti internet, sistemi informativi territoriali, periodici di informazione;
- consultazione e progettazione inclusiva: punti di ascolti, interviste, forum, tavoli sociali, consulte, forum telematici, focus group, metaplan, camminate di quartiere, conferenze di servizi e accordi di programma, patti territoriali e altre forme di politiche concertate per lo sviluppo locale, piani di zona per i servizi sociali, piani dei tempi degli orari, piani strategici delle città, contratti di quartiere;
- partecipazione attiva e azioni operative condivise: giurie di cittadini, town meeting, deliberative polling, bilanci partecipativi.

Sebbene il contesto italiano sia evoluto in materia di partecipazione, per la presenza di strumenti giuridici che di metodologie e strumenti di partecipazione, sussiste ancora il problema di come attivare i complessi meccanismi di coinvolgimento dei cittadini, per la diffidenza diffusa nei confronti delle istituzioni pubbliche e per la difficoltà di assicurare una partecipazione allargata alle diverse componenti sociali.

Se è vero che le modalità *vis à vis* facilitano la conoscenza reciproca e il confronto tra le persone, tuttavia nei contesti e nelle occasioni in cui è offerta la possibilità di partecipare, il primo nodo da sciogliere resta sempre quello delle modalità e del luogo in cui si potrà prendere parte al processo partecipativo.

Gli strumenti e le metodologie di partecipazione e iterazione del processo, si sono spesso rivelate inadeguate o inaccessibili per i partecipanti o i potenziali partecipanti, determinato esclusione o pregiudizio per una partecipazione allargata ed efficace.

Ecco perché oggi, la *e-participation*, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, si configura come uno degli elementi qualificanti nel favorire processi decisionali inclusivi. Tale modalità è stata introdotta dal D. Lgs. del 20 dicembre del 2010 n. 235 al Codice dell'amministrazione digitale.

Questa norma sancisce il diritto all'uso delle tecnologie della comunicazione con le amministrazioni e quello alla partecipazione del

cittadino al procedimento amministrativo, riconoscendo, l'importanza del coinvolgimento dei cittadini nella vita politica e amministrativa.

Per migliorare la qualità e la gestione dei servizi offerti dalla P.A. occorre adottare l'approccio Web 2.0 per la comunicazione e la condivisione delle risorse online.

Le pubbliche amministrazioni, quindi, hanno come priorità il dotarsi di strumenti che facilitino la partecipazione. In particolare le iniziative di partecipazione elettronica devono essere accompagnate da specifiche azioni di inclusione allo scopo di:

- facilitare la partecipazione mediante soluzioni software e canali di comunicazione;
- ridurre il divario digitale, attraverso misure volte a favorire l'accesso alla rete Internet;
- promuovere il dialogo tra i cittadini e istituzioni a partire dalla fase di avvio della progettazione, attivando strumenti di discussione e confronto online.

A questo scopo sul web esistono forum, wiki, blog, social network, podcast e sistemi di georeferenziazione che possiedono già requisiti e potenzialità riconducibili all'interazione tra utenti, visibilità e aggregazione.

Il Geoweb, per esempio, costituito da contenuti e applicazioni geografiche e cartografiche, sta assumendo una grande rilevanza, nell'ambito dei processi partecipativi digitali, offrendo gli utenti funzionalità di coinvolgimento e contribuzione attiva alla creazione di contenuti e strumenti.

Il fenomeno di democratizzazione delle tecnologie del Geoweb 2.0 ha consentito il passaggio dalla produzione di informazione geografica su richiesta a quella collaborativa e volontaria, grazie alla diffusione di numerosi sistemi, come Google Maps, o Google Earth, per citare i più noti.

Il Geoweb di regioni, province e comuni in Italia persegue due livelli di partecipazione:

- l'informazione, con l'obiettivo di favorire l'accessibilità ai dati geografici e alle basi cartografiche ufficiali e favorire ai cittadini uno strumento di informazione;
- consultazione per la presentazione di istanze o per la denuncia di problemi territoriali.

In Italia, a titolo di esempio, si possono evocare l'“Atlante delle segnalazioni. Il paesaggio visto dagli abitanti” della Regione Puglia e l'Osservatorio della partecipazione della Regione Emilia Romagna, due sistemi cartografici collaborativi su base Google promossi a livello regionale e rivolti al monitoraggio dello stato del paesaggio e delle iniziative di partecipazione.

Gli utenti registrati possono inserire delle segnalazioni relative all'uso del paesaggio, alle buone e cattive pratiche, allegando testi e immagini.

L'utente può inserire le proprie osservazioni scegliendo tra le categorie proposte.

Nel laboratorio Cartografico Diathesis dell'Università di Bergamo, in particolare, l'utilizzo dei sistemi cartografici partecipativi, è stato studiato nell'ottica dei processi decisionali inclusivi della governance territoriale.

A tal fine è stata creata la metodologia di ricerca detta Strategia dei Sistemi Informativi Geografici Aree Protette/Azioni Partecipate (Sigap), ovvero una metodologia su base cartografica che nelle forme di mappatura collettiva trova un sistema idoneo a svelare competenze, saperi e logiche locali, legate all'uso e al senso dei luoghi. Al contempo rendere operativi tre livelli di partecipazione: l'informazione, la consultazione e la progettazione inclusiva e la partecipazione attiva.

La fase dell'informazione prevede una conoscenza di base sul contesto indagato e l'identificazione degli attori, e la raccolta di dati di base, al fine di realizzare sistemi cartografici digitali su base Gis (carte di conoscenza).

La seconda fase prevede la modellizzazione dei dati raccolti, la loro aggregazione e interpretazione per procedere a una progettazione territoriale nel segno della governance attraverso carte di intervento.

La terza fase, quello della partecipazione attiva, ha l'obiettivo di creare delle proposte operative di partecipazione mediante una cartografia che facilita l'intervento diretto delle comunità locali nella presa di decisione (con le carte di contratto).

Poi esiste una quarta fase che prevede la capitalizzazione dei dati raccolti nelle fasi precedenti, visualizzabili mediante elaborazioni cartografiche interattive e multimediali sul web e utili sia per la progettazione territoriale, che per il trasferimento tecnologico e la diffusione della conoscenza e dunque per scopi educativi (multimap).

Nelle aree urbane, questa metodologia, spendibile sia nelle indagini volte a comprendere l'uso degli spazi da parte della comunità locale, sia in quelle indirizzate sul cambiamento in funzione dei luoghi, generato dalla presenza delle comunità straniere.

L'obiettivo è stato quello di elaborare un sistema cartografico di conoscenza, in grado di facilitare la comunicazione tra individui che vivono nello stesso quartiere e che desiderano valutare le eventuali problematiche presenti e trovare le soluzioni da proporre all'amministrazione di zona e comunale.

Quanto, invece, al piano strategico, lo strumento per la costruzione di una visione comune ad un ampio numero di attori e per la definizione di linee di fondo per lo sviluppo di un ambito territoriale, questo ha in Italia una tradizione recente. Esso è strutturalmente connesso alla presenza di processi partecipativi, avendo un carattere volontario può cioè essere scelto da un'amministrazione, senza alcun specifico riferimento legislativo.

Le sue indicazioni, al pari, non impongono al territorio prescrizioni vincolanti, come i piani regolatori. Quindi la sua efficacia dipende in larga misura dalla capacità di proporre linee di indirizzo condivise da un'ampia gamma di soggetti capaci di prendere delle iniziative autonomamente. Il limite del piano strategico è quello di una scarsa condivisione o superficialità, quindi è impensabile che si possa coinvolgere un numero adeguato di stakeholder (ovvero di tutti gli attori, anche quelli definiti deboli), perché si costituiscano parte attiva nell'individuazione delle strategie e nella loro traduzione in linee operative.

Alcuni limiti all'effettivo coinvolgimento degli attori sociali sono da rinvenire nelle posizioni maturate dalle istituzioni, dagli stakeholder più influenti, come i grandi operatori economici, dei cittadini comuni e quelli organizzati in associazioni di volontariato e di altra natura.

Generalmente la proposta di un piano strategico parte da una pubblica amministrazione, o meglio da un singolo soggetto politico o istituzionale, implica investimenti finanziari, impegni del personale dipendente e sforzo di coordinamento con altri settori della propria istituzione e con altre istituzioni di pari o di diverso livello. Un compito lontano dalla cultura amministrativa prevalente in Italia, basata sulla distinzione settoriale delle competenze.

L'elevato impegno per la costruzione del Piano può rappresentare un elemento scoraggiante, anche per gli attori economici più importanti, ostacolati sia dall'assenza di una posta in gioco immediatamente rilevante per i loro interessi e le loro strategie, sia dal fatto di potere comunque contare su una influenza nelle decisioni pubbliche, indipendente dal confronto nelle fasi di stesura del Piano.

Altro elemento negativo potrebbe essere rappresentato dal carattere astratto di questa pianificazione e la dimensione, spesso di area vasta, che i piani assumono. Al contrario, le scelte operative sui progetti specifici e che riguardano il campo di interesse dei partecipanti, spesso trovano una vasta eco nell'opinione pubblica.

A fronte di tutto ciò è chiaro che il piano strategico può coinvolgere un numero veramente elevato di stakeholder solo se c'è la forte volontà politica dell'ente proponente e un impegno prolungato da parte dello stesso, perché si ritiene che il processo pianificatore sia una risposta efficace a un problema centrale di una città, di un territorio. E l'ente riesce a creare un nucleo di fattori sociali disponibili ad avviare il percorso, e su di esso canalizza una quantità adeguata di risorse, quasi interamente pubbliche.

Oltre a ciò si rendono necessari dei consulenti qualificati e motivati in grado di elaborare le idee di base, di favorire la comunicazione e l'allargamento del dibattito.

Il fine ultimo del piano strategico potrebbe essere anche quello di imprimere un coordinamento effettivo alle politiche operative di una o più amministrazioni di pari o di diverso livello. Affinché questo sia

raggiunto occorrerebbe che le indicazioni strategiche del piano, fossero volontariamente assunte come criteri guida da una pluralità di attori, per un periodo di tempo sufficientemente ampio da consentire una verifica della validità delle indicazioni stesse, a prescindere all'avvicendamento degli amministratori e delle coalizioni di governo.

La partecipazione adottata nella costituzione dei piani strategici è stata per lo più di carattere restrittivo con un allargamento del dibattito in direzione degli stakeholder più influenti del territorio e a loro volta diversificati in base alle peculiarità del contesto: istituzioni, imprese di servizi pubblici, operatori economici, sindacati, università, banche, organizzazioni del terzo settore.

Gli strumenti adottati per stimolare la partecipazione non hanno avuto un carattere innovativo, ma si sono affidati a metodi consolidati quali incontri pubblici, momenti di consultazione, tavoli tematici e hanno avuto luogo nella fase di costruzione del Piano, diradandosi nella fase di gestione.

Solo in contesti non metropolitani, l'allargamento della partecipazione a settori ampi della cittadinanza è apparsa più agevole.

I piani metropolitani, invece, hanno puntato soprattutto sulla presenza di operatori qualificati e in grado di interloquire con le istituzioni.

Il Piano, visto quindi, come un mezzo per la formazione di una rete di attori influenti capaci di esprimere una governance territoriale attraverso processi di cooperazione e creazione di partnership su questioni di rilevante interesse per il modello di sviluppo socioeconomico e spaziale di un'area.

In alcuni casi, la pianificazione strategica è intesa come un modo per creare nei fatti una collaborazione tra le amministrazioni pubbliche a scala metropolitana, superando quei contrasti che rendono inefficace la definizione di un'entità istituzionale di tale livello.

I piani, dunque, come occasioni per formare coalizioni, anzi il loro sviluppo è l'effetto della presenza di una o più coalizioni contrassegnate da visioni analoghe o compatibili, del futuro di un'area ed interessate a rafforzare tale progetto, dandogli una particolare visibilità.

Per quanto riguarda gli strumenti partecipativi, tutto si definisce sulla base della diagnosi elaborata da un gruppo più o meno ampio di esperti e le proposte emergenti da un insieme di tavoli di lavoro.

Tutto il resto è un'attività di comunicazione che ha il mero tentativo di coinvolgere nella elaborazione del Piano gruppi sociali deboli o cittadini non organizzati.

Il Piano resta un'occasione di confronto reciproco tra le istituzioni, cercando di rendere visibili le proposte rilevanti per i cittadini. La preoccupazione non è tanto nel coinvolgimento di specifiche élite, quando nel costringerle a impegnarsi in modo effettivo nello sviluppo di un'area, dichiarando le proprie opzioni ed essendo disponibile a una negoziazione palese.

2.2.3. La Carta della partecipazione in Italia promossa dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Nel mese di dicembre del 2014 a Roma è stata presentata la Carta della Partecipazione, promossa dalla Commissione “Governance e Diritti dei cittadini” dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU).

L'iniziativa ha coinvolto l'Associazione Italiana per la Partecipazione Pubblica (AIP2), l'Associazione Internazionale dei Facilitatori (IAF) per un documento sottoscritto anche da Italia Nostra, Cittadinanzattiva e Città Civili. L'obiettivo è stato quello di promuovere il testo presso il Senato, all'ANCI e al Coordinamento di Agende 21 nei primi mesi del 2015.

L'iniziativa è nata al fine di interpretare i bisogni dei cittadini e di far sì che la società civile fosse dotata di strumenti per mobilitare l'energia e l'intelligenza collettiva. Lo scopo della Carta è quello di accrescere la cultura della partecipazione dei cittadini alle decisioni e sviluppare linguaggi e valori comuni. Tra gli obiettivi dei promotori, la creazione di una Rete della partecipazione tra soggetti operativi in ambito locale e nazionale, anche tramite lo scambio di informazioni e realizzazione di buone pratiche.

La Carta è elaborata in dieci principi che si ispirano a una partecipazione dei cittadini effettiva e di qualità, partendo dal bisogno di definire in modo condiviso l'oggetto della partecipazione. Tra i criteri previsti il principio dell'informazione comprensibile e a disposizione di tutti, quello dell'equità che valorizzi tutte le opinioni espresse, l'armonia affinché il processo giunga a un accordo nei suoi contenuti e di valutazione, affinché la partecipazione sia valutata con una metodologia adeguata e i cui risultati siano pubblici.

È indispensabile che gli esiti dei processi partecipativi siano riconosciuti dalle istituzioni competenti come parti integranti dei procedimenti di formazione delle scelte pubbliche e siano tradotti in provvedimenti normativi e amministrativi o in pratiche di cittadinanza attiva condivise. La Carta della Partecipazione è stata pensata in modalità open source e sarà periodicamente aggiornata. Coloro che adotteranno questo documento si impegneranno a rispettarne i principi e a diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica: cittadini e loro rappresentanti; esponenti del mondo della scuola e della ricerca; funzionari e rappresentanti delle amministrazioni pubbliche; consulenti e professionisti che operano nel settore; esponenti di organizzazioni.

La Carta della Partecipazione - 5 - dicembre 2014 - INU
1. Principio di cooperazione. Un processo partecipativo coinvolge positivamente le attività di singoli, gruppi e istituzioni (pubblico e privato), verso il bene comune, promuovendo la cooperazione fra le parti, favorendo un senso condiviso e generando una pluralità di valori e di capitale sociale per tutti membri della società.
2. Principio di fiducia. Un processo partecipativo crea relazioni eque e sincere tra i partecipanti promuovendo un clima di fiducia, di rispetto degli impegni presi e delle regole condivise con i facilitatori, i partecipanti e i decisori. Per mantenere la fiducia è importante che gli esiti del processo partecipativo siano utilizzati.
3. Principio di informazione. Un processo partecipativo mette a disposizione di tutti i partecipanti, in forma semplice, trasparente, comprensibile e accessibile con facilità, ogni informazione rilevante ai fini della comprensione e valutazione della questione in oggetto. La comunità interessata viene tempestivamente informata del processo, dei suoi obiettivi e degli esiti via via ottenuti.
4. Principio di inclusione. Un processo partecipativo si basa sull'ascolto attivo e pone attenzione all'inclusione di qualsiasi individuo, singolo o in gruppo che abbia un interesse all'esito del processo decisionale al di là degli stati sociali, di istruzione, di genere, di età e di salute. Un processo partecipativo supera il coinvolgimento dei soli stakeholder e rispetta la cultura, i diritti, l'autonomia e la dignità dei partecipanti.
5. Principio di efficacia. Le opinioni e i saperi dei cittadini migliorano la qualità delle scelte pubbliche, coinvolgendo i partecipanti nell'analisi delle problematiche, nella soluzione di problemi, nell'assunzione di decisioni e nella loro realizzazione. Attivare percorsi di partecipazione su questioni irrilevanti è irrispettoso e controproducente.
6. Principio di interazione costruttiva. Un processo partecipativo non si riduce a una sommatoria di opinioni personali o al conteggio di singole preferenze, ma fa invece uso di metodologie che promuovono e facilitano il dialogo, al fine di individuare scelte condivise o costruire progetti e accordi, con tempi e modalità adeguate.
7. Principio di equità. Chi progetta, organizza e gestisce un processo o un evento partecipativo si mantiene neutrale rispetto al merito delle questioni e assicura la valorizzazione di tutte le opinioni, comprese quelle minoritarie, evidenziando gli interessi e gli impatti in gioco.
8. Principio di armonia (o riconciliazione). Un processo partecipativo mette in campo attività e strategie tese a raggiungere un accordo sul processo e sui suoi contenuti, evitando di polarizzare le posizioni o incrementare e sfruttare divisioni all'interno di una comunità.
9. Principio del render conto. Un processo partecipativo in ogni fase rende pubblici i suoi risultati e argomenta pubblicamente con trasparenza le scelte di accoglimento o non accoglimento delle proposte emerse, favorendo la presa di decisioni e riconoscendo il valore aggiunto della partecipazione.
10. Principio di valutazione. I processi partecipativi devono essere valutati con adeguate metodologie, coinvolgendo anche i partecipanti e gli altri attori interessati. I risultati devono essere resi pubblici e comprensibili.

2.3. Pratiche

2.3.1. L'Advocacy Planning e il Community Architecture Movement

L'urbanistica, e più specificamente le pratiche di pianificazione tradizionale, nel corso del tempo e delle storie dei paesi occidentali, hanno subito dei cambiamenti sulla scia di nuovi modelli culturali e sociali. Con il risultato che all'interno degli iter procedurali standard hanno trovato spazio momenti partecipativi, concertativi e negoziali capaci, insomma, di promuovere il legame tra governo e tessuto sociale.

Nell'ambito della pianificazione partecipata l'aspetto pragmatico e creativo è fortemente legato allo scenario territoriale e sociale in cui si opera, al punto che è possibile individuare una struttura metodologica comune, nonostante il mutare dei luoghi, e come tale trasferibile a contesti e situazioni differenti.

Essa prevede¹:

- la definizione del contesto di partenza (sia dal punto di vista fisico che sociale) e delle problematiche che si vogliono approfondire e risolvere;
- l'individuazione e l'organizzazione delle risorse disponibili e degli eventuali partner e sponsor disposti a collaborare;
- l'identificazione dei principali attori (sociali, economici, politici) mobilitati attorno ai diversi problemi;
- la definizione degli ambiti di competenza e di responsabilità dell'attore pubblico e degli altri attori coinvolti nel processo di pianificazione;
- l'individuazione di obiettivi che siano "realisticamente raggiungibili" e dei "tempi necessari" al conseguimento di tale scopo;
- la "scelta di strategie e metodi" che coinvolgano i cittadini e forniscano loro gli strumenti culturali e tecnici necessari per una partecipazione consapevole;
- la strutturazione del "percorso partecipativo: fasi di lavoro e relative tecniche, risorse, attori, sede e attrezzature";
- l'adattamento del processo in itinere, in base alle alternative valutate, alle soluzioni ipotizzate, ai conflitti individuati, agli interessi in gioco, ecc. e la verifica dell'efficacia degli strumenti utilizzati;
- la divulgazione "dei risultati ottenuti".

Gli aspetti più squisitamente sociali e derivati da saperi non tecnici, rendono possibile un'affiliazione dei processi partecipativi con alcune esperienze istituzionalizzate sia in ambito politico che urbanistico note come il Community Architecture inglese e l'Advocacy planning americano. Entrambi mossi dalla volontà di affermare che il concetto di “ampliamento della democrazia fosse la risposta più netta alla debolezza di alcuni soggetti sociali”².

Questo avvenne nel momento in cui si prese consapevolezza che la supremazia delle conoscenze tecniche, che in un primo momento sembravano poter rappresentare efficacemente i bisogni delle comunità e ridare ordine al tessuto sociale e fisico del territorio, di fatto non aiutavano a risolvere le problematiche sul campo, nate spesso a seguito di “circostanze casuali e difficilmente prevedibili”³.

Un gap tra teoria e prassi, teorizzato da Luigi Bobbio nel 1996, che dà ragione della nascita dei movimenti alternativi nella concezione della pianificazione, nel mondo anglosassone tra anni '60 e '70. In questi anni, il tema della partecipazione dei cittadini nella costruzione delle politiche territoriali acquisì progressivamente risalto all'interno del dibattito urbanistico dando origine a “nuove visioni scientifiche e tecnologiche più fondate su conoscenze plurali”⁴ che si tradussero nell'*Advocacy planning* e nel *Community design* statunitense, nella *Community architecture* inglese, e nelle forme di partecipazione istituzionalizzata europee, che in Italia portarono al decentramento amministrativo.

Le politiche sociali messe in atto dal Governo americano a cavallo tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso, volte a diminuire la povertà e il degrado urbano, fecero emergere un ritardo nello studio e nella comprensione dei problemi e l'inadeguatezza delle soluzioni proposte dai governanti. Al punto che le idee messe sul campo evidenziavano incapacità non solo nel migliorare il degrado, ma anche la tendenza all'acuirsi del disagio.

Crollava la fiducia nella scienza e nella tecnica quali strumenti in grado di affrontare le problematiche politiche, sociali, economiche e geografiche contemporanee.

Ciò influiva anche sulla pianificazione, naturalmente portata a raggiungere degli obiettivi socialmente desiderabili e ad agire nell'interesse della collettività.

Nel momento in cui, negli Stati Uniti, emergevano, diverse categorie sociali, portatrici di valori ed esigenze in contrasto tra loro, dato anche il contesto sociale e storico di riferimento, il sociologo americano Paul Davidoff nel 1965 propose un modello di pianificazione alternativo a quello razional comprensivo, in grado di realizzare finalmente una “democrazia giusta e illuminata”, e capace di tutelare “il benessere generale e quello delle minoranze”, attraverso una vasta partecipazione pubblica che desse luogo ad un serio dibattito politico

su come dovessero essere indirizzati gli interventi governativi in campo sociale ed urbano.

In sostanza, l'*advocacy planning* prevedeva che ai soggetti tradizionalmente esclusi dal processo decisionale, e in modo particolare ai poveri, fosse conferita la possibilità di esprimere in forma ufficiale il loro dissenso nei confronti del piano redatto dall'amministrazione, proponendo delle proprie ipotesi progettuali formulate grazie all'aiuto e alla supervisione di "tecnici di parte" (*advocacy-planner*) che, svolgendo un ruolo simile a quello degli avvocati, difendessero gli interessi dei loro clienti, aiutandoli ad approfondire ed esplicitare la loro visione, ma limitando l'azione all'aspetto prettamente tecnico: stesura del piano e adempimento di tutte le operazioni inerenti al processo di pianificazione.

Questa figura esterna si rendeva necessaria in quanto nell'ordinamento giuridico - istituzionale americano il potere pubblico di pianificazione si limita a prescrivere o talvolta ad orientare i cittadini, motivo per cui si rese necessario individuare un professionista in grado di tutelare gli interessi delle fasce sociali più deboli.

Il planner, non potendo prefigurare tutte le possibili soluzioni o tutte le ipotesi di intervento volte a favorire le compagini sociali destinatarie dell'intervento di pianificazione, sarebbe stato incentivato a migliorare la qualità del suo prodotto progettuale, ora in competizione con quello di altri attori, con la presentazione di una progettualità alternativa.

Il metodo cambiava anche le strategie dell'amministrazione che era chiamata a individuare tra le proposte le metodologie più adeguate, gli obiettivi maggiormente condivisi, attraverso la concertazione e superando la tradizionale fase della risoluzione dei problemi.

D'altra parte i cittadini, lungi dal collocarsi in una "statio" critica fine a se stessa e poco propositiva, agivano criticamente e razionalmente, migliorando le soluzioni sul campo.

L'*Advocacy planning* fu promossa e messa in pratica da un piccolo gruppo di architetti che nel 1963, diedero vita all'"Architectural Renewal Committee di Harlem" – "il primo centro autodefinitosi di *community design*" – nel tentativo di ostacolare la costruzione di una autostrada a Manhattan.

L'*Advocacy* e il pluralismo nella pianificazione apparvero nel *Journal of the American Institute of Planners* nel 1965. In questo articolo, Davidoff individuava nei suoi punti principali l'idea che "il pianificatore non è soltanto chiamato a dare delle valutazioni tecniche neutrali. Al contrario le sue valutazioni costituivano tutto il processo di pianificazione. I pianificatori urbani non dovevano soltanto tenere conto soltanto di un singolo piano rappresentativo dell'interesse pubblico, ma piuttosto di uno che rappresentasse e patrocinasse il progetto di un gruppo diffuso di interessi, specialmente quelli delle minoranze. Alla base c'era la volontà di incoraggiare i cittadini a proporre le loro idee, le scelte politiche e le azioni future. Anche

perché i programmi di partecipazione cittadina di solito portano alla reazione rispetto ai programmi e ai progetti ufficiali. Gli stessi dovrebbero giustamente coinvolgere i cittadini che vivono le periferie e le associazioni che finiscono poi per generazioni di protesta pubblica contro i progetti stessi”⁵.

Per Davidoff, quindi l'*Advocacy* diventava uno strumento per evidenziare le problematiche sociali e consentire ai soggetti esclusi dal processo decisionale di esprimere la propria opinione nelle forme ufficiali (quindi anche il dissenso nei confronti dell'operato dell'amministrazione) attraverso delle figure specializzate capaci di difendere le ragioni e gli interessi degli utenti e soprattutto di esprimere le loro esigenze in termini tecnico - professionali.

L'obiettivo era quello di adottare delle trasformazioni urbane che portassero il tecnico a operare affrontando e risolvendo problemi sociali, politici ed economici del contesto.

L'*Advocacy planning* ebbe un corrispettivo pratico, come già osservato, nell' "Architectural Renewl Committee in Harlem".

Innestato su una base fortemente ideologica, con il *Community Design*, la pratica professionale si allargava a comprendere non solo l'aspetto meramente fisico, ma anche quello morale e politico, con la consapevolezza che tutti i cittadini avessero il diritto di intervenire, o quantomeno di essere rappresentanti, nelle decisioni che li riguardavano. Rispettando questo principio, il Community Design offriva "servizi architettonici e urbanistici ai quartieri o ai gruppi locali a basso reddito" che volevano opporsi, ad esempio, a progetti di sviluppo che riguardassero o avessero ripercussioni sull'ambiente in cui vivevano. Tuttavia, la fase puramente idealista resistette solo due decenni, poi i mutamenti economici e politici, il riscontro con la realtà, "un nuovo modo di vedere le iniziative di base, la proprietà collettiva e lo sviluppo economico", fecero sì che "l'interesse dei *community designers*" si spostasse "dal politico al pratico, e dal processo al prodotto", conservando però quei valori di giustizia e di equità che la caratterizzavano”⁶.

Negli anni 60 e 70, il ruolo dei centri di *Community Design* era quello di fornire consulenze generiche di pianificazione e progettazione gratuite, grazie all'interesse e all'impegno delle università e di quei professionisti che si mettevano al servizio delle comunità più povere. I *Community Design* erano finanziati dai programmi governativi e non era raro che i progettisti si scontrassero con le comunità che li accusavano di essere manipolatori, piuttosto che difensori dei loro interessi. Occorrerà attendere la fine degli anni '70 in un clima sempre più conservatore, diminuiti i finanziamenti pubblici, per il Community Design, per abbandonare l'iniziale idealismo e orientarsi verso le reali esigenze locali e sociali, cercando di comprendere le istanze dei committenti e trovare soluzioni maggiormente adeguate. È negli anni '80 che i nuovi *Community design centers* si confrontano con le

organizzazioni di quartiere, disposte a pagare le consulenze urbanistiche e architettoniche, pur di avere un team di esperti in grado di risolvere problemi locali specifici. Sebbene il nuovo approccio, non sia riuscito nell'intento di cambiare il sistema è innegabile che abbia favorito la consapevolezza degli abitanti nei confronti del territorio in cui si vive, rendendoli più fiduciosi nei confronti delle proprie capacità progettuali e interpretative.

La ricerca di nuovi modelli di pianificazione che suppliscano all'inefficienza di un approccio metodologico di stampo funzionalista, responsabile di aver configurato città settoriali, frammentate, sempre più estranee ai suoi abitanti, e in grado di attivare o recuperare un rapporto di dialogo e interazione tra progettista e utenti finali della città e dei suoi edifici, non è prerogativa unica degli Stati Uniti: in Gran Bretagna, sull'onda di questa tendenza riformatrice, nasce la *Community Architecture*.

La *Community Architecture* inglese, invece, più che da problematiche di natura sociale, nacque dalla volontà di giungere a una riduzione dello spreco delle risorse pubbliche nei processi di pianificazione. Mettendo in discussione la separazione tra tecnico competente, provider e soggetto che avrebbe usufruito dell'opera.

Fu il progetto di riqualificazione urbana a Macclesfield, per le aree presso la "Black Road" che nacque il "Community Architecture Movement", quando l'architetto Hackney si interessò all'esproprio della propria casa, perché ricadente in un quartiere ai margini della città attinente all'area di riqualificazione, diventando il portavoce della comunità e istituzionalizzando un organismo di quartiere. Cercando non solo di salvare gli edifici dalla demolizione, ma di far rispettare le necessità individuali, lavorando a tempo pieno come tecnico professionista e avvocato.

Con una forma di comunicazione ben strutturata, costituita da articoli sulla stampa e da un documento nel quale riusciva a dimostrare che era possibile recuperare il quartiere senza demolirlo, analizzando anche la condizione strutturale degli edifici, riuscì a mettere in crisi le decisioni dell'amministrazione e sostenere la tesi che il quartiere poteva essere migliorato con l'aiuto reciproco della comunità. Furono, quindi, i residenti a ristrutturare il quartiere, affidandosi alle imprese specializzate solo per interventi specifici. L'azione di Hackney (e quella della Community Architecture), dimostrò che era effettivamente possibile basarsi su un sistema decisionale democratico che aveva, per altro garantito, benefici sia in termini sociali che economici.

Questo movimento, come afferma Balducci⁷, si sviluppò negli anni '60 anche attorno al lavoro di John Turner nel tentativo di superare "l'inadeguatezza dei progetti prodotti da una cultura architettonica sostanzialmente autoreferenziale". Nei confronti di un'architettura auto contemplativa, incapace di esprimere i bisogni degli abitanti, che si chiude sostanzialmente, in un linguaggio tecnico di casta, che per

logica esclude chi non fa parte del sistema, la *Community Architecture* affermava la necessità di rimettere in discussione le ragioni e le origini della separazione tra progettista, *provider*, ed utilizzatore di un manufatto”, perché solo così si poteva ridurre il cattivo utilizzo delle risorse, e raggiungere risultati più efficaci. In Inghilterra, anche dal punto di vista normativo, l’istanza della partecipazione pubblica in ambito urbanistico iniziava a raccogliere ampi consensi nella seconda metà degli anni 60, quando, con l’introduzione del *Welfare State*, “l’inevitabile diffondersi delle mega-istituzioni, il conseguente sorgere di nuovi centri di potere a livello nazionale e locale”, fece avvertire maggiormente “l’emarginazione del cittadino singolo” e si iniziò a reclamare una nuova pratica democratica che riducesse “la distanza tra i detentori e i destinatari del potere”. Risale, infatti, al 1969 il “Rapporto della Commissione sulla partecipazione pubblica nell’urbanistica, presieduta dal Ministro Skeffington, [che] forniva agli enti locali di pianificazione uno schema formale di riferimento e di guida per l’attuazione dell’esperienza partecipativa”. In particolare, stabiliva che “nella fase preparatoria di un piano di struttura o di un piano locale”, l’ente dovesse adempiere ad “alcuni obblighi statutari connessi con la pubblicità e con la partecipazione” quali la pubblicazione di un rapporto sull’indagine preliminare condotta nell’area di pianificazione, l’avvio di fasi di consultazione con altri enti interessati; rendere pubbliche, in forma adeguata, le questioni che propone di introdurre nel piano; consentire al pubblico l’opportunità di presentare, entro un periodo minimo di sei settimane, esposti (*representations*) in merito a tali questioni; prendere in esame questi esposti prima che fosse terminata la redazione del piano e rendere noto, motivatamente, il loro accoglimento o meno. Nell’ambito del piano locale, si sottolineava la necessità di incoraggiare, in via prioritaria, la partecipazione di tre categorie di persone: gli abitanti dell’area di pianificazione, i probabili utenti della stessa area e, con palesi intenti di difesa della proprietà privata, coloro che avessero in essa uno speciale interesse”⁸.

¹ Argento R. Potrandolfi P. “*Legislazione urbanistica regionale e pianificazione partecipata*”, in “*Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio*”, Dossier allegato al n. 182 di Urbanistica Informazioni, Sezione III, 2002.

² Bellaviti P. “*Una mappa delle nuove esperienze italiane: origini, autori, metodi e tecniche*”, in *Urbanistica*, n. 103, 1995, pag. 92.

³ Bobbio L. “*La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*”, Angeli Editore, Milano 1996.

⁴ Borri D. “*Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa e comunicativa*”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 170, 2000, pag. 5.

⁵ Angotti Tom in “*Advocacy and Community Planning: Past, present and future*”, 2007, reperibile al link www.plannersnetwork.org. (Traduzione personale).

⁶ Comerio M. “*Il community design oggi*”, in *Spazio e società*, n.31/32, 1985, pag. 95.

⁷ Balducci A. “*L’urbanistica partecipata*” in *DST rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del DST del Politecnico di Milano* n. 2, 1996, pagg. 18 - 19.

⁸ Elia G.F. “*La partecipazione pubblica nell’urbanistica britannica*”, in *La partecipazione tradita*, Sugarco Edizioni 1977, pagg. 126-133.

2.3.2. L'Advocacy tra presente e passato

C'è chi, invece, come scrive Angotti ritiene che le esperienze statunitensi siano ancora attuali.

Per molti oggi, l'Advocacy planning - sostiene Angotti - è una nozione antiquata e datata, il prodotto di un'era passata. Per altri, invece, la critica mossa da Davidoff alla pianificazione convenzionale e il suo rigetto delle minoranze e delle mediocrità è ancora attuale. Oggi, infatti, il concetto più neutrale di “*community planning*” ha soppiantato l'Advocacy, ma questa rimane ancora alla base di tutte le pianificazioni partecipate attuali. È rilevante perché permette di distinguere tra le pianificazioni partecipate e la pianificazione generica e perché le idee di Davidoff ebbero profonde implicazioni nella pratica di pianificazione negli anni successivi.

Le basi dell'Advocacy partivano dallo sforzo di difendere le comunità dalla distruzione basata su schemi di riqualificazione urbana ortodossa. Essa era basata sulla conoscenza del ricco e contraddittorio strato umano e sociale che era l'essenza delle comunità, relazioni che costituiscono l'identità delle città e delle periferie, non il territorio in senso stretto. L'Advocacy planning, fu un'innovazione degli anni '60, una diretta conseguenza del coinvolgimento dei pianificatori nei movimenti per i diritti civili, gli sforzi contro il dislocamento delle comunità a basso reddito da parte dei programmi di riqualificazione urbana federali. Ciò scaturì e fu nutrito anche dalle opportunità di innovazione offerte dalla guerra alla povertà che includeva anche Programmi di Modelli di città. Le teorie dell'Advocacy scaturivano non semplicemente dall'idea di Davidoff, ma dalle molteplici attività delle comunità di attivisti e di professionisti intenzionati a rimediare all'oppressione razziale e di classe. Permise il confronto tra i professionisti della pianificazione e a malapena si focalizzò sull'aspetto fisico delle città, esaminò la distruzione dei bassifondi da parte della riqualificazione urbana supportata da importanti interessi immobiliari e fu un'associazione in maggior parte costituita da bianchi che sostenevano per loro stessi una posizione di superiorità tecnica al di sopra delle comunità in opposizione. Mentre l'Advocacy fu una ricetta importante per i pianificatori urbani, la teoria, applicata a tutte le professioni e alle discipline che si confrontano con la politica e i problemi etici, trovò fondamento nella pratica di lavoro sociale, di salute pubblica di pubblica amministrazione e in tutte le scienze che hanno a che fare con le politiche urbane. Ancora oggi, le commissioni di pianificazione create come presupposto di gruppi di azioni neutrali

nell'interesse pubblico, non sono elette e sono troppo spesso irrilevanti. Non c'è scampo dalla realtà che la politica è il cuore della pianificazione e le commissioni di pianificazione sono politiche.

