

POLITECNICO DI TORINO



Corso di Laurea Magistrale
in Architettura per il progetto sostenibile

Tesi di Laurea Magistrale

Partecipazione nelle diverse forme di democrazia
Sinergie tra strumenti di coinvolgimento della cittadinanza
nella trasformazione del territorio

Relatrice
Daniela CIAFFI

Candidata
Annalaura VIGINI

Anno accademico 2020-2021

Ai miei genitori

Preface

This thesis was born following the Participatory Budget Path, started by the Municipality of Venaria Reale (TO), which I was able to follow during my internship in 2019. During this participatory process, in which my role was to mediate between citizens and administrators, I had the opportunity to see the structure of this participation tool from within, to appreciate its possibilities and to recognize its limits. In particular, reflections arose following the discussion with the technical and administrative staff of the Municipality who, facing with the projects recognized as interesting and valuable, expressed doubts about the high management and maintenance costs. In fact, the Participatory Budget is a practice that aims to redevelop and implement spaces in the city, but ends with its conclusion. What happens to these spaces afterwards? How can you try to make up for the limit of this (and many other) participatory practice?

Together with my rapporteur we tried to answer these questions, identifying a possible answer in the forms of hybridization of participatory tools. In the thesis some possibilities are investigated, such as that of the Collaboration Pact: a «young» tool for participation, which aims on the one hand to respond to the problem of space management, on the other hand to redesign the relationships that are established between citizens and administrators in an equal logic. Obviously this is only one of the possible answers.

Prefazione

Questo lavoro di tesi nasce in seguito al percorso di Bilancio Partecipativo avviato dal Comune di Venaria Reale (TO), che ho avuto modo di seguire durante il mio tirocinio nel 2019. Durante questo processo partecipativo, in cui il mio ruolo è stato quello di mediatore tra cittadini e amministratori, ho avuto la possibilità vedere la strutturazione di questo strumento di partecipazione dal suo interno, di apprezzarne le possibilità e di riconoscerne i limiti. In particolare sono scaturite delle riflessioni in seguito al confronto con il personale tecnico-amministrativo del Comune che, di fronte a progetti riconosciuti come interessanti e pregevoli, ha espresso delle perplessità per gli elevati costi di gestione e manutenzione. Il Bilancio Partecipativo è infatti una pratica che punta a riqualificare e trasformare spazi della città, ma si esaurisce con la sua conclusione. Cosa succede poi a questi spazi? Come si può provare a sopperire al limite di questa (e di molte altre) pratica partecipativa?

Insieme alla mia relatrice abbiamo provato a rispondere a queste domande, individuando nelle forme di ibridazione degli strumenti partecipativi una possibile risposta. Nella tesi vengono indagate alcune possibilità, come quella del Patto di Collaborazione: strumento «giovane» di partecipazione, che punta da un lato a rispondere al problema della gestione degli spazi, dall'altro a ridisegnare i rapporti che si instaurano tra cittadini e amministratori in una logica paritaria. Ovviamente non è che una delle possibili risposte.

Sommario

4 Preface - Prefazione

11 Introduzione

15 **Capitolo 1. Politiche urbane e del territorio**

17 1.1 Città e politica

27 1.2 Governance urbana e partecipazione

33 1.3 Cenni storici e legislativi sulla partecipazione diffusa

47 **Capitolo 2. Democrazia e partecipazione**

49 2.1 Le forme di democrazia

69 2.2 Possibili varianti

89 2.3 Tra deliberazione e negoziazione

97 2.4 Sussidiarietà e beni comuni

107 2.5 I protagonisti della partecipazione

113 2.6 Un ventaglio di posizioni

119 **Capitolo 3. Aspetti metodologici della partecipazione**

121	3.1	I modelli partecipativi
121	3.1.1	Top-Down e Bottom-Up
124	3.1.2	Modelli a scala
128	3.1.3	Modello a ruota
129	3.1.4	Modello a bersaglio
131	3.1.5	Modelli aggregati
137	3.2	Il Bilancio Partecipativo
139	3.2.1.	Struttura di un Bilancio
141	3.2.2.	Porto Alegre
144	3.2.3.	I primi Bilanci europei
145	3.2.4.	Esperienze in Italia
149	3.3	Il Patto di Collaborazione
150	3.3.1.	Il Regolamento
153	3.3.2.	Struttura di un Patto

157 **Capitolo 4. Dalla teoria alla pratica**

159	4.1	Scelte su scala nazionale e metodologia
159	4.1.1.	Bilanci e Patti in Italia
164	4.1.2.	Metodologia di analisi
167	4.2	Il Pump-Track di Collegno
179	4.3	La Clessidra di Torino

193 **Capitolo 5. Considerazioni**

199 **Capitolo 6. Appendici**

201	6.1	Intervista a Rocco Paolo Padovano
211	6.2	Intervista a Gianfranco Pomatto
223	6.3	Evento online sulla cittadinanza attiva

249 **Bibliografia**

265 **Ringraziamenti**

Introduzione

La democrazia rappresentativa per come la conosciamo è sempre più in crisi, contribuendo a creare nella cittadinanza sensazioni di delegittimazione e lontananza da un ambito che la dovrebbe vedere protagonista. La partecipazione prova a rispondere a queste esigenze di riappropriazione da parte del cittadino della politica, riportandolo al centro della sfera decisionale. Nella pianificazione urbana esistono già delle modalità di coinvolgimento attivo, che generalmente riguardano soggetti di rilievo, dotati già di potere negoziale. La partecipazione «diffusa» che vuole attivare il cittadino comune invece prevede modalità diverse da quelle della pianificazione tradizionale.

In questo lavoro di tesi ampio spazio viene dato a riflessioni sul rapporto tra democrazia e coinvolgimento dei cittadini, individuando le forme democratiche che promuovono maggiormente questa partecipazione diffusa: la democrazia partecipativa, la democrazia deliberativa e la democrazia contributiva.

Le pratiche partecipative afferenti alle singole forme sono già largamente diffuse e studiate: si è cercato in questa tesi di individuare le possibili sinergie tra queste pratiche, tali da poter sopperire alle mancanze dei singoli strumenti e promuovere una lettura nuova del fenomeno della partecipazione.

Ai temi delle politiche territoriali e urbane è stato dedicato il Capitolo 1, dove è emerso lo stretto legame tra politica, democrazia e gestione del territorio, dove il ruolo dell'amministrazione nella

definizione di politiche pubbliche che si riflettono sulla collettività civica è centrale. Il governo del territorio è un fenomeno complesso, all'interno del quale è chiamata in causa una moltitudine di enti e soggetti pubblici e privati, di modo che la partecipazione della cittadinanza fatica ad affermarsi in questo campo. I Programmi Complessi, che vogliono trasformare l'urbanistica «classica», rimangono esclusivo appannaggio di attori dotati di competenze tecniche o di potere negoziale. Da un'analisi del fenomeno partecipativo/ del fenomeno della partecipazione dal punto di vista storico e legislativo si evince che negli ultimi anni si è cercato di concedere maggiore spazio alla cittadinanza attraverso forme di partecipazione «diffusa», e strumenti sui quali ritornerò nei capitoli seguenti.

Nel Capitolo 2 rifletto sulla democrazia e sulla partecipazione, analizzando le relazioni tra forme di democrazia e rapporti di potere. In questo discorso saranno centrali le nozioni di: democrazia deliberativa; partecipativa; contributiva. A queste si sommano le definizioni di democrazia diretta, di democrazia associativa e di autogoverno. Dopo il tentativo di una definizione teorica, mi sono concentrata sulla conduzione di un'analisi empirica, individuando esempi che fossero più aderenti alla realtà e che potessero portare ad un ridisegno di responsabilità, ruoli e relazioni tra cittadini e amministrazioni. Alle volte, questi diventavano dei veri e propri ibridi tra forme democratiche apparentemente distinte.