Per tali ragioni e anche per il fatto che la pianificazione urbana è storicamente collegata con il territorio, che deforma le sue qualità sulla base degli usi fatti dagli abitanti, era necessario per Davidoff che le professionalità giocassero ruoli importanti non solo sul piano della pianificazione territoriale, ma anche sulle ragioni economiche e sociali. La pratica della pianificazione collettiva richiedeva, insomma, pianificatori capaci di confrontarsi con le politiche sociali. Le teorie di Davidoff furono messe in pratica. Lui stesso fondò il Suburban Action Institute, che sfidò le leggi urbanistiche esclusive nei sobborghi. Fu membro dei *Planners for equal Opportunity*, la prima organizzazione nazionale di *Advocacy planners*.

Nel 1975 i *Planners for equal opportunity* diedero vita al *Planners Network* e al giornale *Progressive Planning*.

L'*Advocacy* ebbe forti radici nella città di New York e questo perché la città era uno dei più accaniti contesti urbani e luogo del conflitto per i diritti civili e contro la dislocazione. Davidoff, nel suo articolo del 1965 riferisce del "The alternate Plan for Cooper Square" che fu completato nel 1961 in diretta risposta e opposizione alle proposte di Robert Moses per sradicare undici blocchi in Lower East Side. Il Progetto Cooper Square, guidato da Walter Thabit, fu il primo progetto collettivo nella città, che in 45 anni portò a una fenomenale riqualificazione dell'area, con un inaspettato 60% di unità abitative per comunità a basso reddito. Cooper Square fondò anche il primo territorio comunitario in città. A distanza di una trentina d'anni, nel 2001 - spiega ancora Angotti - fu lanciata la campagna per la pianificazione comunitaria, basata sui principi di Davidoff. Al punto che esistono attualmente, più di settanta progetti comunitari nella città, molti dei quali realizzati da cittadini, non da tecnici. Molti dei piani sono maturati da proteste contro i progetti ufficiali che erano proposti nell'interesse pubblico e introducevano istanze economico - sociali nel cuore dei processi pianificatori, mentre i piani ufficiali si disconoscevano.

L'*Advocacy Planning* non dovette rimanere un concetto invariato dal 1960. Nonostante i movimenti sui diritti civili, ebbe un declino, e il conflitto bianchi - neri fu complicato da una nuova varietà di divisione etnica e di identità. Durante gli anni di Reagan ('80 - '89), ad esempio, il presidente diede vita a politiche pubbliche per realizzare l'eguaglianza razziale ed eguali opportunità economiche. Sotto Reagan, azioni positive diventarono contro discriminazioni, l'assistenza pubblica fu ridotta anche se i tagli alle tasse e ai sussidi continuarono a scorrere per i ricchi. Col collasso del fronte socialista il neoliberismo divenne la nuova religione e il motto di Margaret Thatcher "non c'è alternativa" fu assorbito da molti, inclusi gli

attivisti e i professionisti. Le guerre all'estero continue, definite contro il terrorismo, dirottano risorse necessarie, invece, a risolvere problemi urbani. Nuovi movimenti sociali, tuttavia, nacquero dal 1970 e dimostrarono come fosse possibile “un altro mondo”, per coniare un'espressione del World Social Forum. Negli USA molti pianificatori iniziarono a lavorare in agenzie pubbliche e divennero attivisti dall'interno. Norman Krumholz popolarizzò, ad esempio, il termine *pianificazione equale* basata sulla sua pratica di direttore del progetto presso la città di Cleveland, sotto il sindaco Carl Stokes, il primo sindaco afro americano della storia degli Usa. Anche il femminismo ebbe un profondo impatto sulla pianificazione, scoprendo i differenti e molteplici progetti di donne che avevano modellato città e periferie. L'espressione “Rendere visibile l'invisibile” di Leonie Sandercock's è una di queste testimonianze, insieme a Janet Jacobs che produsse la critica classica alla pianificazione territoriale *“La vita e la morte delle grandi città americane”*. Queste esperienze furono il frutto di ciò che oggi è definita pianificazione partecipata, che maturano dai punti chiave con i quali partì l'*Advocacy planning* a partire dall'opposizione alle condizioni che producono ineguaglianza di razza e di classe. Senza questo l'*Advocacy* sarebbe stato solo un appello conservatore al pluralismo. Un appello in cui ciascuno fosse chiamato a svolgere il proprio dovere e senza sfida le relazioni esistenti del potere economico e politico. Seduto nel suo bozzolo tecnico - neutrale e lasciando che il mondo andasse avanti. Non è una coincidenza che uno dei nuovi corroboranti motivi della progressiva pianificazione negli Usa e nel paese sia il movimento di giustizia ambientale. C'è coincidenza perché la giustizia ambientale porta insieme ancora una volta gli interessi tra l'ambiente fisico e l'impegno per la giustizia sociale. Non ci sarebbero movimenti di giustizia ambientale se le tradizionali organizzazioni ambientali non avessero incorporato la giustizia sociale nelle loro missioni, così come non ci sarebbero pianificatori progressisti se la classe dirigente non fosse diventata sostenitrice della giustizia sociale. Come i pianificatori, i principali gruppi ambientalisti affrontano i problemi ambientali nel pubblico interesse. Le ultime generazioni di pianificazioni a New York - continua Angotti - nascono da campagne di giustizia ambientale, inclusi i progetti per Williamsburg, Greenpoint, Red Hook and Sunset Park, tutti a Brooklyn. La pianificazione per la giustizia ambientale riunisce l'ultima generazione dei *Physical community planning and social justice*.

Un altro tipo di piani per la comunità ci conduce indietro dove il piano relativo a Cooper Square iniziò lo sforzo contro i poteri del rinnovamento urbano che predilige lo sviluppo esclusivo sulla salvaguardia e sviluppo della comunità.

Il piano Melrose Commons nel Bronx è uno dei più conosciuti, ma esiste anche il piano West Harlem, un'alternativa all'invasione della regione della Columbia University, e il piano UNITY, un'alternativa a

base comunitaria al Forest City Ratner's Atlantic Yards a Brooklyn. Questi sforzi contro l'evacuazione e la distruzione delle comunità, rappresentati da questi piani, stanno dando origine ad una intera nuova generazione di *Advocacy planners*".

2.3.3. Il villaggio Matteotti di De Carlo

Nell'ambito delle esperienze di progettazione urbanistica ed edilizia realizzate in Italia con un approccio partecipativo, va sicuramente annoverata quella del “Villaggio Matteotti” di Terni a cura dell'architetto De Carlo.

Profondo sostenitore dell'idea che “tutte le persone che usufruiscono dell'architettura (non solo i committenti e gli architetti) debbano essere in relazione con le vicende della realtà”, De Carlo pose in discussione i principi del “Movimento Moderno” per il quale: “ad un'organizzazione chiara delle funzioni corrisponde un'organizzazione chiara delle forme urbane” e l'idea che “l'equilibrio estetico produce l'equilibrio sociale”.

Per De Carlo, sostanzialmente, non era possibile, come pure sostenevano alcune correnti interne al Movimento Moderno, ritrovare nella “fede nella chiarezza” gli strumenti per operare “il rinnovamento sociale”.

Anzi al contrario, poiché la chiarezza è un principio essenziale del linguaggio, ma non di un'organizzazione urbana, che è composta da un sistema di relazioni tra individui e classi sociali intricato e complesso, “ogni tentativo di congelare i rapporti tra i gruppi sociali e il loro ambiente fisico dentro sistemi semplici, finisce per tornare a vantaggio dei pochi che controllano le istituzioni a svantaggio degli altri”. Il rischio di questa operazione era quello di “ribaltare i rapporti tra soggetto e oggetto”, per dirlo con una sua efficace espressione “il soggetto non è più la cuoca, ma la frittata”¹.

Pertanto, per De Carlo, l'architettura doveva coinvolgere direttamente gli utenti: solo ribaltando i soggetti e gli oggetti del processo architettonico, si sarebbe potuto ottenere “un'architettura democratica che recuperasse la propria legittimità e tornasse ad essere attendibile”.

Per De Carlo, l'architettura era innanzitutto un servizio e un impegno civile. Il suo ideale di architettura democratica lo portò a definire strumenti concreti per renderla “sempre meno la rappresentazione di chi la progetta e sempre più la rappresentazione di chi la usa”.

Influenzato dalle politiche di matrice anglosassone dell'Advocacy Planning e convinto che nell'ambiente costruito il potere di operare trasformazioni non è di chi utilizza lo spazio, ma di chi detiene il potere economico e politico, per cui le persone comuni molto spesso subiscono le trasformazioni sia del proprio spazio pubblico, sia della propria abitazione, propose un modello di architettura che tenesse conto del rapporto dialettico instaurato tra lo spazio costruito e l'utente, al fine di trasformare la progettazione in un processo

democratico, alla ricerca dell'equilibrio tra gli obiettivi messi a punto e gli stimoli che l'architettura propone agli utenti.

Solo così l'architettura diviene *partecipata*, e lui stesso sviluppò un metodo della partecipazione come “un processo che ha il fine di attribuire a tutti eguale potere decisionale: una serie di azioni continue e interdipendenti che tendono a una situazione in cui ciascuno condivide il potere in eguale misura”².

L'obiettivo dell'architettura della partecipazione è quello di coinvolgere nel processo di decisione tutti coloro che ne subiscono le conseguenze, direttamente o indirettamente. Se uno spazio diviene un luogo quando la gente incomincia a usarlo, allora la definizione dello spazio acquista tutti i suoi significati attraverso la vita che in esso si svolge. L'architettura quindi deve configurare un luogo che sia effettivamente usato, che abbia una dimensione esistenziale data dalle persone che inscrivono nel proprio mondo, lo spazio definito da essa e dove gli utenti e l'architettura possano interagire. Il ruolo dell'architetto è quello di assecondare l'interazione tra l'architettura e le persone che la utilizzano. Questa interazione è resa possibile da una progettazione fatta “con” gli utenti invece che “per” gli utenti.

Sebbene le attività di edilizia sovvenzionata fossero impermeabili ai processi di partecipazione, fu in occasione dell'intervento di ristrutturazione del Villaggio Matteotti di Terni nel 1970, che De Carlo mise in pratica la sua idea di partecipazione.

Il Villaggio era stato costruito negli anni '30 per ospitare i dipendenti dalle Acciaierie di Terni, e si presentava come un quartiere con evidenti problemi di degrado edilizio, di precarie condizioni di igiene e manutenzione.

Quando si rese necessario operare degli interventi di recupero, il primo conflitto che si manifestò fu tra la direzione delle Acciaierie che propendeva per la vendita delle case ai residenti e i Consigli di fabbrica che erano, invece per la demolizione e la ricostruzione del complesso.

De Carlo propose alla società una serie di interventi possibili mostrando per ciascuna di essi i vantaggi e gli svantaggi. Tra queste due sole erano le opzioni utili per l'architetto: o il risanamento integrale del Villaggio o la sostituzione del tessuto edilizio originale.

Le soluzioni previste in entrambe soluzioni erano: l'aumento del numero degli alloggi, con edifici di non più di tre piani, la separazione integrale del traffico pedonale da quello motorizzato, e la dotazione di servizi e spazi collettivi a stretto contatto con la residenza.

Sul piano economico propose di aumentare la spesa per innalzare il livello qualitativo delle abitazioni, sul piano sociale la partecipazione degli utenti alle fasi di progettazione con l'ausilio del progettista - architetto.

Gli utenti individuati da De Carlo erano la società Acciaierie di Terni, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'amministrazione comunale

e i circa 2000 operai ai quali, dopo meccanismi di assegnazione stabiliti ad alloggi finiti, sarebbero andati i 250 appartamenti.

Le strategie utilizzate da De Carlo furono l'allestimento di una mostra di progetti di edilizia residenziale considerati “esemplari perché rispondevano in modo ragionevole e qualificato ai bisogni degli abitanti. Rifiutando il principio per cui, poiché le abitazioni erano sovvenzionate e costavano poco, dovessero sacrificare i bisogni dei residenti e la qualità, non solo abitativa, ma anche estetica”³.

De Carlo iniziò a incontrare le famiglie dei lavoratori a piccoli gruppi per ascoltare i bisogni degli utenti e far nascere le prime ipotesi abitative possibili. Alla fine del processo furono individuate ben 45 soluzioni possibili per le 250 abitazioni in costruendo.

Le soluzioni prescelte dagli utenti erano inserite nella griglia tridimensionale prodotta da De Carlo, al fine di realizzare “un catalogo critico, dove le soluzioni già realizzate erano aperte a svelare varie linee di possibile evoluzioni entro le quali i futuri abitanti potessero scegliere nuove soluzioni. Scelte che sarebbero state fatte emergere da fasi ulteriori del processo partecipativo, nel quale l'architetto conservava il suo ruolo”⁴.

Nel 1975 i destinatari potevano finalmente appropriarsi delle nuove abitazioni, mentre restò in sospeso il progetto di realizzazione di ulteriori alloggi e di attrezzature.

Ma quanto al processo partecipativo, lo stesso De Carlo, lo definì: “costante lungo tutto il percorso che ha portato alle decisioni sulla struttura e sulla forma dell'evento che si stava progettando. Gli abitanti hanno mostrato in principio diffidenza ben giustificata e a un certo punto fiducia aperta e poi sgorgo creativo”⁵.

¹ L'espressione fu utilizzata durante il Congresso Ciam di Francoforte nel 1929, dove l'architetto Schütte - Lihotzky presentò il progetto di una cucina realizzata dall'ufficio tecnico municipale della città tedesca, così ben dimensionata da consentire a una donna di preparare una frittata con un numero minimo di movimenti.

² De Carlo G. “*Altri appunti sulla partecipazione*” In Parametro n. 52, 1976 p. 50.

³ De Carlo G. *Lettera ad Avventura Urbana* ottobre 2001.

⁴ Ibidem.

⁵ De Carlo G. “*La progettazione nel rapporto con le istituzioni e i cittadini. Il caso del Villaggio Matteotti a Terni*”, in L. Meneghetti (a cura di) “*Introduzione alla cultura della città*”. Clup, Milano 1981, pagg. 109 - 122.

2.3.4. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre ¹

Il bilancio partecipativo è uno strumento per promuovere la partecipazione dei cittadini alle scelte relative alla previsione di spesa e agli investimenti pianificati dall'amministrazione. Afferisce alla sfera delle politiche pubbliche locali e può essere utile alla stesura e alla predisposizione del bilancio preventivo.

È anch'esso una modalità attraverso la quale i cittadini presentano le loro necessità ed espongono le problematiche locali, per mezzo dell'ascolto, della relazione e della comunicazione.

Consente poi di valutare le spese previste nel bilancio e l'operato dell'ente, di indirizzarne le scelte sugli interventi pubblici da realizzare o i servizi da implementare o migliorare.

Il bilancio partecipativo è anche uno strumento di rendicontazione sociale, perché prevede momenti e materiale di informazione rivolti alla cittadinanza sugli investimenti fatti e quelli previsti.

Questo percorso di partecipazione è supportato dalla comunicazione e dall'uso di strumenti per informare, coinvolgere e per raccogliere le idee e i suggerimenti della cittadinanza.

E' un esempio pratico di democrazia partecipativa e diretta, e ne diventa uno strumento indispensabile, dato che l'attuabilità di politiche e la fattibilità di interventi sul territorio sono determinati dalle risorse finanziarie e dalla possibilità di effettuare investimenti economici.

La prima esperienza di bilancio partecipativo risale al 1989 a Porto Alegre, in Brasile, anche se iniziò a diffondersi ed essere conosciuto dopo il Forum Sociale Mondiale, tenutosi nel 2001 proprio nella capitale dello Stato del Rio Grande do Sul.

Su questo modello, si sono sviluppate, poi, le prime pratiche di bilancio partecipativo nel mondo.

In realtà, questa esperienza, è il perfezionamento e il consolidamento di uno strumento partecipativo già utilizzato in forma sporadica e incompleta, in altri piccoli centri dello stato brasiliano, durante il regime militare. Sia Ijuí, nel 1966, sia a Pelotas, nel 1984. Tuttavia è il contributo dato alla sua maturazione e alla sua diffusione dalla sperimentazione di Porto Alegre a rappresentare, ancora, dopo venti anni, quello più significativo, nonostante altre città brasiliane come S. Paolo o S. André, lo abbiano iniziato a sperimentare quasi contemporaneamente.

I fattori che lo hanno reso efficace sono essenzialmente cinque:

- il meccanismo radicale con il quale ha preso forma a Porto Alegre, per una percentuale di applicazione del metodo di

- decisione degli investimenti totali pari al 100%;
- la diffusione della metodologia ad altri strumenti di programmazione e costruzione di politiche pubbliche, dalla pianificazione urbana, ai consigli di settore;
- i risultati concreti dovuti sia all'impegno politico dell'amministrazione in carica che al radicamento di un forte tessuto sociale di movimenti e associazioni, anche nei quartieri più poveri della città auto costruita;
- la continuità dell'esperienza, ancora attiva dopo 22 anni;
- il contributo attivo dato da Porto Alegre all'interno delle reti internazionali di scambio tra città, frutto da un lato da una buona strategia di marketing, dall'altro dalla consapevolezza che le città debbano giocare un forte ruolo politico in un panorama mondiale dominato dall'indebolimento degli Stati e dall'aspetto invasivo di organizzazioni internazionali le cui strutture sono spesso opache e di natura non elettiva.

Nonostante i nuovi indirizzi politici del 2004, tali da alterare sostanzialmente la natura del bilancio partecipativo di Porto Alegre, questo strumento di gestione partecipativa della spesa pubblica resta l'esempio più efficace, tale da riscuotere la fiducia e l'interesse delle comunità internazionali. Questo testimoniano i circa 1.500 Bilanci Partecipativi catalogati dal Rapporto "Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide" del 2010 e che costituiscono un lascito importante del Sud del mondo, apprezzato da un numero crescente di paesi dell'Occidente ricco poco abituato a guardare al Sud Globale come ad uno spazio di apprendimento, come testimoniano oggi le oltre 200 esperienze europee (e in particolare quelle scandinave e mittel o nordeuropee) o i casi di Chicago, New York e San Francisco.

Quando, con la nuova Costituzione del 1988, i cittadini di Porto Alegre dovettero eleggere in forme separate il Sindaco e il Vicesindaco e il Consiglio Comunale, spesso in opposizione tra loro, il Bilancio partecipativo fu visto come strumento per dare una legittimazione sociale al documento economico preparato dalla Giunta, in sede di approvazione in consiglio comunale.

Un documento che, provenendo nella sua origine dai gruppi più deboli della società, proponeva una maggiore giustizia sociale e rappresentava una significativa "inversione di priorità" rispetto a quanto svolto dalle istituzioni brasiliane sino a quel momento. Sicuramente il punto di forza del bilancio partecipativo di Porto Alegre si deve rinvenire nel solido patrimonio associazionistico e attivistico dei movimenti urbani che, dotati di un forte grado di democrazia interna, avevano condotto all'applicazione di un meccanismo partecipativo di tipo inclusivo nelle decisioni politiche e avevano suscitato dinamismo nel tessuto sociale ed economico cittadino.

In altre città, come San Paolo, invece, dove il mondo dell'associazionismo era predisposto a costruire relazioni clientelari con istituzioni e partiti, il bilancio partecipativo non riuscì ad affermarsi come catalizzatore delle necessarie trasformazioni socio - istituzionali.

A Porto Alegre, nelle elezioni del 1988 trionfò una coalizione nata dalle sinergie messe in campo dal Partito dei Lavoratori (che riuniva le componenti sindacali della sinistra radicale) e alcuni elementi delle comunità cristiane attive nelle favelas del Paese e vicine alla teologia della liberazione. Sin dalle sua prima stesura, lo Statuto comunale di Porto Alegre indicava precisi orientamenti rispetto alla partecipazione diretta dei cittadini nella gestione del territorio e delle politiche economiche e finanziarie. Per tale ragione, quando il Partito dei Lavoratori vinse le elezioni, si impegnò per dare una forma istituzionalmente riconosciuta a ciò che i brasiliani chiamarono l'*orçamento* partecipativo, ovvero la strutturazione democratica sulle priorità del bilancio del comune e sull'articolazione dettagliata del Piano annuale degli investimenti. Una delle caratteristiche portanti del nuovo bilancio partecipativo fu il non veicolare confusione tra lo Stato e le organizzazioni della società civile, facendo sì che queste ultime rimanessero totalmente autonome e lo spazio partecipativo si strutturasse attorno alle loro istanze, per permettere una cooperazione tra il mondo associativo e l'esecutivo municipale a partire "dal basso". Anche per questo i rappresentanti municipali presenti nei diversi spazi di incontro (a livello di quartiere e cittadino) avevano sempre goduto del diritto di proposta, ma non di quello di voto sulla gerarchizzazione delle priorità.

La procedura scelta a Porto Alegre per dar forma al bilancio partecipativo fu il risultato di un compromesso tra le proposte iniziali del governo e quelle del movimento associativo, e provenne da un iter di apprendimento che proseguì fino al 1992, quando il Fronte popolare ottenne un secondo mandato per governare la città, guidato dal sindaco Tarso Genro. Durante questo periodo, il governo locale riuscì a portare avanti alcune riforme indispensabili per garantire buoni risultati alla programmazione partecipativa, e principalmente quelle tese a stabilizzare la situazione finanziaria della città, approfittando appieno di alcune riforme nazionali che concedevano ai comuni maggiori finanziamenti e autonomia gestionale e tributaria. Quando, nel 1994, ci si rese conto che molti temi importanti della città, (la cultura, l'ambiente, la mobilità di scala cittadina), ma anche una serie di forze sociali organizzate (ordini professionali, sindacati, associazioni sportive e culturali) non riuscivano a trovare un ruolo dentro percorsi di discussione pubblica, perché concentrata nella risoluzione delle necessità più urgenti delle zone più povere della città, il sindaco, percependo il bisogno di arricchire il dibattito al di fuori dei temi fino ad allora dominanti nel bilancio partecipativo (case popolari,

regolarizzazione fondiaria dei quartieri nati illegalmente, infrastrutture di base e pavimentazione delle molte strade bianche), propose di “sdoppiarlo”, aggiungendo un percorso di codecisione organizzato per assi tematici, dove aprire spazio a nuove forze vive della città. Parallelamente, il metodo partecipativo fu trasportato in altri ambiti delle politiche comunali, per esempio applicandolo al Piano di Sviluppo Economico e alla revisione del Piano Regolatore Urbanistico, avviato attraverso un evento chiamato “il Congresso della Città”, che nel 2011 è giunto alla sua quinta edizione, con l’obiettivo di ripensare ciclicamente le visioni che devono illuminare lo sviluppo futuro di Porto Alegre. Nel 1994, furono anche aggiunti al Regolamento che struttura annualmente il bilancio partecipativo una serie di “criteri tecnici” che potessero garantire qualità agli interventi pubblici e ottimizzazione delle risorse spese per migliorare le infrastrutture di base del territorio.

Tali criteri permisero di evitare che la crescita territoriale fosse resa caotica e frammentaria dalle proposte spesso scoordinate degli abitanti, non legate da una pianificazione di medio periodo che desse loro coerenza.

Oggi a Porto Alegre, a livello dei vari quartieri, vengono tenuti numerosi incontri, il cui compito è esaminare da vicino i bisogni della popolazione. A scala distrettuale vengono inoltre create delle assemblee generali e dei forum partecipativi permanenti, che permettono di coordinare le priorità e di accompagnare la messa in opera dei progetti votati. A livello dell’intera città, il Consiglio del Bilancio Partecipativo (COP), che si riunisce più volte al mese, permette ai consiglieri popolari, nominati nei vari distretti cittadini e nei diversi forum tematici di settore, di portare a buon fine un lavoro di sintesi delle proposte provenienti dai territori, di negoziare la proposta complessiva di gerarchizzazione delle priorità con l’amministrazione municipale e di definire le regole del gioco della partecipazione per l’anno seguente. Globalmente, il potere conferito dal bilancio partecipativo ai cittadini è significativo, ed essi godono di una grande autonomia procedurale (revisione di regole, criteri tecnici e redistributivi). L’insieme del processo partecipativo è sottoposto a regole molto precise su cui i partecipanti esercitano una forte capacità di autodeterminazione. La scelta dell’ordine delle priorità, in particolare, si effettua attraverso una votazione ponderata da un sistema di parametri in funzione della quota popolazione interessata da ogni proposta messa in votazione, delle carenze riscontrate in termini di infrastrutture e dell’offerta di servizi pubblici nelle diverse parti della città. Grazie alla formalizzazione dei criteri di distribuzione delle risorse, questo strumento permette di combinare la giustizia sociale con la logica maggioritaria e garantisce una notevole democratizzazione delle scelte tecniche suscitata dalle serrate discussioni tra delegati e tecnici comunali, costituendo uno spazio di

apprendimento di istanze tecniche riguardanti la complessità della gestione territoriale.

In termini di risposta dei cittadini, è significativo che, ancora oggi, i ceti sociali più vulnerabili si mobilitino maggiormente e si appropriino di questo strumento in maniera determinante. Anche se in termini numerici la partecipazione rimane abbastanza limitata (rispetto al numero di abitanti totale della metropoli), essa è andata crescendo con il passare degli anni e assestandosi su medie superiori a molte altre città. Ciò testimonia della potenza di un dispositivo che convince della propria utilità un numero crescente di cittadini nella misura in cui riesce realmente a tradurre nello spazio urbano le scelte che i partecipanti fanno.

A Porto Alegre, l'elemento maggiormente significativo resta, comunque, la composizione sociale dei partecipanti: mentre le fasce deboli tendono generalmente ad essere marginalizzate nel gioco politico, del bilancio partecipato paiono essersi impossessate in maniera massiccia. È indicativo che le classi subalterne siano riconosciute come attori legittimi e il loro peso reale nei processi decisionali risulti notevolmente aumentato, questo strumento, infatti, permette la costituzione di una "sfera pubblica delle classi subalterne", assente altrove. Se in termini di trasformazione urbana e di miglioramento della trasparenza amministrativa, la città ha tratto immensi benefici dal dinamismo che questo strumento ha introdotto, l'esperienza partecipativa non ha avuto lo stesso effetto sul panorama partitico e sulla cultura politica, se è vero che le lotte di potere in seno al governo non hanno nulla da invidiare a quelle di altre organizzazioni politiche più tradizionali. Quel "modello innovatore" che l'esperienza portoalegrense è sembrata configurare almeno fino all'inizio del nuovo millennio, si è un po' affievolito negli ultimi anni, cominciando a subire un forte processo di partitizzazione. Questo calo dell'impegno politico nei confronti dell'incidenza del bilancio partecipato, si è tradotto in una "marginalizzazione politica" del dispositivo, ed è all'origine di un notevole calo degli investimenti e delle realizzazioni previste in sede di messa in priorità delle decisioni. La modifica del regolamento interno, che autorizza oggi a rieleggere i membri del Consiglio del Bilancio Partecipativo, rappresenta un serio limite per il suo rinnovamento.

La sudditanza con cui nell'ultimo biennio il nuovo sindaco si è relazionato con gli speculatori interessati a sfruttare i finanziamenti speciali per la Coppa del Mondo di Calcio del 2014 ha aggiunto un nuovo tassello ai conflitti urbani sempre più intensi tra l'amministrazione di Porto Alegre e la cittadinanza, vanificando così molti anni di costruttiva collaborazione che il bilancio partecipativo aveva contribuito a creare.

A dispetto di questo, il meccanismo continua formalmente a sopravvivere e ad esercitare una forte attrazione internazionale verso

l'esperienza di Porto Alegre, sebbene questa appaia più concentrata ad apprezzare il passato che non il presente delle sperimentazioni partecipative. La minaccia principale che grava sul bilancio partecipativo è quella di un proseguimento formale immutato, però svuotato del suo contenuto iniziale.

¹Per la stesura di questo paragrafo fondamentale resta: Allegretti U. *"Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre"* in *"Il ruolo delle Assemblee Elettive"* (1 volume), a cura di Massimo Carli, per il Dipartimento di Diritto Pubblico e della Commissione di Riforma Legislativa della Regione Toscana, Torino, Giappichelli Editore, maggio 2001.

2.3.5. New York e la partecipazione come lotta contro la gentrification

È nel 2001, dopo anni di attivismo nei quartieri di New York rivolti a persuadere il governo locale a riconoscere e supportare la pianificazione comunitaria, che nasce la campagna per il Community Based Planning, che mette insieme più di 50 organizzazioni di cittadini e gruppi urbani in difesa della pianificazione comunitaria.

La campagna Community Based Planning si occupa di coniugare la pianificazione con l'impegno politico dei movimenti sociali urbani contrari alla *gentrification* (ovvero alla trasformazione dei quartieri popolari in quartieri di lusso voluta dalle grandi compagnie immobiliari americane) e le attività dei movimenti per la giustizia ambientale. Per gli organizzatori dei gruppi di cittadini, i piani sono degli strumenti politici che mirano a cambiare le relazioni del potere politico all'interno dei quartieri e tra i quartieri e le forze esterne. Sono uno strumento per far valere le priorità stabilite dagli abitanti che possono acquisire il controllo delle loro comunità. L'aspetto interessante, nella città di New York dell'ultimo ventennio è che i community planners si sono sviluppati all'ombra della potentissima industria immobiliare, capace di trasferire forzatamente i residenti e incidere così sul piano sociale, sulla base di logiche di mercato e di affari nella compravendita di terreni e di appartamenti di lusso. Non è un caso che la New York City Company definisca la stessa città “la capitale immobiliare del mondo” e che le più importanti corporazioni finanziarie statunitensi controllino le aree di maggior valore economico a Manhattan e le zone residenziali dei quattro distretti esterni della città. I “clan immobiliari” sono la principale fonte di finanziamento delle campagne elettorali dei funzionali locali, hanno sostenuto la costruzione del più grande sistema di metropolitana della nazione e hanno contribuito a dare vita a una delle più dinamiche metropoli del mondo. A New York la pianificazione comunitaria progressista ha lo scopo di raggiungere l'eguaglianza locale e globale, l'inclusione sociale e la giustizia ambientale e appartiene a una lunga tradizione politica locale, basata sul principio di inclusione razziale ed economica che riguarda soprattutto i quartieri di residenti a basso reddito e di colore. Il modello pioniere di questa pianificazione inclusiva è il piano Cooper Square nel Lower East Side di Manhattan, a cui si è accennato nei paragrafi precedenti. Negli ultimi due decenni il movimento per la giustizia ambientale ha continuato sulla strada di un approccio progressista alla pianificazione comunitaria; oggi i sostenitori newyorkesi della

giustizia ambientale sono i maggiori assertori di una pianificazione comunitaria inclusiva. E alcuni piani di avanguardia rivolti a quartieri quali Melrose Commons nel Bronx, Greenpoint/Williamsburg a Brooklyn e West Harlem a Manhattan smentiscono l'accusa che tutta il community planning sia per definizione esclusiva e mossa dall'atteggiamento del "Not in My backyard (Nimby)". Di fatto in molti casi, a New York la pianificazione comunitaria è stata più inclusiva della pianificazione governativa su larga scala o su quella privata che, invece, è stata usata anche allo scopo di ottenere il controllo dell'uso del suolo e per portare avanti una politica di esclusione sociale, volta a consolidare il controllo degli interessi immobiliari più potenti attraverso una facciata di consenso che scoraggiasse la protesta. Nel 1900 lo *zoning* (suddivisione in zone) suburbano e la pianificazione negli Usa si sono basati sul principio dell'esclusione. La pratica della pianificazione esclusivista a NY è stata meno evidente a causa della crescita dinamica della città, della diversità etnica e della relativa accettazione delle nuove popolazioni di immigrati. Eppure le politiche di zoning e dell'uso del suolo urbano hanno contribuito alla segregazione di quartieri della città secondo principi categorici di razza e classe. Nei quartieri più esclusivi della città il processo di pianificazione non è realmente trasparente e di dominio pubblico e viene usato per nascondere negoziazioni che hanno luogo a porte chiuse. Alcuni mega progetti immobiliari, come quello per Midtown West e per la costruzione di Lower Manhattan dopo l'11 settembre 2001, sono consistiti in processi di pianificazione che hanno anche incluso la partecipazione cittadina, ma le hanno sbarrato il passo a qualunque ruolo pubblico in fase decisionale. Se fino al 11 settembre, ad esempio, le questioni di pubblica sicurezza potevano essere discusse attraverso il dialogo aperto e pubblico, dopo quella data la sicurezza è diventata off limits alla partecipazione pubblica e relegata alle consulenze private con le società immobiliari e i loro architetti. A tutt'oggi questa mancanza di dialogo pubblico critico sta contribuendo all'erosione del controllo pubblico sui luoghi pubblici della città. È un esempio di come la pianificazione anche se apparentemente coinvolge molte persone, di fatto rimane un procedimento per pochi.

Tornado ad analizzare la gentrification, fenomeno tipico della città di New York, ovvero la trasformazione di un quartiere popolare in un centro residenziale di lusso, nel 2003, per opporsi a un piano di trasferimento forzato dei residenti, causato dal più grande progetto di sviluppo della storia di Brooklyn, sponsorizzato da un'importante impresa immobiliare, la Forest City Ratner, i residenti e i commercianti si organizzarono nel Develop Don't Destroy Brooklyn, ottenendo la stesura di un piano alternativo per lo sviluppo dell'area senza forzare i residenti storici al trasferimento. Scrive Tom Angotti nel 2011: *"Oggi a New York esistono almeno 100 piani partecipati,*

una municipalità con 8 milioni di persone, cinquantanove distretti ufficialmente costituiti e molti grassroots community planners, vale a dire urbanisti e attivisti privi di un'educazione formale che si occupano di progettazione partecipata dalla comunità. I piani proposti dalle organizzazioni civiche diminuiscono la percentuale di uso del suolo pianificata dagli enti di governo ed è probabile che insieme rappresentino una delle più numerose raccolte del mondo di piani avviati da comunità di residenti. In risposta ai più profondi squilibri nel potere economico e politico del governo della città sono stati presentati diversi piani dalle comunità con basso reddito, dei gruppi di colore e molti piani sono arrivati pure dal movimento per la giustizia ambientale”¹.

La Campaign for Community Based Plannig è nata nel 2001 dopo anni di attivismo nei quartieri della città rivolti a persuadere il governo locale a riconoscere e supportare la pianificazione comunitaria. Una pianificazione progressista che va oltre la dimensione del quartiere per la quale i community planners devono lottare.

La possibilità di isolamento e di insuccesso delle lotte di quartiere sprona continuamente gli attivisti e gli urbanisti che si occupano di pianificazione comunitaria a cercare intese e a perseguire obiettivi più ampi. Costruendo una rete di solidarietà, i community planners fanno dialogare le battaglie moderne con la lunga storia di lotte locali contro il trasferimento dei residenti. È una battaglia che si rivolge non soltanto alla dimensione cittadina, ma che si allarga alla community land. Nella consapevolezza che l'uomo ha in sé la capacità di determinare la forma dell'ambiente in cui vive attraverso la conoscenza scientifica e la pratica.

Una delle influenze più forti sull'urbanistica partecipata degli ultimi due decenni è stata la pianificazione strategica, un approccio elaborato per la prima volta al Pentagono che migrò nel mondo degli affari per poi penetrare nell'ideologia dello sviluppo e della pianificazione partecipata. L'idea è quella di mettere insieme i partecipanti per sviluppare mire e obiettivi comuni, per analizzare le opportunità e i vincoli in seno alla comunità, per delineare strategie integrate con cui raggiungere il consenso. La pianificazione strategica è in qualche modo la quintessenza degli approcci ortodossi al rinnovamento urbano, al piano regolare generale, al controllo dell'uso del suolo e dello zoning. Racchiudendo una serie di tecniche di pianificazione, essa può essere usata in svariati modi per promuovere la pianificazione integrata ed esclusivista.