Il Capitolo 3 approfondisce ulteriormente il tema della partecipazione, analizzando i modelli e le teorie che le fanno da sfondo e approfondendo gli strumenti del Bilancio Partecipativo e del Patto di Collaborazione, i quali tentano di realizzare in forma concreta rispettivamente il modello della democrazia partecipativa e quello della democrazia contributiva.

Infine, il Capitolo 4 cerca di riferire le succitate analisi allo spazio urbano, analizzando i casi studio di Collegno e Torino. Nel primo caso, l'area del *Pump-Track* fornisce un esempio di incontro tra le forme democratiche partecipativa e contributiva, poiché in essa sono previsti sia il Bilancio Partecipativo sia il Patto di Collaborazione. Nel secondo, l'area verde della Clessidra di Torino è stata oggetto di un Bilancio Deliberativo, che invece unisce le istanze della democrazia partecipativa a quelle della democrazia deliberativa. Per condurre una indagine sufficientemente approfondita ho ritenuto necessario non solo analizzare gli spazi fisici, ma anche intervistare alcuni esperti dei percorsi partecipativi su elencati: da questi contributi, che hanno ricostruito le diverse esperienze dalla loro programmazione alla loro realizzazione, sono emersi sia gli aspetti negativi sia gli aspetti positivi di queste ibridazioni.

Nell'ultimo capitolo, dedicato alle conclusioni, si porta evidenza dei limiti di questi processi ibridi, per la lunghezza e complessità di gestione, e le potenzialità, che permettono un superamento delle problematiche dei singoli strumenti partecipativi.

POLITICHE
URBANE
E DEL
TERRITORIO

0

1



1.1 Città e politica

Un legame indissolubile

La nozione di città si lega in maniera indissolubile a quella di politica. Si potrebbe dire che la città è lo spazio fisico in cui si manifesta la politica se con essa intendiamo l'organizzazione di un gruppo di individui - più o meno numeroso - nella gestione di risorse di interesse collettivo. Come suggerisce Bookchin, il concetto di politica non si esaurisce con la formulazione di strategie dettate esclusivamente dalla razionalità, ma anche da aspetti che la trascendono e che si rifanno ad ambiti culturali e ideologici.¹

Urbs e civitas

Bookchin riflette sulla relazione tra città e politica nella modernità in contrapposizione all'antichità classica, che vedeva un dialogo tra l'*urbs* romana e la *civitas*, ossia tra la parte strutturale/fisica (gli edifici, gli acquedotti, le strade) e la parte sostanziale (il «corpo politico», ossia i cittadini), che compongono la realtà urbana. Secondo il filosofo, la simbiosi tra le due componenti si è irreversibilmente trasformata nel corso del tempo, durante il quale la crescita dell'*urbs* è avvenuta a spese della *civitas*, creando una distinzione sempre più marcata tra arena politica e spazio fisico urbano.

Politica e democrazia

Il concetto stesso di politica si trasforma nell'età moderna e va, nel corso del tempo, a coincidere con quello che abbiamo ora, sinonimo di governo dello Stato.² Insieme ad esso, anche la nozione di democrazia, che è una delle forme attraverso cui questo governo è possibile, si trasforma: l'esercizio del potere, che dovrebbe appartenere al popolo, si manifesta di fatto in votazioni, sempre più sentite come formalità. Negli ultimi cinquant'anni il ruolo del

Politica e partecipazione

cittadino smette di essere centrale nella vita politica, la cui unica espressione avviene attraverso la nomina di rappresentanti politici che, di fatto, detengono la totalità del potere decisionale.

Il rapporto tra democrazia e rappresentanza politica è sempre più in crisi, contribuendo a creare nella cittadinanza sensazioni di delegittimazione e lontananza da una sfera che la dovrebbe vedere protagonista. La partecipazione prova a rispondere a queste esigenze di riappropriazione da parte del cittadino della politica, riportandolo al centro della sfera decisionale. Una delle domande che ci poniamo con questa tesi è se, attraverso la partecipazione è anche possibile colmare il divario creatosi tra spazio politico e urbano: partecipare alla politica e all'amministrazione significa riappropriarsi anche degli spazi della città? Mi concentrerò sul tema della democrazia, soprattutto nei suoi legami con la partecipazione, nel prossimo capitolo. Per ora ci basti sapere che l'analisi è orientata verso l'individuazione di politiche pubbliche urbane in cui la partecipazione possa essere realizzata, portando a dei risultati tangibili.

Le politiche pubbliche

In questo capitolo, invece, ci concentreremo sui concetti di politica legati strettamente allo spazio fisico urbano e agli strumenti che sono a disposizione delle amministrazioni. Come anticipato, con il termine politica oggi generalmente si identifica tutto ciò che riguarda «l'amministrazione dello stato e la direzione della vita pubblica»,³ sia dal punto di vista teorico che pratico. In quest'ottica la locuzione *politica pubblica* potrebbe risultare ridondante, tuttavia l'aggettivazione serve a definire una sezione che si trova sotto il grande ombrello della politica. Le anche dette *policies*, infatti, descrivono i piani, seguiti dai governi, inerenti a tutta la collettività, cioè quelle procedure adottate per rispondere alle esigenze e alle difficoltà che riguardano una comunità.⁴

Le politiche non vanno confuse con le leggi e gli atti giuridici, che invece costituiscono solo una parte del processo attraverso cui l'amministrazione cerca di risolvere un problema percepito

Tra *policy*, *politics* e *polity*

come collettivo: le politiche pubbliche infatti non rappresentano la sola definizione delle linee guida da seguire, ma anche le pratiche adottate ed i risultati raggiunti, non necessariamente positivi.⁵

La lingua inglese dispone di termini distinti per indicare le diverse concezioni della politica. Quanto detto finora in merito alle politiche pubbliche si riassume nel termine *policy*. Questo si contrappone sia al termine *politics*, il quale descrive i processi politici riguardanti il vero e proprio esercizio del potere (le relazioni tra chi lo esercita e le modalità attraverso cui ciò avviene), e a quello di *polity*, che invece definisce la struttura della comunità politica.⁶ Mullally e Dunphy individuano delle interconnessioni tra queste diverse declinazioni del concetto di politica, di cui ci interessa maggiormente quella che lega i concetti di *policy* e *politics*: in questo spazio infatti si denota il potenziale degli attori (statali e non) in merito alla partecipazione attiva della cittadinanza nel processo decisionale.⁷

FIG. 1.1.01 ▶
Il concetto di politica.
Rielaborazione personale.
Fonte: Mullally e Dunphy 2015



Nel testo di Bobbio, Pomatto e Ravazzi, dedicato proprio alle politiche pubbliche, si ragiona sulla relazione tra *politics* e *policy*: l'assunzione secondo cui la prima determina le seconde (ossia la lettura proposta dall'ordinamento costituzionale) è ribaltata dagli studi di Theodore Lowi, che pone invece l'accento sulle relazioni che si instaurano tra gli attori. Secondo il politologo americano infatti è l'oggetto della contesa (*policy*) che determina il processo politico (*politics*), ossia le relazioni che si instaurano tra gli attori attivatisi.

Politici o amministratori?

Utilizziamo un generico termine «attori» poiché è possibile individuare due macro-categorie. La prima di queste interessa le figure *interne* alla Pubblica Amministrazione. Con questa espressione si va a qualificare quella cerchia di individui a cui è rimandata la gestione della sfera pubblica, che non coinvolge esclusivamente gli apparati politici, rappresentanti ed eletti dalla popolazione, ma anche tutti gli amministratori tecnici locali e sovra-locali, a cui spetta il compito di tradurre le idee in strategie e poi in azioni. Il rapporto tra queste due categorie, con competenze e ruoli diversificati, può essere di vario genere, a seconda del grado di indipendenza e potere di cui sono dotati (come si vede nella FIG.1.1.02)⁸. È auspicabile un rapporto di complementarità tra i due apparati, che garantisca un'equa distribuzione di competenze e responsabilità.