Gli approcci della pianificazione strategica tendono ad enfatizzare l'associazione di pubblico e privato. I soci privati detengono un potere maggiore e possono controllare il programma. I piani strategici sono considerati strumenti di gestione piuttosto che strumenti di democrazia popolare. A New York City molte iniziative di pianificazione sono state modellate sugli approcci della pianificazione strategica o hanno

attinto dalla gamma di strumenti che questa impiega. Il governo attraverso il dipartimento House preservation & development (Hpd) è entrato in società di pianificazione a lungo termine con i rappresentanti delle comunità locali, le City Planning Commission, come soci esclusivi per lo sviluppo dell'edilizia residenziale, ma questo tipo di società non coinvolgono necessariamente una partecipazione cittadina più ampia.

In città come New York l'incremento del suolo pubblico è fondamentale per una pianificazione democratica, e una pianificazione a lungo termine dovrebbe inventariare il suolo pubblico per delineare strategie per la sua tutela ed espansione. Il suolo pubblico è soggetto al controllo democratico e al rispetto dei principi di giustizia economica e sociale e ambientale a ogni livello. I metodi per rinforzare il suolo pubblico prevedono il possesso e il controllo da parte delle società no profit dei fondi per il suolo pubblico e degli enti pubblici, una banca del suolo pubblico, controlli degli affitti e degli sfratti e i limiti sui proventi equi del mercato immobiliare, le regolamentazioni dell'uso del suolo e delle zoning e la partecipazione cittadina nella definizione del bilancio preventivo.

I community planners di oggi hanno bisogno di competenze eterogenee per operare in un clima di conflitto contraddizioni e complessità. La comunità dei residenti e il settore immobiliare non sono omogenei e ciascuno si caratterizza per relazioni complesse e conflitti interni oltre che dai momenti di consenso. Gli organizzatori dei movimenti e degli urbanisti che si occupano di progettazione partecipata devono, quindi, saper operare una distinzione tra alleati tattici e strategici, sapere come e quando avanzare e o retrocedere, iniziare accordi e cambiare posizioni.

I community planners si trovano oggi nella posizione unica di mostrare, in termini concreti, come usare il suolo pubblico al fine di impedire il trasferimento forzato dei residenti e la gentrification, e allo scopo di eliminare le ingiustizie ambientali e come non siano un modo semplice o una formula unica per controbilanciare la lotta contro le strutture nocive e quella per uno sviluppo che non preveda lo spostamento della comunità esistente di residenti e commercianti. Il suolo pubblico riveste un'importanza strategica e il community planning può trasformarsi in uno dei più potenti strumenti per identificare strategie e tattiche specifiche per tutelare migliorare e sostenere quartieri sani.

Quando il Sindaco di New York Bloomberg lanciò, nel 2007, le linee guida per la pianificazione a lungo termine della città il Pla NY20130 omise qualunque ruolo significativo della collettività nel processo decisionale. I presidenti dei distretti e i membri del City Council hanno pochi incentivi per promuovere il City Planning che potrebbe ridurre i loro poteri in un sistema in cui devono lottare per ogni minima concessione. Nel lungo termine le divisioni strutturali di razza e di

classe continueranno a scindere i quartieri, la città e la regione e saranno una minaccia per la pianificazione democratica. Gli abitanti di New York possono contribuire a ridurre il controllo dell'industria immobiliare sui quartieri continuando a protestare nei luoghi pubblici della città e i successi locali possono essere implementati dalla solidarietà tra i movimenti sociali urbani e rurali di tutto il mondo.

La strategia più efficace, comunque, resta sempre quella che unisce il locale al globale. Niente di ciò che accade in una città ha valore duraturo se non è collegato al mondo esterno. La risorsa più grande su cui può contare una città come New York sono le persone, non certo i mercati finanziari².

Le coalizioni regionali per le case a basso costo, per i trasporti pubblici e per la protezione ambientale devono espandersi e lottare contro la struttura governativa frammentaria incapace di pianificare nell'interesse pubblico a causa delle connivenze con le grandi holding immobiliari. Solo il community planning può contribuire a creare le condizioni auspicabili per mettere fine alla stasi istituzionale della pianificazione del governo locale e per attraversare le barriere artificiali della giurisdizione politica. Per fare questo devono conoscere le relazioni tra quartieri e regioni urbane, le politiche urbanistiche nazionali e le tendenze globali. Oggi è ormai consolidato un procedimento integrato, aperto, democratico e partecipativo, non più di dominio dei tecnocrati, nella pianificazione. Quali sono dunque, gli indirizzi per il futuro? Quello di un'urbanistica partecipata che non aspiri a ricavarsi un piccolo spazio nella sfera della pianificazione cittadina, ma cambiare radicalmente il modo di pianificare la città. Questo può essere possibile se il consenso diventa l'obiettivo principale, non per sommergere e oscurare i problemi e le questioni più importanti, ma al contrario per risolvere.

Oggi, purtroppo, la corsa al consenso è mossa dalla durata di un contratto di consulenza o di una carica di funzionario, e non dall'esigenza di una strategia politica a lungo termine. E spesso il consenso è usato come facciata per nascondere le differenze e le iniquità che trovano posto nel cuore della vita di ciascuna comunità. Anche l'uso di nuove tecnologie, come i Gis, nella pianificazione se può dare indubbi vantaggi sulla conoscenza del suolo dall'alto, pone, tuttavia dei problemi in termini di conoscenza fisica dei luoghi, delle strade, delle vite quotidiane delle persone che vivono e operano nelle comunità. Per questo l'urbanistica partecipata non deve mai rinunciare alle questioni sociali e agli aspetti territoriali dei luoghi, senza mai cedere quest'ambito di competenza alle élite tecnocratiche.

¹ Angotti T. *"New York for sale. L'urbanistica partecipata affronta il mercato immobiliare"*. Edit Press, Firenze 2011, pag. 5.

² Angotti T ... cit., pag 285.

CAPITOLO III

Strategie dei processi di partecipazione

3.1. Introduzione alle strategie dei processi di partecipazione

Qualunque città è il prodotto di azioni diverse che si intersecano e si sovrappongono e, anche nei casi di maggiore capacità di intervento progettuale, è impossibile tracciare un'organizzazione spaziale completamente razionale e omogenea.

Se il modo in cui la città è costruita influenza e determina l'azione di coloro che la abitano, tra città e abitanti si produce quindi un processo di interscambio che rinnova la forma urbana e la società locale.

Proprio a ragione di questo processo continuo di strutturazione non è possibile governare totalmente la trasformazione urbana.

Tuttavia il tema della governance urbana e della gestione dello sviluppo economico e sociale della città è, oggi, al centro del dibattito e delle ricerche sulla trasformazione delle città poiché si ritiene che la complessità che le caratterizza necessiti di interventi di indirizzo e pianificazione non solo funzionali e di servizio, ma possa incidere sulla distribuzione della popolazione sul territorio e sulle pratiche di uso degli spazi urbani da parte degli abitanti.

Oggi le amministrazioni prestano particolare attenzione all'esigenza di creare consenso politico attorno alle proprie scelte attraverso una governance territoriale che deve essere in grado di definire e rappresentare i nuovi rapporti che si vanno delineando tra la società e la sua amministrazione.

La dimensione di governance territoriale e urbana rimanda alla capacità di integrare e dar forma agli interessi locali, alle organizzazioni e ai gruppi sociali, e di rappresentarli sviluppando strategie atte a contemperare possibilità di sviluppo e ricerca di consenso.

C'è, dunque, un nesso che si delinea tra la governance territoriale adottata e le esperienze di partecipazione avviate a livello locale, mirate al coinvolgimento di un ampio numero di soggetti sociali nelle decisioni di forte rilevanza collettiva, con l'obiettivo di consolidare da un lato il consenso politico e da un altro di definire i possibili percorsi delle politiche pubbliche di sviluppo locale e dei progetti che da queste discendono.

Ciò è particolarmente evidente nei progetti di rigenerazione urbana, attraverso i quali sono state riqualificate specifiche aree e si sono avviate attività sociali che hanno travalicato le problematiche ambientali di natura fisica, sebbene diversi siano stati i modelli di intervento scelti dalle amministrazioni in risposta alle diverse

domande di fruizione degli spazi da parte della popolazione e non prive di contraddizioni le destinazioni o le divisioni degli stessi.

La capacità di governance delle amministrazioni locali è diventata l'elemento cardine per guidare i processi di trasformazione della città contemporanea. È utile allora individuare gli elementi che caratterizzano alcuni modelli di sviluppo urbano per verificare l'eventuale presenza di tratti comuni, oppure per rilevare se si tratti di percorsi diversi e paralleli che non presentano momenti di intersezione. I processi di sviluppo urbano sono interpretabili soltanto alla luce delle molteplici dinamiche presenti in un sistema territoriale le quali permettono una corretta organizzazione delle risorse e delle potenzialità esistenti.

Tali interpretazioni devono consentire di analizzare correttamente i fenomeni di trasformazione urbana restituendo così anche la complessità storica, sociale ed economica che si è sedimentata negli anni nelle diverse realtà locali.

L'evoluzione della pianificazione urbanistica ci viene mostrata come in continua oscillazione tra tentativi di dirigismo, deregulation, adozione di strumenti partecipativi troppo spesso esclusivamente formali.

La pianificazione si è caratterizzata per la mancanza di trasparenza, di regole certe e mancanza di terzietà nei confronti degli interessi dei privati. Invece, un'efficace pianificazione territoriale non può essere disgiunta da adeguate politiche sia nazionali che regionali e da un consistente investimento in termini di formazione e capacità organizzative all'interno delle amministrazioni coinvolte.

3.1.1. La governance multilivello e l'organizzazione degli attori pubblici centrali e territoriali.

È fatto consolidato che le politiche urbane rientrino nelle funzioni degli enti locali. Tuttavia esse devono interessare tutti i livelli di governo di una nazione, soprattutto nell'ottica di una governance multilivello che deve trovare gli equilibri necessari tra la dimensione globale, nazionale e locale.

Una pianificazione territoriale che assolva efficacemente il suo ruolo deve, cioè, dipendere sia da politiche nazionali e regionali, sia da un congruo presidio professionale e organizzativo del tema e dei relativi strumenti a tutti i livelli. Ciò, in particolare, in anni segnati da una nuova centralità delle politiche urbane nell'eterna dialettica tra Stati nazionali e grandi insediamenti urbani, nel contesto dei fenomeni della globalizzazione, che hanno assegnato un ruolo di nuovo protagonismo alle città, a partire dall'esperienza delle global cities.

Un tempo le città si ergevano in spazi circoscritti della cui delimitazione le mura erano l'espressione visiva più evidente. Oggi, come le ha definite Aldo Bonomi¹, esse tendono ad essere “infinite” ovvero non più fisicamente demarcate e rigidamente separate dallo spazio circostante, ma collegate tra di loro senza soluzione di continuità.

Città delle reti, unite in poli di attrazione e distretti produttivi che fungono da centri di innovazione, da catalizzatori di progresso economico e sociale, da traino per intere economie dei rispettivi sistemi paese.

Oggi anche il concetto di città è sempre più complesso da definire: in passato esse erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, cui corrispondevano livelli istituzionali precisi. Nel mondo contemporaneo, i processi di globalizzazione hanno allontanato questa corrispondenza e le città si presentano come importanti generatori di ricchezza, di opportunità di lavoro e crescita della produttività e spesso sono indicate come motori delle rispettive economie nazionali. Lati positivi questi che si accompagnano a dati critici sulle città che sono anche luoghi in cui coesistono nuove ricchezze e nuove povertà, in cui si realizza una difficile convivenza tra culture autoctone e culture degli immigrati, ed in cui si acquiscono i rischi ambientali, la sicurezza e l'ordine pubblico.

I processi di globalizzazione economica, e la conseguente dispersione delle localizzazioni, hanno consegnato alle città un'importanza inedita nel sistema economico dominante e questo in ragione di alcuni fattori:

- la necessità per le grandi aziende globali di concentrare le funzioni strategiche e di direzione e controllo in luoghi che consentano l'acquisizione di servizi avanzati e diversi nella tipologia;
- la necessità del sistema finanziario, pur disperso in infiniti punti di contatto telematici dispersi e non situati, di contare su luoghi di interazione diretta tra le persone e specifici spazi di ricontestualizzazione perché il sistema funzioni;
- la necessità del sistema economico produttivo in generale di poter contare sul contributo degli ormai imprescindibili servizi e produzioni basate sulla conoscenza di quei sistemi di funzionalizzazione e riproduzione di saperi come fattore critico della produzione, che a loro volta si sviluppano solo in luoghi specifici e con precise condizioni di contesto.

Le città, quindi, come il cuore del nuovo modo di organizzare l'economia e la società.

Non riuscire a dare un seguito a queste esigenze, rischia di rendere ingovernabili le città moderne e del futuro, se non sapranno attrezzarsi e gestire politiche urbane integrate tra i diversi livelli di governo, come risorsa strategica per la crescita economica e l'inclusione sociale. Aspetti differenti quali la gestione dell'ambiente, dei trasporti, del sistema sanitario, ma anche le problematiche relative alla pubblica sicurezza, le politiche di assistenza sociale, la valorizzazione dei beni naturali e culturali, in poche parole tutte le funzioni pubbliche (locali e statali) sono implicate nella pianificazione del territorio.

¹ *"Le città infinite e lo spazio della rete"* intervento a *"I dialoghi di Aragona"*, Catania 2011, pubblicato su youtube.com

3.1.2. La governance urbana tra leggi “provvisorie” e limiti degli attori statali.

Per progettare una governance multilivello occorre analizzare alcuni limiti organizzativi che condizionano il rendimento “di sistema” delle politiche urbane.

Molto spesso si tratta di limiti legati all'organizzazione amministrativa di governo, a livello macro, ma anche alla cultura delle burocrazie vigenti nelle amministrazioni che impediscono l'applicazione di relazioni multilivello nella governance del territorio.

Per fare questo è necessario fare una disamina della legislazione in materia che se nel tempo ha registrato atti normativi di pregio, ha anche avuto leggi ispirate al “momento” e “al mettere una pezza”, tipico della cultura italiana.

A partire dalle norme sulla pianificazione del territorio: la legge Bottai del 1942, la Bucalossi sull'edificabilità dei suoli del 1977, sino alla celebre legge Galasso per la tutela del territorio nel 1985.

Altre leggi, che danno anche col nome il senso della irrisolutezza, della provvisorietà, della soluzione di compromesso: dalla celeberrima “legge ponte” del 1967 alla “legge tappo” del 1968.

Un quadro precario che, nel tempo, si è ulteriormente deteriorato quando i recenti interventi in materia di decentramento regionale, hanno rimesso a livelli di governo infra statali cospicui poteri normativi, mentre per contro, le tipologie funzionali e le dimensioni territoriali della pianificazione e governance degli spazi si moltiplicavano, si intrecciavano e si sovrapponevano.

In tal senso tutti i principali sistemi amministrativi occidentali da tempo hanno previsto ampi processi partecipativi in merito alle decisioni di rilievo collettivo, e tra queste principalmente proprio quelle relative agli assetti urbanistici e alle grandi opere pubbliche, ma anche quelle per regolare il rapporto tra potere amministrativo, diritti alla partecipazione dei cittadini e delle associazioni.

Un principio già giuridicamente riconosciuto in Inghilterra e rafforzato in Francia con la legge sulla “democrazia di legittimità” del 2002.

In Italia, invece, una simile legislazione generale e di principio, sostenuta da un idoneo apparato organizzativo a livello statale non esiste.

La Regione Toscana, con la legge regionale del 27 dicembre 2007, n. 69, ha introdotto un sistema giuridico di democrazia partecipativa su molti tipi di decisioni pubbliche, seguita poi dall'Emilia Romagna con la L.R. 9 febbraio 2010.

È evidente che a volte singole regioni facciano di più di quanto non faccia lo Stato, con la conseguenza, però, per gli attori statali, di una maturità organizzativa e funzionale adatta a fronteggiare intrecci, competenze e interdipendenze.

3.1.3. L'assenza della cultura organizzativa nella gestione della governance urbana.

Uno dei limiti delle amministrazioni regionali e locali è quello di essersi allineati sul modello ministeriale. Basti pensare ai casi di rigida corrispondenza tra incarichi politici e assessorati, alla frammentazione delle competenze, alla difesa di posizioni organizzative e alla rivendicazione di funzioni, alle difficoltà nel coordinamento orizzontale, all'insofferenza per il coordinamento verticale e la tendenza ad agire nelle relative sedi in forme rivendicative.

Se è vero che esistono, comunque, casi di eccellenza, è però impossibile, a partire da queste, fugare un generale stato di inadeguatezza complessiva dell'apparato territoriale.

Le Regioni sono sempre più indirizzate alla gestione che non alla programmazione e ciò è evidente nell'estesa e minuta attività amministrativa, in una incontenibile legislazione settoriale col conseguente esubero di uffici e personale.

Alle Province, invece, manca una funzione di programmazione di area intermedia, impegnate come sono a trovare legittimazioni in funzioni finali di dettaglio o ritaglio spesso sottratte ai Comuni.

Quanto a quest'ultimi, si evidenziano casi di buona amministrazione, contro fenomeni degenerativi preoccupanti, best practies in contesti problematici e momenti esaltanti in mezzo a storie negative.

Un primo limite degli attori territoriali è quello del rifiuto di affrontare la questione delle dimensioni delle realtà urbane, sui quali gli strumenti urbanistici dovrebbero incidere.

Condizionamenti culturali, interessi localistici, gelosie ataviche impediscono agli attori locali di garantire la giusta consistenza dimensionale che renda più agevole la pianificazione urbanistica e la pianificazione di area intermedia e vasta.

Questo problema di carattere politico e sociale, che pesa sul rendimento della gestione dei comuni nel sistema amministrativo italiano è un problema di cultura organizzativa. Ciò comporta da un lato la difesa di micro realtà, dall'altro l'accorpamento di aree cittadine disomogenee che comporta l'impossibilità di fronteggiare i problemi per l'eccesso di dispersione.

Il che renderà ancora più difficile la cooperazione con le amministrazioni provinciali e regionali, per un efficace assetto della pianificazione di area intermedia e vasta.

3.1.4. La frammentazione delle competenze nella governance delle politiche urbane.

Rispetto alla crescente complessità di rapporti e connessioni, si è avvertita, per contro, l'assenza di un forte e credibile centro unitario di governo delle politiche urbane, di coordinamento, di composizione interistituzionale socialmente inclusiva, di mantenimento dell'unitarietà, di una politica condivisa e aperta.

Mentre in altre realtà europee è addirittura istituzionalizzata la figura di un responsabile per i problemi delle aree urbane, in Italia gli unici ministri al ramo furono Tognoli, nel governo Gorla, del 1987 e Conte, nel Governo Amato del '92.

L'esistenza di un Ministero ad hoc dice molto della priorità che un Governo conferisce a una politica e ha evidenti conseguenze sugli impegni che quella politica stessa avrà nell'azione degli apparati dipendenti dall'Esecutivo.

È anche vero che se non inserita ufficialmente nella compagine di governo, una politica urbana adeguata avrebbe potuto garantire lo stesso un adeguato esercizio delle funzioni a livello amministrativo.

Anche lo specifico Dipartimento nella Presidenza del Consiglio avrebbe potuto assicurare un migliore presidio professionale, ma lo stesso venne cancellato con il D. Lgs. 300 del 1999, nell'ambito delle "leggi Bassanini". Le relative funzioni passarono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il comma 3 dell'art. 41 del sopra citato decreto, una disposizione che lasciava intendere, nella sua complessa formulazione, l'intreccio delle implicazioni organizzative e funzionali e la mancanza di una chiara percezione in merito al preciso assetto delle competenze dei molteplici livelli di governo e delle relative amministrazioni.

All'inizio degli anni '80, la Commissione Piga, per la modernizzazione delle istituzioni, suggeriva la nascita di un Ministero del Territorio, al fine di ricondurre tutte le attività ad esso relative, distribuite in vari dicasteri, ad un'unica autorità ministeriale.

Vanificata la proposta, tutte le competenze statali in materia sia di "edilizia residenziale" sia di "aree urbane" sono rimaste al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, per come previsto dal D. Lgs. n. 300/1999, mentre al dicastero dell'Ambiente e del Territorio, sono rimaste le funzioni relative alla VIA, alla tutela dei valori "naturali e ambientali" alla difesa del suolo, con una scissione tra aspetti naturali e artificiali dell'assetto del territorio.

Altri aspetti della disciplina sono poi di competenza dei Beni Culturali, degli Interni, delle Finanze e del Welfare, persino della Salute. Ma ciò che rimane è che mentre la pianificazione urbanistica si propone con un articolato disegno organizzativo, la frammentazione delle competenze nei vari organi ministeriali limita la realizzazione di un'organizzazione sistematica della governance multilivello.

Se da un lato quindi, la stesura di un piano urbanistico coinvolge direttamente o indirettamente più ministeri, le loro competenze restano frammentate tra gli apparati, poco chiaramente individuate, non presidiate in maniera specifica, aleatorie perché prive di una definita collocazione organizzativa, frutto di una ben chiara percezione del problema e delle sue crescenti implicazioni.

A questa situazione di frammentarietà e aleatorietà si potrebbe rispondere con una forte capacità di sedi e procedure e orientamenti professionali al coordinamento interstatale, ma questi limiti sono dati ormai consolidati nel sistema amministrativo italiano. Nel quale vige “un'amministrazione per ministeri”, laddove servirebbe “un'amministrazione per servizi” secondo il modello anglosassone.

3.1.5. La debolezza del coordinamento multilivello nelle istituzioni.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione sono stati costituiti organismi quali le Conferenze Stato - Regioni, Stato - Città che dovrebbero dare il conto delle attività istituzionali e di cooperazione tra i vari livelli di governo. Su questo piano potrebbe essere possibile valutare l'azione del Governo centrale, quanto meno sul piano del coordinamento multilivello, soprattutto da quando gran parte della materia legislativa sulle questioni territoriali è stata rimessa alla competenza degli attori locali.

Ma anche in queste realtà, anziché sviluppare rapporti di aiuto e assistenza, evidenziano sempre di più le spaccature, le dissonanze, le rivendicazioni orgogliose delle differenze.

Nelle sedi istituzionali ufficiali diviene sempre più difficile giungere alle soluzioni, mentre è in contesti più informali, quali, ad esempio i tavoli di concertazione che gli attori statali, regionali e locali producono i risultati migliori. Questo perché i tavoli stessi sono tenuti a giungere a dei risultati e quando ci riescono è perché, per loro natura, si prestano poco a strategie rivendicative. Il limite è, semmai, nella loro estinzione, una volta ottenuto il traguardo.

Il fatto però che si debba poi passare nelle sedi istituzionali per formalizzare qualsiasi tipo di decisione, dà il senso della complessa farraginosità e inadeguatezza dei meccanismi formali del coordinamento multilevel nel nostro quadro istituzionale e, di conseguenza, un'indiscutibile debolezza del nostro sistema.

3.1.6. La gestione strategica e l'apertura alle pratiche deliberative

Solo la messa in pratica di una gestione strategica adeguata può essere la soluzione per risolvere le problematiche esposte, purché si crei una struttura organizzativa che sfrutti le giuste competenze tecniche, giuridiche collegate con la visione politica. Ma soprattutto saperi e tecnicità di dialogo e relazione con gli attori sociali, tenuti da professionisti capaci di agire come intermediari delle istituzioni.

“Uno dei limiti del sistema italiano in fatto di pianificazione urbanistica è anche quello della debolezza e dell'incomunicabilità dei saperi. Dell'incapacità, cioè, degli enti di conservare e sviluppare forti saperi tecnici e giuridico amministrativi, di farli convivere proficuamente nei processi decisionali e gestionali, di liberarsi di vecchi vezzi di formalismo burocratico per ridefinirsi sempre più come la modernità impone, come organizzazioni basate sulla conoscenza. La cultura giuridico - tecnica negli anni si è imposta nelle amministrazioni, accompagnata dall'incapacità di dialogare tra saperi tecnici e giuridici con la conseguente difficoltà di assunzione di decisioni utili e corrette per le collettività”⁴.

Una delle sfide per gli attori territoriali oggi, è quindi quella di mettere in relazione i saperi e valorizzarli nel medio lungo periodo.

Ciò che manca ancora è poi una cultura del deliberare. I moderni fenomeni di sviluppo urbano, postulano una sempre maggiore adesione a moduli decisionali inclusivi con una modalità di governance che si produce attraverso ampie e partecipare deliberazioni collettive.

Troppo spesso i negoziati si sviluppano con i portatori di interessi forti e se si coinvolgono gli attori sociali, questi tentativi di coinvolgimento finiscono con non giungere mai alle conclusioni aspettate. Soprattutto quando i campi sono di interesse strategico per la città o per il territorio.

I casi di successo, che pure esistono, con particolare riferimento alle assemblee di Agenda 21 che dimostrano brillanti esempi di partecipazione civica e di prassi di buona partecipazione deliberativa, fanno emergere per contro il limite organizzativo tra enti territoriali, proprio per i pochi casi di best practices realizzate.

Una democrazia deliberativa è una grande sfida per le amministrazioni territoriali e non è un fenomeno che si può creare spontaneamente, richiede, infatti, un salto di qualità nella cultura dell'organizzazione dei processi stessi.

“Sicuramente un contesto caratterizzato da fiducia e attivismo, una società civile autonoma e propositiva, l'assenza di condizioni patologiche del vivere civile e dell'ordine pubblico, un chiaro orientamento strategico, una fisiologica distanza della politica dagli interessi e solidi strumenti professionali a carattere sociologico e politologico di gestione dei processi decisionali sono elementi fondamentali per il superamento della sfida stessa”².

Un altro limite da tracciare resta comunque la permeabilità viziosa agli interessi meno confessabili di cui è emblematico esempio la pellicola cinematografica “Le mani sulla città” di Francesco Rosi.

Oppure ancora l'inchiesta di Manlio Cacogni sull'Espresso, relativa al cosiddetto “Sacco di Roma” del 1955 e le molteplici denunce che da allora si sono susseguite in diverse forme e strumenti comunicativi, o la recentissima inchiesta “Mafia Capitale” del dicembre 2014 che ha messo in luce gli inquietanti rapporti e un sistema corruttivo ramificato per l'assegnazione di appalti del comune di Roma e le aziende municipalizzate.

Una permeabilità che dipende dalla politica e dal modo con cui essa si rapporta agli interessi, dagli aspetti organizzativi degli enti che sono i principali attori dei processi programmatori.

¹ Vettritto G. *“Eppur si muove. I limiti organizzativi degli attori pubblici centrali e territoriali della pianificazione urbanistica”* in Gelosi C., Totaforti S. *“Governo locale e trasformazioni urbane”*, Angeli Editore 2011, pag. 46.

² Vettritto G ... cit., pag 48.

3.2. Tipologie

3.2.1. Partecipazione: una prospettiva di procedimenti inclusivi

La realizzazione di processi decisionali che coinvolgano gli attori territoriali e sociali, non è fatto semplice, anzi, tenuto conto del numero dei partecipanti (che possono raggiungere il centinaio di persone) può sembrare un'impresa impossibile.

Occorre, infatti, che non solo si discuta, ma che in tempi ragionevolmente brevi si giunga a una conclusione costruttiva.

Innumerevoli potrebbero essere le ragioni per cui, d'altra parte, una volta convocate le assemblee, o le conferenze dei servizi, non si riesca ad ottenere una soluzione, o perché esistono conflitti poco chiari, che nessuno riesce a sbrogliare, o perché alle riunioni manca qualcuna delle amministrazioni interessate.

Può anche capitare che non tutti i partecipanti si esprimano pubblicamente e quei pochi interventi non siano espressivi degli interessi della collettività, per cui al termine dell'assemblea gli amministratori sono chiamati a giungere a una conclusione che però resta aleatoria rispetto alle istanze dei presenti. Non è raro che accada che i cittadini ne escano frustrati, ritenendo di non esser stati ascoltati, e gli amministratori irritati per non essere riusciti ad essere abbastanza convincenti e a non avere risposto alle critiche manifestate dai presenti.

Per ovviare a queste problematiche sono stati creati metodi di interazione e di comunicazione molto elementari, che partono dal presupposto di ottenere che tutti i partecipanti si esprimano, dispongano di informazioni adeguate, e siano messi in condizione di capirsi e di arrivare a soluzioni condivise. Numerosi sono approcci, le metodologie e le tecniche possibili che hanno alle spalle una lunga riflessione di natura teorica (filosofica, antropologica, psicologica) sui temi del dialogo, della gestione dei gruppi, dell'ascolto, della risoluzione dei conflitti.

È ovvio che nessuna tecnica sia risolutiva, ma possa fornire un valido aiuto, e nessuna sia utilizzabile in tutti i contesti. A seconda delle circostanze, può essere meglio sceglierne una piuttosto che un'altra o combinarle tra di loro: una strategia appropriata nasce di solito dalla combinazione di tecniche diverse, che ne costituiscono pertanto gli ingredienti base.

Bobbio, nel manuale *“A più voci”*, raggruppa queste tecniche in tre famiglie, a seconda dei problemi che esse si propongono di affrontare, distinguendo tra:

- *tecniche per l'ascolto*, ossia metodi che aiutano a capire come i problemi sono percepiti dagli *stakeholder* e dai comuni cittadini. Possono essere impiegati soprattutto nella fase preliminare, quando si tratta di avviare un processo inclusivo, individuare i possibili interlocutori e capire quali sono i temi su cui lavorare;
- *tecniche per l'interazione costruttiva*, ossia metodi che aiutano i partecipanti a interloquire tra di loro e a produrre conclusioni interessanti. Possono essere impiegati per organizzare e gestire il processo decisionale inclusivo;
- *tecniche per la risoluzione dei conflitti*, ossia metodi che aiutano ad affrontare questioni controverse. Possono essere impiegati quando sorge un conflitto.

Una distinzione che non può essere netta, anche perché molte tecniche si trovano a cavallo tra due campi diversi, anche se la maggior parte di esse si basa su alcuni principi comuni.

Innanzitutto l'idea che tra i partecipanti occorra comprendersi.

“Gli specialisti, sia i tecnici che gli amministrativi, usano linguaggi incomprensibili ai profani (e tutti noi siamo profani rispetto a qualche specialista), e tendono a dare per scontate premesse che per gli altri sono invece indispensabili. Gli stessi concetti possono essere sempre espressi con il linguaggio comune. La comunicazione, il parlare semplice sono requisiti essenziali di qualsiasi processo partecipativo. Certe volte può essere utile far vedere le cose piuttosto che descriverle a voce o per iscritto, mostrare un plastico invece che un disegno architettonico (che la maggior parte della gente non capisce), fare esempi piuttosto che citare dei numeri (pochi capiscono quanto è grande un volume espresso in metri cubi, ma tutti hanno un'idea della dimensione del Colosseo). Ci vuole in sostanza un lavoro di traduzione, che permetta di mettere tutti alla pari. Alcuni approcci ricorrono, a tecniche di simulazione per facilitare la comprensione dei problemi e lo scambio tra i partecipanti”¹.

Un altro aspetto è la stesura di regole del gioco e l'accettazione da parte dei partecipanti. Se, infatti, la spontaneità è necessaria per il giusto svolgimento del processo inclusivo, la partecipazione non può essere lasciata allo stato brado, ma è necessaria una cornice ben definita all'interno della quale possa delinearsi.

Essa è funzionale soprattutto nella logica dei tempi della partecipazione, per evitare che le discussioni si protraggano all'infinito con conseguente frustrazione dei partecipanti.

Le regole, inoltre, devono essere abbastanza flessibili da permettere un adeguamento del processo alle circostanze, ma abbastanza rigide da fissare confini certi. Ciascuno dei partecipanti deve sapere esattamente a che gioco sta giocando. Le regole variano da un approccio all'altro, anche se sono ammesse alcune costanti.

I processi sono in genere strutturati in *fasi*, la cui successione deve essere nota fin dall'inizio. La durata delle varie fasi e dei singoli

incontri deve essere predefinita accuratamente, non sono consigliabili riunioni che durano per ore, perdendo via via partecipanti.

Anche l'organizzazione degli spazi deve essere molto curata, perché l'interazione tra i partecipanti può essere favorita dalla loro disposizione.

La maggior parte delle esperienze partecipative, in Italia, sono condotte attraverso assemblee pubbliche o consigli comunali aperti. Questi sistemi, sono tecniche di discussione molto primitiva nelle quali si registrano rapporti più di forza che soluzioni ai problemi.

Il problema è invece esattamente il contrario: ossia di sbloccare, attraverso argomenti e negoziati, i rapporti di forza esistenti.

Le amministrazioni sono tradizionalmente abituate a lavorare mediante atti formali, hanno bisogno di basarsi su certezze e diffidano di ciò che non si può documentare con precisione.

Anche i meccanismi partecipativi tradizionali (come le osservazioni dei cittadini ai piani regolatori o quelle sulle procedure di valutazione di impatto ambientale) sono basate su questi presupposti. In queste procedure manca il rapporto diretto, le comunicazioni si svolgono esclusivamente per iscritto e prevedono l'uso di un linguaggio formale e non è prevista alcuna interazione tra i cittadini e l'amministrazione. Quest'ultima è soltanto tenuta a rispondere alle osservazioni nuovamente in forma scritta.

Queste forme di partecipazione non consentono alcuno sviluppo di tipo dialogico. Permettono di affermare e difendere degli interessi, ma non di ridefinirli nel contesto decisionale. L'approccio consensuale assume, invece, come aspetto centrale proprio la possibilità di trasformare, attraverso il confronto, la natura delle poste in gioco.

Altro aspetto essenziale è l'abbattimento delle relazioni formali e di qualsivoglia crisma dell'ufficialità. Per raggiungere questo obiettivo è necessario studiare come accogliere e mettere a proprio agio i partecipanti, e favorire l'accessibilità del luogo di incontro.

“L'invito dovrebbe essere sufficientemente caldo e *motivante*, ovvero essere preceduto da una fase di ascolto che ha la funzione principale di costruire un rapporto di fiducia e collaborazione: serve a poco *convocare* un incontro pubblico, ancorché informale, se non si è fatto nulla per animare il contesto di intervento in modo da creare un'aspettativa per quell'evento”².

I metodi inclusivi si basano sempre su riunioni di *piccoli gruppi* (dalle 5 alle 20 persone) in cui le persone non hanno l'obbligo di fare *interventi*, ma possono limitarsi a esprimere il loro pensiero in poche parole, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione, interrompersi a vicenda. Quando i partecipanti sono numerosi, li si può suddividere in tanti piccoli gruppi di lavoro che in seguito troveranno il modo di relazionarsi tra di loro.

“L’ amministrazione che propone e guida un processo di tipo inclusivo deve aver cura di mettere a disposizione del pubblico tutti gli elementi conoscitivi in suo possesso e rendere trasparenti agli occhi dei partecipanti lo svolgimento del processo stesso. Deve inoltre pretendere che tutti i partecipanti facciano lo stesso, gli uni con gli altri. Deve in altre parole scommettere sulla fiducia. Dare le informazioni cruciali a chi normalmente non ne dispone è un modo per dotarlo di un potere analogo ad altri attori dell’arena. Ma è anche un modo per creare un piccolo spiazzamento positivo che tendenzialmente è utile a costruire fiducia verso il processo. O meglio, è uno strumento prezioso per smontare frequentissimi atteggiamenti di diffidenza”³.

La trasparenza è rara, non solo perché c’è sempre chi ha interesse a non rivelare la informazioni in suo possesso, ma soprattutto perché è faticosa. Praticare la trasparenza significa dedicare energie alla diffusione delle informazioni tra i partecipanti, non lasciare nessuno indietro, curarsi di tutti. E tuttavia è un passo assolutamente indispensabile. Quando cala la trasparenza (e cresce l’opacità), cominciano a crearsi squilibri e a incrinarsi la fiducia. Il principio della trasparenza distingue questo approccio dalle pratiche di negoziazione occulta.

“Normalmente in Italia, quando si tratta di prendere una decisione complessa, i responsabili delle amministrazioni cominciano a tessere una fitta rete di relazioni informali con i vari protagonisti negoziando possibili soluzioni. Queste relazioni sono tenute rigorosamente segrete; il grande pubblico non sa quali negoziati sono in corso e con chi. Anche i risultati di tali contrattazioni sono tenuti segreti: può accadere che in un progetto o in un atto deliberativo venga introdotto un cambiamento che è il risultato di qualche accordo, senza che si sappia chi ha voluto quel cambiamento e attraverso quale tipo di scambio. Le pratiche della negoziazione sottobanco possono avere effetti devastanti perché seminano il sospetto e la dietrologia”⁴.

¹ Bobbio Luigi “*A più voci*”, Edizioni scientifiche Italiane , Roma 2004, pag. 56.

² Bobbio, cit., pag. 58.

³ Bobbio, cit., Pag. 60.

⁴ Bobbio, cit., Pag. 61.

3.2.2. L'ascolto attivo

Una delle strategie efficaci nell'ambito dei processi partecipativi è l'ascolto attivo.

Scriva Marianella Sclavi¹: *“Se vuoi comprendere quello che un altro sta dicendo, devi assumere che ha ragione e chiedergli di aiutarti a vedere le cose e gli eventi dalla sua prospettiva”*.

È uno strumento comunicativo per il quale si assume che il nostro interlocutore è intelligente e che quindi occorre metterti nelle condizioni di capire come comportamenti che per noi sono irragionevoli, per lui sono ragionevoli e razionali.

Il riconoscimento dell'ascolto attivo è stato avviato, agli inizi degli anni '80 del XX secolo, dagli studi sulle aziende post industriali e dagli studi sui rapporti tra professionisti e clienti.

Le basi teoriche per questo approccio erano state elaborate da studiosi che hanno sostenuto la priorità dell'ascolto in un paradigma dialogico e dai teorici dei sistemi complessi.

Il modello più efficace per capire la differenza tra ascolto passivo e attivo è offerto dalla buona comunicazione interculturale in situazioni concrete e contingenti in quanto rende più facilmente evidenziabile che “uno stesso comportamento” può avere significati antitetici e al tempo stesso assolutamente legittimi.

L'atteggiamento giusto che si pratica nell'ascolto attivo è l'opposto di ciò che caratterizza un buon osservatore: impassibile, neutrale, sicuro di sé, teso a nascondere le proprie reazioni a quanto ascolta.

Al contrario, dobbiamo imparare qualcosa di nuovo e sorprendente, che ci spiazza dalle nostre certezze e ci consente di dialogare.

Dobbiamo essere disponibili a mettere in discussione la comprensione di ciò che ci sta intorno e stabilire rapporti di riconoscimento, rispetto e apprendimento specifico, che sono la condizione per affrontare congiuntamente e creativamente il problema.

*“È la rinuncia dell'uomo che sa e l'accettazione della vulnerabilità, ma anche l'allegria della persona che impara, che cresce, che cambia con gli altri invece che “contro” gli altri”*². Al contrario l'irritazione, i malintesi, l'imbarazzo, la diffidenza, la rabbia, la vergogna sono spie che ci aiutano a capire che c'è qualcosa che non va nella comunicazione con l'altro. Attraverso le nostre emozioni impariamo qualcosa di nuovo che ci spiazza dalle nostre certezze (le nostre cornici) e ci consente di dialogare con l'altro. È la rinuncia all'arroganza dell'uomo-che-sa e l'accettazione della vulnerabilità, ma

anche l'allegria della persona-che-impara, che cambia con gli altri invece che contro gli altri.

Nella comunicazione interculturale, molto spesso hanno ragione entrambi gli interlocutori, ma al tempo stesso non possono avere ragione entrambi, perché non si capiscono tra loro. Il riconoscerlo è un indice di saggezza, così come esplicito nell'aneddoto del giudice saggio che dà ragione ad entrambi i convenuti e ritenendoli entrambi intelligenti mette in modo dinamiche di gestione creativa dei conflitti.

Tavola I

Due abitudini di pensiero

Sistemi semplici	Sistemi complessi
Dove “le stesse cose” hanno lo stesso significato.	Dove “le stesse cose” hanno significati differenti.
Stesse premesse implicite. Ciò che diamo per scontato ci aiuta a comunicare.	Diverse premesse implicite. Ciò che diamo per scontato ci impedisce di comunicare.
Io ho ragione e tu hai torto.	Tutti hanno ragione. Anche chi dice che non possono avere ragione tutti.
Controllo di primo grado (saper prevedere l'arco di reazioni possibili).	Controllo di secondo grado (saper trasformare le reazioni inattese in conoscenza).
Mondo mono- culturale.	Mondo pluri – culturale.
Uni/verso.	Pluri/verso.

Tavola II

Ascolto Passivo	Ascolto Attivo
Statico (un'unica prospettiva giusta)	Dinamico (una pluralità di prospettive)
Passivo (Rispecchiare la realtà)	Attivo (costruzione della realtà)
In controllo (incidenti di percorso e imbarazzi: negativi)	Goffo (incidenti di percorso e imbarazzi: positivi)
Soggettivo: no, oggettivo: sì	né soggettivo, né oggettivo (esploratore di mondi possibili)
Neutralizzare le emozioni	Centralità delle emozioni

¹ Sclavi M. “*Arte di Ascoltare e Mondi Possibili*”, Mondadori B. 2003, pag. 193.

² Sclavi M ... cit., pag. 198.

3.2.3. Brainstorming¹

È un metodo utilizzato per sviluppare soluzioni creative a problemi specifici.

È stato inventato negli Usa nella prima metà del '900 da Alex Osborn, fondatore dell'agenzia pubblicitaria Batten.

Alla base vi è l'idea del gioco quale dimensione leggera che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, normalmente impedita da una serie di inibizioni.

A questo scopo il brainstorming si propone l'obiettivo di favorire:

- il superamento di inibizione e autocontrollo rispetto all'espressione della propria posizione;
- il superamento dell'urgenza di schierarsi;
- il superamento di un atteggiamento difensivo rispetto alle idee che si sono espresse;
- il superamento di assetti di potere e di leadership esistenti all'interno del gruppo;
- lo sviluppo di uno spirito competitivo leggero;
- un entusiasmo contagioso, così come in ogni gioco ben condotto.

Il brainstorming premia le soluzioni il più possibile assurde o ridicole o non convenzionali, nella convinzione che saranno quelle più utili per individuare una soluzione innovativa e più adeguata.

La soluzione del problema, il *problem solving*, avviene attraverso il *problem setting*, cioè attraverso modalità che consentano di reinquadrare il problema, di vederlo in modo nuovo, di ridefinirlo entro connessioni diverse.

In tal senso si può affermare che il brainstorming costituisce l'approccio di base per la gestione creativa dei conflitti, perché induce a uscire dalle proprie cornici, dalle proprie premesse implicite.

L'altro obiettivo è quello di produrre nuove idee, mentre il giudizio introduce un elemento di rischio per il singolo partecipante e induce un atteggiamento difensivo di idee consolidate.

Il processo del brainstorming è condotto da un facilitatore il quale ha il compito di fare ben attenzione a:

- proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice;
- invitare i partecipanti a sospendere il giudizio;
- favorire le idee estreme e spiazzanti e accogliere qualsiasi idea espressa;
- scrivere tutte le idee espresse in modo che siano visibili a tutti e possano essere utilizzate per successive elaborazioni;
- incoraggiare i partecipanti a elaborare variazioni sulle idee

esprese da altri.

Per stimolare la reinterpretazione delle idee espresse possono essere utilizzate varie tecniche, per dare al gruppo, un segno tangibile di realizzazione collettiva, senza criticare, riducendo la tendenza a ripetersi e favorendo la produzione di altre idee.

¹ Scavi M ... cit., pagg. 202 – 205.

3.2.4. La Camminata di quartiere

I progettisti, gli urbanisti e gli altri specialisti di solito lavorano prevalentemente sulle carte e sui dati. In questo modo riescono a vedere molti aspetti che gli abitanti non sono in grado di conoscere. Ci sono però molti altri aspetti che gli abitanti conoscono e che gli specialisti non possono cogliere.

Consiste in una o più passeggiate per il quartiere, in cui piccoli gruppi di residenti (da 10 a 30) guidano i professionisti o i funzionari in un giro per l'area interessata. Mentre il gruppo cammina si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo libero e rilassato, e si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata rappresenta anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, incuriosendoli e invitandoli a esprimere informazioni o pareri ed eventualmente a unirsi alla camminata"¹.

È un approccio partecipativo di "ascolto attivo" del territorio.

È una modalità di visione del quartiere che è indispensabile per riconoscere e valorizzare la competenza degli abitanti rispetto al proprio ambiente di vita.

Una conoscenza quotidiana, non professionale o tecnica, che deriva dal fatto che si vive quel territorio, si lavora, si abita si intessono reti di relazione e socialità.

Una percezione diversa da quella professionale e specialistica con la quale un esperto tenderebbe a inquadrare i problemi.

E in un certo senso una garanzia che consentirà di adottare una visione "integrata" del processo di trasformazione territoriale.

Vedere "tutti insieme" i luoghi ritenuti più significativi per gli abitanti, consente il riconoscimento di situazioni concrete e contingenti e la valorizzazione di forme di comunicazione e conoscenza iconico relazionale che la descrizione verbale non renderebbe.

Questo metodo presuppone un rapporto di reciprocità tra professionisti e abitanti, con relazioni interconnesse di dominanza - dipendenza e riconosce una capacità di apprendimento reciproco.

Già Jones² nella sua teoria della "*pianificazione democratica*" individuava nella camminata di quartiere alcuni requisiti indispensabili per la partecipazione:

- deprofessionalizzazione (non sono i professionisti a dare forma al futuro quartiere);
- decentralizzazione (il processo decisionale non è centrale);
- demistificazione (la pianificazione come un processo concreto);
- democratizzazione (coinvolgimento di molte persone nel processo

decisionale relativo al futuro del quartiere).

La passeggiata è l'inizio ufficiale della partecipazione perché crea l'occasione per costruire e ampliare la rete dei soggetti locali coinvolti nel processo ed esprime il clima collaborativo e di ascolto reciproco che si vuole instaurare e il futuro stile di lavoro tra i progettisti, gli abitanti e tutti gli altri operatori presenti sul territorio.

È importante che sia preceduta da una fase di *outreach*³ (presenza), tanto più importante lì dove non sono presenti comitati, associazioni o altre forme di auto - organizzazione sociale, e da interviste con gli interlocutori locali.

Delle forme di contatto che aiutano a realizzare un coinvolgimento attivo, basato sulla fiducia e sulla collaborazione.

Durante il tragitto si scambiano osservazioni, domande, apprezzamenti, storie e problemi del quartiere. I progettisti ascoltano, ma hanno anche la possibilità di avanzare osservazioni rispetto alle potenzialità e ai punti di debolezza del territorio.

Ne emerge una veloce analisi SWOT (L'analisi SWOT, conosciuta anche come matrice SWOT è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto o in un'impresa o in ogni altra situazione in cui un'organizzazione o un individuo debba svolgere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo). Tutto questo potrà poi tradursi in mappe ove siano indicate le problematiche da affrontare o le situazioni da valorizzare.

¹ Bobbio L ... cit., pag. 70.

² Citato in Sclavi M., cit., pag. 206.

³ Vedi più avanti, paragrafo 3.2.7.

3.2.5. Il Cantiere evento

È un'attività di comunicazione che accompagna un cantiere in una zona abitata per tutta la sua durata.

Il fine è quello di contenere i disagi indotti dai lavori e controbilanciarli con un contributo positivo in termine di partecipazione dei cittadini.

Il coinvolgimento degli abitanti stimola il senso di appartenenza ai luoghi, educa alla manutenzione urbana, previene o mitiga i conflitti, nonché facilita un regolare svolgimento dei lavori.

È stata per prima l'impresa barese Gioguardi ad utilizzare il concetto di Cantiere - evento nel corso della costruzione del parcheggio interrato nella Piazza dei Celestini a Lione. L'azienda aveva maturato altre esperienze simili quali i Laboratori di quartiere (sperimentato per la prima volta con Renzo Piano nel 1979 a Otranto, quale strumento di recupero e di adeguamento dei centri storici), l'adozione di scuole in aree urbane degradate, alle scuole cantiere per giovani disoccupati.

Le parole chiave del Cantiere sono state tre:

- *informazione*: con uno spazio espositivo e per la comunicazione, un modello in scala 1:20 del parcheggio in costruzione, una newsletter periodica, dei balconi di osservazione dei lavori, lo spiegare ai cittadini cosa si stava costruendo e come;
- *educazione*: coinvolgimento degli studenti di una vicina scuola elementare, con laboratori di progettazione, costruzione e animazione teatrale;
- *formazione*: coinvolgimento di studenti di un istituto professionale, per avviare al mondo del lavoro alcuni giovani disoccupati, in una scuola cantiere.

Da un punto di vista metodologico prima della realizzazione del Cantiere evento occorre progettare un piano di comunicazione di massima che individui in ordine di priorità il diverso pubblico a cui ci si intende rivolgere, coinvolto dai lavori, e pianificare gli strumenti e le azioni da attivare in relazione alla tempistica dei lavori e al budget a disposizione.

Il piano di comunicazione costituisce l'intelaiatura di riferimento all'interno della quale procedere con una progettazione esecutiva in corso d'opera, in relazione sia ai frequenti cambiamenti e colpi di scena che caratterizzano generalmente l'evoluzione di un grande cantiere, sia ai contributi progettuali che possono venire dai soggetti locali con cui è indispensabile costruire un'atmosfera di fiducia e collaborazione.

Nello staff che progetta e gestisce un Cantiere evento devono essere presenti diverse competenze: dalle classiche del mondo della comunicazione (ufficio stampa, multimedia, grafici) a quelle capaci di estrarre le informazioni dai tecnici e renderle comprensibili e interessanti per i non addetti ai lavori, dall'attitudine alle relazioni interpersonali, fino a capacità di assistenza sociale quando si tratta di operare in contesti urbani difficili.

3.2.6. I Focus group

Sono una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone. La finalità principale è quella di studiare un fenomeno e di indagare uno specifico argomento in profondità utilizzando come base per la rilevazione l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo.

È una tecnica ampiamente diffusa nel marketing, nel business e nell'advertising, soprattutto per la sua adeguatezza nel fornire importanti contributi nelle situazioni decisionali, valutando il punto di vista e le percezioni degli utenti.

Nel focus group un elemento importante è l'interazione tra i partecipanti con domande reciproche, richieste di chiarimento, messa in evidenza di punti deboli, dichiarazione del proprio disaccordo, sono considerate importanti modalità per mettere in discussione la propria opinione iniziale e fare emergere altre posizioni ed idee.

La discussione è generalmente condotta da un moderatore che può esercitare un vero e proprio ruolo di guida alla discussione, oppure fornire una serie di stimoli e strumenti affinché i partecipanti riescano ad autogestire il più possibile le relazioni e l'interrelazione.

Riconosciuto che il focus group è una discussione incentrata sul tema, esso può essere utilizzato all'interno di un processo o di una ricerca per scopi differenti e per scopi diversi:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione, avendo già individuato gli obiettivi fondamentali;
- per indagare le reazioni che certe categorie di persone avranno rispetto a un lavoro già progettato;
- per effettuare una valutazione di tutte le fasi di lavoro, in vista di processi o di ricerche future.

3.2.7. L'outreach

L'outreach è una metodologia utilizzata nei processi di partecipazione in ambito anglosassone a partire da Nick Wates che nel volume *“Community Planning Handbook”* definisce come *“l'andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che giungano da noi”*¹.

Michael Parkers, un altro degli esperti inglesi del Community Planning, definisce l'outreach come *“l'andare fuori a incontrare gruppi di interesse locali e singole persone, a seguito di un invito da parte loro, nel proprio ambiente e secondo i propri tempi, per discutere di varie questioni e per ascoltare i loro suggerimenti. Si può trattare di conversazioni informali, non necessariamente capaci di rigorose analisi scientifiche”*².

Molto spesso questi procedimenti contengono un livello di verità che manca in forme di consultazione più ufficiali. E altrettanto spesso le comunità locali o le associazioni di volontariato sono disponibili a organizzare incontri di questo tipo.

È una tecnica che consente di raggiungere quelle categorie di persone, che per varie ragioni (disabilità, anzianità, scarsa alfabetizzazione, poca dimestichezza con il linguaggio tecnico) prenderebbero parte a processi partecipativi purché organizzati nel loro ambiente e secondo i loro tempi.

L'outreach a volte può richiedere la presenza di mediatori ben preparati.

È una modalità di partecipazione che ribalta completamente lo schema tradizionale di una pubblica amministrazione che si rende disponibile in giorni e orari prestabiliti, durante i quali i cittadini rigorosamente in fila possano chiedere informazioni e documenti attraverso uno sportello che li separa dall'interlocutore da una grande vetrata.

L'outreach, invece, avvicina i soggetti all'istituzione e alla fruizione di un servizio o di un processo di partecipazione, con la differenza che non è il cittadino a muoversi verso lo sportello, ma viceversa.

È chiaro che questa tecnica stravolga anche il modo di lavorare, oltre gli orari di ufficio, sul campo e non nelle sedi consuete. Ma cambia anche a livello culturale, perché si passa da una richiesta formulata dal cittadino/utente *“all'individuazione di una domanda latente che non necessariamente arriverebbe esplicita presso la sede istituzionale formale”*.

Questo genere di approccio è consigliato nelle politiche e negli interventi da realizzare con gruppi svantaggiati, la cui partecipazione e il cui coinvolgimento sono condizionati dalle capacità di chi conduce

l'azione, soggetto che deve essere capace di coglierne e rispettarne le condizioni di tempi e luoghi che essi pongono.

È particolarmente applicato da quelle amministrazioni più avanzate, nel campo delle politiche di quartiere, nei servizi socio -sanitari, nelle politiche integrative.

Tra gli strumenti e le modalità di realizzazione dell'outreach si annoverano:

- la distribuzione di materiale informativo, con contatto diretto in situazioni di aggregazione;
- attraverso i media (giornali, spot informativi radiofonici o televisivi);
- informazione e scambio di notizie in specifici gruppi e attività organizzate;
- con uffici mobili (camper, container, autobus) che garantiscano la presenza sul campo e diano la possibilità di una consultazione di uno scambio efficaci;
- attivazione di un info-point in loco per offrire uno scambio continuo e la definizione di nuove modalità di trattamento di problemi ordinari.

¹ Citato in Selavi M ... cit., pag. 223.

² Ibidem pag. 226.

3.2.8. L'animazione territoriale¹

Un approccio molto simile all'outreach, è l'*animazione territoriale*, che viene usata soprattutto nei progetti di sviluppo locale concertati (patti territoriali, progetti integrati territoriali, ecc.).

Con il termine *animazione territoriale* (o *animazione sociale*) si intende comunemente tutto ciò che va ad incrementare il grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali intorno a problemi comuni e strategie che interessano l'area di appartenenza. È altresì una modalità per giungere ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale secondo una logica di tipo *bottom up*.

L'attività di animazione ne incorpora infatti una più tipicamente *conoscitiva*, ossia di indagine territoriale, altrimenti detta di *ricerca-azione* (vedi paragrafo successivo), finalizzata ad acquisire in modo sistematico informazioni quantitative e qualitative relative agli *elementi di forza* del territorio (su cui puntare ed investire) ed agli *elementi di debolezza* dello stesso (a cui far fronte mediante progetti di sviluppo locale). Secondo questa prospettiva, lo sviluppo socioeconomico passa attraverso un approccio progettato e gestito in prima persona da attori pubblici e privati di un dato contesto (enti locali, rappresentanze degli interessi, autonomie funzionali, terzo settore, ecc.) lungo quattro fasi fondamentali:

- la *dinamizzazione* e la sensibilizzazione dell'area territoriale;
- l'acquisizione e la socializzazione di informazioni ed esperienze;
- l'incremento della cooperazione tra gli attori;
- l'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

¹ Riccone P. in Bobbio, cit., pag. 69.

3.2.9. Il Planning for real

Il *Planning for real* è un metodo di progettazione partecipata realizzato dalla Education for Neighborhood Change dell'Università di Nottingham negli anni '60 - '70 e poi registrato dalla Neighborhood Initiatives Foundation di Tony Gibson, in Inghilterra, e rientra tra le tecniche per l'interazione costruttiva, basate sulla simulazione.

Molte persone non sono abituate a prendere la parola in pubblico e a sostenere una discussione. Esistono diverse tecniche che aiutano le persone a interagire tra di loro usando strumenti diversi dalla discussione in un luogo pubblico, ponendole di fronte a simulazioni del problema per loro facilmente comprensibili e mettendole in condizione di esprimere le loro preferenze in modo facile e intuitivo.

L'obiettivo è quello di individuare bisogni e opzioni di intervento su uno specifico contesto territoriale a partire dall'esperienza della comunità locale, individuata come il soggetto che possiede la migliore conoscenza dei problemi del proprio territorio.

In questo senso Planning for Real nasce come tecnica alternativa alla discussione pubblica e ad altri metodi che tendono a favorire la partecipazione delle persone più abituate o più preparate a sostenerli, consentendo invece ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente e in modo anonimo.

Planning for Real non nasce per rappresentare un'esperienza a sé stante, ma si situa all'interno di un processo dal basso, tendenzialmente inclusivo e partecipato, condotto insieme alla comunità locale.

Il punto di partenza è la realizzazione di un *modello tridimensionale* che rappresenti l'area di intervento. In questo modo, più facilmente, gli abitanti potranno identificare ogni elemento del proprio quartiere e esprimere quali interventi ritengano necessari o più adatti per migliorarlo.

Il plastico, che può anche essere realizzato in collaborazione con i residenti, deve essere costruito in modo tale che ogni cittadino possa posizionarvi apposite "carte opzioni" ciascuna delle quali indica l'intervento migliorativo da proporre.

Questa fase deve essere preceduta da un'indagine di outreach affinché le opzioni siano possibili dal punto di vista tecnico e politico. È prevista la presenza di facilitatori che, seppur in maniera neutrale, interagisce con gli abitanti allo scopo di registrare le loro opinioni e le motivazioni alle loro scelte.

Altri strumenti operativi possono essere pannelli a muro, copie di documentazioni, budget disponibile, al fine da consentire ai

partecipanti di avere una visione completa delle questioni relative alle successive trasformazioni urbane.

Al termine del processo lo staff tecnico dovrà avere rilevato tutte le opzioni possibili in modo da evidenziare anche la presenza di eventuali conflitti.

Il successo di questa tecnica è legato all'immediatezza del modello tridimensionale che mette in contatto gli utenti direttamente con il problema (anziché incomprensibili tavole tridimensionali) e consente anche a chi non ha esperienza in materia di prendere visione delle scelte dell'amministrazione e di esprimere le proprie idee.

3.2.10. Search conference, Action Planning e EASW (European Awareness Scenario Workshop)

“Varie tecniche si basano, invece, sulla costruzione di scenari. Esse si propongono di favorire riflessioni strutturate sulle possibili evoluzioni future di un contesto ambientale, urbano, sociale, da parte dei principali attori che lo compongono. La costruzione di scenari dà vita ad un dialogo che ha per oggetto il futuro, in cui gli interessi particolari e le contrapposizioni immediate perdono almeno un po’ del loro rilievo. Attraverso il confronto tra i tecnici e i cittadini-utenti, si avvia un processo di apprendimento reciproco, che contribuisce ad arricchire l’immaginario collettivo e a generare nuove soluzioni e ipotesi alternative. Potrebbero essere usate nell’elaborazione dei programmi concertati di sviluppo locale, come i patti territoriali o i progetti integrati territoriali o in qualsiasi altro progetto di intervento che coinvolga una pluralità di soggetti disparati”¹.

Il già citato *EASW*, di matrice danese, è stato ufficialmente adottato nel corso del 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea, nell’ambito delle politiche volte a promuovere l’innovazione sostenibile in Europa. L’*EASW* si rivolge principalmente al ruolo dello sviluppo tecnologico, invitando gli attori di una comunità a interrogarsi sui possibili obiettivi cui indirizzarlo e sulle concrete modalità di azione da mettere in campo a tal fine.

Si propone, in altre parole, di sostenere e accompagnare uno sviluppo tecnologico in grado di rispondere effettivamente ai reali bisogni sociali di una collettività. Attualmente, le sue principali applicazioni sono riconducibili al campo delle politiche ambientali, in particolare nelle aree urbane, ma anche, in alcuni casi, in altri contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo.

A livello pratico l’*EASW* consiste in un workshop della durata di circa due giorni che coinvolge una trentina di partecipanti distribuiti tra quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini. Il work-shop, condotto da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali:

- l’elaborazione di visioni future;
- l’elaborazione delle idee.

Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori è chiesto di sviluppare due ipotetici scenari futuri, orientati rispettivamente ad una visione catastrofica, in grado di far emergere i rischi più

pericolosi, e ad una visione ottimistica in grado di individuare gli obiettivi più ambiziosi. Una fase plenaria di discussione consente di confrontare gli scenari avanzati dalle diverse categorie e di individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase.

A questo punto si individuano quattro nuovi gruppi a composizione mista tra le diverse categorie di attori, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ricorrendo a sessioni successive di brainstorming e a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a elaborare un numero di idee e di modalità di realizzazione, tra cui se ne selezionano un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop. Durante tale sessione, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

L'*Action Planning*, invece, serve a individuare i bisogni e a definire i problemi di un determinato contesto territoriale, attraverso il contributo delle comunità locali che conoscono i disagi poiché li affrontano quotidianamente. Il processo si articola in diverse fasi, si parte generalmente da domande di ampio respiro e la caratteristica essenziale è che tutte le opinioni e idee in merito sono espresse da ciascun partecipante utilizzando dei post da attaccare su dei cartelloni. Così si ricostruisce l'immagine che gli abitanti hanno del proprio contesto, evidenziando gli attuali aspetti positivi e negativi. Poi si invitano i partecipanti ad esprimere delle previsioni sui cambiamenti che interesseranno il quartiere, sugli effetti attesi, sia favorevoli che svantaggiosi.

La fase finale consente di individuare alcuni principi o linee guida che possano permettere di raggiungere effetti positivi e prevenire quelli negative. Le sessioni previste sono al massimo fino a un numero di quattro articolate in due mesi.

La *Search conference* (conferenza di indagine) è un metodo di progettazione partecipata che ha per oggetto la progettazione di un futuro realizzabile per il tramite di alcune strategie creative messe in campo in sessioni di due o tre giorni a cui partecipano massimo 35- 40 persone. La Search Conference funziona mettendo in discussione e chiarendo ogni interrogativo o dubbio emerso nel dibattito. Ogni interrogativo o dubbio sul compito della conferenza deve essere discusso in dettaglio e chiarito introducendo, se necessario, dei cambiamenti nel modo di procedere della conferenza stessa.

“La chiara definizione del compito è particolarmente importante in situazioni conflittuali che potrebbero far regredire la discussione in atteggiamenti difensivi-offensivi o di dipendenza dai leader. La conferenza tipo deve essere coordinata almeno da due facilitatori”².

¹ Bobbio L. ... cit., pag. 79.

² Bobbio L. ... cit., pag. 85.

3.2.11. Trasformare il conflitto: negoziazione e discussione (Il metodo dell'Alternative Dispute Resolution, il Conflict Spectrum, l'analisi multicriteri)

Ci sono dei processi di tipo inclusivo che si rendono necessari perché esiste un conflitto in atto o si è consapevoli che gli interventi pubblici possano suscitare forti opposizioni. O semplicemente che metodi di interazione costruttiva sfocino in idee contrapposte tra i partecipanti, portatori di interessi inconciliabili. I conflitti presentano generalmente una dicotomia tra due posizioni opposte, la cui risoluzione è spesso vista nella vittoria dell'uno o dell'altro dei contendenti. Tuttavia i conflitti possono essere trasformati se *“tutti i partecipanti riescono a ottenere qualche vantaggio e a riconoscersi nel risultato raggiunto”*¹. Questo è possibile con due strategie: la negoziazione, quando le parti tendono a raggiungere un accordo, rinunciando ciascuno a qualcosa; la discussione quando, chiarite le proprie posizioni, esse sono suscettibili a modifiche in seguito al confronto con quelle degli altri. Le trattative possono avere modalità diverse ma presuppongono almeno tre fattori:

- devono far raggiungere un accordo ragionevole, ove possibile;
- devono essere efficienti;
- dovrebbero migliorare i rapporti tra le parti.

In questi procedimenti il raggiungimento della conciliazione non è necessario. Ciò che conta è ci si sia ascoltati, si siano riviste le proprie posizioni nell'obiettivo di migliorare le relazioni, di scoprire nuove vie di uscita o concordare una tregua. Ma restano, comunque, processi che consentono di comunicare efficacemente ciò che si vuole e offrono una via di uscita in situazioni difficili o di incertezza.

Nella negoziazione molto spesso si ha difficoltà a guardare il problema nella sua interezza, per cui nella discussione volta a difendere i propri punti di vista, un eventuale cambiamento di posizione può essere interpretato come perdita di credibilità personale. Un metodo di negoziazione, sperimentato sul finire degli anni '70 ad Harvard, e applicabile a tutte le situazioni, da quelle interpersonali a quelle internazionali è l'*Alternative Dispute Resolution*².

Gli autori del procedimento, Fisher e Ury, trovano quattro principi fondamentali su cui basare il sistema:

Scindere il problema dalle persone.

In un negoziato, i soggetti coinvolti hanno a che fare con le proprie emozioni e con quelle degli interlocutori. Occorre, pertanto, prendere consapevolezza che i negoziatori sono innanzitutto persone e che il dibattito è condizionato dai rapporti personali tra le parti. Inoltre, quando le persone si sentono minacciate, aumentano le deduzioni infondate e i malintesi.

È necessario, quindi, per una comunicazione efficace, non sovrapporre la fondatezza delle ragioni e la sostanza delle questioni. Quanto più sono aspre le divergenze, tanto più occorre sapere accogliere i punti di vista e le ragioni della controparte.

Concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni.

È logico che, nel corso di una negoziazione, ogni parte in causa esprima una posizione che ritiene la più ovvia per soddisfare i propri interessi. È anche vero, però che non sempre ciò che più ovvio è anche più adeguato. È indispensabile, quindi, identificare gli interessi con una comunicazione che tenga conto dei bisogni, delle speranze, dei desideri di tutte le posizioni in campo.

Ma anche gli interessi relativi alla sicurezza, al benessere economico, al senso di appartenenza e al riconoscimento sociale.

Benché ci siano posizioni contrastanti è indubbio che ciascuna delle parti in causa, abbia anche interessi alla conciliazione. Trovando questi ultimi è possibile trovare anche nuove soluzioni meno ovvie e più efficaci. Un giusto passaggio, quindi, può essere quello di cercare di conciliare gli interessi e presentare le posizioni come illustrative di interessi più generali, ampliando il ventaglio di posizioni possibili.

Inventare soluzioni vantaggiose per ambo le parti.

Per risolvere un negoziato in una situazione complessa, è necessario allargare le possibilità di scelta.

Gli elementi, invece, da rimuovere sono i giudizi prematuri, la ricerca della risposta giusta in assoluto, l'idea che data un'idea essa non possa essere modificata, ritenere che i problemi altrui non ci riguardino.

Fisher e Ury, suggeriscono di utilizzare la tecnica del brainstorming affinché dalla discussione emergano opzioni da negoziare tra le quali scegliere quella che soddisfi le esigenze comuni.

Insistere su criteri oggettivi.

La negoziazione deve avvenire su criteri che per le parti in causa abbiano il valore di principi generali non discutibili.

In tal senso il processo di negoziazione deve necessariamente assumere che:

- ogni problema deve essere inteso come la ricerca comune di criteri oggettivi;
- ragionare su quali unità di misura siano più appropriate e come dovrebbero essere utilizzate;
- concentrarsi sugli obiettivi individuati.

Il conflict spectrum è un metodo per trattare un conflitto che si trova in uno stadio molto iniziale e che consente di avere un'idea chiara di quante persone condividano determinate opinioni. È uno strumento che si può applicare in contesti in cui i partecipanti si sentano sufficientemente sicuri di potersi esprimere apertamente. È un metodo che utilizza molto lo spazio quale luogo fisico in cui collocare (in angoli opposti) le parti che hanno posizioni differenti. Si ammettono anche posizioni intermedie luoghi delle infinite sfumature possibili tra

le dicotomie rappresentate. Una volta che ciascun partecipante ha assunto una posizione, viene chiesto di motivarne la ragione. Ogni gruppo ha venti minuti per preparare una lista dei punti di forza e di debolezza della propria posizione e poi ne riferisce in seduta plenaria. Subito dopo è possibile chiedere ai partecipanti di ricollocarsi lungo lo spettro. Se qualcuno, dopo la discussione, ha cambiato idea, gli si chiede di spiegare perché.

“Anche le persone che all’inizio si sono espresse in modo aggressivo, sono spesso in grado di parlare agli altri in modo costruttivo dopo che si sono posizionate lungo lo spettro. Quando le persone spiegano “perché mi sono messo in questa posizione”, tendono ad assumere un atteggiamento completamente diverso rispetto a quando spiegano “perché i miei oppositori hanno torto”³.

L'*analisi multicriteri* si utilizza quando occorre operare una scelta di fronte a una serie di alternative disponibili. Immaginiamo che esista un conflitto tra i partecipanti nel senso che alcuni preferiscono alcune alternative, che altri considerano pessime. In un caso di questo genere, è possibile trovare una soluzione condivisa ragionando insieme sui criteri di scelta, piuttosto che sulle singole alternative.

Questo metodo può essere applicato con profitto anche in processi decisionali inclusivi a cui partecipano più attori in conflitto tra di loro. È infatti più facile mettersi d'accordo sui criteri, ragionando sul pro e sul contro di ciascuno, che mettersi d'accordo sulle soluzioni da scegliere.

L'analisi multicriteri presenta il vantaggio di strutturare il percorso in tappe prestabilite e di offrire a tutti i partecipanti la possibilità di esprimersi. Se i partecipanti riescono a accordarsi sulle premesse (ossia, i criteri), dovranno poi semplicemente prendere atto delle conseguenze, ossia dell'ordinamento delle alternative che, in base a quelle premesse, verrà prodotto dall'analisi multicriteri.

L'aspetto interessante del metodo è che consente ai partecipanti di accordarsi sulle premesse e poi constatare le conseguenze che ne derivano, senza dover accordarsi direttamente sull'alternativa preferibile

In sintesi le tappe sono le seguenti:

- *definizione dei criteri:* i partecipanti sono invitati a discutere gli aspetti rilevanti da prendere in considerazione per la scelta delle alternative e a trasformarli in criteri definiti e misurabili: è questa la tappa più lunga e più complessa, che richiede il raggiungimento di un punto di vista comune, mediante la deliberazione (la discussione);
- *assegnazione dei pesi:* ogni partecipante è invitato a dare un peso a ciascuno dei criteri individuati nella tappa precedente, in modo da distinguere tra i criteri che considera importanti e quelli che considera meno importanti;
- *valutazione delle alternative rispetto ai criteri:* questo è un

procedimento eminentemente tecnico che può essere comunque sottoposto alla discussione dei partecipanti;

- *formazione della graduatoria delle alternative*: quest'ultimo passaggio è esclusivamente tecnico. Dati i pesi (tappa 2) e le valutazioni delle alternative (tappa 3), è possibile applicare un algoritmo di analisi multicriteri (ne esistono in realtà molti, con effetti leggermente diversi) che produce la graduatoria finale⁴.

¹ Bobbio L. cit., pag 98.

² da *l'Arte del Negoziare*, Fisher e Ury, In Sclavi M ... cit., pag 221.

³ Bobbio L. cit., pag 110.

⁴ Bobbio L. cit., pagg. 113 – 114.

3.3. Forme

3.3.1. Approccio Top Down e Bottom Up

Abbiamo già esaminato, nell'ambito del quadro normativo italiano, come i cittadini abbiano facoltà di accesso alle informazioni della pubblica amministrazione per il tramite della legge sulla trasparenza. È chiaro che questo procedimento, è parte di un processo di partecipazione dei cittadini alla sfera pubblica, nel momento in cui si dà libero accesso non solo all'informazione, ma anche alla comunicazione, alle strutture e ai servizi degli enti.

La stessa legge consente tra le altre cose di potere presentare osservazioni e pareri rispetto ai quali la pubblica amministrazione è chiamata a tenere conto. In tal senso “partecipare” coincide con il diritto ad essere informati, ad esprimere il proprio parere, presentando all'ente locale ipotesi e obiezioni.

Se le procedure si fermano a questo livello, si potrà dunque parlare di partecipazione passiva, limitata, debole, poiché i cittadini pur informati sulle attività dell'ente, pur potendo esprimere il proprio parere, tuttavia non hanno un peso sulle decisioni che poi la pubblica amministrazione prenderà. È un caso, questo, di partecipazione formale, fittizia e facilmente manipolabile.

Se i processi partecipativi sono molteplici e si possono distinguere sia “per il diverso grado d'intensità e svolgimento” sia per le differenti caratteristiche e il numero dei “gradi di applicabilità e impatti sul processo e sugli esiti”¹, è possibile fare una prima distinzione, nello scenario urbanistico, tra partecipazione *formale* e partecipazione *attiva*. Quest'ultima si realizza quando i cittadini hanno la garanzia che quanto da loro proposto sarà effettivamente valutato e preso in considerazione, che essi avranno la possibilità di essere coinvolti in laboratori di quartiere, associazioni e comitati che si interessano di problematiche ambientali o urbanistiche (nei quali mettere a disposizione la loro conoscenza non esperta, ma specifica non solo dei luoghi ma anche dei bisogni e delle potenzialità della collettività), e possano persino ricoprire ruoli di responsabilità (ad esempio portavoce degli interessi della comunità) nella stesura degli obiettivi e delle modalità di intervento.