FIG. 1.1.02 ▶
Interazioni tra apparati politici e amministrativi.
Rielaborazione personale.
Fonte: Svara 2001



Il triangolo delle politiche pubbliche

Oltre alle relazioni interne, che riguardano esclusivamente i decisori (*policy-makers*), possiamo individuare la seconda macro-categoria delle figure esterne alla Pubblica Amministrazione, cioè quegli attori che, in qualche misura, vengono toccati dalle *policies*. Essi, a loro volta, possono essere racchiusi in due sotto-categorie, i destinatari e i beneficiari. Tenendo presente

che le politiche pubbliche hanno l'obiettivo di risolvere problemi della collettività, i primi sono coloro ai quali è rivolta tale politica, ovvero le persone a cui verrà richiesto di cambiare un'abitudine o di correggere un comportamento al fine di limitare i danni della problematica individuata. In quest'ottica, vengono «danneggiati» poiché a questa fetta della popolazione è richiesto un sacrificio, a cui potrebbero ribellarsi o cercare di ostacolare l'attuazione. A loro si devono le principali resistenze nell'applicazione delle politiche pubbliche. I secondi invece sono coloro che traggono un vantaggio dall'applicazione della stessa politica pubblica, senza compiere alcuna azione.⁹

FIG. 1.1.03 ▶
Relazioni tra gli attori delle politiche pubbliche.
Rielaborazione personale.
Fonte: Knoepfel 2011



I protagonisti

Utilizzare il termine amministratori è di per sé limitante: le politiche pubbliche sono fenomeni di difficile e lunga elaborazione e traduzione pratica e, data la loro complessità, è necessario il coinvolgimento di diverse figure con specifiche competenze. Non si fa in questo caso riferimento ai soli funzionari tecnico-amministrativi, che devono confrontarsi con politiche pubbliche sviluppate da istituzioni locali, statali o sovra-statali (ai funzionari viene richiesta quindi, oltre la specifica competenza tecnica, anche l'abilità di coordinarsi tra diversi livelli): vi sono infatti soggetti che contribuiscono alla realizzazione delle politiche pubbliche, senza far direttamente parte della sfera gestionale-amministrativa, come politici, *stakeholders*, esperti o anche giornalisti, i quali tutti hanno il potere di influenzare la scelta di quale politica pubblica adottare.¹⁰

Il concetto di governance

Come abbiamo visto essi possono rientrare nelle definizioni di destinatari e/o beneficiari.

La presenza di tanti protagonisti, sia pubblici che privati,¹¹ nella determinazione di politiche pubbliche, va ad identificarsi con il concetto di *governance*, che ha diverse possibili definizioni: la più generica la descrive come un insieme di «leggi, norme, decisioni giudiziarie e pratiche amministrative che limitano, prescrivono e consentono la fornitura di beni e servizi pubblici».¹² Sviluppatisi dalle forme di *government*, dove l'organizzazione del potere è autoritaria e rigida, dopo l'accrescimento dei settori nelle funzioni pubbliche e la formazione di organi a livello sovra-nazionale e sub-nazionale¹³, la *governance* si presenta come un innovativo modello organizzativo già a partire dagli anni '70.

La *governance*, alla sua nascita legata soprattutto alle logiche economico-aziendali, si carica poi di una accezione anche sociale e va a definire le strategie organizzative multi-settore e multi-attore a cui si rifanno gli organi di governo in modalità cooperative. Queste strategie si applicano soprattutto in contesti come quello della città contemporanea, divenuta uno dei tanti nodi in un sempre più complesso e fitto sistema. La globalizzazione, che ha ampliato gli orizzonti e trasformato le logiche di reperimento e gestione di beni e risorse, è una delle cause principali, ma non l'unica, che hanno portato la città industriale a divenire la «città dei servizi»,¹⁴ caratterizzata da nuove esigenze, problematiche e obiettivi.

La «città dei servizi»

La stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri individua ben nove parametri elementari che vanno a definire gli indicatori socio-economici sulle politiche urbane della «città dei servizi». Un alto valore in questi parametri descrive degli standard di servizi più alti. Va aggiunto che stiamo trattando parametri riferiti esclusivamente ai servizi e alla loro accessibilità, tali da non poter essere considerati come unici indicatori per la qualità della vita, ma bensì piuttosto come componenti alla sua definizione. I nove indicatori riferiti ai servizi sono:

- Biblioteche ogni 1.000 abitanti;
- Mobilità pubblica;
- Farmacie ordinarie ogni 1.000 abitanti;
- Indice di dinamismo delle istituzioni pubbliche;
- Posti letto ospedalieri ordinari per 10.000 abitanti;
- Indice di accessibilità alle stazioni ferroviarie (Grandi Stazioni e Centostazioni);
- Indice ferroviario;
- Indice di accessibilità stradale ai centri commerciali;
- *Digital divide* da rete fissa e mobile.¹⁵

Un sistema efficiente

Da questo elenco si può evincere in prima battuta che la «città dei servizi» è una città che si muove. Ben quattro parametri sono dedicati alla mobilità e alla sua accessibilità, riflesso di una città sempre più aperta ed estesa, tanto da arrivare a parlare di «città infinita». Troviamo poi dei punti inerenti ai campi della sanità e della salute e ai temi della cultura e dell'istruzione, a cui sono dedicati rispettivamente due parametri ciascuno. È interessante notare che l'ultimo parametro in questo sintetico elenco riguarda la realtà amministrativa. Seppur prendendo in esame valori standardizzati, la sua presenza definisce un concetto elementare e fondamentale per questa tesi: il funzionamento della città è subordinato ad un'amministrazione in grado di garantire la fornitura di servizi, cosa che, a sua volta, è determinata dall'efficienza dello stesso sistema istituzionale.

Un potere condiviso e sostenibile

Tuttavia, ricordando che amministrare oggi significa promuovere politiche che vedono il coinvolgimento di diverse figure e professionalità, parliamo di un'impresa sempre più complessa. A ciò si sommano le difficoltà finanziarie con cui si trova l'apparato amministrativo a fare i conti, di modo che c'è il rischio che vengano fatte prevalere le esigenze economiche piuttosto che prevalgano sulla necessità di risolvere le emergenze sociali. Vedremo più avanti nel testo che non è un caso che il cittadino ritrovi una nuova centralità nel mondo della politica, dopo essere stato relegato ai

marginari di questa sfera. La partecipazione è parte integrante di molte politiche pubbliche, promosse sia in ambito nazionale che europeo: la stessa Agenda 21, il piano di azione che applica i principi decisionali democratici alla gestione ambientale in un'ottica di sostenibilità, ha una sezione dedicata alla *governance* partecipativa nello sviluppo locale. In altri termini promuovere la partecipazione significa per l'amministrazione puntare su modernità, innovazione, sviluppo e sostenibilità; nel contempo partecipare alla vita politica e amministrativa significa essere co-responsabili, avere la possibilità di riappropriarsi della propria città, della propria realtà, del proprio presente e futuro.

La governance urbana

Nel prossimo Capitolo parleremo ancora di *governance* e partecipazione, incentrando la narrazione sulle sfere urbana e territoriale e sugli strumenti a cui fanno riferimento.