La partecipazione, per essere realmente tale, dovrà dunque aprire il dibattito alle decisioni di tutti coloro che hanno un interesse nel progetto e nel territorio in cui insiste, ovvero gli stakeholder.

Essi potranno offrire il loro contributo per migliorare in efficacia, efficienza, equità e sostenibilità il progetto in esame, in interazione

con gli *stockholders* “che già partecipano attraverso gli *stocks* che mettono in gioco, ossia il loro capitale, professionalità, potere, impegno decisionale e rischio d’impresa”².

Le due accezioni e le loro differenze sostanziali si ritrovano rispettivamente nella forma di pratica partecipativa di tipo top down, per un approccio volto ad accrescere il consenso popolare sulle decisioni politiche, e di tipo bottom up, per un metodo, invece, disposto a delineare scenari socialmente condivisi.

Questi procedimenti, naturalmente, non tengono conto di altre forme di partecipazione scaturite dal basso, intese quali mobilitazioni spontanee di cittadini volte a contrastare decisioni prese senza consultare la popolazione e percepite come imposizioni dall'altro. Come nel caso della Centrale a Carbone di Saline Ioniche, in Provincia di Reggio Calabria, struttura ritenuta lesiva della salute dei residenti. In queste forme di protesta e di ribellione locale, che nascono sotto una forte spinta emotiva e, in genere, hanno connotazioni politiche molto forti, spesso non esistono spazi di interazione al di fuori del conflitto. In questi casi le azioni messe in campo, strutturate secondo metodologie più consolidate potrebbero condurre a una visione più ampia disposta a sciogliere i nodi di tematiche quali lo sviluppo locale e la sostenibilità, predisponendosi alla concertazione e alla valutazione di ipotesi decisionali alternative.

Nel panorama dei processi partecipativi appena delineato, è chiaro che o l'obiettivo finale deve essere quello della costruzione di consenso manipolato, in cui la garanzia del principio di partecipazione è la mera presentazione di osservazioni o lo stesso procedimento non ha alcun senso. Per, invece, essere funzionale, il processo partecipativo deve condurre alla costruzione positiva di consenso, con una costruzione consensuale e contestuale degli obiettivi e delle strategie da adottare.

Tuttavia le pubbliche amministrazioni continuano a preferire metodologie di tipo top - down (letteralmente dall'alto verso il basso) piuttosto che adottare pratiche maggiormente inclusive.

La comunicazione e l'informazione nell'approccio top down avviene spesso con questionari, indagini, sondaggi che consentono di mantenere e difendere, da parte dell'amministrazione, una struttura decisionale di tipo piramidale.

La segretezza dell'informazione, la volontà di prevenire o impedire i conflitti sono elementi caratteristici di approcci esclusivi che, se possono avere il vantaggio di ridurre i costi e tenere sotto controllo i tempi di realizzazione, con l'uso di saperi tecnico scientifici, hanno anche il limite di non prevedere il reale effetto che il processo di trasformazione produce nel territorio e sugli abitanti, i quali possono rendere difficile l'attuazione del progetto stesso, come per altro accaduto in diverse circostanze. Anche quando i cittadini sono coinvolti, e ciò spesso accade alla fine del processo decisionale, giusto per verificare l'efficacia dell'amministrazione, molto spesso valutata

nel consenso sine qua non della cittadinanza, accade che si sollevino ampie conflittualità, bloccando il decorso progettuale. Per questo il confronto e il dibattito con i soli stockholders è limitante e da evitare.

La partecipazione, gestita e indirizzata dall'alto intesa allo scopo di salvaguardare i principi funzionali del progetto, si rivela ingannevole ed apparente, si limita a soddisfare le condizioni previste dalla legge qualificandosi più come procedimento consultorio che non partecipativo.

Un approccio, invece, efficace è certamente quello inclusivo, in cui una comunicazione completa e veloce, favorendo l'adesione di una larga parte di attori consente di affrontare le istanze di conflitto di cui gli stessi sono portatori, in modo che siano affrontate e risolte per mezzo di alternative differenti.

È vero che in tal modo rientrano in gioco diverse alternative e la flessibilità del progetto, d'altra parte ciò ha il vantaggio di giungere a soluzioni condivise più durature nel tempo.

Innegabile che i punti di debolezza di un percorso inclusivo siano la dilazione temporale, la difficoltà di mediare i conflitti e il lievitazione dei costi, ma è il rischio da correre se si intende realmente realizzare una pratica democratica in cui siano coinvolti tutti gli attori che possono essere portatori di interessi nelle decisioni da prendere (stakeholder).

Quando avviene un'interazione di questo livello, si parla di approccio bottom - up, adottato da istituzioni insieme a diverse parti pubblico – private, con la volontà di promuovere il dialogo e la cooperazione tra le diverse forze politiche, sociali ed economiche della società.

Secondo forme di comunicazione di tipo bidirezionale, in cui la comunità partecipa ai processi decisionali, definendo le problematiche e gli obiettivi, attraverso l'ideazione di strategie ed ipotesi alternative, mentre le istituzioni si impegnano alla collaborazione seria, accettando gli esiti finali derivanti da questi processi di interrelazione. Configurare una partecipazione “dal basso”, significa creare una rete di relazioni in cui, grazie ad una circolazione più diffusa delle informazioni e alla creazione di un clima di apprendimento, di dialogo e di cooperazione, ciascuno può mettere a disposizione le proprie conoscenze, confrontarsi con gli interessi e le prospettive degli altri attori in campo, ridefinire le proprie priorità nel corso dell'interazione, fino a conseguire una soluzione congiunta e condivisa. Un procedimento che, anche dal punto di vista sociologico, cambia la prospettiva per i partecipanti che, per la prima volta, possono dichiarare di “aver contribuito al cambiamento, di essere stati ascoltati, di contare qualcosa nelle decisioni che riguardano la vita della comunità”.

Il bottom up è quindi, un metodo effettivamente partecipativo, nel quale con la comunicazione e nel rispetto del principio dell'equità, si attua l'empowerment, ovvero il trasferimento del potere dai soggetti

pubblici agli attori sociali. È uno strumento di acquisizione del consenso perché rendendo responsabili i cittadini rispetto a un problema da risolvere, il loro coinvolgimento diventa condizione di garanzia per l'efficacia ed efficienza del progetto, diversamente da quanto accadrebbe con progetti calati dall'alto dalle amministrazioni.

È chiaro che il successo di un processo partecipativo inclusivo dipende dalla capacità del promotore di identificare gli argomenti e gli interessi chiave della comunità, comprendendone le necessità, le risorse, la disponibilità ad impegnarsi e anche di negoziare.

All'ente pubblico spetta quindi il ruolo di prediligere, tra i tanti approcci e tecniche disponibili ognuna con i propri elementi di influenza e svolgimento, quelle più opportune non solo per l'ambito di riferimento su cui operare, ma anche per gli obiettivi preposti e per le risorse che è disposta ad utilizzare per il processo inclusivo di trasformazione del territorio.

Nel panorama nazionale ed internazionale, sono presenti una considerevole varietà di strumenti operativi ed a questo punto diventa doveroso capire approcci, metodi e tecniche che inducano a processi partecipativi. Nella fase preliminare assumono un ruolo fondamentale, le già citate tecniche d'ascolto attivo che possono manifestarsi attraverso i brainstorming, i focus group, l'outreach, iniziative di animazione territoriale, punti o sportelli, o attraverso l'unione di questi approcci.

Tutti i processi inclusivi potrebbero riuscire meglio se emergesse da subito quali sono le problematiche importanti da sottoporre e quali interlocutori appartenenti alla comunità sono interessati ai processi di trasformazione del territorio.

Le tecniche interattive sono metodi che favoriscono forme di pianificazione bottom-up e portano al dialogo, dove l'informazione prevede anche reazioni (feedback) nei partecipanti. Il reperimento e l'analisi di tali risposte (commenti, opinioni, integrazioni informative) e lo scambio di informazioni tra i vari attori consentono la formazione di scenari futuri condivisi mediante processi di apprendimento corale tra tecnici e cittadini.

Affinché le dinamiche del processo di partecipazione siano efficaci, è necessario trovare dei modelli operativi che, nella gestione delle relazioni tra gli attori, da un lato supportino gli enti pubblici nella costruzione di politiche urbane e territoriali in una dimensione interattiva, e dall'altro recuperino il divario esistente tra le istanze di supporto alla decisione per la pianificazione e l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali a esplicitare relazioni concertative efficaci ai fini del raggiungimento degli obiettivi preposti.

Poi è il livello di maggiore o minore intensità della partecipazione o del coinvolgimento a variare l'applicabilità e gli impatti sui processi e sugli esiti dei progetti, sino al raggiungimento di una vera e propria produzione sociale che non significa "costruzione e ampliamento del

consenso su procedimenti già decisi”, ma deve rendere partecipi tutti i soggetti sin dalle fasi preliminari di preparazione delle strategie.

Nel momento in cui, nel processo di trasformazione e gestione del territorio, si inseriscono nuove risorse economiche, provenienti da enti privati, si modificano sia gli interessi tra le diverse parti, le loro relazioni e le necessità.

Da un modello tradizionale, in cui lo Stato figura come autorità indiscussa e esclusivo depositario dell'interesse generale, si passa al coinvolgimento dell'attore privato e questo perché o non si possiedono le risorse economiche o non si hanno le capacità gestionali per soddisfare le istanze di trasformazione del territorio. Un modello questo definito “parternariale” che, nato dalla mediazione tra interessi economici e collettivi, ottiene il consenso per mezzo degli istituti di Osservazione al Piano, degli Accordi di Programma o delle Conferenze dei servizi.

¹ In *“Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”* Roma - Parte 1B pag. 10 a cura di USPEL (Comune di Roma) e ECOSFERA, 2001, in Atti del Convegno reperibili al link: www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_pol_r_pe_u_sv_l_u_rag.wp

² In *“Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”* ... cit., pag. 9.

3.3.2. Il modello “a scala”

Il primo prototipo di modello partecipativo è rappresentato dalla “*scala della partecipazione*” proposta da Sherry Arnstein nel 1969.

L'intento della Arnstein era quello di chiarire le differenze tra la quota zero della partecipazione, *la manipulation*, e il top della scala, *il citizen control*.

Per Arnstein, la partecipazione era un modo per riformare la società, ridistribuendo il potere ai cittadini esclusi dai processi politici ed economici.

Le sue riflessioni erano maturate dall'analisi dei punti di debolezza delle politiche in alcune città americane, dove i cittadini erano invitati a partecipare alla pianificazione urbana e ad avere un ruolo di primo piano della conduzioni dei programmi (Community Action Programs, Model Cities Programs, Public Housing Program, Urban Renewal Federal Programs), con la consapevolezza che la gente doveva essere resa capace di prendersi cura della propria vita nel proprio ambiente.

Il primo segmento della scala di Arnstein, individua lo stadio di Non-participation nella quale i politici tendono a manipolare le opinioni e i comportamenti degli abitanti, per condurre una sorta di “terapia di gruppo” (secondo livello) dei cittadini, piuttosto che un coinvolgimento effettivo.

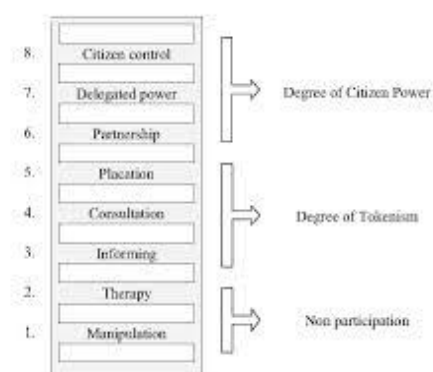
Il terzo segmento viene definito di Informazione, il quarto di Consultazione, il quinto di Smorzamento, livelli che la Arnstein raggruppa sotto l'etichetta peggiorativa detta Partecipazione di facciata, in cui la comunicazione spesso è a senso unico, e in cui le considerazioni, pur espresse dai cittadini, rimangono a un livello di rito e poco considerate.

Solo gli ultimi tre step della scala di Arnstein individuano i “Gradi di potere dei cittadini” dal sesto segmento, il Parternariato, il settimo, la Delega del potere, l'ottavo, il Controllo da parte dei cittadini.

Si può, quindi, per la Arnstein, effettivamente parlare di partecipazione quando i cittadini entrano in relazione con i detentori del potere, facendo negoziare le proprie scelte tra diverse alternative, e di conseguenza facendo oscillare i valori urbani. La completa delega di gestione si ha, dopo il potere delegato, con il Citizen Control. La differenza tra gli ultimi due segmenti sta nel capire a chi spetta l'ultima parola quando si tratta di decidere o di porre un veto.

Esaminiamo nel dettaglio i livelli di partecipazione della scala di Arnstein:

Fig. 1. La scala della partecipazione.



Non partecipazione.

Nell'assenza di partecipazione, la strategia politica più diffusa è qualificata come “decidi - annuncia - difendi”¹. Il decisore agisce secondo i propri programmi e in isolamento rispetto al mondo esterno, giungendo ad ascoltare i cittadini in una fase molto tarda, quando oramai tutti i parametri fondamentali dell'approccio strategico (obiettivi, mezzi e piano operativo) sono stati fissati. *“Il decisore agisce istintivamente secondo meccanismi o percorsi amministrativi che tendono ad escludere l'intrusione di altri interessi. Un modello che riferito sia a uno stato burocratico che a quello uno stato paternalista, se non autoritario. In uno stato altamente burocratico, nell'accezione peggiorativa del termine che si dà nel linguaggio comune, travolti da un approccio fondato solo sull'applicazione di procedure, non ci si pone neanche il problema di coinvolgere i cittadini. Molto spesso, in questi casi, nemmeno il decisore sa bene cosa stia succedendo e potrebbe descrivere in termini di razionalità perché si è giunti ad una certa decisione. In un modello di stato paternalista, si potrebbe dire che il decisore suppone di sapere cosa è meglio per il benessere dei propri cittadini. Infine, secondo una terza possibile interpretazione, il decisore sta solo cercando di giungere rapidamente alla decisione con il consenso di pochi altri attori, sperando di non essere “beccato” o di poter poi scaricare il problema della “difesa” a qualcun altro”².*

Informazione/Comunicazione.

La diffusione delle informazioni presuppone l'avvio di un approccio inclusivo, perché questo è il primo livello della partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica. La dimensione comunicativa è la dimensione principale in cui prende forma e si realizza la partecipazione. Si ha quando il decisore ritiene utile e doveroso aggiornare più o meno regolarmente gli altri attori e i cittadini dell'evoluzione del processo nelle sue diverse fasi e delle scelte che si stanno valutando, prendendo o che sono state prese. Il decisore accetta quindi che vi sia un'intrusione dall'esterno, anche se solo da parte di “osservatori”, senza aspettarne la conclusione del processo. La cessione d'informazioni da parte del decisore ai cittadini è giustificata da un diritto alla trasparenza, dalla volontà del decisore di esporre il proprio lavoro al giudizio dei cittadini. Oltre alla trasparenza, l'informazione rilasciata dal decisore può però essere funzionale a promuovere e stimolare comportamenti, nonché forme di apprendimento, ad esempio per quello che riguarda l'adozione di comportamenti più ambientalmente sostenibili quali la pratica della raccolta differenziata. L'informazione ha cioè la capacità di produrre degli effetti, azioni e reazioni in chi la riceve. La capacità del decisore pubblico di diffondere informazioni significative comporta un aumento della capacità di controllo del processo stesso da parte dei cittadini.

Il decisore, infatti, non può, in questo caso, mandare all'esterno messaggi non chiari, incoerenti o contraddittori o cercare di manipolare l'informazione per i propri fini perché rischia con il tempo di essere smascherato. Occorre, per l'amministrazione sapere comunicare e fare in modo che le informazioni siano recepite e comprese nella loro interezza dagli attori sociali. Questi tre passaggi costituiscono la chiave per l'efficacia della comunicazione tra ente pubblico e cittadini. Ma anche la comunicazione dal basso, dai cittadini ai decisori è un'importante risorsa nei processi di confronto sociale. Ciò vale di più in un quadro ad ampio spettro in cui la comunicazione, tramite internet, oggi è facilmente accessibile. Se ciò allarga le modalità di reperire le informazioni, non cambia, invece, la regola del sapere comunicare e l'assicurarsi che le informazioni vengano recepite e capite soprattutto se s'intende costruire un sapere collettivo che possa guidare una qualche forma di azione a sua volta comune.

Consultazione.

Con la consultazione entra in gioco l'interazione strutturata su un tema o un problema specifico con un processo di scambio d'informazioni perlomeno bidirezionale (decisore-cittadini) ma spesso multi direzionale tra tutti gli attori coinvolti, in cui, avendo definito un quadro conoscitivo comune del problema e contesto decisionale, si presentano e ascoltano le diverse opinioni in relazione al problema e valutano possibili soluzioni. Il termine consultazione è spesso associato a forme assembleari di confronto e spesso erroneamente equiparato a quello di "partecipazione" tout-court.

Si tratta in realtà di una modalità particolare di partecipazione che a sua volta ricomprende una varietà di approcci al proprio interno. Riunioni, assemblee, tavoli di discussione, giurie di cittadini, consultazioni via internet, referendum e così via sono tutte forme di consultazione. La particolarità del momento sta nel fatto che il decisore si avvale delle opinioni maturate per definire meglio il problema, per cercare e scegliere soluzioni alternative e costruire consenso. Siamo, quindi, ancora in una fase di top-down, nel senso che la decisione resta in mano al decisore, ma l'uso di sistemi di ascolto e confronto, può contribuire fattivamente all'introduzione di risorse prima sconosciute.

Collaborazione/coinvolgimento attivo.

Con una parziale cessione di potere da parte del decisore, si dà il via a un processo di lavoro comune, sia per la definizione del problema, sia della sua risoluzione. Un'apertura che può derivare dal decisore, ma che può anche provenire dal basso, o da gruppi esterni al processo decisionale che riescono a divenire interlocutori e partecipare al processo. "Il livello della collaborazione e coinvolgimento attiva un'ipotesi di "partenariato" tra tutti gli attori che hanno delle risorse da mettere in gioco. In un rapporto di partenariato, tutti i partner sono

allo stesso livello e hanno egualmente da offrire e scambiare in termini di quantità di risorse”³. Questa categoria riguarda approcci che sono stati maturati nell'ambito della pianificazione “Advocacy”, secondo metodi di progettazione e pianificazione partecipata maturati in difesa degli esclusi, o anche metodi più imparziali, legata a concetti di “costruzione sociale” del piano e del progetto.

Autoprogettazione/autoproduzione/autogestione.

Il livello più alto di coinvolgimento prevede idealmente il controllo diretto da parte degli abitanti di tutte le fasi di ideazione, progettazione, produzione e gestione della trasformazione e dei suoi esiti. Si tratta di un livello incentrato sul coinvolgimento diretto nel processo di produzione e trasformazione sia edilizia, sia territoriale. Il dato principale è quindi quello di fare e gestire direttamente la trasformazione fisica, demandandone alcuni aspetti al minor numero di competenze tecniche esterne. *“Il concetto di autogestione si applica a molti campi e non solo alla pianificazione e progettazione. Si inserisce in una filosofia che tende a spostare la bilancia della responsabilità e potere di scelta dal settore pubblico o dai promotori di professione agli abitanti, consumatori, utenti finali stessi. In questa prospettiva, muta il ruolo dei tecnici che non rispondono più al settore pubblico o privato ma direttamente ai cittadini. Esperienze di autogestione di spazi ed edifici pubblici, attraverso associazioni o trust specificatamente fondati esistono in molte realtà locali, spesso anche con forti radici storiche”*⁴.

¹ In “Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”, cit., pag. 17.

² In “Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”, cit., pagg. 17 – 18.

³ In “Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”, cit., pag. 17.

⁴ In “Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana”, cit., pag. 22.

3.3.3. Modelli di partecipazione “a ruota” e pratiche deliberative

Nell'ambito di un'esperienza di partecipazione in Scozia, il South Lanarkshire Council ha elaborato una variante più complessa della scala di Arnstein.

Il modello ha una struttura circolare ed è diviso in 4 quadranti, corrispondenti a quattro termini chiave: informazione, consultazione, partecipazione, empowerment.

In ogni quadrante sono indicati dei compiti per la partecipazione, ordinati dal livello minimo, a quello considerato il migliore.

La forma della ruota vuole suggerire che in ogni esperienza comunitaria, occorre giungere al livello corrispondente agli specifici obiettivi e non è necessario salire in tutti i casi sino al gradino più alto.

Nelle forme di partecipazione che si ispirano, invece, al modello della democrazia deliberativa, invece, cambia la finalità primaria del processo: *“l'accento non è posto sull'allargamento del campo dei partecipanti e nemmeno sul carattere più o meno decisivo del loro contributo, quanto sulle modalità con cui avviene lo scambio di argomentazioni”*¹.

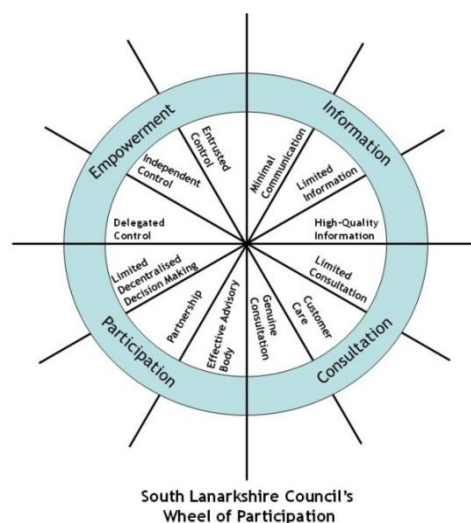
Ciò che si intende ottenere è un accordo efficace tramite un percorso nel quale, attraverso l'acquisizione in modo imparziale di informazioni sul tema del dibattito e uno stile dialogico della discussione i partecipanti possano confrontarsi tra loro.

Certamente i primi livelli di partecipazione sono quelli dell'informazione e della comunicazione, per proseguire con la consultazione. Il momento decisivo, però, sicuramente è rappresentato dalla deliberazione pubblica. Una fase intesa come partecipazione aperta a cittadini non esperti su percorsi di valutazione delle alternative, attraverso un dibattito capace di rendere possibile un'evoluzione delle opinioni di partenza e il raggiungimento di posizioni comuni.

Il *“Journal of public deliberation”*² resta ancora uno dei punti di riferimento importanti, sul piano internazionale, delle pratiche di democrazia deliberativa. Un luogo virtuale in cui confluiscono tutte le ricerche, le esperienze e le pratiche nel campo della democrazia partecipativa.

Come hanno osservato Levine, Fung, Gastil, in uno dei primi articoli pubblicati sulla rivista nel 2005: *“non tutti i cittadini vogliono assumersi la responsabilità di decidere. Sono spesso i soggetti più motivati che si offrono volontariamente e prendono parte alle*

Fig. 2. La scala della partecipazione secondo il modello del South Lanarkshire Council.



discussioni e in genere sono coloro che hanno condizioni di reddito e istruzione sopra la media”³.

Anche il termine in sé “deliberare” assume significati diversi. Nell’accezione inglese è “il processo attraverso cui si esamina una proposta e se ne ponderano i vantaggi o gli svantaggi prima di assumere una decisione e dopo avere esaminato gli argomenti favorevoli e contrari”.

Nella lingua italiana, invece, implica l’atto di giungere a una determinazione, di prendere una decisione collegiale: viene meno quindi, l’atto di valutare o meno una determinata questione.

Quando si parla di processi e pratiche deliberative occorre sempre riferirsi al modello inglese, perché è in queste dinamiche che la discussione e il dibattito acquistano un peso tra i partecipanti in seno al percorso che porterà alla decisione.

Discussione pubblica, argomentazioni razionali e dibattiti costruttivi rappresentano l’asse portante di ogni processo che si configuri come deliberativo.

Se il cuore delle esperienze deliberative è la discussione, al punto che i partecipanti possono formarsi un’opinione informata, tale da modificare l’idea che avevano all’inizio del percorso facilitato da esperti, gli aspetti che riguardano le sfere della decisione, invece, sono messi a margine, come pure quelli relativi all’efficacia delle deliberazioni sulle politiche. Il rischio che si corre, per Mela e Ciaffi è non garantire *“un meccanismo di rappresentatività ai partecipanti e ai cittadini”*⁴.

Questo elemento è ancora più pregnante perché nell’urbanistica e nella pratica dei processi partecipativi, la fase deliberativa tende a utilizzare il meccanismo dell’autoselezione in base ai diversi gradi di interesse e capacità argomentativa per cui il cittadino qualunque non è preso in considerazione, a vantaggio degli esperti portatori di saperi tecnico scientifici.

Con la partecipazione, invece, il cittadino è invitato e accompagnato a conoscere i problemi ed è chiamato, assieme ai suoi simili a costruire possibili risposte progettuali.

È chiaro però che, quando per deliberare su una scelta urbanistica è operata una selezione dei cittadini stessi, su base sociale, per la definizione di una giuria deliberativa, essa stessa non ha alcuna funzione rappresentativa.

Per questo le scelte in merito alla trasformazione vengono rinviate ai politici e ai tecnici locali che, in fatto di partecipazione, molto spesso si trincerano differenziando tra quantità e qualità dei partecipanti.

Riuscire invece a realizzare una reale “urbanistica partecipata” significherebbe certamente proporre una fase di crescita del cittadino, che non dovrebbe rimanere una cosa a parte rispetto al momento della decisione pubblica, a prescindere dalla quantità e dalla qualità del processo deliberativo.

Per Mela e Ciaffi, inoltre, il contributo di un cittadino alla partecipazione non può essere solo di tipo argomentativo, ma con un approccio di tipo deliberativo, il suo impegno può manifestarsi anche *“lavorando attivamente sugli input di progetto dello spazio pubblico del proprio quartiere, e imparando un mestiere durante i lavori di riqualificazione fisica”*⁵.

Solo con i diversi contributi dei partecipanti, quasi mai convergenti, si può tastare il livello di democrazia della società indipendentemente dal successo o dall'insuccesso della trasformazione urbana di cui l'amministratore pubblico resta il responsabile formale.

¹Ciaffi D. Mela A. *“Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze”*, Carocci editore, Roma 2011, pag. 53.

²Cfr.: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/>.

³Levine, Fung, Gastil, in *“Future direction for public deliberation”*, in <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol1/iss1/art3>, 2005.

⁴Mela A. Ciaffi D ... cit., pag. 54.

⁵Mela A. Ciaffi D ... cit., pag. 55.

3.3.4. Il modello “a bersaglio”

La partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini nell'ambito dell'urbanistica e della progettazione per il territorio trovano nel modello “a bersaglio”, elaborato da Alfredo Mela e Daniela Ciaffi¹ un altro sistema utile per attivare le pratiche partecipative.

In questo sistema ha importanza lo spazio inteso non come semplice contenitore o cornice di un processo sociale, ma come coprotagonista. Il modello interseca la dimensione sociale che è definita dai vari tipi di pratiche che intervengono nel percorso partecipativo, e da quella spaziale che indica le varie “scale” entro le quali la partecipazione può avere luogo.

La dimensione sociale è definita da uno schema a quadranti, quella spaziale da un insieme di cerchi concentrici, dalla cui somma deriva un'immagine, appunto, a bersaglio (fig. 3, 4).

È un sistema nel quale il principio gerarchico che definisca un ideale partecipativo valido in assoluto non esiste. Gli autori, in questo senso, non intendono sostenere che non esistono buoni criteri di qualità della partecipazione, che consentano di *“scartare quelle insignificanti e manipolatorie, ma al contrario, esistendo molte pratiche ed esperienze utili, è necessario innanzitutto valutare che il processo messo in campo sia valido rispetto agli obiettivi di partenza e congruente con le pratiche sociali e il contesto spaziale entro cui si svolge”*².

La partecipazione è una strategia che prevede quattro categorie di azioni: comunicare, animare, informare e consultare, al fine di potenziare i poteri di rappresentanza e la capacità (empowerment) dei cittadini. La somma di questi elementi non garantisce la partecipazione come risultato, ma il successo dell'iniziativa dipende dalle sinergie tra le parti che si riescono a creare.

Molto spesso il confine tra la comunicazione, l'animazione, la consultazione e l'empowerment non è netto, il tutto è più della somma delle parti, ma soprattutto le quattro azioni si potenziano a vicenda, creando a loro volta nuove sinergie.

La dimensione spaziale, invece, è articolata per “nicchie ecologiche” (fig. 5), ovvero gli ambiti di vita e relazione sociale, annidati l'uno nell'altro e rappresentati come un sistema di cerchi concentrici, in cui il livello principale è la famiglia, poi la parentela, l'amicizia sino all'anello più esterno. A loro volta ciascuno di questi livelli rappresenta uno spazio fisico: la propria casa, gli spazi pubblici (il proprio quartiere, il proprio condominio), il sovra-locale, ossia la successione di spazi e servizi pubblici a partire dall'ambito residenziale

Fig. 3. Lo schema a bersaglio.



Fig. 4. Le quattro fasi della partecipazione a bersaglio: comunicazione, animazione, consultazione ed empowerment.

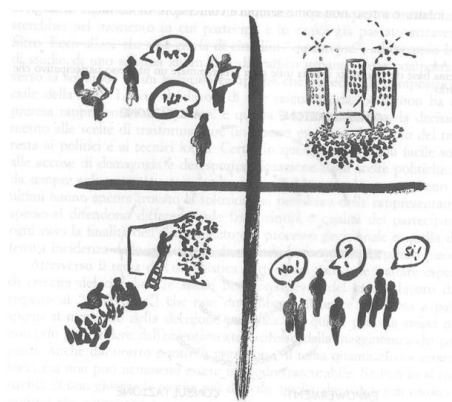
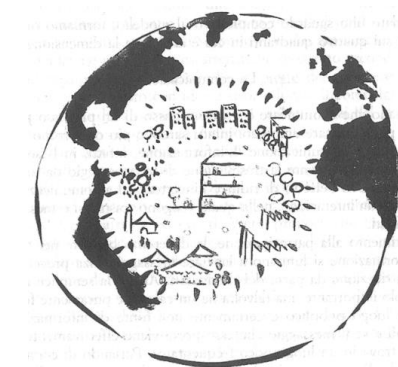


Fig. 5. Le tre nicchie ecologiche: spazi privati, spazi pubblici locali, e spazi pubblici sovra locali.



a cui il cittadino appartiene in senso amministrativo, la città fino al resto del mondo.

¹ Mela A. Ciaffì D., cit., pag. 55.

² Mela A. Ciaffì D., cit., pag. 57.

3.3.5. Il profilo sociale della partecipazione “a bersaglio”

Nell'analisi dei processi di partecipazione si ritiene che la prima fase sia quella della comunicazione.

A tal proposito occorre preliminarmente distinguere tra l'informazione, che di per sé si limita a lanciare dei messaggi senza una verifica della ricezione da parte dei destinatari, e la comunicazione propriamente detta, intesa come messaggio che si vuole fare arrivare al destinatario e che implica la codificazione delle risposte possibili.

Ovviamente, affinché una comunicazione giunga efficacemente al suo destinatario essa deve essere equivalente al “target” di chi riceve il messaggio, affinché la comunicazione stessa sia efficace.

Questo acquista maggior rilevanza se il livello di interazione coinvolge il cittadino e la pubblica amministrazione. Se, cioè un ente pubblico vorrà comunicare un progetto di rigenerazione urbana, o di trasformazione urbana, il luogo migliore per la sua presentazione non potrà che essere il luogo fisico interessato al progetto, anche se esistono modalità di “marketing urbano”, curato da uffici pubblicitari con sede distante dal luogo della trasformazione.

Altri fattori da considerare sono poi la natura del mezzo di comunicazione scelto e le caratteristiche dei messaggi comunicati, vale a dire il codice della comunicazione.

Per questo, nel modello “a bersaglio” occorre ipotizzare una strategia comunicativa “multitarget”, proprio per evitare i rischi che i messaggi lanciati possano tagliare fuori qualcuno o non essere capiti da una fetta della popolazione.

La comunicazione deve essere poi costante durante tutto il processo partecipativo.

Se, infatti, nella prima fase si corre il rischio di escludere qualcuno, per ragioni di natura, sociale, spaziale o temporale (un esempio per tutti: la scelta di un luogo fisico come l'oratorio che, per ragioni confessionali, è impraticabile ai seguaci di altre religioni), nelle fasi successive può accadere che alcuni attori siano passati a livelli successivi di partecipazione, escludendo coloro che, invece, sono rimasti allo stato iniziale.

Ecco spiegato, perché, ad esempio, i leader del quartiere che in principio sono un'interfaccia ideale con il resto della comunità, diventano poi gli unici interlocutori dell'amministrazione, in processi definiti allargati e inclusivi.

Il concetto di animazione, nell'ambito di un processo partecipativo, comprende una gamma di azioni di mobilitazione del territorio in forme di forte valenza espressiva e artistica.

Momenti che incidono sulla popolazione non solo sul piano delle conoscenze, ma su quello delle emozioni, dei sentimenti identitari, e di appartenenza al territorio.

È una fase che ha ragione di essere curata per la creazione di eventi, di promozione e di manutenzione di un buon livello di vivacità territoriale locale e il recupero di situazioni sociali di estrema marginalità.

L'animazione può scandire l'inizio, la fase intermedia, la fine, di un progetto di partecipazione urbana.

Poi vi sono anche le iniziative di partecipazione che lavorano ai temi immateriali della città e che, magari attraverso la storia di vita degli abitanti, suggeriscono soluzioni di scenari urbani sostenibili, sempre attraverso la progettazione partecipata.

Altro genere di animazione è identificata nel potenziamento dell'associazionismo locale, o di operatori territoriali che organizzino attività diversificate per gruppi di popolazione, di solito per fasce di età o di interessi. Ciò permette di far sviluppare le comunità e di rafforzare le reti di solidarietà esistenti.

Un limite può essere ravvisato nei costi che occorre mettere in conto per organizzare iniziative di qualità, tante volte sproporzionate rispetto al costo complessivo del processo di rigenerazione. E talvolta il problema rimane quello di non approfondire i problemi del territorio.

Resta comunque valida come azione che intensifica i rapporti all'interno della comunità e che rafforza le reti solidali in quello specifico territorio.

In relazione al tema della trasformazione spaziale si possono anche codificare alcuni filoni principali delle attività di animazione.

- *animazione socioculturale*: promossa da associazioni o enti del terzo settore: promozione di eventi con bambini in rete con le scuole, promozione di eventi sportivi in rete, esposizione con strumenti di animazione, eventi teatrali e festival di quartiere;
- *animazione di strada*: feste, mostre proiezione di film, discussioni di gruppo su temi specifici, laboratori figurativi e teatrali, intese come attività di prevenzione primaria, atte ad evitare la nascita del disagio, ne individua i sintomi e si rivolge alle fasce a rischio della popolazione;
- *animazione socio educativa*: è un filone in cui prevale l'intento pedagogico e in cui confluiscono le iniziative pubbliche e del privato sociale, non solo workshop e seminari su temi specifici, ma anche micro iniziative di riqualificazione degli spazi pubblici pensate per educare i cittadini contro il vandalismo;
- *animazione sociopolitica*: è una forma di promozione di eventi che hanno una finalità promozionale come i festival di partito, le

iniziative ricreative e ricreative organizzate dai sindacati. Sebbene siano aperti a tutti, il dichiarato schieramento ideologico funge implicitamente da filtro di selezione del pubblico;

- *animazione commerciale*: consiste in iniziative di quartiere sponsorizzate dai commercianti come, ad esempio, l'apertura di esercizi commerciali in zone poco vivaci della città per il tramite di mercatini biologici, o mercatini delle pulci. In queste attività spesso i commercianti svolgono il ruolo di “controllori naturali” del regolare svolgimento della vita urbana negli spazi, a livello di sicurezza;
- *animazione per lavori di riqualificazione fisica*: comprende ricerche di marketing urbano e studi di matrice etnografica per scoprire la storia e l'identità dei luoghi percepita dagli abitanti.

L'idea che muove gli interventi di animazione è quella di un cambiamento che faciliti i rapporti dell'individuo con sé stesso, gli altri, il contesto e aumenti il benessere collettivo attraverso la partecipazione attiva dei cittadini.