■ Note al Capitolo 1.1

- 1 BOOKCHIN M. (2016), *Democrazia diretta*, a cura di Vaccaro S., nuova edizione, Elèuthera, Milano. pp. 39-40
- 2 Ivi, p. 23
- 3 VOCABOLARIO TRECCANI, *Definizione di politica*, <https://www.treccani.it/vocabolario/politica/>
- 4 BOBBIO L., POMATTO G., RAVAZZI S. (2017), *Le politiche pubbliche: problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Firenze, p.5
- 5 Ivi, p. 8
- 6 MULLALLY G. M., DUNPHY N. (2015), *State of Play Review of Environmental Policy Integration Literature*, in «Research series paper n. 7», p. 6, traduzione personale
- 7 BOBBIO L. (2017), *Le politiche pubbliche: [...]*, cit., p.11
- 8 SVARA, J.H. (2001), *The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration* in «Public Administration Review of North California State University», p. 179, traduzione personale
- 9 MULLALLY G. M. (2015), *State of Play [...]*, cit., pp. 15-16
- 10 BOBBIO L. (2017), *Le politiche pubbliche: [...]*, cit., p. 26
- 11 STOKER G. (2004), *Designing institution for governance in complex environments*, in «Economic and Social Research Council Fellowship», Paper. n.1, traduzione personale
- 12 LYNN E., HEINRICH C.J., HILL C. (2001), *Improving governance: a new logic for empirical research*, Georgetown University Press, Washington, DC. p. 7, traduzione personale
- 13 ALLEGRI G. (2016), *Prove di democrazia. Partecipazione e cittadinanza attiva tra pratiche di impegno civico collettivo e collaborazione informale nella rigenerazione di beni comuni urbani*, tesi di Dottorato di Ricerca in Sociologia, Università degli Studi di Bologna, rel. Roberta Paltrinieri, p. 29
- 14 BORELLI G. (a cura di) (2009), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Franco Angeli, Milano. p. 78
- 15 GOVERNO ITALIANO, *La città dei servizi*, <https://www.urbanindex.it/citt%C3%A0/la-citt%C3%A0-dei-servizi/>

1.2 Governance urbana e partecipazione

Una buona governance

Come è stato anticipato, il concetto di *governance* si lega a quello di partecipazione, poiché vede la cooperazione di diversi soggetti nella definizione di politiche pubbliche che riguardano la collettività. Prima di approfondire la realtà urbana e territoriale è doveroso spendere qualche parola in più sulla *governance*, a cui finora ci siamo riferiti come il sistema reticolare di definizione delle politiche pubbliche. Affinché la *governance* dia risultati significativi ed apprezzabili deve rispondere a cinque principi, come da indicazioni dell'Unione Europea:

- Apertura (le amministrazioni devono essere trasparenti e comunicare le decisioni prese);
- Partecipazione (i cittadini vanno coinvolti in maniera sistematica nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche);
- Responsabilità (bisogna chiarire tutti i ruoli nel processo decisionale e assumersene la responsabilità);
- Efficacia (le decisioni devono essere prese in maniera adeguata e produrre i risultati attesi);
- Coerenza (bisogna fare uno sforzo di sintesi nel delineare le politiche).¹

Partecipare

Tra questi elementi emerge la partecipazione, che quindi rappresenta uno dei cinque pilastri intorno a cui va costruita la *governance*. Come si vedrà nei prossimi capitoli della tesi, partecipare alla definizione di politiche pubbliche può riguardare

FIG. 1.2.01 ▶

Fasi della partecipazione.
Rielaborazione personale.
Fonte: Participatory Methods
Toolkit. A practitioner's manual,
p. 9



diverse fasi della stessa, non necessariamente tutte, e con diversi gradi di coinvolgimento. Sarebbe ovviamente raccomandabile una partecipazione ad un livello molto alto, che si estenda dalla valutazione alla progettazione e all'implementazione, tuttavia non è sempre possibile, sia per la complessità della struttura istituzionale che per le tematiche che devono essere affrontate.

Diverse livelli

La pianificazione territoriale, come altri ambiti complessi a cui l'amministrazione deve rispondere, richiede competenze tecniche e specifiche per cui non è sempre possibile allargare la platea decisionale, quantomeno nelle misure in cui suggerisce l'Unione Europea. Ad oggi possiamo riconoscere più livelli di partecipazione:

- Partenariato interistituzionale (verticale o orizzontale a seconda della modalità di cooperazione tra diversi apparati amministrativi);
- Cooperazione pubblico-privato (tra amministrazione e soggetti dotati di potere decisionale);
- Partecipazione diffusa (con comuni cittadini).²

Partecipazione diffusa

Le sfide della contemporaneità tendono ad aprire sempre più verso una partecipazione diffusa, attraverso metodologie che ne garantiscano dei risultati tangibili e concreti. La Regione Emilia-Romagna individua una serie di strumenti normativi per stimolare la partecipazione della cittadinanza, a livello consultivo, come possono esserlo i referendum, le petizioni e le istanze, i servizi degli URP (Uffici Relazione con il Pubblico) e le attività delle Circoscrizioni di quartiere.

Programmi Complessi

A questi si sommano altri strumenti che si inseriscono nella programmazione e progettazione, come i protocolli d'intesa, i piani di zona, i tavoli di concertazione tematici e gli accordi volontari: mezzi che, generalmente, prevedono l'attivazione e il coinvolgimento di attori speciali, come imprenditori, sindacati ed organi di controllo. La partecipazione può interessare anche programmi più complessi e tecnici, come la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione ambientale strategica (VAS), i piani strategici, i contratti di quartiere, i patti territoriali, i programmi di riqualificazione urbana. I Piani Complessi, con cui si è cercato di trasformare l'urbanistica classica, sono costellati di esempi in cui, ai temi del recupero e della riqualificazione degli spazi urbani sono state legate strategie volte a sviluppare un maggiore coinvolgimento della cittadinanza. Tra questi possiamo identificarne quattro rappresentativi:

- Programmi integrati di intervento (PII, PRIN);
- Programmi di riqualificazione urbana (PRIU);
- Programmi di recupero urbano (PRU);
- Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST).³

PII

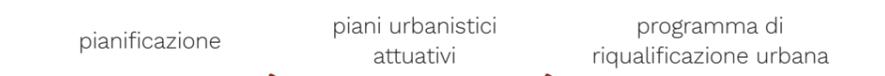
I programmi integrati di interventi fanno riferimento all'art. 16 della Legge n. 179/1992 e sono strumenti che volti a migliorare la qualità urbana, i servizi e le infrastrutture in quartieri manchevoli o sottosviluppati. Le iniziative possono essere di proposta pubblica o privata, purché vengano rispettati dei criteri di definizione regionale.⁴

PRIU

I programmi di riqualificazione urbana si riferiscono all'art. 3 della stessa Legge (n. 179/1992) e sono rivolti principalmente ad interventi di urbanizzazione, primaria e secondaria, per centri abitati di medio-grande dimensione e possono riguardare sia aree residenziali che

FIG. 1.2.02 ▶

Gli step della riqualificazione urbana.
Rielaborazione personale.



industriali. Le proposte vengono avanzate dai singoli Comuni allo Stato, che fissa dei criteri generali da rispettare; per l'approvazione e il finanziamento (concesso dal Comitato per l'Edilizia Residenziale) è necessaria una Conferenza Stato-Regione.⁵

PRU I programmi di recupero urbano sono rivolti a quartieri in condizioni di degrado caratterizzati da architetture popolari, si concretizzano con finanziamenti di origine regionale e sono principalmente di natura edilizia e urbanistica.⁶

PRUSST I programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile si pongono l'obiettivo di agire sulla riqualificazione attraverso il potenziamento delle infrastrutture, in un'ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale. Il finanziamento e l'approvazione spettano allo Stato.⁷

Contratti di Quartiere A questi possiamo aggiungere i Contratti di Quartiere, che si suddividono in due diverse tipologie. I Contratti di Quartiere I si concentrano in aree dotate di una grande eterogeneità sociale e che presentano degrado urbano, prevedono perciò progetti di respiro architettonico e sociale, con il coinvolgimento attivo della popolazione. I Contratti di Quartiere II al contrario si rivolgono alla progettazione e miglioramento delle infrastrutture.

Partecipazione non diffusa È importante ricordare che in programmi di questo tipo la partecipazione diventa un elemento che si carica di un certo significato; dalla ricerca infatti emerge che essa rappresenta un valore positivo «*soltanto se funzionale ad un effettiva redistribuzione dei poteri sociali urbani e alla legittimazione delle pratiche di autogoverno dei cittadini, tanto nel valorizzare stili di vita, esperienze collettive, pratiche quotidiane di reciprocità, di mutuo-aiuto, di economia sociale e di auto-pianificazione, quanto nel definire un nuovo ordine istituzionale*»⁸. L'accrescimento delle competenze del cittadino diventa quindi un elemento imprescindibile nella definizione di Programmi Complessi, anche se è evidente che lo spazio ricoperto dal singolo cittadino all'interno di questi processi di *governance* è estremamente limitato, nonché di difficile attuazione. Le dimensioni notevoli

degli spazi interessati da questi interventi di respiro urbano (e le conseguenti risorse che si aggirano intorno alle decine o centinaia di milioni di euro) da un lato e le competenze tecniche richieste dall'altro, relegano la partecipazione diffusa ad ambiti molto ristretti e prevedono soprattutto un coinvolgimento di figure dotate di potere negoziale.