La *consultazione* è l'attività indirizzata a recepire l'espressione delle esigenze da parte di gruppi organizzati o no, nonché il monitoraggio dell'opinione pubblica attraverso tipi di inchieste e sondaggi. È una fase indirizzata alla raccolta e alla lettura delle idee, delle azioni, delle attese emergenti dai gruppi sociali più organizzati.

I parametri fondamentali della fase di consultazione sono:

- l'applicazione corretta delle metodologie di ricerca;
- la conoscenza contestualizzata all'ambiente di chi viene coinvolto e l'interpretazione dei risultati di tali informazioni;
- la consultazione accompagni il processo nelle diverse tappe;

La consultazione è un campo che va dalla raccolta del sondaggio di opinione a momenti formali di espressione da parte dei gruppi organizzati: spazia, dunque, tra livelli di partecipazione molto diversi in fatto di contenuti.

Nelle esperienze italiane ed europee hanno avuto diversi settori di riferimento. Ricorrono soprattutto le inchieste sui servizi assenti o percepiti come tali perché mal funzionanti, sul target dei fruitori di servizi, sia sulle miglie del patrimonio di edilizia pubblica, sul desiderio di spazi pubblici aperti e coperti e ancora sulla percezione della sicurezza nel quartiere.

Talvolta è utile conoscere non solo l'opinione di chi viene consultato, ma anche il suo ambiente, con l'obiettivo, da parte delle amministrazioni di stabilire delle priorità che giustificano la spesa pubblica.

In Italia questo approccio è riscontrabile nelle esperienze di coordinamento tra i servizi sociali, da un lato, e gli attori tecnici della rigenerazione dall'altro.

L'obiettivo resta sempre quello di portare i cittadini a discutere su un unico tema, ad elaborare uno scenario territoriale sia a partire dagli

input dei gruppi già organizzati e rappresentati, sia dalle forme di emersione del bisogno di soggetti tradizionalmente esclusi, raccolte con tecniche ad hoc, osservative o interattive.

L'*empowerment* è un'espressione con la quale si individua un percorso che consente alle persone, ma anche alle organizzazioni e alle comunità, di acquisire consapevolezza e controllo delle vicende che li riguardano. È un concetto, derivato dalla psicologia, che in sé implica l'essere più competenti, accrescere la propria autonomia ed essere più efficaci e capaci di influire sulle decisioni pubbliche.

“È un costrutto che si esprime a più livelli, implica un senso psicologico di controllo personale o influenza e un interesse per l'effettiva influenza sociale il potere politico e i diritti legali”¹.

L'*empowerment* aiuta il rafforzamento di poteri diffusi e capaci di rapportarsi al potere, l'autostima personale, facendo emergere la consapevolezza delle proprie possibilità da parte di tutti i soggetti, compresi quelli emarginati, della necessità di manifestare i desideri come rappresentazione dei propri bisogni.

I processi di *empowerment* puntano a scoprire le esigenze del cittadino attivo, per poi rilanciare la trasformazione dello stato di fatto e che, in esempi concreti, hanno portato gli abitanti a curare i giardini del quartiere, i giovani che hanno incanalato la propria creatività nell'aprire un negozio, arredi urbani concepiti e realizzati dai bambini. Poi si annoverano l'educazione alla prevenzione della criminalità mafiosa, il senso di accrescimento dell'autostima e dell'appartenenza, la conoscenza dei propri diritti e doveri.

Se, dunque, l'*empowerment* incrementa il senso civico della popolazione, si traduce anche in parametri concreti per le istituzioni che possono manifestarsi in risparmio economico nella gestione dei servizi amministrativi e delle controversie giuridiche.

E il cittadino acquisisce più *empowerment*, maggiore è la sua partecipazione a decisioni o ad attività significative, in contesti in cui la dimensione spaziale ha un ruolo predominante.

Il successo dell'*empowerment* dipende dalle sinergie messe in atto dalle altre fasi della partecipazione: la comunicazione, la consultazione e l'animazione e poiché concerne l'accrescimento delle capacità di un individuo, esso è effettivo solo se la decisione assunta porta a risultati concreti e soddisfacenti.

Chiaro che questi dovranno essere in linea con quelli dell'amministrazione, perché, se alla fine del processo, comunque la decisione finale è rinviata o è quella voluta dalle istituzioni non si avrà un effetto di *empowerment*, ma di *disempowerment*.

Un caso abbastanza comune che si verifica quando la regia pubblica della partecipazione è debole o assente.

Nelle esperienze europee di rigenerazione urbana, il concetto di *empowerment* ha assunto diverse declinazioni:

- *di tipo culturale*: attraverso seminari, progetti per prevenire la

violenza, la microcriminalità, la mentalità mafiosa; azioni per favorire le dinamiche di gruppo, la redazione di ricerche, libri sulla storia del quartiere, giornali e manifesti a cura di redazioni locali;

- *di tipo sociopolitico*: attraverso la responsabilizzazione di gruppi di persone interessate a praticare forme di democrazia alternative a quella rappresentativa, quanto alla ricostruzione di un rapporto di fiducia con i rappresentanti locali;
- *di tipo commerciale e imprenditoriale*: attraverso la promozione delle aziende locali, per esempio mettendo in sede le associazioni di commercio d'area;
- *di tipo professionalizzante*: attraverso progetti di reinserimento di giovani e adulti in progetti di integrazione, educativi, economici, pedagogici;
- *di tipo formativo*: attraverso corsi professionalizzanti, laboratori pre professionali, iniziative volte a contrastare la disoccupazione, ma anche attraverso micro nidi gestiti dalle “mamme di quartiere”, pre e dopo scuola, attività di portineria e animazione educativa;
- *di tipo edonistico e ricreativo*: attraverso le banche del tempo, le giornate tematiche, i workshop a tema, il coinvolgimento delle associazioni sportive nelle attività motorie o in gare di ballo;
- *di tipo residenziale*: attraverso il reinserimento dell'individuo e del nucleo familiare nel quartiere, basato su fasce di utenza ben individuate, e pensato nel contesto sociale del quartiere stesso.

L'empowerment si misura in un incremento di senso civico della popolazione, ma anche, in termini concreti, in soldi risparmiati ogni qualvolta i cittadini si organizzano nell'autogestione dei quartieri, o quando i problemi vengono contenuti e metabolizzati dentro la collettività, senza esplodere in conflitti o controversie giuridiche.

¹ Mela A. Ciaffi D., cit., pag 65.

3.4. Strumenti

3.4.1. Politiche integrate e concertate di riqualificazione urbana e territoriale

In Italia, negli anni '90 del XX secolo, le problematiche relative alla riqualificazione urbana, sono inquadrate in “nuovi” strumenti denominati Programmi Complessi tra cui si annoverano: i Programmi Integrati di Intervento, i Programmi di Recupero Urbano, i Programmi di Qualificazione urbana, i Contratti di Quartiere e i Programmi di Riqualificazione Urbana per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio.

Le politiche di riqualificazione urbana sono definite dalla legge Botta - Ferrarini (L. 179/92 recante Norme per l'edilizia residenziale pubblica). In particolare all'articolo 16, sulla Formazione dei programmi integrati di intervento, prevede la promozione, da parte dei Comuni della formazione dei programmi integrati, per la rigenerazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale. Caratteristica del programma è di prevedere una molteplicità di funzioni, di diverse tipologie di intervento, con il concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private. Elementi, quelli citati, che hanno poi consentito di ampliare la definizione delle politiche integrate di recupero a livello statale e regionale.

Novità importante le procedure concorsuali, per il tramite della presentazione di programmi e progetti, di accesso ai finanziamenti. Uno stimolo, per molte amministrazioni comunali, per la sperimentazione istituzionale e la formazione di capacità tecnico professionali innovative.

3.4.2. I Programmi di Recupero Urbano

I PRU riguardano esclusivamente ambiti urbani che comprendono quartieri di proprietà pubblica o costruiti con il contributo pubblico e non possono riguardare qualsiasi zona urbana che il Comune intenda riqualificare.

L'articolo 11 della L. 493/93 al comma 2 recita: “I programmi di recupero urbano sono costituiti da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all'inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici”. Ciò ribadisce l'unitarietà della proposta, quale requisito indispensabile, per una serie di interventi coordinati e sistematici.

Il fatto che i PRU siano destinati all'edilizia pubblica, significa che interessano le case popolari ed è richiesta una quota di interventi privati, per un terzo del totale degli investimenti.

Quanto alla competenza per la programmazione delle risorse, nonché le procedure di selezione dei programmi (promossi dai Comuni) questa spetta alle Regioni che sono anche il livello istituzionale chiamato a formulare ulteriori indirizzi programmatici, cui i Comuni devono attenersi nel formulare le proposte PRU.

3.4.3. Piani di accompagnamento sociale ai PRU

È la direttiva dell'Unione Europea Urban il riferimento metodologico per la formulazione dei PRU.

Questa normativa impegna i Comuni e i soggetti che partecipano al programma nel contrasto al disagio sociale rilevato nei quartieri popolari e a individuare le azioni e le opere necessarie a ottenerne il recupero sociale, oltre che edilizio, urbanistico e ambientale.

Questi programmi prevedono:

- il cofinanziamento tra i vari livelli di governo;
- il contributo diretto agli abitanti nella qualificazione del quartiere in termini di lavoro, investimenti e altre risorse;
- azioni finalizzate a tutelare le categorie e i soggetti più emarginati del quartiere;
- azioni innovative per favorire l'occupazione e la formazione della popolazione attiva;
- il coinvolgimento delle associazioni no profit che si fanno carico dei soggetti più esposti al rischio di emarginazione.

Per dare piena attuazione a questi indirizzi di programmazione a Torino sono nati i PAS (Piani di Accompagnamento Sociale) allo scopo di “identificare idonee strategie sociali di accompagnamento e ascolto sia nella fase di predisposizione sia in quella di esecuzione dei Programmi di Recupero Urbano”.

Il responsabile di questo progetto è stato Duccio Scatolero, criminologo ed esperto in gestione di conflitti che ebbe l'incarico nel 1995, dalla Giunta comunale, di redigere il documento di attuazione dei PAS per il capoluogo piemontese.

Nell'esperienza torinese si intendeva dare ai soggetti locali lo spazio necessario affinché esprimessero il loro vissuto e il loro senso di insicurezza, confrontandosi con le immagini auto prodotte dagli abitanti stessi.

I Piani di Accompagnamento Sociale sono caratterizzati da azioni di informazione, di coinvolgimento dei soggetti locali e dalla mediazione dei conflitti.

Con la costituzione del Progetto Speciale Periferie (PSP) del 1997, ai PAS si chiese di incentivare le iniziative locali coerenti con il PRU e facilitare le relazioni tra enti locali e cittadini, sostenendo anche azioni di sviluppo sociale ed economico.

3.4.4. I Contratti di Quartiere

I Contratti di Quartiere sono stati istituiti con il Decreto Ministeriale del 22 ottobre del 1997 e si distinguono dagli altri strumenti di riqualificazione urbana per la volontà esplicita di integrare, all'interno di una stessa politica, contenuti di carattere urbanistico edilizio e contenuti sociali.

Riguardano i quartieri in cui sorgono edifici residenziali pubblici e nei quali si intendono promuovere interventi sperimentali di bioarchitettura, ecologia urbana, risparmio di risorse energetiche.

Il Contratto di Quartiere prevede esplicitamente la costruzione di accordi tra diversi soggetti pubblici (Comuni, Regioni, Stato), nonché tra pubblico e privato per interventi non solo di valenza urbanistica, ma anche di recupero sociale.

Per questo motivo è previsto, nel Contratto di Quartiere, il coinvolgimento delle associazioni, dei soggetti no profit, degli operatori locali attivi nel settore dei servizi, oltre che forme di comunicazione e partecipazione dei residenti agli interventi di riqualificazione.

La partecipazione della popolazione, infatti, è considerata una preconditione e un fattore di consenso per la riuscita dell'iniziativa.

Nel bando per la selezione delle proposte di programma è specificato anche cosa si intenda per “comunicazione” e “partecipazione”. La prima intesa come “una consultazione su progetti elaborati in forma definitiva, che limitandosi alla sola informazione non può beneficiare dei suggerimenti e delle proposte formulate dagli abitanti” e la partecipazione che, invece, “deve necessariamente avvenire nelle fasi iniziali delle ipotesi progettuali, quando, cioè la partecipazione esprime il massimo dei contributi per l'individuazione di soluzioni efficaci per la costruzione positiva del consenso”.

Non è un caso che il bando chieda esplicitamente ai partecipanti l'elaborazione di un progetto preliminare per la comunicazione e la partecipazione nella domanda di richiesta di finanziamento.

Un aspetto innovativo, quello di predisporre “un contratto” attraverso cui l'ente locale produce un accordo con la popolazione del quartiere e con i vari interlocutori pubblici e privati che sono interessati ad aggiungere risorse al finanziamento statale.

3.4.5. Programmi di iniziativa comunitaria Urban

Negli anni '90 anche il territorio, accanto alle problematiche di coesione sociale ed economica, diventa argomento di discussione per la realizzazione di un processo reale di unificazione europea.

Con la priorità assegnata dalla UE agli obiettivi di sviluppo anche il territorio diventa uno specifico campo di intervento delle politiche strutturali europee.

A tal fine nascono, sul finire degli anni '80, a seguito della riforma dei Fondi strutturali i Progetti Pilota Urbani (PPU). In particolare, la Commissione Europea con l'art. 10 del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), ha inteso finanziare con azioni sperimentali, interventi per fronteggiare la disoccupazione, il degrado urbano e sociale, il deterioramento ambientale e la disgregazione sociale.

Sulla base di queste direttive si sono programmati due diversi PPU, i primi degli anni 1989-93, il secondo del 1997-99 con lo scopo specifico di attivare processi di sviluppo e di rigenerazione urbana, a patto di promuovere partenariati tra il settore pubblico e quello privato.

Nell'ambito dei Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), invece, sono nati i piani Urban, finanziati dagli Stati membri e dalla Comunità Europea attraverso i fondi strutturali.

I programmi Urban muovono dall'esigenza di rigenerare il tessuto urbano con interventi complessi e integrati, con la consapevolezza che un'azione circoscritta a un unico problema non sia né corretta né efficace. Laddove, invece, si dovrebbero associare, “alla problematica urbana, la promozione dell'attività economica, il miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, la formazione alle azioni in favore delle pari opportunità e all'adeguamento dei servizi sociali”¹.

L'obiettivo di Urban è quello di promuovere un miglioramento delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri più poveri e socialmente degradati con l'attivazione integrata di progetti innovativi. Per questo motivo l'azione di Urban si esplica sia l'articolazione di politiche che consentono il recupero del patrimonio edilizio e infrastrutturale, sia nel campo del mercato del lavoro, dell'esclusione sociale e della riqualificazione ambientale.

La seconda edizione del programma Urban risale al 2000. L'attuazione delle iniziative deve avvenire attraverso un forte partenariato locale che definisca le problematiche, le priorità la ripartizione delle risorse e possa attuare, sorvegliare e valutare la strategia.

Un partenariato che preveda la presenza la partecipazione di partner economici e sociali, delle organizzazioni non governative e delle associazioni locali e delle istituzioni.

¹ Comunicazione della Commissione Europa sull'iniziativa Urban (G.U. della CE 1.7.94).

CAPITOLO IV

Ricognizione critica delle esperienze in Italia

In questo paragrafo si intende mostrare un'analisi critica di alcune esperienze partecipative in Italia nell'ultimo decennio.

Sono stati presi in considerazione processi partecipativi svolti sia al Nord, al Centro, sia nel Sud del Paese, e suddivisi a seconda del tipo di strumento utilizzato per la realizzazione degli interventi (canonici o non canonici).

La scheda di ricognizione, che si visualizza prima nella parte non compilata prevede una disamina dei soggetti coinvolti nel processo: istituzioni (con competenza sullo strumento operativo), soggetti istituzionali associati e non associati, soggetti individuali.

Poi ancora, la scheda esamina gli aspetti relativi agli interessi e alle istanze, con le prospettive di miglioramento (politiche, economiche, di potere decisionale, di fruizione dei luoghi, nelle capacità aggregative, nella capacità di incidenza del sé, nell'immagine e nell'informazione).

Successivamente, nella modalità di interazione, se di tipo assembleare o fatta con incontri con rappresentanti. Poi le tipologie di interazione, divise tra mediatica attiva, orientata o passiva. E, in ultimo, sulle modalità dei tempi di interazione all'inizio, durante o alla fine del processo partecipativo.

Elenco Progetti Partecipativi

Data	Luogo	Titolo	Strumento
2005 Aprile - Dicembre 2007 - 2008 Ottobre - Gennaio	Bologna	“Bologna Città che cambia”	Canonico (Psc)
2009 Giugno - Dicembre	Grosseto	Co-progettare ed attuare Stili di vita sostenibili nell’Amiata Grossetano	Canonico (Piano comunità montana)
2009 - 2012	Carinaro (Caserta)	Festa della Primavera 2012	Non canonico (Agenda 21) Paesoc
2010 Gennaio - Febbraio	Roma - San Lorenzo	Progetto Urbano San Lorenzo - Vallo Ferroviario - Circonvallazione Interna	Non canonico
2010 - 2012	Noto (Siracusa)	Forum Agenda 21 Noto	Non canonico (Agenda 21)
2011 Settembre - Novembre	Ravenna	“Darsena di città”	Canonico (Poc)
2011 Novembre	Cagliari	“Piano di educazione alla sostenibilità”	Non canonico (a livello provinciale)
2013 Aprile	Milano	Partecipa anche tu	Non canonico
2013 Aprile	Roma - Ex Cinema Metropolitan	Riqualificazione architettonica Ex Cinema Metropolitan	Canonico - Di livello Urbano - PRU
2013 Novembre	Roma - Casale Papillo	“Il casale Papillo che sarà”	Canonico (Pru)
2013 Dicembre	Gran Sasso - L'Aquila	“Processo partecipativo del Parco”	Canonico (Piano del Parco)

4.1. SCHEDA VALUTATIVA 1 - Bologna Città Che Cambia 2005 - 2008

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri X		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X	X	X	X	X	
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria		X	X	X	X		X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere		X	X	X	X		X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X	X		X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	C	C	C	C	C	C
Associazioni di categoria			C	C	C	C	I	C
Associazioni di genere			C	C	C	C	I	C
Cittadini	C	C	I	I	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate		X	X			X	X	X
Non normate								
Miste	X			X	X			

4.2. SCHEDA VALUTATIVA 2 Grosseto - Amiata grossetana - Coprogettare e attuare stili di vita sostenibili.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri X		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X				X		X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria	X	X		X	X	X	
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X	X		X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X	X		X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	I	C	C	C	I	C
Associazioni di categoria	C	C	C	C	C	C	C	C
Associazioni di genere	C	C	C	C	C	C	C	C
Cittadini	C	C	C	C	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X	X				X	X	X
Non normate								
Miste			X	X	X			

4.3. SCHEDA VALUTATIVA 3 - Carinaro Festa della Primavera 2009 – 2012.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale X
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X			X	X	X	
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria							
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X	X		X
Soggetti individuali	Cittadini							X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale		C	C					
Associazioni di categoria								
Associazioni di genere				C	C	C		C
Cittadini				C	C	C		C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X			X				
Non normate								
Miste		X	X			X	X	X

4.4. SCHEDA VALUTATIVA 4 – Roma, Quartiere di San Lorenzo - Gennaio - Febbraio 2010.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT (Piano di indirizzo territoriale)	PRUSST (Piano regolatore urbano sviluppo sostenibile)	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU X	PriU (Programmi riqualificazione urbana)	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X	X	X	X	X	X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X			X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X			X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X			X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	I	C	C	C	I	
Associazioni di categoria	I	C	C	C	C	C	C	
Associazioni di genere		C	C	C	C	C	C	
Cittadini		C	C	C	C	C	C	

Modalità di interazione

	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Procedure								
Normate	X	X	X			X	X	X
Non normate				X				
Miste					X			

4.5. SCHEDA VALUTATIVA 5 - Noto (SR) Forum Agenda 21 2010 – 2012.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale X
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X			X	X		
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X			X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X			X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X			X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C				I	I	
Associazioni di categoria			C	C	C			C
Associazioni di genere			C	C	C			C
Cittadini			C	C	C			C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X			X	X	X	X	X
Non normate								
Miste		X	X					

4.6. SCHEDA VALUTATIVA 6 – Ravenna, Darsena di città, Settembre - Novembre 2011.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri X (Piano operativo comunale)		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X	X	X	X	X	X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X		X	
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X		X	
Soggetti individuali	Cittadini			X	X			X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	C	C	C	C	I	C
Associazioni di categoria	C	C	C	C	C	I	I	I
Associazioni di genere			C	C	C	C	C	C
Cittadini			C	C	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X	X	X			X	X	X
Non normate								
Miste				X	X			

4.7. SCHEDA VALUTATIVA 7 - Cagliari Piano di educazione alla sostenibilità Novembre 2011 – 2015.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso X	Conclusa	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	Altro X

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X		X	X	X	X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X	X		X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X	X	X		X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X	X		X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	C	C	C	C	I	C
Associazioni di categoria	I	I	C	C	C	C	I	C
Associazioni di genere		C	C	C	C	C	I	C
Cittadini		C	C	C	C	C	I	C

Modalità di interazione

	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Procedure								
Normate			X	X	X	X		
Non normate								
Miste	X	X					X	X

4.8. SCHEDA VALUTATIVA 8 - Casamarciano, Napoli 2011 - Bilancio Partecipativo.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri X (Bilancio Partecipativo)		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X		X	X	X	X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X			X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere							
Soggetti individuali	Cittadini			X				X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	C	C	C	C	I	I
Associazioni di categoria			C		C	C		
Associazioni di genere								
Cittadini			C		C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X	X		X		X	X	X
Non normate								
Miste								

4.9. SCHEDA VALUTATIVA 9 - Milano “Partecipa anche tu” Aprile 2013.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso X	Conclusa	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	Altro X

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale			X	X			X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria	X	X		X	X	X	
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X				
Soggetti individuali	Cittadini			X	X			X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale		C				C	I	C
Associazioni di categoria	C		C		C	C	I	
Associazioni di genere	C	C	C	C	C	C	I	C
Cittadini	C	C	C	C	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate			X	X		X	X	
Non normate								
Miste	X	X			X			

4.10. SCHEDA VALUTATIVA 10 - Roma Ex Cinema Metropolitan Aprile 2013.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso	Conclusa X	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU X	PriU	Urban	CdQ	Altro

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X		X	X	X	
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria			X	X	X		X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere			X				X
Soggetti individuali	Cittadini			X	X			X

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale		C	I			C	I	C
Associazioni di categoria	C		C	C	C	C	I	
Associazioni di genere	C	C	C	C	C	C	I	C
Cittadini			C	C	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X	X	X	X	X	X	X	X
Non normate								
Miste								

4.11. SCHEDA VALUTATIVA 11 - Roma San Lorenzo 2 Ottobre 2013 - in corso.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso X	Conclusa	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU X	PriU	Urban	CdQ	

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X	X	X	X	X	X	X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria	X		X	X			X
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere	X		X	X			X
Soggetti individuali	Cittadini		X	X	X			

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale	C	C	C	C	C	C	I	C
Associazioni di categoria	C		C	C	C	C	I	I
Associazioni di genere			C	C	C	C	C	C
Cittadini			C	C	C	C	C	C

Modalità di interazione

Procedure	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Normate	X	X	X	X		X	X	X
Non normate								
Miste								

4.12. SCHEDA VALUTATIVA 12 - Gran Sasso - L'Aquila - Processo Partecipativo del Parco 2013 Aprile.

<i>Piano Territoriale Provinciale Generale.</i>				
Riferimenti temporali	In corso X	Conclusa	In fase di avvio	In attesa di ripresa

Strumenti

Tipi di strumenti						
Canonici	D'area vasta	Piani Regionali	Piani Provinciali	Altri		
	Locali	PRG	Piani attuativi	Altri		
	Tematici	Piani paesistici	Piano di parco	Piani di Riserva	Piani di bacino	Piani ASI
Non canonici	Di programmazione territoriale	Patti territoriali	Leader	PIT	PRUSST	Piani di indirizzo A21 locale
	Di livello urbano	PRU	PriU	Urban	CdQ	Altro X (Piano del parco)

Soggetti

Tipi di soggetti	Soggetti	Potere			Oggetto del potere		Stato	
		Decisionale normato	Decisionale effettivo	Influenza	Progetto	Realizzazione	Attivo	Coinvolto
Istituzioni/e con competenza sullo strumento	Amministrazione provinciale	X			X			X
Soggetti associati istituzionali	Associazioni di categoria	X	X		X		X	
Soggetti associati non istituzionali	Associazioni di genere	X	X		X		X	
Soggetti individuali	Cittadini							

Interessi/Istanze

Soggetti	Aspettative di miglioramento (I: individuale; C: collettivo)							
	Economico	Politico	Di potere decisionale	Nella fruizione dei luoghi	Nelle capacità aggregative	Nelle capacità di incidenza	Nell'immagine di sé	Nella informazione
Amministrazione provinciale				C	C			
Associazioni di categoria	C	C	C	C	C	C	I	C
Associazioni di genere	C	C	C	C	C	C	C	C
Cittadini								

Modalità di interazione

	Tipo di interazione					Tempi		
	Assembleare	Incontri con rappresentanti	Interazione mediatica attiva	Interazione orientata	Interazione passiva di informazione	Nella fase di definizione del percorso progettuale	Nella fase di realizzazione del percorso progettuale	Nella fase di attuazione del progetto
Procedure								
Normate								
Non normate								
Miste	X	X	X	X	X	X	X	X

CAPITOLO V

La comunicazione nella partecipazione

5.1. La comunicazione come garanzia della partecipazione

Attivare un processo partecipativo, quindi, comporta superare il clima di separazione e diffidenza reciproca tra cittadini e pubblica amministrazione.

Se l'obiettivo della partecipazione è giungere a soluzioni nell'interesse della collettività, allora è la comunicazione l'elemento chiave che permette *“la condivisione delle informazioni necessarie per potere operare insieme, per consentire la condivisione dei punti di vista, l'interpretazione della realtà sulla quale è poi possibile organizzare l'azione comune”*¹. La comunicazione, quindi, è una risorsa preziosa che può fungere da leva organizzatrice importante per favorire la costruzione e la gestione delle relazioni interne ed esterne agli enti che promuovono la partecipazione dei cittadini. Infatti, tra i deficit che si annoverano nei processi partecipativi vi è la carenza di informazione che impedisce di partecipare attivamente, di creare reti di soggetti pubblici e privati, in grado di agire per l'interesse comune in modo sinergico. *“La comunicazione, quindi, è la variabile da cui dipendono politiche pubbliche inclusive: senza dialogo e partecipazione, senza una comune visione del mondo, senza uno scambio di idee, competenze e risorse, in una parola senza comunicazione, non si abbattano le barriere che circondano i luoghi della decisione. E, di conseguenza, non si conoscono le decisioni e non si assumono responsabilità condivise per attuarle”*².

Parlare di comunicazione nel processo partecipativo significa anche evidenziare il limite di una comunicazione unidirezionale, da parte di un'amministrazione interessata solo a legittimare decisioni già prese, per le quali il coinvolgimento dei cittadini ha solo lo scopo di fornire il consenso. Questo genere di comunicazione perderà il suo ruolo innovativo, limitandosi alla sola propaganda, piuttosto che ad un'azione informativa vera e propria. Una modalità controproducente che finirebbe con l'esasperare il divario tra le istituzioni e i cittadini e scatenare le reazioni esasperate da parte di questi ultimi.

Il compito di una corretta comunicazione è quello di attuare il diritto di informazione dei cittadini, e consentire loro di prendere parte alla formazione delle scelte e delle politiche che li riguardano. Affinché

tutto questo si traduca in un'azione concreta, è necessario investire su una comunicazione che motivi la partecipazione dei cittadini, che dia il senso di un concreto ed effettivo coinvolgimento, da un lato, e che dall'altro rilanci l'immagine e la credibilità delle istituzioni. La comunicazione, quindi, come condizione che si fa garante della partecipazione. Comunicazione e partecipazione come binomio necessario e indissolubile, che si attua con strumenti bidirezionali tra rappresentanti politici e cittadini.

La comunicazione, infatti, come elemento che consente un interscambio di informazioni tra pubblico e privato, che permette la condivisione delle esperienze, degli obiettivi e competenze, sulle quali poi è possibile strutturare un'azione comune.

Ma quali sono gli elementi indispensabili per una comunicazione che si faccia da garante per la buona riuscita di un processo partecipativo?

Alcune tra le funzioni della comunicazione possono essere così sintetizzate:

- produrre e diffondere informazione (per far sapere ciò che succede, come prendervi parte, quali le finalità e i risultati perseguibili con la partecipazione) come condizione indispensabile per instaurare un dialogo tra i cittadini;
- creare e rafforzare le relazioni con gli attori del processo (interni ed esterni, pubblici e privati, istituzionali e non);
- contribuire all'ascolto (in forma bidirezionale tra amministrazione e cittadini);
- coinvolgere e motivare al fine di spronare alla partecipazione e alla negoziazione verso l'interesse generale;
- lavorare insieme per la costruzione di una nuova immagine pubblica, sia della collettività, sia dell'amministrazione;
- educare alla democrazia, alla partecipazione, al senso civico per stimolare "responsabilità sociale".

Quanto, invece, alle caratteristiche della comunicazione pubblica nella partecipazione sono state elaborate una serie di parole chiave³ che possono dare una risposta alla necessità di raggiungere un buon livello inclusivo nei processi partecipativi:

Chiara e credibile	Non si deve far pensare ai cittadini che ogni loro desiderio verrà soddisfatto. E' importante segnare i confini ed essere chiari rispetto alle reali possibilità di incidere effettivamente sul processo decisionale. La credibilità dipende dunque dalla capacità di raccontare le cose come stanno effettivamente.
Coerente	L'idea della partecipazione che viene comunicata deve corrispondere alla possibilità reale di partecipare, dialogare ed essere ascoltati.

Bidirezionale	Il messaggio che deve arrivare ai cittadini non è tanto “parlami” ma “parliamone”, cioè tu dimmi, io ascolto e ti rispondo. Non si può promuovere la partecipazione senza essere disposti ad accettare la bidirezionalità dell’interazione.
Attendibile	E’ necessario che le informazioni e i dati siano attendibili in modo da creare senso di fiducia e adesione al progetto.
Comprensibile e accessibile	E’ essenziale offrire informazioni comprensibili per tutti, prestando particolare attenzione alla semplificazione del linguaggio amministrativo.
Affidabile	Non deve promettere cose che non può mantenere e non deve supportare processi di facciata.
Partecipata	Alcune esperienze partecipative suggeriscono la possibilità che i cittadini partecipino alla creazione di loghi, slogan e prodotti di comunicazione. In questo modo i partecipanti si sentono ancora più appartenenti al progetto, aderendo ancora di più “alla causa”.
Autorevole	Perché possa essere efficace, è importante che la comunicazione del processo partecipato rifletta l’autorevolezza della fonte.
Autoprodotta	E’ importante che l’Amministrazione pianifichi le proprie strategie e i propri mezzi di comunicazione: un processo partecipato non dovrebbe essere comunicato da un soggetto esterno.
Tempestiva e aggiornata	L’informazione deve essere fornita in tempi certi e non in ritardo ed essere sempre aggiornata. La rapidità e la divulgabilità deve essere garantita.
Originale	Non andrebbero utilizzate terminologie appartenenti al vecchio modo di amministrare ma sarebbe opportuno saper sorprendere, interessare, emozionare, stimolare e motivare la partecipazione attiva dei cittadini.

La comunicazione, tuttavia, pur essendo uno degli aspetti fondamentali dei processi di coinvolgimento dei cittadini, è spesso data per scontata ed utilizzata senza una riflessione attenta sulle sue modalità, sugli stili e i contenuti, oltre che sugli strumenti.

¹ Arena G., *Un nuovo modo di amministrare*, Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma 12 marzo 2004, http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/ARENA-Relazione-Conv-SO-12_03_04.pdf.

² Franceschini S., Levi N., *Cittadini inclusi*, in *Quaderni di comunicazione pubblica della Regione Emilia-Romagna*, Bologna: Clueb 2005, pag. 21. in “*Comunicare Partecipazione. Uno studio per una strategica comunicativa integrata a supporti dei processi inclusivi*”. Reperibile al link partecipazione.regione.emilia-romagna.it, pag. 50.

³ Faccioli F. (coordinato da), *Comunicare la partecipazione*, Collana Strumenti di URPe degli URP, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, vol. 5, 2007a, reperibile al link http://www.urp.it/sitourp/allegati/Libro_URP.pdf.

5.2. Il linguaggio della comunicazione nei processi partecipativi

La comunicazione di un processo partecipativo deve riuscire nell'atto del coinvolgere direttamente le persone, utilizzando un linguaggio informale ed esplicativo, in modo da consentire ai meno esperti di avvicinarsi al progetto ed acquisire su di esso maggiori informazioni possibili.

Un linguaggio caratterizzato da tecnicismi e specialistico, potrebbe escludere o emarginare parti della popolazione meno competenti e formate su ciò di cui si discute e questo sicuramente andrebbe a discapito della partecipazione. Per individuare il giusto linguaggio comunicativo è sempre determinante conoscere il retroterra culturale e gli interessi dei destinatari, in quanto nella comunicazione non basta la trasmissione di significati e contenuti tra emittente e ricevente, ma l'insieme di relazioni che si creano con la comunicazione stessa si creano.

Si potrebbe qui insistere sul ruolo svolto dal canale di trasmissione del messaggio e sulle funzioni della lingua, nella comunicazione, ma ciò che rimane è la necessità, da parte del tecnico, dell'esperto, di adattare il proprio linguaggio al livello degli utenti e al loro livello culturale. E certamente un ufficio di relazioni con il pubblico che abbia del personale disposto a fornire informazioni in maniera semplice e chiara è il miglior biglietto di presentazione di un ente disposto ad aprirsi all'ascolto dei cittadini. Ciò che invece, va sempre evitato, è il formulare il contenuto dei messaggi alla stregua di un'operazione pubblicitaria.

“Nel definire uno stile comunicativo nella partecipazione non si può puntare su slogan di facile appiglio e non veritieri, né considerare i cittadini come clienti o semplici destinatari di un messaggio. Una strategia comunicativa adeguata a questo tipo di processi dovrebbe, al contrario, vederli come soggetti attivi e interlocutori significativi delle istituzioni. In altre parole, lo stile comunicativo dovrebbe rispecchiare la nuova identità dell'amministrazione, non più chiusa, formale, gerarchica e verticale ma relazionale, inclusiva e dialogica; di pari passo, la comunicazione pubblica dovrebbe diventare più di tipo “assertivo”, caratterizzata cioè da una parità delle posizioni di chi comunica e del destinatario e quindi dal desiderio di collaborare e di generare valore per tutti gli interlocutori”¹.

¹ “*Comunicare Partecipazione. Uno studio per una strategica comunicativa integrata a supporti dei processi inclusivi*”. In Quaderni della Partecipazione, collana a cura della Regione Emilia Romagna, reperibile al link partecipazione.regione.emilia-romagna.it, pagg. 55- 56.

5.3. Le fasi della comunicazione nel processo partecipativo.

Trattando di processi partecipativi inclusivi, la qualità degli stessi migliora quando la comunicazione accompagna tutto il loro svolgimento, ne rappresenta una costante, dalla progettazione agli esiti.

Essa svolge un ruolo fondamentale sia per i cittadini, per i portatori di interesse, per altre istituzioni, sia per gli amministratori, dirigenti, altri dipendenti.

Nella *fase di avvio* di un processo partecipativo di tipo inclusivo si evidenziano alcune funzioni comunicative:

- Promuovere una nuova immagine e comunicare una nuova identità dell'amministrazione.

Questa funzione matura soprattutto nei processi di tipo top down, in cui l'ente pubblico vuole offrire un'immagine di sé dialogante e relazionale per risolvere i problemi in maniera collettiva, anche con forme partecipative promosse dall'amministrazione. In questa fase occorre prima analizzare quale sia l'immagine dell'ente all'esterno, per poi veicolare meglio la nuova identità, per calibrare interventi di recupero della percezione dell'ente, se la visione all'esterno è negativa, per evitare di promettere più di quanto non si sia in grado di realizzare, se positiva.

Ad ogni modo, poiché ogni singolo atto comunicativo è un momento fondamentale che si inserisce all'interno di un processo più ampio e globale in cui si lavora per la realizzazione di un obiettivo comune, occorre pianificare e progettare una strategia comunicativa integrata, che partendo da un'analisi del contesto e dello scenario, definisca gli obiettivi di comunicazione, individui il target, stabilisca quale linguaggio utilizzare e con che tono parlare, individui gli strumenti e i canali più adeguati e infine valuti e monitori i risultati.