Ad oggi però sono stati dedicati degli spazi più ampi a pratiche inclusive attraverso una legislazione comunale e regionale, che permette uno snellimento delle pratiche burocratiche ed un maggiore coinvolgimento della cittadinanza, incentivando la partecipazione attiva, come vedremo nel prossimo capitolo.

■ Note al Capitolo 1.2

- 1 EUR-LEX, *La Governance Europea. Libro bianco sulla governance*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>
- 2 AUSILIO R. (2017), *Collegno rigenera e bilancio partecipato: la partecipazione a Collegno*, tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, Politecnico di Torino, rel. Alfredo Mela, p. 19
- 3 Ivi, pp. 22-24
- 4 LEGGE 17 FEBBRAIO 1992, n. 179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*, https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1992_0179.htm#16
- 5 EXEO, *L'adozione di un programma di riqualificazione urbana ed i contratti di quartiere*, <https://www.exeo.it/Articoli/6639/programma-di-riqualificazione-urbana-e-contratti-di-quartiere.aspx>
- 6 REGIONE PIEMONTE, *Riqualificazione urbana*, <http://www.sistemapiemonte.it/cms/pa/territorio-edilizia-e-opere-pubbliche/servizi/833-riqualificazione-urbana/3205-programmi-di-recupero-urbano-pru>
- 7 AUSILIO R. (2017), *Collegno rigenera e bilancio partecipato [...]*, cit., p. 24
- 8 DI BELLA A. (2010) *Rigenerazione territoriale e innovazione sociale della governance urbana*, in «AGEI - Geotema 42», p. 81

1.3 Cenni storici e legislativi sulla partecipazione diffusa

Partecipazione ed evoluzione sociale

La partecipazione deve la sua diffusione ad una molteplicità di fattori. I grandi cambiamenti sociali e culturali, come la crisi delle strutture autoritarie (sia familiari e organizzative), la globalizzazione, a cui si vanno ad aggiungere la crisi economica, l'avvento di nuove tecnologie e una minore fiducia nelle istituzioni, hanno portato alla necessità di una trasformazione anche del sistema politico. A partire dagli anni '60 fino ad arrivare ai giorni nostri, lo stesso concetto di partecipazione è andato a modificarsi, cercando di rispondere alle esigenze della società in cui si cercava di applicare e permettendone quindi un'affermazione sempre maggiore delle sue pratiche.

Possiamo identificare quattro fasi principali che descrivono diversi approcci alla partecipazione, capisaldi che poniamo per aiutarci nella classificazione del fenomeno, ma che non vanno intesi come limiti rigorosi:

Quattro fasi

- Anni '60-'70;
- Anni '90;
- Anni 2000;
- Anni '10.

Lotta sociale negli anni '60-'70

Quelle che possiamo chiamare radici della partecipazione attecchiscono già a partire dagli anni '60-'70. Questo periodo viene anche definito *prima stagione* della partecipazione¹: esso è fortemente caratterizzato da «conflitto e lotta sociale»² con forti spinte reazionarie dal basso (*bottom-up*). Grandi movimenti di

gruppi di diversa composizione sociale e culturale, che prendono piede in tutta Europa, cercano una risposta alla perdita di fiducia nella politica e ai bisogni di «*soggettività individualistica*» e autorealizzazione.³ L'azione collettiva diventa uno strumento di affermazione e rivendicazione che guida a grandi trasformazioni sociali ed istituzionali, portando a numerose leggi volte ad una maggiore *democratizzazione* della società e allo svolgimento delle prime elezioni regionali. Sono principalmente pretese ideologiche, ed infatti tra le più significative variazioni al corpo giuridico ricordiamo:

- 1970: Statuto dei diritti dei lavoratori;
- 1970: legge per il diritto al divorzio;
- 1972: legge sull'obiezione di coscienza;
- 1975: legge per la maggiore età a 18 anni;
- 1978: legge sugli ospedali psichiatrici;
- 1978: legge per la legalizzazione dell'aborto;
- 1978: legge sull'equo canone.⁴

Ammodernamento legislativo

Rivendicazioni sociali

Le modifiche legislative di questa prima stagione sono quindi spinte da grandi aspirazioni che mirano ad un cambiamento sostanziale della società più che a formalizzare la partecipazione: «comportamenti irrazionali» (come veniva definito il coinvolgimento politico non convenzionale)⁵ sono un mezzo di ribellione finalizzato al raggiungimento di una partecipazione politica e non oggetto di deliberazioni.

Staticità negli anni '80

Nei primi anni '80, quando la carica rivoluzionaria che interessava i movimenti sociali scema e si afferma una maggiore stabilità di governo, si verifica una maggiore riluttanza ai cambiamenti politici e amministrativi.⁶

Istituzioni regionali e anni '90

Il periodo invece subito successivo, che va a coprire la decade degli anni '90, riscopre un interesse per la partecipazione. In seguito al '68 il concetto stesso di partecipazione viene trasformato, prendendo diverse sfumature.⁷ Affermandosi sempre di più le istituzioni regionali,⁸ in questo periodo diventa un tema dominante la riforma

amministrativa: l'efficacia degli strumenti di amministrazione viene indagata sempre più attentamente e ci si muove verso una formalizzazione delle pratiche di coinvolgimento.⁹

Rivoluzione amministrativa

Questa seconda fase è caratterizzata da significative trasformazioni all'apparato amministrativo, complici anche gli scandali dovuti alla corruzione politica¹⁰: la riforma del sistema burocratico comporta in primo luogo una maggiore *specializzazione* delle autorità dipendenti, un *ridimensionamento* dei suoi principali organi ed infine una razionalizzazione del *coordinamento* tra i diversi apparati.¹¹ Tra i provvedimenti normativi che riguardano le funzioni amministrative ricordiamo:

- 1990: legge per riallocazione delle funzioni tra livelli di governo;
- 1990: legge per l'aumento delle capacità amministrative del Sistema Stato;
- 1992: legge per la privatizzazione;
- 1999: legge per il ridisegno della geografia ministeriale;
- 2000: Testo unico degli enti locali;
- 2000: legge per la riforma del Welfare.¹²

Maggiore accessibilità

Da un lato abbiamo gli enti locali investiti di una maggiore libertà d'azione che garantisce una migliore accessibilità a strumenti ed informazioni ai cittadini,¹³ la cui posizione diviene sempre più centrale, come possiamo evincere da alcuni esempi di provvedimenti:

- 1990: legge per il diritto di accesso;
- 1993: decreto legge per l'attivazione dell'ufficio relazione con il pubblico;
- 1994: carta dei servizi al cittadino;
- 2000: decreti legislativi per la trasparenza dell'azione amministrativa;
- 2000: legge per la comunicazione della pubblica amministrazione.¹⁴

E privatizzazione

Dall'altro abbiamo invece il coinvolgimento dei cittadini, intesi come privati, nella gestione di imprese pubbliche tramite procedure di privatizzazione. Assistiamo quindi ad un cambiamento di logica, dove possiamo riconoscere una propensione a forme di cooperazione¹⁵ tra amministrazione e cittadini piuttosto che

un aperto conflitto, anche se tende a configurarsi come una negoziazione (*top-down*).¹⁶

Nuove concezioni di democrazia: anni duemila

Segue una terza fase, diretta evoluzione della seconda, costellata di piccole e sempre più numerose iniziative di «innovazione democratica». ¹⁷ È con queste premesse che dall'America Latina arrivano le prime nuove esperienze di partecipazione come quella del bilancio partecipativo. Solo a partire dal 2001 tali pratiche si svilupperanno ed amplificheranno¹⁸, andando di pari passo con le rinnovate esigenze di una società trasformatasi e di città che continuano a crescere in dimensioni e densità. Alle necessità di nuove forme di organizzazione e gestione, a cui si aggiunge una maggiore sfiducia nelle possibilità del governo (descritta da una costante e continuativa perdita di elettori¹⁹), rispondono delle politiche partecipative più attente e ricercate.²⁰ Si cerca di creare una «routine abituale»²¹, ossia di dare a vita a dei veri e propri schemi procedurali, al fine di consolidare le stesse pratiche e renderle più efficaci ed accessibili alla cittadinanza²² (anche quella non già organizzata²³): inizia per mano degli enti locali e sovra-locali la loro istituzionalizzazione.