- Rendere chiaro il ruolo e i vincoli della partecipazione.

Se il processo partecipativo è di tipo top down, funzione della comunicazione sarà quello di rendere evidente che l'Amministrazione e i suoi organi di governo resteranno i titolari della decisione e che il contributo dei cittadini servirà a rendere le scelte più efficaci, efficienti, rispondenti a bisogni ed esigenze proprie dei diretti destinatari. Nell'impostare una strategia comunicativa è importante, per questo, tener presente sin da subito quali sono i vincoli e le

opportunità che il processo inclusivo può offrire per incidere sul processo decisionale, per non produrre informazioni non veritiere e non generare aspettative errate. La comunicazione deve quindi servire per segnare i confini, per far capire cosa può essere deciso attraverso la modalità partecipativa e cosa, invece, non rientra tra le possibilità dell'esperienza inclusiva o, addirittura, tra i compiti dell'ente promotore, quali sono le questioni su cui si può aprire un confronto e quali quelle che non sono messe in discussione, il ruolo degli attori coinvolti, le regole del processo partecipato, le sue modalità e strumenti, i tempi, le fasi. Prima di iniziare a comunicare occorre dunque fare un'attenta analisi dei confini e, in generale, del contesto, per capire se, in effetti, esiste lo spazio per una decisione condivisa. Anche per questa azione è evidente che il nodo è di tipo politico-istituzionale e che ai comunicatori spetta il compito di rendere note opportunità e vincoli definiti in altre sedi decisionali.

- Promuovere la comunicazione interna e formare un gruppo di lavoro.

L'efficacia di un processo comunicativo si pesa anche sulla capacità delle figure coinvolte di lavorare in modo integrato per affrontare e risolvere gli eventuali conflitti. Ciò è particolarmente evidente nella partecipazione, dove affinché essa si realizzi, è necessario “andare a caccia” di utenti, sia all'interno delle istituzioni, sia all'esterno di esse. “Nonostante possa sembrare il canale meno rilevante trattandosi di partecipazione dei cittadini, in realtà per aumentare le probabilità di efficacia e la qualità di un processo partecipativo è molto importante che i flussi di comunicazione interni all'organizzazione funzionino bene e che vengano attivati sin dalle primissime fasi del processo. Grazie al coinvolgimento di tutti gli attori interni, infatti, è più probabile creare motivazioni sufficienti all'interno dell'amministrazione, rafforzare il senso di appartenenza all'ente, realizzare economie di scala, migliorare la gestione dei processi grazie a riorganizzazioni e razionalizzazione delle metodologie e delle pratiche di lavoro, e soprattutto intensificare relazioni e ridistribuire valori, conoscenze e competenze anche a coloro che non partecipano direttamente alla progettazione del processo¹.

A questo fine, occorre prevedere anche la diffusione dei risultati all'interno dell'ente, per migliorare le conoscenze e far sì che le nuove esperienze diventino un patrimonio di valori e competenze condivisi. Un giusto processo partecipativo di tipo inclusivo, quindi, non può prescindere dal coinvolgimento dei comunicatori pubblici sin dall'inizio del processo e poi in qualsiasi altra fase successiva, e non solo quando si rende necessario pubblicizzare qualche informazione. Lo scopo è chiaramente quello di evitare che si crei uno scollamento tra le due attività che invece dovrebbero andare sempre di pari passo. Grazie al lavoro sinergico, infatti, possono emergere nuovi spunti e

nuove modalità comunicative, a seconda delle finalità e dei problemi specifici che possono sorgere. Comunicazione e partecipazione dovrebbero dunque lavorare in parallelo sin dalle fasi di iniziali di progettazione del processo inclusivo: non può esserci una promozione da parte della politica e una smentita da parte del resto dell'organizzazione, altrimenti si potrebbe creare sfiducia nei confronti dell'intera istituzione.

Nella *fase centrale* della partecipazione, la comunicazione deve rivolgersi sia a coloro che sono coinvolti direttamente nel processo e ai quali vanno forniti gli strumenti per aderire al processo inclusivo e le informazioni sullo stato dei lavori, e sia a coloro che restano all'esterno, e che devono comunque avere informazioni sull'andamento del processo.

I primi saranno coinvolti in incontri e assemblee “face to face”, ai rimanenti basterà “far parlare dell'evento”, per suscitare adesione e proposte collettive.

Utile anche il ruolo degli stakeholder per avere supporto sul processo. Prima occorre però individuarli, facendo ricorso soprattutto alla rassegna stampa, alle altre istituzioni pubbliche e alle associazioni interessate alla tematica posta sul tavolo.

Quanto al coinvolgimento dei mass media, occorre valutare la “notiziabilità” dell'evento, ovvero quale sia il suo valore, in termini di interesse per l'opinione pubblica, in grado da essere reso noto ai media e divulgato dai giornali. Anche la creazione di ufficio stampa del processo partecipativo può essere utile, in modo che non solo trasmetta le informazioni alla stampa, ma che possa fungere anche da “cuscinetto” rispetto all'influenza che i media possono avere nella drammatizzazione di un problema e nell'escalation di conflitti che possono emergere in questo tipo di processi.

Una parte importante della comunicazione durante il processo partecipato riguarda inoltre l'organizzazione dell'evento, attività che può variare considerevolmente, in termini di complessità, a seconda che si tratti di un'iniziativa di tipo più tradizionale, oppure di un'azione sul territorio.

Nella fase di progettazione vera e propria dell'evento, la comunicazione ha anche il compito rilevante di monitorare il lavoro e controllare il fattore tempo, poiché, normalmente, si tratta di periodi piuttosto lunghi di lavoro che in termini di attenzione pubblica possono tradursi in un calo della tensione e dell'attenzione, soprattutto in considerazione del fatto che seguono la fase di annuncio e avvio. Per queste ragioni occorre assicurare sempre una diffusione tempestiva di tutta la documentazione sull'iniziativa, attraverso i canali di comunicazione individuati, e mantenere viva l'attenzione e le relazioni tra i diversi attori coinvolti.

*Al termine del processo inclusivo occorre comunicare e i risultati raggiunti e gli esiti del lavoro, attività cruciale in quanto finalizzata a rendere l'amministrazione trasparente rispetto al proprio operato. E soprattutto a motivare e spiegare le scelte compiute che hanno condotto a scartare soluzioni alternative. "Il rischio, in assenza di una buona comunicazione, è che gli attori scontenti possano presentare la loro verità come una verità oggettiva incidendo sull'opinione pubblica, anche quando in realtà le intenzioni dell'ente promotore erano effettivamente di tipo inclusivo"*².

Questo sforzo nella pubblicizzazione finale è importante, comunque, non solo per i partecipanti effettivi all'iniziativa ma anche, come si è detto, per consentire la conoscenza del processo e dei suoi risultati agli altri attori esterni all'arena deliberativa, allo scopo di non chiudere il processo e di non considerare i partecipanti come un universo totalmente rappresentativo di una determinata realtà territoriale. Un'altra attività comunicativa da attivare nella fase finale è quella di far parlare del progetto, per dare forza all'immagine nuova dell'ente e rafforzarne la credibilità, ovviamente nel caso in cui si intenda tenere conto degli esiti della consultazione. Quando da queste esperienze emerge un effetto positivo sulle persone coinvolte, che si sono sentite valorizzate e ascoltate, nella fase di comunicazione post evento va accentuato questo aspetto, facendo parlare direttamente i partecipanti. Anche per questo, è molto importante, anche in questa fase conclusiva, tenere vive e rafforzare le relazioni con i soggetti che sono già stati coinvolti, dal momento che sono, in qualche modo, importanti testimoni del processo. In particolare, il loro coinvolgimento, dopo aver concluso il processo decisionale, potrà avvenire attraverso diverse modalità come, ad esempio, rinnovare la partecipazione per raccogliere nuovamente pareri, suggerimenti e opinioni sui risultati, organizzare eventi finalizzati al coinvolgimento di una parte più ampia di cittadini, oppure realizzare attività di monitoraggio, per valutare e tenere sotto controllo l'implementazione delle decisioni. Va comunque evidenziato che la valutazione degli impatti del processo è forse l'azione più difficile da misurare e richiede un'attenzione particolare e una trasparenza da parte dell'ente promotore.

In sintesi, dunque, in questa fase di chiusura del processo le attività di comunicazione servono a chiudere "il circolo virtuoso della collaborazione fra amministrazione e soggetti esterni, testimoniano e consolidano il valore delle relazioni, rafforzano il capitale sociale, traghettano la comunicazione dalla dimensione della propaganda alla dimensione di strumento al servizio della buona amministrazione"³.

¹ In *"Comunicare Partecipazione. Uno studio per una strategica comunicativa integrata a supporti dei processi inclusivi"*. In Quaderni della Partecipazione, collana a cura della Regione Emilia Romagna, reperibile al link partecipazione.regione.emilia-romagna.it.

² Faccioli F. (coordinato da), *Comunicare la partecipazione*, Collana Strumenti di URP degli URP, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, vol. 5, 2007a. reperibile al link http://www.urp.it/sitourp/allegati/Libro_URP.pdf

³ Faccioli F. D'Ambrosi L. Massoli L. *Voci della ribalta. Comunicazione sociale, processi inclusivi e partecipazione*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2007 b. pag. 142.

5.4. La comunicazione, partecipazione elettronica e sviluppo locale

Attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, oggi è possibile attivare forme di partecipazione dei cittadini per il tramite del web.

Per questo si usa il termine di “e-democracy” per indicare *“l'insieme degli strumenti e modelli tecnologici volti ad accrescere la partecipazione dei cittadini ai momenti decisionali dell'azione pubblica, nell'ambito di percorsi di rivitalizzazione della sfera del confronto tra istituzioni pubbliche, rappresentanti politici e cittadini elettori”*¹.

Il concetto di e-democracy è legato ai processi di innovazione delle pubbliche amministrazioni che guardano con interesse alla promozione delle attività di comunicazione e interazione istituzionale, sia al fine di acquisire dati, opinioni e richieste da parte del pubblico, sia per interloquire a vari livelli e procedere all'offerta dei servizi, in una visione il più possibile condivisa degli stessi.

In questo campo si definisce anche il concetto di e-government, quale utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo di ammodernamento delle amministrazioni.

I settori applicativi possono essere diversi, non solo in termini di scambio di informazioni e partecipazione, ma anche di accesso ai servizi pubblici, in rete, partendo dai propri computer.

In Italia il tema trova un disposto normativo nel Codice dell'Amministrazione Digitale, D. Lgs. 82/2005, come modificato dal Decreto Legislativo n. 159/2006 e norme successive.

L'obiettivo è quello di permettere ai cittadini di conoscere il funzionamento della P.A., sino al *“raggiungimento della evoluzione orizzontale della partecipazione, basata sulla comunicazione diretta tra cittadini e rappresentanze politiche e sociali e sulla raccolta delle opinioni dei portatori di interesse sui profili dell'attività amministrativa”*².

Una pratica, quella della partecipazione elettronica che ha visto, negli ultimi anni, uno sviluppo significativo a livello locale, anche se non modalità non sempre omogenee. Tuttavia è possibile affermare che la diffusione di queste pratiche sia stata determinata soprattutto dalla

carenza di democraticità delle istituzioni pubbliche, che ha spinto la società civile a cercare forme di partecipazione e di esercizio della sovranità popolare online.

Quando si parla di e-democracy si fa riferimento a una molteplicità di dimensioni, tra cui la principale è rappresentata dall'accesso all'informazione, per garantire la disponibilità diffusa di poter accedere alle informazioni prodotte dalle pubbliche amministrazioni.

Altri elementi costitutivi restano:

- l'inclusione sociale, che prevede la possibilità per tutti di entrare a far parte della società dell'informazione, contrastando il divario digitale;
- la determinazione della sfera pubblica e accesso ad essa: per offrire la possibilità ai cittadini di produrre informazione e di partecipare al processo di formazione delle opinioni;
- la partecipazione elettorale: per consentire la scelta dei rappresentanti politici attraverso il voto elettronico;
- l'azione diretta dei cittadini: per permettere a chiunque la possibilità di presentare appelli, petizioni;
- la partecipazione diffusa ai processi decisionali: per coinvolgere i cittadini.

In Europa, la sperimentazione e l'introduzione di nuove forme di partecipazione dei cittadini facendo ricorso al web, nel quadro della promozione di una governance democratica, sono riconosciuti come importanti elementi del processo di ammodernamento delle istituzioni democratiche e di inclusione sociale.

Una spinta importante al rafforzamento del ruolo della partecipazione elettronica è arrivata dall'Unione Europea, che, allo scopo di rendere il processo decisionale comunitario più aperto alle proposte della società civile, nell'ambito della *Strategia di Lisbona del 2000*, si è impegnata nel promuovere l'uso delle tecnologie dell'informazione come strumenti per la partecipazione dei cittadini alle scelte di merito della Commissione, richiedendo un impegno a tutti i livelli istituzionali al fine di rendere effettiva l'e-democracy, intesa in senso più ampio rispetto alla mera partecipazione telematica ai procedimenti amministrativi. In particolare la UE ha dato rilevanza a fattori quali:

- l'accesso per tutti con l'impegno a ridurre il digital divide;
- la maggiore efficacia con impegno a migliorare l'ICT per alleggerire l'azione della pubblica amministrazione;
- i servizi online di grande impatto come i servizi di appalti pubblici reperibili in linea;
- gli strumenti chiave: i sistemi interoperabili, in grado di comunicare tra loro, per la gestione dell'identificazione elettronica; autenticazione e archiviazione elettronica dei documenti;
- la partecipazione al processo decisionale democratico: sostenere progetti che utilizzano l'ICT per rafforzare la partecipazione dei

cittadini al governo democratico.

Nel 2010, inoltre, la Commissione Europea, ha elaborato il nuovo Piano d'azione europeo per l'e-government 2011-2015, nel quale sono state elencate, le priorità, in quaranta punti, da realizzare nell'arco dei prossimi anni, per consentire a cittadini e imprese di accedere a una nuova generazione di servizi e-government efficienti e flessibili.

Le priorità individuate dal Piano d'azione sono quattro:

- user empowerment;
- mercato interno;
- efficienza ed efficacia delle pubbliche Amministrazioni;
- attuazione dei prerequisiti per lo sviluppo di soluzioni di e-government.

In particolare, per la realizzazione della prima priorità, il Piano prevede diverse linee d'azione:

- la realizzazione di servizi concepiti in funzione delle esigenze degli utenti e di servizi inclusivi;
- la produzione collaborativa di servizi;
- il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico;
- il miglioramento della trasparenza e il coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nei processi decisionali.

La Commissione, in riferimento a questi ultimi, in particolare, ha individuato, a sostegno dello sviluppo dei servizi online, nuovi progetti di ricerca con l'obiettivo di elaborare soluzioni digitali per la governance e l'elaborazione delle politiche tra gli Stati membri dell'Unione.

Guardando ai modelli di partecipazione elettronica, la classificazione più utilizzata è quella di uno studio dell'Oecd (Organization for economy cooperation and development) che distingue la partecipazione in:

- informazione e comunicazione come pre condizione per la partecipazione: come flusso di informazione unidirezionale dall'amministrazione ai cittadini (per esempio: attività istituzionale come newsletter inviate a cittadini iscritti, notizie pubblicate sull'home page del sito dell'istituzione, ma anche pubblicazione di atti amministrativi sul web oppure visione delle sedute del Consiglio in streaming);
- consultazione: flusso a due vie dove i cittadini sono chiamati a dare un feedback alle istituzioni. E' previsto un ruolo più attivo e propositivo da parte della società civile (per esempio: forum pubblici, blog, chat a tema con gli amministratori pubblici);
- partecipazione attiva: il cittadino è chiamato a definire una politica pubblica insieme all'amministrazione (es. lavori di gruppo aperti, processi di dialogo).

Questi differenti livelli di partecipazione si traducono poi nell'utilizzo di diversi mezzi informativi, a seconda di quelli più idonei: da

semplici sistemi di diffusione delle informazioni, ai forum, alle votazioni.

Certamente le tecnologie informatiche hanno cambiato le regole base della comunicazione tradizionale e i suoi elementi essenziali: il dato informativo, l'autore dell'informazione e il destinatario.

L'autore dell'informazione, perde, con il web, il ruolo “verticistico” di potere o di privilegio nella fase di produzione dell'informazione e deve interagire con il destinatario.

In altri termini, il testo esiste solo nel momento in cui il destinatario lo scopre e lo utilizza.

Nella comunicazione online, quindi, il destinatario è parte attiva della comunicazione.

Fermo restando il canone della trasparenza dell'informazione la comunicazione online è di per sé una forma di partecipazione che contribuisce a migliorare la relazione tra le istituzioni e i cittadini/utenti, mediante codici e modalità di interazione.

L'e-democracy riconosce al web grandi opportunità e potenzialità per disporre di forme di partecipazione alternative a quelle tradizionali, presenta l'indubbio vantaggio di poter coinvolgere un numero molto elevato di soggetti a costi molto ridotti rispetto a quelli richiesti per organizzare una partecipazione “fisica”, nonché un'interazione bidirezionale senza limiti spazio temporali e con un'alterazione delle gerarchie e un'intercettazione dei cittadini, che altrimenti non parteciperebbero.

Oltre a un trasferimento molto rapido delle informazioni e la memorizzazione del processo, per recuperare informazioni anche a distanza di tempo.

Ciò detto, non vanno sottovalutati alcuni limiti, quali in primo luogo la questione del digital divide, e quindi i problemi di accesso e di alfabetizzazione informatica, per affrontare i quali sarebbero necessari investimenti formativi delle istituzioni rivolti ai cittadini.

Affinché questi strumenti ottengano un riscontro positivo in termini di partecipazione, inoltre, si rende necessario un contesto sociale e una cultura civica sensibile a questi temi.

Spesso si riscontra ancora una certa diffidenza nei confronti dell'e-democracy e uno scarso interesse sia da parte degli utenti sia degli amministratori, preoccupati dal fatto che questi canali di comunicazione possano ostacolare il normale funzionamento della democrazia rappresentativa. Per evitare questo, la partecipazione elettronica dovrebbe essere considerata non in sostituzione, ma in affiancamento alle tradizionali forme di partecipazione, lavorando per rinnovarle.

Molti tentativi di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali attraverso l'e-democracy hanno avuto conseguenze modeste nella realizzazione pratica e di solito prendono avvio da un processo di tipo

top down, ossia sono promossi dalle amministrazioni e non richiesti dai cittadini.

Occorre dunque chiedersi se, nonostante i nuovi spazi interattivi creati sul web consentano una “comunicazione orizzontale”, una circolazione maggiore di informazioni, idee, dibattiti e ampi spazi per molte iniziative civiche, la rete possa rappresentare effettivamente una garanzia per la democrazia.

Se, cioè, queste nuove forme partecipative online abbiano una reale incidenza rispetto ai processi decisionali pubblici, oppure se sono in grado soltanto di stimolare discussioni e scambi di opinioni tra cittadini più o meno informati e attivi.

Certamente la pervasività con la quale oggi i media, i social network, anche geolocalizzati, è entrata nelle nostre vite, ha cambiato il nostro modo di comunicare, pensare e decidere. E tutto questo incide nella sfera lavorativa, produttiva e sociale dell'umanità.

Una delle sfide che la pubblica amministrazione ha attivato in termini di partecipazione e informazione è l'Open Data, il mettere cioè in rete i dati disponibili nelle strutture della P.A.

Un'azione che facilita una governance aperta (o meglio open) attraverso cui i governi si dispongono alla trasparenza e alla diretta partecipazione della cittadinanza. In questo senso, sicuramente l'uso dell'ICT accelera l'empowerment delle comunità in primo luogo virtuali, ma anche la conoscenza, l'inclusività e la compartecipazione. Un'altra parola chiave in termini di partecipazione elettronica è Big Data, ovvero le informazioni che le comunità web aperte immettono nella rete e che provengono dai social, dai blog, dai siti specialistici che ampliano la conoscenza ben oltre i confini previsti dalle fonti tradizionali.

Lungo potrebbe essere, in termini di efficienza, l'elenco dei benefici per una governance, ma anche per la pianificazione urbanistica, che tenesse conto delle valutazioni degli utenti, per il tramite dei tweet, delle denunce sui blog, sulle comunicazioni inerenti tutta la vita cittadina, dal traffico, agli scioperi, alle manifestazioni culturali. Per una città smart, intelligente, non solo rispetto ai principi della condivisione e della sostenibilità ambientale, ma anche realtà territoriale consapevole e responsabile.

Una governance “cloud” disposta a collaborare con gli attori della trasformazione e della società civile, con le associazioni, e i progettisti del cambiamento.

La direzione verso la quale oggi ci si sta predisponendo è, quindi, una e-governance che consente non solo maggiore efficienza dei servizi per la collettività, ma permette anche una interfaccia nuova tra città e comunità.

Una sfera inclusiva, nella quale la comunicazione esprime al meglio il proprio potenziale e consente l'interazione in rete degli attori che

partendo da un interesse comune promuovo partecipazione, intesa come valore aggiunto per una nuova dimensione di sviluppo locale.

¹ Ufficio studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, *“Rapporto innovazione e tecnologie digitali in Italia”*, Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, Roma 2003, pagg. 140 - 145.

² D'Avanzo W., *“Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica”*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli 2009, pag. 22.

CAPITOLO VI

Un portale per la Partecipazione a Reggio Calabria

6.1. Il portale www.demoslab.it

Il portale www.demoslab.it (fig. 6) vuole essere uno spazio digitale in cui i cittadini di Reggio Calabria, ma anche le istituzioni della costruenda città metropolitana¹, possano essere informati e informare sulle dinamiche relative alla governance del territorio.

Attraverso il portale le istituzioni potranno comunicare i progetti, gli interventi che si intendono realizzare, le iniziative di interesse sociale, le informazioni relative agli aspetti della vita cittadina (orari degli uffici, variazione della mobilità, apertura di spazi sostenibili ecc), dall'altra parte i cittadini avranno uno strumento digitale attraverso cui indicare agli enti eventuali problematiche, situazioni di conflitto, proposte sull'uso degli spazi pubblici, iniziative sociali.

Il principio ispiratore del portale è quello rivolto a una “città come bene comune”² non come un semplice aggregato di case, ma un sistema in cui i luoghi destinati alle attività umane siano integrate e servite da una rete di infrastrutture che ne fanno la casa di una comunità. Un luogo in cui insistano un insieme di cittadini legati tra loro da vincoli di comune identità, solidarietà e regole condivise. Un “bene” inteso come qualcosa che ha un valore in sé, per l'uso che ne possono fare le persone che lo utilizzano e che soddisfa i bisogni elementari, della conoscenza e della sfera dei sentimenti. Un “bene comune” nella misura in cui soddisfa un bisogno collettivo di individui uniti da vincoli di identità e solidarietà e che sono responsabili di quello che avviene all'interno delle loro comunità. E che pertanto, nelle questioni relative al governo della città e del territorio, agiscano per l'affermazione dell'interesse generale e collettivo su quello privato, alla ricerca delle condizioni di equità sociale, senza distinzioni di razza, classe sociale, cultura e credo religioso.

Partendo da questi presupposti www.demoslab.it intende contribuire allo sviluppo di best practise in area mediterranea con lo sviluppo di un dibattito critico che possa consentire la crescita culturale, la tutela del patrimonio individuale e collettivo e la capacità di comunicazione e interazione tra i cittadini.

Gli obiettivi

L'obiettivo del progetto è quello di allargare i confini della rappresentanza democratica dei cittadini nella gestione del governo del territorio. Ciò sia attraverso modalità di comunicazione e informazione dei processi partecipativi top down, viceversa attraverso spinte dal basso, dalla società, secondo sistemi bottom up.

Fig. 6. Il sito www.demoslab.it in costruzione.



Una piazza virtuale in cui si mettano in campo i saperi degli attori coinvolti, valorizzando le conoscenze dei partecipanti, siano essi privati cittadini, organizzazioni e rappresentanti a vario titolo della società.

Al fine di analizzare i fenomeni negativi e positivi presenti sul territorio, proporre soluzioni democratiche o garantirne il miglioramento, sviluppando la crescita della collettività. Questo per arricchire il ruolo autonomo degli abitanti, sia le possibilità di scambio tra di loro e tra gli amministratori.

Demoslab.it intende fornire ai cittadini una fonte di informazione più ricca, con la possibilità di avviare discussioni su temi di interesse più ampio. Secondo un principio di comunicazione bidirezionale che consenta ai cittadini di assumere un ruolo attivo e suscitare un adeguato feedback delle istituzioni. Non solo un processo comunicativo, ma anche l'acquisizione del concetto di eguaglianza tra i cittadini e tra questi e gli enti locali.

Nella ricerca di questo principio di eguaglianza si articola il processo democratico quale *“ininterrotto dialogo e confronto sulle istanze politiche, nelle quali la cittadinanza deve intervenire, non tanto per sostituirsi al ruolo decisionale degli organi istituzionali rappresentativi, quanto per integrarli e supportarli, rafforzando la rappresentanza e riqualificandola in una dimensione più dinamica e responsabile, proprio perché in grado di esercitare la propria attitudine decisionale a valle di un processo consultivo”*³. Attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali, ormai largamente diffuse e condivise, in grado di raggiungere il maggior numero di utenti, anche senza necessariamente occupare uno spazio fisico, per la realizzazione del processo partecipativo stesso.

Un portale che da un lato è pensato per rispondere alla normativa sull'informazione, comunicazione e partecipazione dal punto di vista istituzionale, dall'altro al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, privati spesso della possibilità di accedere alle informazioni relative al territorio circostante, perché limitati dalle pratiche burocratiche connesse con la trasparenza amministrativa. Nella consapevolezza che una città, oltre ad essere un luogo fisico, è costituita dalla collettività che la abita e che al suo interno deve poter usufruire di condizioni di vita soddisfacenti. Sotto il profilo dell'equità sociale, della libertà di accesso ai servizi, e soprattutto con la possibilità di partecipare al governo del territorio. Questo è tanto più vero in quelle aree, come Reggio Calabria, in cui la storia e le risorse naturali, ne costituiscono un patrimonio ricchissimo che rende fondamentale il perseguimento della difesa del territorio, il suo miglioramento e la costruzione di scenari futuri con il contributo della popolazione.

³ Reggio Calabria in regime di commissariamento all'epoca dell'approvazione del Ddl Delrio, (Legge 56/2014) si costituirà città metropolitana solo a partire dal 1 gennaio 2016. Questo dopo il rinnovo

del Consiglio Comunale, avvenuto il 26 ottobre del 2014 e dopo la scadenza naturale del mandato dell'attuale Giunta e Consiglio provinciale al 30 giugno 2015.

² Salzano E. Relazione al seminario internazionale *“Quale futuro scegliamo: la metropoli neoliberista o una città comune e solidale?”*; European Social Forum, settembre 2008.

³ Pitteri D. *“Democrazia elettronica”*, Laterza, Roma - Bari 2007, pag. 28.

6.2. Linguaggio

Demoslab.it intende proporsi come veicolo di partecipazione democratica alla vita cittadina senza per questo rinunciare alla possibilità di accogliere i saperi scientifici e accademici di quanti intendano fornire un contributo stabile alla crescita della comunità. Accanto ad articoli aventi come oggetto argomenti o tematiche inerenti la governance territoriale o le scelte delle amministrazioni per la trasformazione del territorio, con un linguaggio accessibile agli utenti comuni, il proposito è quello di ospitare anche le riflessioni degli esperti, affinché possano contribuire alla divulgazione dei saperi in ambito urbanistico.

Allargando le tematiche anche alle normative, agli aspetti amministrativi e ai temi della sostenibilità, per promuovere una gestione più consapevole del patrimonio paesaggistico, ambientale e urbano. Il lettore potrà spaziare tra un'offerta informativa molteplice che ai saperi quotidiani affianchi l'esperienza degli operatori del settore. Un contenitore multimediale che permetterà una conoscenza e informazione multilivello, seguita e implementata da un dibattito critico, valido scientificamente, di cui potranno servirsi anche le amministrazioni interessate. La scelta di questo linguaggio misto corrisponde alla natura della rete e del web, intese come comunità virtuali nelle quali il flusso delle comunicazioni scorre senza filtri, superando ogni sorta di censura politica e ideologica.

6.3. Modalità operative

Il sito web agirà sulla base di mappe territoriali che indicheranno visivamente i luoghi in cui si concentrano le attività di Governance degli enti, o mappe in cui i cittadini potranno segnalare situazioni di disagio e di criticità.

Un portale strutturato in sotto menu per l'informazione relativa ai progetti che l'amministrazione intende realizzare, ai processi di partecipazione democratica che, anche sulla base delle istanze dei cittadini, del manifestarsi di eventuali problematiche e conflitti, si intendano suggerire e realizzare, con la possibilità, per ogni utente registrato di accedere al portale e lasciare il proprio commento, le proprie valutazioni, le proposte, anche attraverso un *forum di discussione* con moderatore.

Tra i link previsti anche quelli in cui potere consultare le normativa in materia e i bandi emanati dalle amministrazioni.

Un portale in cui gli abitanti possano ottenere informazioni sui servizi, o gli eventi in corso programmati dall'amministrazione o dal mondo dell'associazionismo cittadino.

Non meno significativo lo spazio di segnalazione di luoghi abbandonati o in cui emergano situazioni di conflitto, siti in abbandono, spazi di aggregazione o in cui siano in atto progetti interventi.

Una sezione dedicata ai contributi del mondo scientifico e accademico sui temi della governance urbana, della sostenibilità ambientale, della gestione del territorio e, per finire, un link in cui far convergere il maggior numero di articoli per una completa rassegna stampa del settore.

Previste anche modalità di comunicazione tramite le newsletter alle quali gli utenti saranno invitati a iscriversi per ricevere notizie sui vari argomenti, gestite dalla redazione del portale.

CAPITOLO VII

Una riflessione sul rapporto tra partecipazione e società

7.1. La partecipazione come soluzione al conflitto

Le dinamiche sin qui illustrate sulle pratiche partecipative rendono evidente quanto la partecipazione sia un processo che si svolge con il contributo della società, dentro e per la società.

Un fenomeno che, come più volte è stato ribadito nel corso di questo elaborato, matura grazie al concorrere di diverse figure di professionisti, provenienti dai settori delle scienze sociali, dalle discipline giuridiche, economiche e amministrative, e di settori di progetto quali la pianificazione territoriale, l'urbanistica, l'architettura e per certi versi l'ingegneria.

Dentro la società, infatti, possono sorgere conflitti in grado di impedire la prosecuzione della partecipazione, per cui si rende necessaria la figura di un esperto (di un facilitatore o di un mediatore) che prevenga l'acuirsi della tensione o proponga tecniche per arrivare alla scioglimento della discussione.

Sia gli accompagnatori, sia i mediatori sono figure professionali che appartengono al terzo settore, dove agiscono organizzazioni che non hanno natura pubblica e non hanno interessi economici. Ci sono anche naturalmente i mediatori e gli accompagnatori privati che provengono da studi di consulenza o professionali.

Queste figure utilizzano carisma, passione, entusiasmo altruismo nell'ascoltare le problematiche altrui cercando di risolverle, garantendo o una presenza quotidiana o secondo orari prestabiliti.

Molto dipende dal tipo di intervento che si intende realizzare e delle risorse economiche disponibili del processo partecipativo.

L'investimento nell'accompagnamento e nella mediazione come strategia pubblica, comunque, ha ragion d'essere almeno per tre punti:

- testare il terreno sociale su cui si hanno in progetto delle opere fisiche;
- monitorare in modo esperto le reazioni sociali durante il processo di rigenerazione urbana, avvalendosi delle competenze necessarie a mediare i conflitti emergenti e a rilanciare con soluzioni argomentate dalle parti;
- formare interlocutori locali allenati a questo tipo di approccio.

Naturalmente molto spesso è utile anche valutare se avviare o meno il processo partecipativo, che, in alcuni casi, potrebbe essere di ostacolo o contro produttivo.

Un compito fondamentale degli accompagnatori consiste proprio nell'analizzare le condizioni che rendono un approccio inclusivo

possibile, lavorando sulla risoluzione dei problemi locali, attraverso delle azioni promosse in rete tra luoghi con elementi in comune. Facendo attenzione a garantire la presenza dei mediatori nelle fasi intermedie del processo, ritenute anche più strategiche di quelle iniziali.

Per rendere possibile la partecipazione, inoltre, può anche essere utile che gli attori abbiano più di una competenza utile ai fini del processo partecipativo, mentre si può ammettere l'eventualità che l'amministrazione portatrice della partecipazione attinga ai propri tecnici interni in qualità di esperti.

Di qualunque provenienza essi siano, poiché si può anche verificare il caso in cui gli esperti siano esterni all'ente promotore, i soggetti coinvolti nella partecipazione devono dimostrare competenze operative, applicare le loro conoscenze in ambito teorico sul piano pratico.

Un aspetto che spesso crea incertezza, nei percorsi partecipativi, è, invece, l'articolazione tra il momento dell'analisi e quello del coinvolgimento della popolazione o, se si vuole, tra la dimensione della ricerca e quella dell'azione.

Se i due momenti sono interconnessi tra loro, è anche vero che l'informare deve essere una procedura ineccepibile, tale da consentire una effettiva conoscenza della situazione e senza, al contrario, creare un quadro favorevole alla prosecuzione del processo.

Se, in altri termini, in un contesto si esprime una resistenza diffusa alla partecipazione, piuttosto che preparare un percorso partecipativo che delinei un'indagine falsa al fine di ottenere la diffusione di un clima più ottimistico, sarebbe opportuno sottoporre i cittadini a dei questionari che indagassero le ragioni e le conseguenze della diffidenza verso i processi partecipativi.

E se il limite di questi procedimenti è quello di avere delle risposte non quantificabili sul piano progettuale, perché giunte per il tramite della trasmissione orale, allora si potrebbe ovviare con la creazione di schemi grafici o mappe in grado di esplorare meglio le necessità della popolazione.

Un processo che avrebbe maggiormente efficacia se si realizzasse in tempo reale in modo da poter correggere i disegni qualora non corrispondessero alle esigenze dei partecipanti.

Ma anche i giochi di ruolo possono contribuire a invogliare il cittadino verso la partecipazione, utili per prendere coscienza di diverse forme di realtà sociale, mettendosi nei panni dei vari soggetti che la compongono. Ad esempio prendendo le vesti delle istituzioni, dotate di poteri decisionali in base ai quali operare delle scelte.

Non solo in campo sociologico, ma anche in campo urbano e territoriale, l'uso dei giochi è una pratica consolidata e la simulazione è stata resa più raffinata e al tempo stesso più agevole grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche.

7.2. Partecipazione strutturata e non strutturata

A seconda del livello di conflittualità che emerge in un determinato contesto in cui si intende promuovere il coinvolgimento dei cittadini, si distinguono le situazioni in cui la partecipazione viene proposta come soluzione di un conflitto (partecipazione a “caldo”) e quelle in cui non esistono forme di conflittualità non sono ancora emerse (partecipazione “a freddo”).

Le differenze muovono dal grado maggiore o minori di organizzazione della società civile nell'area in questione. Della capacità, cioè, dei gruppi locali di mobilitare o di influenzare una quota significativa dei cittadini (processi di partecipazione strutturati), o viceversa, di aree in cui prevale la frammentazione degli interessi e delle esigenze (processi di partecipazione non strutturati).

Poiché, comunque, la partecipazione comporta l'evoluzione della società rispetto alla situazione di partenza, per quanto non sia sempre facile prevedere tale evoluzioni e per quanto essa possa anche andare in senso diverso da quello desiderato dai promotori del processo, esiste tuttavia una relazione tra il punto dal quale si è partiti e le possibili trasformazioni ottenute alla fine del processo.

Una valutazione della situazione di partenza può, quindi, aiutare, ad immaginare le evoluzioni e a scegliere iniziativa idonee a promuovere quelle di segno positivo, evidenziando le insidie dei vicoli ciechi.

	Tipologia delle situazioni di partenza	
Grado di conflittualità Strutturazione	Forte	Debole
Forte	Partecipazione a caldo in contesti strutturati	Partecipazione a freddo in contesti strutturati
Debole	Partecipazione a caldo in contesti non strutturati	Partecipazione a freddo in contesti non strutturati

Nelle situazioni “a caldo” in contesti ad elevata strutturazione della società civile, le condizioni di partenza sono ricche di elementi contrastanti. Il forte grado di conflittualità in atto può rappresentare, infatti, un ostacolo al dialogo tra le parti. D'altra parte, la presenza di forme di organizzazione consente di individuare un quadro di interlocutori autorevoli da cui partire per impostare la ricerca di soluzioni.