E la loro istituzionalizzazione

In linea generale, esiste più di una modalità per favorire l'istituzionalizzazione di tali pratiche:

- La promozione di politiche pubbliche attraverso leggi che incoraggino procedure partecipate;
- Lo stanziamento di fondi, possibilmente continuativa negli anni, a sostegno dei processi partecipativi;
- La creazione di uffici specifici esterni ed autonomi.²⁴

La Toscana

A livello regionale è la Toscana, con la Legge 69/2007 «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», la prima a dotarsi di un corpus legislativo in merito alla partecipazione. Ovviamente le esperienze di coinvolgimento dei cittadini non sono una novità ed anzi, nei primi anni del Duemila, possiamo identificare più di una legge o regolamento con articoli dedicati alla promozione tali pratiche, tuttavia questa legge ha

l'ambizione di riformare l'approccio alla partecipazione e indirizzarsi verso un singolo modello partecipativo.²⁵

La strutturazione della legge

La Legge si basa innanzitutto sulla creazione di un «Dibattito Pubblico Regionale», che prevede l'istituzione di un organo esterno all'amministrazione che possa garantire un confronto con la cittadinanza su progetti di rilievo detti «grandi interventi». Inoltre viene data la possibilità sia ai cittadini, che alle aziende private (non escludendo ovviamente gli stessi enti pubblici) di presentare dei progetti partecipativi, vagliati poi dall'Autorità Regionale (nominata dal Consiglio Regionale). La regione, oltre ad impegnarsi ad attivare per quanto possibile questi progetti, si propone come sostegno «finanziario, metodologico e/o logistico» al progetto e al rafforzamento ed aumento degli spazi e dei tempi dedicati alla partecipazione, rispetto le normative già attuate.²⁶

Le modifiche

La Legge ha avuto una vigenza limitata a cinque annualità, successivamente si è verificata la sua funzionalità e si sono studiati limiti e migliorie attuabili basandosi sulle esperienze maturate: la Legge è stata poi sostituita con la 46/2013 intitolata «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali». Le novità più rilevanti interessano il Dibattito Pubblico Regionale, di cui viene in prima istanza implementata la definizione, potrà riguardare progetti considerati rilevanti «per la comunità regionale in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica» (e quindi non più strettamente a «grandi interventi») ed inoltre viene resa procedura obbligatoria per progetti con tetti economici sopra una determinata soglia ed in altre casistiche specifiche.²⁷

L'Emilia-Romagna

Altre leggi regionali che toccano la stessa tematiche sono quelle proposte dall'Emilia-Romagna e dalla Puglia, rispettivamente nel 2010, poi modificata nel 2018, e nel 2017. La prima, con la Legge regionale n. 3/2010, propone di raggiungere un livello di inclusione piuttosto alto, per cui si può partecipare a livello decisionale (in

tutte le fasi della decisione) senza la necessità di un interesse legittimo rilevante.²⁸ Inoltre incentiva il coordinamento degli enti, tra cui le Assemblee e le Giunte regionali, che sono identificate come organi competenti, queste collaborano nella gestione e per la riuscita dei progetti di partecipazione. Viene in più designato un «Nucleo tecnico di integrazione», un ente di ricerca e supporto a quelli precedentemente elencati²⁹ e viene implementato il progetto «Osservatorio Partecipazione», spazio digitale per l'archiviazione e tracciabilità delle esperienze partecipative, continuamente aggiornato. I progetti partecipativi, che vanno ad identificarsi in «percorsi di discussione organizzata»³⁰ possono essere avviati dalla cittadinanza (secondo gli Statuti vigenti) o dagli Enti locali.

Le revisioni

Anche in questo caso già nella formulazione della Legge è stata prevista una clausola volta alla valutazione dell'esperienza: in seguito ad un «percorso di revisione partecipato», basato su questionari, incontri e approfondimenti, la Legge viene sostituita dalla n. 15/2018.³¹ Questa prevede la promozione della partecipazione creando un momento con cadenza annuale, la «Giornata della partecipazione», e implementando le informazioni preliminari fornite ai cittadini su progetti considerati rilevanti. Vengono poi consolidati i ruoli dei tecnici, aumentandone le competenze e lo spazio d'azione, ampliato il bacino d'utenza, ossia i soggetti deterrenti il potere di avviare o partecipare ad un progetto, ed infine vengono inseriti i beni confiscati alla mafia come oggetto di percorsi partecipativi.³²

La Puglia

La regione Puglia invece, con la Legge regionale 28 del 2017, definisce la partecipazione come un diritto e un dovere del cittadino. Anche in questo caso viene istituito il Dibattito Pubblico per grandi opere e azioni di rilevante impatto; a questo si aggiungono un organo di garanzia, chiamato «Osservatorio Regionale», e un'unità per la predisposizione dei processi partecipativi, detta «Ufficio della partecipazione». Inoltre viene incentivato il monitoraggio e il controllo delle attività tramite *Town Meeting* e *Citizen Meeting*,

Modifica costituzionale e ricadute negli anni '10

rispettivamente rivolti all'amministrazione e destinati alla cittadinanza ed altri esponenti (quali *stakeholders* ed associazioni).

Leggermente sovrapponibile a questa fase, l'ultima della partecipazione attraversa gli anni successivi al 2010 e riguarda per lo più gli organi comunali. I concetti che prendono forma in questo periodo emergono puntualmente già sul finire del secolo scorso, quando Gregorio Arena scriveva «Introduzione all'amministrazione condivisa». Inoltre, un contributo allo sviluppo di tali teorie viene dato dalla modifica dell'articolo 118 (nello specifico comma 4) della Costituzione, nel 2001, con la seguente dicitura «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»: tale modifica chiarisce la suddivisione e le modalità di svolgimento dei compiti istituzionali,³³ anche se resterà su carta fino a metà del primo decennio del nuovo secolo.³⁴

Partecipazione e collaborazione

L'applicazione di questi concetti aprirà la strada a nuove esperienze che affrontano la tematica della partecipazione da una nuova prospettiva. Non a caso è il Comune di Bologna che fa da capofila a questa nuova stagione di esperienze, proponendo un «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» nel febbraio 2014, in collaborazione con l'associazione Labsus, acronimo di «Laboratorio della Sussidiarietà».

Il Regolamento

Il Regolamento è un procedimento normativo che ha per oggetto «la disciplina delle forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione [...] finalizzate alla cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni». L'importanza di questo strumento risiede nella nuova interpretazione che si dà al concetto di partecipazione, dove vi è un cambiamento di visione sulla figura ricoperta dei cittadini: l'obiettivo di questi strumenti non è più renderli coinvolti ma capaci di proporre, decidere e anche prendersi

cura dei beni della comunità, se prima veniva dato loro un pesce, ora viene insegnato loro a pescare.

Il patto di collaborazione

Il Regolamento, che fa da sfondo normativo, legittima lo strumento del patto di collaborazione, la cui stipula, senza questo rimando legislativo, risulterebbe molto problematica:³⁵ ad esempio, allargandosi la cerchia dei deterrenti del potere decisionale, cambia la divisione delle responsabilità e sono quindi indispensabili delle specifiche misure per legalizzare e formalizzare questa pratica partecipativa. Il patto di collaborazione è definito come «lo strumento con cui il Comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa»³⁶, dove emergono concetti come la condivisione e i beni comuni: su quest'ultimi, di cui abbiamo già accennato, verranno approfonditi più avanti nel testo.

Adattamento del
Regolamento

Dopo la sua introduzione nel 2014, è stata ritenuta necessaria una modifica al testo del Regolamento di Bologna al fine di renderlo più accessibile ed adattabile e, nel 2017, viene proposto un nuovo documento in veste di prototipo. Nella sua redazione si è, in primo luogo, tenuto conto delle esperienze che hanno preso vita nel triennio dalla sua entrata in vigore ed, in secondo, delle modifiche legislative con caratteristiche molto affini ai concetti elencati, che però non vanno confusi. Anche se molto simile, poiché condividono elementi sostanziali, il Regolamento non è sovrapponibile al «baratto amministrativo», in cui tra cittadini e amministrazione si verifica uno scambio, che «prefigura il riconoscimento di riduzioni e/o esenzioni fiscali a fronte e in relazione a determinate attività che taluni cittadini, singoli o associati, si impegnano ad esercitare sul territorio di afferenza, concernenti, in particolare, la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero la valorizzazione, il recupero e il riuso di aree e immobili inutilizzati».³⁷ Questo, che fa riferimento al Codice Contratti Pubblici, porta quindi ad un *contratto* che si basa su logiche di convenienza e non

sull'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione, il Regolamento ha al contrario come obiettivo la stipula di un *accordo*.³⁸

Patti ordinari e complessi

Inoltre, data la specificità del Regolamento di Bologna, lo si ha semplificato e generalizzato, eliminando le svariate distinzioni sui patti attuabili e circoscrivendoli due singole categorie: i patti ordinari ed i patti complessi.³⁹ Infine, l'eliminazione degli articoli aventi come tematica la prevenzione dei rischi ha permesso di evitare la trasformazione del cittadino in un sostituto del dipendente pubblico.⁴⁰

Uno strumento versatile

Per concludere quindi si tratta di un documento con molti vantaggi, è infatti uno strumento molto semplice, che può essere modificato in tempi piuttosto brevi e quindi facilmente adattato alle caratteristiche e necessità dell'amministrazione che lo promuove.⁴¹ Ad oggi sono più di duecento, tra Comuni e Unioni di Comuni, ad aver adottato un Regolamento. Nel corso del 2019 si fa un passo in più, e viene approvata la prima legge regionale in merito all'amministrazione condivisa, da parte della regione Lazio. La legge 10/2019 «Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni»⁴² ha il principale obiettivo di spronare le amministrazioni locali e facilitare il ricorso alle pratiche partecipative, basandosi sui Regolamenti già esistenti a livello locale, come ad esempio quelli adottati dai Comuni di Trevignano Romano, Bracciano e Anguillara. È prevista la creazione di uno strumento per tracciare e monitorare tutte le esperienze che si manifestano sul territorio e la possibilità di utilizzare fondi regionali per l'attivazione di patti locali.⁴³ L'organo principalmente coinvolto è il Consiglio Regionale, che ha il compito di formare ed informare, di gestire le risorse economiche, di monitorare i risultati ed eventualmente risolvere le situazioni critiche.⁴⁴

Il Lazio

Nel proseguo della nostra analisi, faremo delle riflessioni più ampie sui bilanci partecipativi e i patti di collaborazione, verificando la loro praticità per un'amministrazione, se vi è una predilezione nel ricorrere all'impiego dell'uno o dell'altro strumento e sulle loro

possibili sinergie. Intanto però continuiamo il nostro lavoro di analisi proponendo delle riflessioni teoriche sulle diverse forme di partecipazione e sui corrispettivi ambiti democratici a cui fanno riferimento.

■ Note al Capitolo 1.3

- 1 PABA G., PERRONE C. (a cura di) (2004), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze, p. 36
- 2 Ibidem
- 3 PASQUALIN TRAVERSA G. (2018), *Il Sessantotto. Magatti (sociologo): "Vincitore ma anche grande sconfitto"*, in «Agensir», p. 2
- 4 MIRAFIORI ACCORDI E LOTTE, *Le riforme che hanno cambiato l'Italia*, <http://www.mirafiori-accordielotte.org/1976-80/materiali-76-80/le-riforme-degli-anni-settanta-le-leggi-che-hanno-cambiato-la-societa/>
- 5 QUARANTA M. (2012), Chi protesta in Italia?, in «Quaderni di Sociologia», n. 60, p. 3
- 6 SAVINO M. (2005), *Le riforme amministrative in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2, p. 436
- 7 CIAFFI D., MELA A. (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi e strumenti*, Carocci, Roma, p. 14
- 8 PUTNAM R. D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, p. 17
- 9 PABA G. (2004), *Cittadinanza attiva. [...]*, cit., p. 36
- 10 Ibidem
- 11 SAVINO M. (2005), *Le riforme amministrative in Italia*, cit., pp. 440-443
- 12 HINNA A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Carocci, Roma, p. 44
- 13 ALLEGRETTI G., HERZBERG C. (2004), *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, in «TNI - Transnational Institute», p. 20
- 14 HINNA A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 47
- 15 PUTNAM R. D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., p. 43
- 16 ALLEGRETTI G. (2004), *Tra efficienza e sviluppo [...]*, cit., p. 20
- 17 BRUNAZZO M. (2017), *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3, p. 838
- 18 SINTOMER Y., ALLEGRETTI G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma, p. 75
- 19 CERRUTO M. (2012), *La partecipazione elettorale in Italia*, in «Quaderni di Sociologia», n.60, p. 17
- 20 PABA G. (2004), *Cittadinanza attiva. [...]*, cit., p. 36
- 21 LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, deci-*

- sione, Rodolfo Lewanski Editore, Bologna, p. 133
- 22 BRUNAZZO M. (2017), *Istituzionalizzare la partecipazione? [...]*, cit., p. 838
 - 23 SCIOLA F. (2006), *Piccolo «vademecum» per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in «Federalismi.it», n. 2, p. 1
 - 24 LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia [...]*, cit., pp. 133-134
 - 25 SCIOLA F. (2006), *Piccolo «vademecum» [...]*, cit., p. 4
 - 26 REGIONE TOSCANA, *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge «Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali»*, p. 3
 - 27 Ibidem
 - 28 CIANCAGLINI M. (2011), *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, p. 217-218
 - 29 BRUNAZZO M. (2017), *Istituzionalizzare la partecipazione? [...]*, cit., pp. 851-852
 - 30 Ivi, p. 850
 - 31 PARTECIPAZIONE EMILIA-ROMAGNA, *Revisione Lr 3/2010*, <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-partecipazione/revisione-lr-3-2010>
 - 32 REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Relazione sulla Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3*, <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-partecipazione/revisione-lr-3-2010/documentazione-ed-approfondimenti/progetto-di-legge-sulla-partecipazione-allelaborazione-delle-politiche-pubbliche>
 - 33 REDAZIONE LABSUS (2020), *Sussidiarietà ed eguaglianza: principi a confronto. Una convivenza problematica?*
 - 34 ARENA G. (2016), *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, p. 3
 - 35 Ibidem
 - 36 Ivi, p. 4
 - 37 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, p. 1
 - 38 Intervista a GIGLIONI F., in data 6 marzo 2017, https://www.youtube.com/watch?v=k3sov_X7mxU&feature=emb_rel_end
 - 39 GIGLIONI F. (2017), *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, p.1
 - 40 Ibidem
 - 41 ARENA G. (2016), *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*
 - 42 CONSIGLIO REGIONALE LAZIO, *Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*, <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?-vw=leggiregionalidettaglio&id=9360&sv=vigente>
 - 43 SAMMARCO V. (2019), *L'importanza della condivisione: la Legge della Regione Lazio*, p. 1
 - 44 MUZI L. (2019), *Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni*, p. 2

DEMOCRAZIA E
PARTECIPAZIONE

02



2.1 Le forme di democrazia

Il complesso fenomeno della partecipazione è stato lungamente trattato in diversi ambiti, tra cui quelli: giuridico, economico, storico, pedagogico ed architettonico. In ognuno di questi vi è una definizione specifica del termine «partecipazione» a seconda delle modalità di attivazione e sviluppo, delle caratteristiche dei soggetti coinvolti e dei risultati (attesi o conseguiti).