In questa situazione la partecipazione si configura come un processo di mediazione, ovvero di concertazione tra parti in gioco già delineate e su temi già specificati.

Non sempre però il grado di organizzazione costituisce un fattore di chiarificazione del contesto, in altri casi, può rappresentare un ostacolo ad un processo partecipativo allargato e capace di giungere a risultati concreti.

Nel caso della Tav della Val di Susa, ad esempio, la conflittualità si è ormai cristallizzata e ha portato a un irrigidimento delle posizioni, così come la presenza di attori organizzatori forti, che si contendono la scena, rende difficile la comparsa di nuovi e più deboli soggetti e l'espressione di idee diverse da quelle già in campo. E anche qui il limite è che, soggetti deboli o comunque terzi, portatori di idee innovative, restano fuori, pur potendo promuovere un'evoluzione positiva.

In questi casi è preferibile evitare che la partecipazione sia diretta immediatamente alla questione centrale, che crea divisione, come pure sugli attori che dominano il campo, ma cominci piuttosto affrontando quesiti secondari cercando di trovare almeno su questi ultimi dei punti di accordo, consentendo, al tempo stesso, il coinvolgimento di soggetti meno schierati su posizioni "calde".

È evidente che la soluzione, in questo tipo di contesti strutturati, implica non tanto un abbassamento della temperatura, quanto uno spostamento della formulazione dei problemi che consenta margini di discussione e faccia intravedere esiti finali positivi, accettabili da una pluralità di interlocutori.

In tal caso, il ridimensionamento del conflitto assumerà una prospettiva a lungo termine e nel frattempo le parti potrebbero rinunciare a forme di lotta finalizzate a impedire il confronto.

In contesti a bassa strutturazione, invece, la forma di partecipazione a caldo è, per molti aspetti, più irta di difficoltà.

In questo caso il quadro proposto potrebbe essere quello di una commistione di conflitti, di una pluralità di poste in gioco, senza una questione fondamentale da decidere da parte di un gruppo di attori definiti. In questi contesti pensare di proporre soluzioni partecipative è impensabile, è pur vero però che è anche difficile, trovare oggi, realtà così composte.

È raro, cioè che, una totale disaggregazione e frammentazione si accompagni a casi di forte ed esplicita conflittualità. Essa produce esclusione, emarginazione di gruppi o figure sociali, senza che questi siano in grado di operare una reale opposizione ai processi escludenti, né alleanze tali da generare conflitti aperti.

È più logico pensare questa realtà come un sistema in cui esistono molte cause di insoddisfazione nei confronti delle istituzioni, come pure di contrasto tra gli interessi, le idee o i modi di vita, senza che né le istituzioni riescano a dare risposte efficaci, né alcuni gruppi siano in

grado di attrarre consenso in modo da prospettare alternative vere e proprie.

Nel caso di questo tipo di partecipazione, si tratta di costruire un problema, o meglio coinvolgere l'interesse della popolazione sulla definizione dei problemi più rilevanti, anche mantenendo il disaccordo sulle loro soluzioni.

È necessario anche porre le premesse per una condivisione del metodo del confronto, stabilendo possibili strumenti, tempi, luoghi e procedure.

Le forme di partecipazione “a freddo” si realizzano, invece, quando il processo è promosso da un'istituzione pubblica che intende sottoporre a un dibattito un progetto che ha in mente di sviluppare, prima ancora che esso possa generare discordie e conflitti.

In alcuni casi la proposta deriva dalla società civile ed è originata dall'attesa di un progetto, o dalla volontà di discutere delle prospettive strategiche di area, senza che siano ancora definite posizioni contrastanti a tale riguardo.

Nelle situazioni a freddo, specie se l'iniziativa ha carattere top down, il rischio però è quello di un'offerta della partecipazione cui non risponde una reale domanda e pertanto l'invito alla partecipazione può cadere nel vuoto o suscitare diffidenza.

Sollecitare la partecipazione potrebbe poi condurre alla nascita di un conflitto inesistente e a una situazione negativa che sarebbe opportuno evitare, a meno che non si intenda smuovere, ai fini della crescita, un contesto sociale stagnante. Generalmente nell'attuazione e nel successo dei processi partecipativi, la presenza di gruppi organizzati e l'assenza di conflitti forti, rappresenta una condizione favorevole per la partecipazione.

Comunque, per scongiurare il rischio di false partenze, tutti i passi iniziali del percorso devono essere studiati con cura.

Quanto alla strutturazione della società civile, la presenza di gruppi organizzati, di un tessuto associativo robusto unita all'assenza di forti conflitti, rappresenta una condizione favorevole per la partecipazione in un contesto in cui gli attori sociali attendono un input e un'occasione propizia, per rendersi disponibili concretamente alla collaborazione.

In questo caso è molto importante il modo con cui quell'occasione è costruita, come pure i metodi scelti per la comunicazione e la consultazione.

È anche vero che non sempre la forte strutturazione della società civile implica la disponibilità al coinvolgimento, sovente i gruppi più organizzati sono pronti a discutere dei problemi e dei progetti che li interessano ma, al tempo stesso, sono anche in grado di porre delle condizioni al dialogo: cercano di negoziare con le istituzioni per acquisire un ruolo privilegiato nella discussione, ponendo in ombra o escludendo del tutto i cittadini comuni o i gruppi concorrenti.

Gli effetti negativi di questo passaggio si evidenziano nel caso in cui le associazioni più influenti, in cambio di consenso politico, favoriscano il consolidamento con le istituzioni, indebolendo il conflitto nell'ottica di una stabilità positiva, ma limitando, purtroppo, l'allargamento del dibattito e l'attivazione di ulteriori soggetti alla discussione.

Chiunque sia interessato a favorire processi più inclusivi, in questo contesto, deve tentare di modificare la situazione senza introdurre conflitti troppo rischiosi con i gruppi più influenti.

Una delle modalità potrebbe essere quella di organizzare processi partecipativi distanti dai temi sui quali le organizzazioni più consolidate rivendicano il proprio monopolio, per far loro sperimentare un dialogo, senza provocare reazioni di chiusura, oppure ancora mescolare le carte in modo che tutti giochino in maniera diversa dal solito.

Nelle situazioni meno strutturate, per un ente che intenda proporre processi partecipativi, il rischio non è di doversi confrontare con soggetti forti, ma piuttosto di non trovare interlocutori interessati al dialogo. Il problema è dunque rendere appetibile la posta in gioco, inventare occasioni per avviare un processo aggregativo, comunicare in modo efficace con una pluralità di reti e di gruppi scarsamente interrelati e poco motivati.

Una via ragionevole per i promotori della partecipazione potrebbe essere quella di assumere un'iniziativa forte, concentrando molte energie per creare eventi molto stimolanti e per incentivare la visibilità delle poste in gioco. Un approccio simile, potrebbe essere più efficace, o l'unico proponibile.

Un possibile paradosso, nel caso in cui un'istituzione forzi la mano per attivare una società civile poco propensa all'impegno, è quella per cui un pressante invito a partecipare potrebbe porre gli interlocutori di fronte all'impossibilità di un confronto aperto ed equilibrato tra cittadini e amministrazione. Qualora il confronto avvenisse, in altri termini, condurrebbe a un consenso tout court dei cittadini ai richiami dell'istituzione, con un modello di partecipazione squilibrato nei confronti di quest'ultima.

Se la società civile, invece, non risponde all'invito dell'istituzione, sarà anche una società indipendente, ma perde un'occasione di dialogo costruttivo. Insomma i cittadini dimostrano di uscire dalla passività rifiutando di esprimere le loro opinioni, ma così facendo legittimano senza discuterle le scelte compiute dall'alto dall'amministrazione.

È evidente che l'attivazione della società civile non può avvenire agendo completamente solo dall'esterno, ma anche l'offerta di partecipazione può essere utile in presenza di una domanda dal basso, anche se vaga e latente.

Nei contesti in cui questa appaia assente o troppo frammentata è necessario che il vero e proprio processo partecipativo sia preceduto

da attività che ne prepari il terreno, favorendo la formazione della domanda. Per esempio con iniziative culturali che stimolino l'interesse per la storia di una comunità o la riflessione sul suo futuro, o a diffondere informazione su possibili progetti senza implicare un coinvolgimento della popolazione su scelte specifiche. Così come un momento conoscitivo volto a fare emergere le attese, le speranze, le preoccupazioni della cittadinanza, l'individuazione dei problemi e le relative proposte di soluzione.

In conclusione vi è da considerare che se le capacità di organizzazione di una società possono modificarsi nel medio periodo, il clima delle relazioni sociali può cambiare abbastanza rapidamente sulla base dell'insorgenza di problema inedito o alla proposta di un nuovo progetto.

Di questa alternanza si deve tenere conto per moderare e orientare la scelta delle azioni nelle varie fasi, suggerendo i modelli opportuni per l'intensificazione degli sforzi o per il loro rallentamento, ma evitando di sopravvalutare la possibilità di tenere costantemente alto il livello dell'impegno dei soggetti coinvolti. Di sicuro l'atteggiamento da evitare è quello del "non svegliare il can che dorme", perché in una società sempre più esposta a stimoli esogeni, il rapido cambiamento di un clima è all'ordine del giorno e occorre avere sviluppata l'attitudine a farvi fronte.

7.3. Lo spazio dei processi partecipativi

Nei processi partecipativi, anche il luogo in cui essi si realizzano è importante.

Lo spazio fisico della partecipazione, molto spesso questo può essere la sede della riunione condominiale, ma anche la strada, il cortile, il giardino. Tuttavia non mancano esperienze in cui è stata individuata una sede ad hoc dove svolgere le fasi del processo.

Lo spazio ha un ruolo fondamentale nei procedimenti partecipativi non solo interferisce con essi, ma ne orienta lo svolgimento e i risultati.

Spesso il richiamo allo spazio in un determinato fenomeno sociale comporta quasi automaticamente una sua rappresentazione con un ambito chiuso, con un'area separata da altre per mezzo di confini. Tuttavia lo spazio può assumere una più larga pluralità di forme, riconducibili comunque ad alcune categorie fondamentali.

- Spazio corrispondente a un'area: è uno spazio dotato di continuità e contiguità spaziale. È divisibile in parti e si configura come uno specifico territorio quando esiste un insieme di caratteri che ne definiscono l'omogeneità e il riconoscimento sociale di un'identità da parte dei soggetti interni ed esterni all'area. Richiede una delimitazione per mezzo di confini e si presta bene all'affermazione di diritti di proprietà o alla definizione di ambiti di giurisdizione o di competenza amministrativa.
- Spazio di natura reticolare: si configura come una rete di nodi connessi tra loro da flussi (di persone, oggetti, capitale, ecc). I processi di globalizzazione e lo sviluppo delle comunicazioni a distanza hanno accresciuto l'importanza delle strutture reticolari, la cui peculiarità sta nel fatto che le distanze dipendono non dalle relazioni, ma dai mezzi di comunicazione usati e ai tempi, costi, consumi energetici necessari per superarle.
- Spazio puntuale: evidenzia la presenza di un insieme di luoghi. La sua dimensione è limitata in modo tale che può essere considerato indivisibile. Dotato di forte identità, è un'entità territoriale che conferisce identità al territorio circostante, sulla base di contenuti artistici, religiosi, storici e culturali.

È possibile che un episodio di partecipazione coinvolga in modo preponderante l'uno o l'altro tipo di spazio.

Lo spazio ha, dicevamo, un ruolo fondamentale nella partecipazione, al punto da esserne un presupposto. Non solo dal punto di vista delle

condizioni fisico geografiche e ambientali, quanto alla distribuzione spaziale degli attori sociali che lo promuovono, quanto ancora ai loro orientamenti culturali e alle relazioni esistenti tra i soggetti e l'ambiente naturale costruito in cui operano: può prevalere, infatti, una forte identificazione con esso, o al contrario, un atteggiamento strumentale nei suoi confronti.

Lo spazio è lo scenario in cui la partecipazione ha luogo, quello che in psicologia è definito il setting. Può accadere che il setting di un processo partecipativo si identifichi con il suo spazio di incubazione o che comporti un allargamento o un restringimento del processo dell'ambito in cui si era originato, o che coinvolga successivamente attori estranei, con differenti riferimenti territoriali.

Lo spazio e la sua conformazione possono essere il gioco della partecipazione, quando ad esempio ciò di cui si discute è l'assetto spaziale di un'area, di una rete o di un luogo sul quale si propone un progetto o un piano.

In questo caso gli attori si confrontano direttamente con le caratteristiche di tale spazio, ne hanno delle rappresentazioni, esprimono delle proposte a proposito delle trasformazioni desiderate o temute.

Se poi si distingue tra i differenti soggetti coinvolti si può osservare che ognuno di essi ha una propria spazialità, ovvero opera in determinati ambiti, possiede di essi una peculiare rappresentazione, definisce a loro riguardo delle aspettative, dei timori, dei progetti.

Tali spazialità possono essere differenti e contrastanti, specie per ciò che riguarda la rappresentazione dello spazio come posta in gioco del processo partecipativo.

Spazio come...			
<i>Tipi di spazio</i>	<i>Presupposto</i>	<i>Setting</i>	<i>Posta in gioco</i>
Areale (territori)	La partecipazione nasce entro un ambito territoriale contiguo e delimitato da confini.	L'intero ambito è lo scenario in cui si svolge il processo.	L'oggetto del confronto è l'assetto del territorio.
Reticolare (Reti)	La partecipazione è promossa da attori organizzati a rete ed operanti in vari nodi interconnessi.	Vi è una pluralità di episodi, che hanno luogo in nodi diversi di una rete.	L'oggetto del confronto è costituito da una pluralità di spazi interconnessi.
Puntuale (Luoghi)	La partecipazione nasce in un luogo specifico.	Un luogo specifico è lo scenario del processo.	L'oggetto del confronto è un luogo specifico.

Non solo gli spazi pubblici, ma anche i luoghi della vita privata sono spazi in cui intervenire per rigenerare la città in modo inclusivo.

La casa, ad esempio, non è solo luogo di privacy, ma anche come luogo che si apre a interventi di cura delle persone e degli spazi.

Con persone, non si intendono solo i componenti della famiglia che abitano nella casa, ma i gruppi omogenei costituiti dai vicini o dai condomini.

Pensare alla rigenerazione dello spazio privato può diventare il motore di rigenerazione di una città, non solo a livello di qualificazione fisica dell'abitare, ma più propriamente di quello sociale.

La casa, o la comunità residenziale per gruppi, è il rifugio di persone per le quali, a vario titolo, frequentare lo spazio pubblico può costituire un problema. Dalla casa, si lavora sul senso di sicurezza urbana, sulle relazioni tra i gruppi e sulla responsabilizzazione della comunità a partire dalle nicchie sociali contigue alla famiglia: il vicinato e il quartiere.

Attraverso la rigenerazione urbana, inoltre, si può riorganizzare l'assistenza, con l'erogazione dei servizi a casa degli utenti, specie se anziani, per il tramite dei servizi socio assistenziali di riferimento.

Parlando, invece, di spazi pubblici, giocano un ruolo di favore ai fini della frequentazione di spazi e servizi pubblici, la qualità delle strutture e dell'ambiente e la presenza di una comunità di persone che condividono interessi, per esempio culturali e sportivi.

È innegabile che spazi pubblici siano stati e sono luoghi di realizzazione di processi partecipativi, dove svolgere le fasi della comunicazione, dell'animazione, della consultazione e dell'empowerment, ma è anche vero che gli stessi possono essere oggetto di processi di riqualificazione, con forme di progettazione e gestione collettiva, come i laboratori di quartiere, che operano in vari settori e che nascono con l'apertura di uno sportello con personale qualificato atto ad accompagnare i lavori di riqualificazione fisica in programma nel quartiere.

Queste strutture sono caratterizzate dalla volontà di:

- mettersi in rete con gli altri servizi e l'associazionismo di zona e di scala sovra locale in modo strategico rispetto alla rigenerazione del quartiere;
- l'avere nei confronti dell'utenza un rapporto non solo assistenziale, ma anche di attivazione della stessa ai fini della gestione e autogestione, manutenzione e auto manutenzione di alcuni servizi di quartiere;
- il cercare di raggiungere un tipo di utente diverso sia da quello già in carico ai servizi sociali, sia da quello adulto, istruito, occupato, socialmente inserito, sano.

Oltre la dimensione locale, la prospettiva si amplia al resto dei quartieri, alla città nel suo insieme, all'area metropolitana, provinciale, regionale, nazionale sino al resto del mondo.

7.4. Il rifiuto della partecipazione

Fin qui si è detto della natura democratica della partecipazione, ammessa nella pratica politica e a volte da questa osteggiata, perché ritenuta portatrice di soluzioni superflue e nocive.

Nel caso in cui, però, si manifesti il rifiuto della partecipazione, è evidente che questo non possa che avere una natura “elitaria”, che matura all'interno degli stessi decisori o da figure tecniche che dimostrano la loro indisponibilità al coinvolgimento della cittadinanza tout court, o lo subordinano a condizioni difficilmente realizzabili.

Una delle motivazioni di chi esprime la propria contrarietà alla partecipazione ritiene che la stabilità sociale debba poggiare su un blocco di potere ben definito e ogni allargamento rischi di essere destabilizzante.

Un'altra è di natura “procedurale” in cui assume rilievo la preoccupazione che il processo decisionale possa essere complicato o rallentato, o più esoso e meno definito, nel suo allargarsi a processi partecipativi.

In alcuni casi viene addotta anche la motivazione per cui si teme un sovraccarico di domanda politica alle istituzioni.

Per ovviare a tutto questo si preferisce invocare il potere decisionale del leader, del manager, dell'esperto capace di compiere scelte efficaci in tempi brevi, basandosi sulla propria competenza ed esperienza.

Il che porta a ciò che è definito il rifiuto “tecnocratico” della partecipazione, con il risultato che nel procedimento si tende a coinvolgere soltanto coloro che hanno esperienza e conoscenza acquisita, in altre parole gli addetti ai lavori.

Se da un lato i processi necessitano di competenze tecniche e scientifiche che svolgono funzioni insostituibili e dalle quali dipendono scelte che non possono essere messe in discussione da chi non possiede le competenze necessarie, dall'altro è legittimo e funzionale alla riuscita del processo il fatto che le scelte siano discusse con la popolazione, o attraverso la conoscenza quotidiana dei luoghi.

Poi c'è anche il rifiuto antagonistico, che matura da ideologie che esasperano le differenze radicali presenti in un conflitto, di qualsiasi natura esso sia: religiosa, etnico culturale e di genere.

In questo caso la partecipazione è negata a chi potrebbe avere interessi altri, di norma i gruppi di minoranza portatori di aspirazioni insanabili rispetto ai soggetti che svolgono ruoli centrali nel processo decisionale.

È una sorta di non accettazione del dialogo di un potere che si ritiene illegittimo e che corrisponde a una precisa strategia politico culturale rivolta a indebolire quel potere e ad evitare di esercitare una forma indesiderata di influenza culturale sul proprio gruppo.

7.5. La partecipazione organica: pluralismo e inclusione.

Ci sono, invero, alcune concezioni della società che dimostrano di propendere per i processi partecipativi e di volerli realizzare al fine del mantenimento dell'identità e della coesione della società, favorendo l'integrazione tra soggetti e gruppi differenti e l'agire individuale, sinergie intese come requisiti per il buon mantenimento del sistema.

In questo contesto la partecipazione è accettata in quanto previene e mitiga il conflitto sociale impedendo la creazione di fenomeni di marginalità e di antagonismo da cui possano derivare ostacoli a un normale funzionamento del sistema.

È una partecipazione definita “organica” nel senso che riguarda gruppi sociali riconosciuti come parte integrante del sistema, ma che possono portare istanze e interessi legittimamente differenziati e che necessitano di essere ricondotti nell'ambito del sistema.

I soggetti della partecipazione sono principalmente organizzazioni e soggetti economici forti, dotati di ampie risorse e capaci di sviluppare progetti di lungo periodo ma, coloro che sono appena entrati a far parte di un sistema, la partecipazione “organica” può avere un ruolo formativo, perché favorisce l'accoglienza dei valori e delle regole basilari in esso presenti e l'apprendimento dei modi opportuni per far valere i propri diritti.

In questo contesto la partecipazione tende ad assumere modalità di esercizio programmate e controllate, con l'accettazione delle corrette regole per l'accesso all'informazione e alla consultazione e con un ruolo di regia affidato alle istituzioni a cui tocca stabilire quando il processo debba essere allargato ai soggetti non istituzionali e quando, invece, debba rimanere tra le mura degli enti preposti.

Dal punto di vista spaziale, il luogo fisico ideale è il tavolo di concertazione, dove si confrontano le reciproche prospettive e si stipulano accordi, ma possono diventarlo anche i luoghi dei convegni, i centri studio, le teleconferenze i dibattiti televisivi e i siti internet. O ancora le sedi di partiti, di associazioni sindacali e gli ordini professionali.

Alcune società sono costituite da un insieme di individui eterogenei, portatori di molteplici punti di vista di cui si fanno portatori le associazioni e i gruppi sociali presenti nel territorio, i quali insistono sulla necessità di essere inclusi nei processi partecipativi, per decidere di questioni di interesse collettivo.

Per realizzare questo i gruppi portavoce creano le condizioni affinché questo possa avvenire a partire da un accesso paritario alle informazioni di base.

Questo non significa che l'obiettivo finale sia quello di ricondurre tutte le differenze presenti in una sostanziale unità, ma si parte dall'assunto che debba essere dato spazio al dialogo e alla dialettica, attraverso una comune adesione a regole di tolleranza e reciproco rispetto.

Anzi, lo stesso conflitto è visto come un modo per giungere ad accordi vantaggiosi per l'insieme degli attori coinvolti e al superamento di situazioni di emarginazione di specifici gruppi o figure sociali, al fine di trovarsi sempre in uno stadio di evoluzione continua e di cambiamento e rimuovere tutti gli ostacoli che possano costituire un fattore di blocco allo sviluppo del sistema.

Ciò implica che nel momento in cui si manifesta un problema che necessita di una decisione pubblica, è avvertita l'esigenza di coinvolgere nel processo decisionale tutti gli attori effettivamente interessati, anche se non necessariamente le modalità del coinvolgimento debbono essere per ciascuno le medesime.

La dimensione inclusiva del percorso decisionale prevede poi che l'intervento sia progettato a più voci, questo lo prevede il principio del pluralismo insito nelle istituzioni che devono garantire il pieno coinvolgimento di tutti gli organismi e dei vari tipi di soggetti nella partecipazione.

Va da sé che in questo genere di processi è difficile pensare a qualcosa che sia codificato in modo rigido, in quanto non sono solo molteplici gli attori in gioco, ma anche diverse sono le forme di organizzazioni non controllabili da parte degli enti proponenti.

Oltre al momento della consultazione è importante anche un'azione di empowerment per aumentare le competenze e l'attitudine a partecipare a specifici gruppi a rischio di emarginazione. Così pure è dedicata specifica attenzione ai processi comunicativi, perché la comunicazione allargata bidirezionale è considerata un valore in sé, oltre un presupposto per l'efficacia delle pratiche partecipative.

E infine, importante è il coinvolgimento delle associazioni e degli organismi del terzo settore come forma di mobilitazione delle risorse dei diversi gruppi e organizzazioni sociali.

Nelle tipologie di conflitto, invece, i nodi centrali del contrasto sono evidenti nelle parti sociali, nella linea di demarcazione tra di esse, nelle ragioni del contrasto e della posta in gioco. La conseguenza è il delineamento di scenari alternativi in funzione dell'esito del conflitto.

Con azioni di negoziazione proposti all'interno dei processi partecipativi in grado di modificare sia i termini, sia il contesto in cui il conflitto si manifesta.

Esistono forme più o meno radicate di conflittualità, ma sempre emerge una distinzione tra le attività partecipative che hanno luogo all'interno dei gruppi subordinati e quelle che coinvolgono i soggetti

che si trovano da entrambi i lati della linea di demarcazione. Alle due forme di attività viene assegnata una funzione differente: quella interna è finalizzata a far accrescere l'autoconsapevolezza dei soggetti subordinati e a far aumentare la loro capacità di incidere positivamente sugli equilibri sociali (empowerment); la partecipazione esterna è, invece, una sorta di rapporto negoziale in cui il confronto tra le argomentazioni non è mai scisso dai poteri di condizionamento di cui ciascun gruppo dispone.

La prima è ricca di valenze espressive e favorisce il rafforzamento di un'identità collettiva, quella esterna è mirata al cambiamento dei rapporti di forza tra le parti.

7.6. I tempi della partecipazione e i riverberi sulla politica.

I tempi di svolgimento dei processi partecipativi sono di fondamentale importanza per l'ideazione, l'implementazione e la valutazione delle esperienze sul campo.

Una prima valutazione necessaria è quella che si impone tra la volontà politica e i tempi della delega politica. L'eletto resta in carica un numero di anni tale da poter avviare una trasformazione avendo cura di governare l'iter in maniera inclusiva e la partecipazione, paradossalmente, può essere cavalcata sia come strumento di ascesa politica, sia come fase finale del mandato di un politico.

Sta alle istituzioni preposte al governo urbano e territoriale impegnarsi nel promuovere forme di partecipazione in modo volontario. Un processo di apertura alla cittadinanza è già l'attività pre elettorale durante la quale si moltiplicano gli sforzi di informazione, ma anche di comunicazione e animazione delle circoscrizioni amministrative abitate da potenziali elettori.

Una volta eletti, poi, i politici potrebbero trovare nella partecipazione il modo migliore per mettersi in discussione pubblicamente, sui temi concreti quali la riqualificazione dei luoghi e la qualità di queste trasformazioni.

C'è poi da tenere presente che i temi della partecipazione dipendono, in larga parte, dagli obiettivi politici che possono avere tempi brevi o essere decennali.

Ma certamente devono essere preparati da un lavoro sociale sugli e con gli abitanti, si deve cioè manifestare quella sete di partecipazione civica che va ben oltre l'immaginazione del politico che si decide ad attuarle nell'ambito del proprio mandato. Anche perché poi si verificano i casi in cui le occasioni di incontro diventano momenti in cui far emergere problematiche non coerenti con il processo partecipativo, problemi che chiedono l'assegnazione di una priorità e di un tempo stabilito per modulare l'agenda politica.

A ciò si aggiunga che gli sforzi partecipativi spesso non sono riconosciuti in termini elettorali.

Come se i cittadini esprimessero perplessità sui tempi e modalità di esperienze che fattivamente fanno evolvere la democrazia, piuttosto che evidenziare le lacune evidenti delle scelte imposte dall'alto.

Se gli esperti, i tecnici e i sociologi conoscono e sanno rispettare i tempi di scadenza di un progetto o delle attività di comunicazione, animazione e consultazione di un processo, i tempi di attivazione della

capacità dei cittadini per rispondere alle sollecitazioni, sono poco quantificabili.

È anche vero che il politico deve scegliere quale strategia più idonea vi sia per l'attuazione del processo partecipativo: se, cioè, sia opportuno attivare azioni di lunga distanza, con accompagnatori sociali che quotidianamente presidino i luoghi in via di trasformazione, ascoltando, mediando e rappresentando le diverse esigenze locali, o se siano da preferire esperienze relativamente rapide, con l'uso anche delle tecnologie, che scattino istantanee ambientali e sociali delle esigenze, delle rappresentazioni e delle idee di trasformazione.

In un clima di generale crisi finanziaria degli enti pubblici, i cicli partecipativi si stanno via via esaurendo non solo per ragioni di natura economica, ma che perché sono venute meno alcune attese legate alla partecipazione in termini di risultati progettuali.

Ma non è solo la crisi economica a investire le amministrazioni e più in generale la società contemporanea. È una crisi culturale che investe valori e identità. Solo una reale volontà politica e un sentito desiderio di crescita civica possono essere di impulso per cambiare la direzione delle cose e a questo può contribuire la partecipazione, momento di confronto democratico indispensabile, strumento educativo per le nuove generazioni e per il mondo in divenire.

Bibliografia

- Allegretti U.** "Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre" in "Il ruolo delle Assemblee Elettive" (I volume), a cura di Massimo Carli, per il Dipartimento di Diritto Pubblico e della Commissione di Riforma Legislativa della Regione Toscana, Torino, Giappichelli Editore, 2001.
- Andriello V.** "Caratteri e prospettive di sviluppo della Casa della Città di Napoli", 1998, disponibile all'indirizzo: <http://comune.napoli.it/flex/files>.
- Angotti T.** "New York for sale. L'urbanistica partecipata affronta il mercato immobiliare globale", Ed.It, Firenze, 2011.
- Arena G.**, "Un nuovo modo di amministrare", Relazione tenuta alla Convenzione Nazionale della Sussidiarietà, Roma 12 marzo 2004, http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/ARENA-Relazione-Conv-SO-12_03_04.pdf. In "Comunicare Partecipazione. Uno studio per una strategica comunicativa integrata a supporti dei processi inclusivi". In Quaderni della Partecipazione, collana a cura della Regione Emilia Romagna, reperibile al link: partecipazione.regione.emilia-romagna.it.
- Arnstein, S.R.** (1969). "A ladder of citizen participation", in Journal of American Institute of Planners, 1969.
- Argento R. Pontrandolfi P.** "Legislazione urbanistica regionale e pianificazione partecipata", in "Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio", Dossier allegato al n° 182 di Urbanistica Informazioni; Sezione III, 2002.
- Arielli E. e Scotto G.**, "I conflitti", Bruno Mondadori, Milano 1998.
- Balbo M.**, "La città inclusiva", Angeli Editore, Milano, 2002.
- Balducci A.**, L'urbanistica partecipata in DST rassegna quadrimestrale di studi e ricerche del DST del Politecnico di Milano n. 2, 1996.
- Balducci A.**, Strategie, strumenti e tecniche per lo sviluppo di processi partecipativi, Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali, Milano, 1999.
- Bellaviti P.**, "Una mappa delle nuove esperienze italiane: origini, autori, metodi e tecniche", in Urbanistica, n. 103, 1995.
- Bevilacqua C.**, "Research and Innovation Transfer in the Field of PPP Applied to Urban Regeneration Actions and Policies", Relazione al convegno: "New metropolitan perspective", Università Mediterranea, Reggio Calabria, maggio 2014.
- Bonomi A., Abbruzzese A.**, "La città infinita", Mondadori Editore, Milano, 2004
- Bifulco R.**, Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa - Relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009 in <http://www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2009/139-09-democrazia-partecipativa>.
- Bobbio L.** "A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi", Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., 2004, disponibile all'indirizzo: http://www.cantieripa.it/allegati/A_pi%C3%B9_voci.pdf.
- Boniburini I.**, "Alla ricerca di una città vivibile" Alinea Editori, Firenze, 2009
- Bobbio N.**, "La regola di maggioranza: limiti e aporie", in Bobbio, N., Lombardini, S., Offe, C., Democrazia, maggioranza e minoranze, Il mulino, Bologna, 1981.
- Borri D.**, "Problemi e tendenze della pianificazione partecipativa e comunicativa", in Urbanistica Informazioni, n. 170, 2000.
- Burini F.** "Partecipazione e Governance territoriale", Angeli, Milano 2013.
- Brugiatelli V.** "Social peace and political pluralism", Relazione al Convegno "New metropolitan perspective", Università Mediterranea, Reggio Calabria, maggio 2014.
- Calabro F., Della Spina L.**, "Innovative Tools for the Effectiveness and Efficiency of Administrative Action of the Metropolitan Cities: the Strategic Operational Programme", Relazione al Convegno "New metropolitan perspective", Università Mediterranea, Reggio Calabria, maggio 2014.
- Camagni R.** "Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: obiettivi e competenze nella nuova legge, relazione al Convegno "Le città metropolitane: una riforma per il rilancio del paese", Firenze, febbraio 2014, reperibile al link: http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/140206-CitMet_Firenze_relazione_RCamagni.pdf
- Canfora L.** "La democrazia. Storia di un'ideologia", Laterza, Bari 2013.
- Caudo C., Palazzo A.**, a cura di, "Comunicare l'urbanistica", Alinea Editore, Firenze 2000.
- Costa A.** "Come comunicare il, la con, nel, Territorio", Tesi di Dottorato, Università Mediterranea di Reggio Calabria, 2008.

- Ciaffi D. - Mela A.** "Urbanistica partecipata", Carocci, Roma, 2011.
- Comerio M.**, "Il community design oggi", in Spazio e società, n.31/32, 1985.
- Dahl R.A.**, "Sulla democrazia", GLF editori Laterza, Roma 2000.
- D'Avanzo W.**, "Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione nella pubblica amministrazione digitale", Rubbettino 2011.
- Davidoff P.**, "Advocacy and Pluralism in Planning" in Journal of the American Institute of Planners, 1965.
- De Carlo G.**, "Altri appunti sulla partecipazione". in Parametro n 52, 1976.
- Dipartimento della Funzione Pubblica**, "La comunicazione nel processo partecipato. Appunti del tavolo di lavoro Comunicare la partecipazione", UrpdegliUrp, Strumenti/5, Roma 2007.
- Fadda S.**, "Governance territoriale e progettazione integrata" in Deidda D. (a cura di) Governance e sviluppo territoriale, Formez, Roma 2003.
- Eco U.** "Come è facile non capirsi al tempo delle mail" in "Comunicazione: soft e hard", relazione al Festival della Comunicazione di Camogli, settembre 2014, reperibile al link <http://www.eddyburg.it/2014/09/come-e-facile-non-capirsi-al-tempo.html>.
- Franceschini S., Levi N.**, "Cittadini inclusi", in "Quaderni di comunicazione pubblica della Regione Emilia-Romagna, Bologna, Clueb, 2005. In "Comunicare Partecipazione. Uno studio per una strategica comunicativa integrata a supporti dei processi inclusivi".
- Friedmann J.** "Pianificazione e dominio pubblico", Dedalo, Bari 1993.
- Gelosi C. - Totaforti S.** "Governo locale e trasformazioni urbane", Angeli, Milano 2011.
- Held, D.**, Modelli di democrazia, Il mulino, Bologna 1997.
- Jakob M.** "Il Paesaggio", Il Mulino, Bologna 2009.
- Jakobson R.** "Saggi di linguistica generale", Feltrinelli, Milano 2002.
- Masullo L.**, "Governance, buona amministrazione e territorialità", in Cuccodoro E. (a cura di), "Il territorio misura di sovranità", Mandese, Taranto 2007.
- Meneghetti L.** (a cura di), Introduzione alla cultura della città. Clup, Milano 1981.
- Miani M.** "Comunicazione pubblica e nuove tecnologie", Il Mulino, Bologna 2005.
- Panebianco, Pisoni, Reggiani, Varani** "Le regole e l'immaginazione", Zanichelli, Bologna 2007.
- Pitteri D.**, Democrazia elettronica, Laterza, Roma - Bari 2007.
- Sartori G.** "Democrazia e Definizioni", Il Mulino, Venezia 1972.
- Salzano E.**, Relazione al seminario internazionale "Quale futuro scegliamo: la metropoli neoliberista o una città comune e solidale?", European Social Forum, Settembre 2008, reperibile sul sito www.eddyburg.it
- Sclavi M.** "Avventure urbane", Eleutera, Milano 2002.
- Secchi B.** "Prima lezione di Urbanistica", Laterza, Bari 2010.
- Sensini M.** "Le forme della lingua", Mondadori, Milano 2010.
- Ufficio studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie**, "Rapporto innovazione e tecnologie digitali in Italia", Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, Roma 2003, pp. 140 - 145.
- Zagrebel'sky G.** "Il Crucifige e la Democrazia", Einaudi, Torino 2007.
- Wates N.**, Community Planning Handbook, Londra, Earthscan 2000.
- Wilcox, D.** The Guide to Effective Participation, 1994, disponibile al link: <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>

Sitografia

- <http://www.inu.it/18324/comunicati-stampa/una-carta-decalogo-per-una-partecipazione-di-qualita/>
- http://www.urban-center.org/online/wp-content/uploads/2012/01/ucup2011_fmarchegiani.pdf
- http://www.urp.it/sitourp/allegati/Libro_URP.pdf
- <http://www.deliberative-democracy-net>
- <http://www.publicdeliberation.net>
- <http://www.ec.europa.eu/citizenship/index>
- <http://www.communityplanning.net>
- <http://www.senseable.mit.edu>
- <http://www.debatpublic.net>
- <http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it>
- <http://www.plannersnetwork.org>
- <http://www.eddyburg.it>
- http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/province_cittametropolitane.pdf
- http://www.urbanistica.regione.calabria.it/allegati/norme/Normativa_reg/2002-04-16%20n.%2019.pdf