Partecipazione e sociologia

In linea generale, in questa tesi si approfondirà come abito principale quello sociologico, con però continui rimandi agli altri, che rappresentano diverse sfaccettature dello stesso elemento, e si cercherà di proporre una lettura della partecipazione dal punto di vista delle amministrazioni e degli strumenti di cui si servono per il governo del territorio. Nello specifico, questo capitolo si occuperà soprattutto dell'ambito istituzionale che fa da sfondo alla partecipazione.

Definizioni di partecipazione

Finora non ci siamo soffermati a dare una definizione di questo fenomeno: la quanto più generica è quella suggerita dalla sociologa Sherry Arnstein, che lo descrive come «una categoria del potere dei cittadini». ¹ Il «potere» a cui si riferisce consente di «determinare come vengono condivise le informazioni, fissati gli obiettivi e le politiche, assegnate le risorse economiche, gestiti i programmi e vengono suddivisi i benefici» ², in altri termini è il potere di decidere, prendendo parte alla definizione delle politiche pubbliche.

Il conflitto

Come abbiamo visto nel Capitolo precedente, la gestione delle politiche pubbliche comporta una complessità amministrativa non

indifferente, che è stato riportato nella sezione sulla *governance* urbana. La compresenza di diversi attori, spinti da interessi differenti, e la vasta gamma di soluzioni adottabili, portano inevitabilmente alla formazione di conflitti che possono essere di varia natura. Il conflitto ha rilevante importanza nella sfera politica, a cui è connessa con un legame che è anche definito «*di interdipendenza*»: il conflitto non è un elemento necessariamente negativo, anzi è estremamente funzionale alla politica, poiché può essere, oltre che un ostacolo, un sostegno ad essa.³ Allo stesso modo la conflittualità consente un'affermazione della partecipazione, sia se ha un carattere negativo e disfunzionale che un carattere positivo ed efficace (anche se ovviamente in misure diverse).⁴

La gestione del conflitto

È in ogni caso fondamentale una gestione delle controversie che sia efficace, al fine di raggiungere una soluzione che sia condivisa. Per arrivare a ciò, si possono utilizzare diverse modalità:

- Procedure basate su automatismi;
- Procedure verticali;
- Procedure orizzontali.⁵

La partecipazione per gestire il conflitto

Nelle prime, come nel caso della *gara* e del *sorteggio*, si cerca di limitare discrezionalità del singolo ricorrendo a pratiche meccaniche. Nelle seconde, la risoluzione del conflitto avviene attraverso una figura dominante rispetto alle altre coinvolte, come nell'*autorità*. Infine nelle ultime, già gli attori coinvolti sono in grado, senza l'intervento di terzi, di giungere ad una soluzione, come nella *lotta*, nel *voto*, nella *negoiazione*, e nella *deliberazione*. Tra queste possiamo fare un'ulteriore distinzione tra procedure *competitive*, in cui ricadono la lotta ed il voto, e procedure *cooperative*, in cui rientrano la negoziazione e la deliberazione.⁶

La partecipazione è anch'essa una strategia pubblica volta alla gestione di una situazione di conflitto⁷ con, in aggiunta, l'obiettivo di concedere anche ai singoli cittadini il potere di influenzare queste *public policy*. Possiamo quindi dire che, in linea generale, si tratta di una procedura orizzontale cooperativa. La gestione di

conflitti tramite pratiche cooperative ha come principale obiettivo l'appianamento delle diatribe attraverso decisioni accorte e ponderate, in tempi contenuti e soprattutto con confronti positivi, ovviamente tenendo presente che un utilizzo improprio potrebbe portare a risultati non solo deludenti, ma anche opposti a quelli attesi: il ricorso a queste pratiche deve essere quindi attento e studiato.⁸

Democrazia rappresentativa

Questi processi inclusivi si allontanano dalle classiche forme della democrazia rappresentativa⁹: le scelte non sono più rimandate esclusivamente ad esponenti della rappresentanza politica che dialogano con il personale tecnico, ma sono i cittadini stessi, presi come singoli individui o raggruppati in forme organizzate, a dare un contributo consapevole e costruttivo ai mutamenti dello spazio in cui vivono.¹⁰

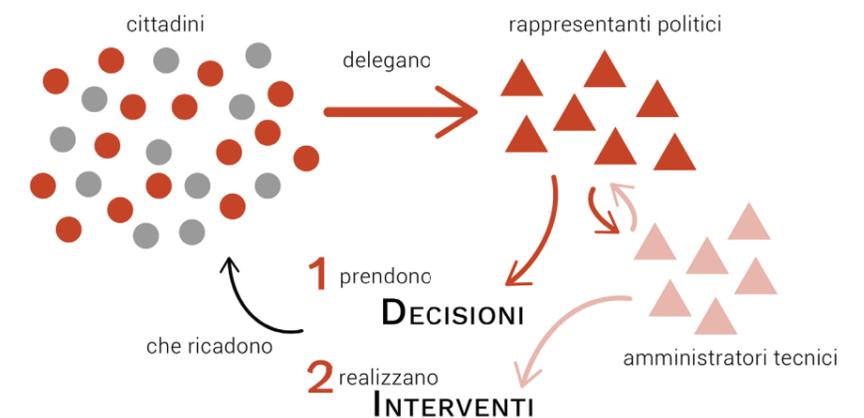
Lo spazio di azione

Questa tesi si focalizzerà sugli strumenti che concedono un più grande spazio d'azione ai cittadini, concentrandosi principalmente sulla realtà italiana. In questi casi infatti, si vanno a modificare i ruoli di istituzioni e cittadinanza e i loro rapporti in quello che è chiamato «*arena di azione*», lo spazio dove «*gli attori effettuano scelte, prendono decisioni, sviluppano le loro relazioni*».¹¹

FIG. 2.1.01 ►

Democrazia rappresentativa. Elaborazione personale.

I cittadini sono chiamati a scegliere i rappresentanti politici, attraverso elezioni molto spesso caratterizzate da un alto livello di astensionismo. I rappresentanti si fanno portavoce delle necessità della cittadinanza, prendendo decisioni e confrontandosi con un apparato tecnico che si occupa della realizzazione di interventi.



I suoi fattori

Secondo i teorici, esistono tre variabili che influenzano questo spazio:

- Fattori istituzionali;
- Fattori socio-economici;
- Fattori fisici.¹²

I primi sono regole e leggi; i secondi descrivono le caratteristiche dei singoli cittadini e della società intera; i terzi invece il contesto in cui i soggetti si agiscono. Questa lettura sottolinea l'importanza che ricopre lo spazio fisico in cui i soggetti operano, che non può essere una parte avulsa e sconnessa nello studio dei processi partecipativi. Inoltre ci riporta alla complessità e multidisciplinarietà del tema della partecipazione.

Altre forme democratiche

Allontanandoci quindi dalle procedure di gestione del conflitto verticale (*autorità*), bisogna quindi fare riferimento ad un ambito istituzionale diverso rispetto a quello a cui siamo abituati, che non ha l'obiettivo di sostituirsi del tutto a quello esistente, ma piuttosto di supportarlo¹³: tutte le forme di democrazia, seppur molto diverse, devono essere compatibili tra loro.¹⁴ Se per democrazia intendiamo «insieme di regole, primarie o fondamentali, che stabiliscono chi è autorizzato a prendere le decisioni collettive e con quali procedure»¹⁵ (e quindi a chi spetta il potere di decidere in merito a politiche pubbliche) possiamo riconoscere diverse accezioni della stessa che si configurano in diverse forme:

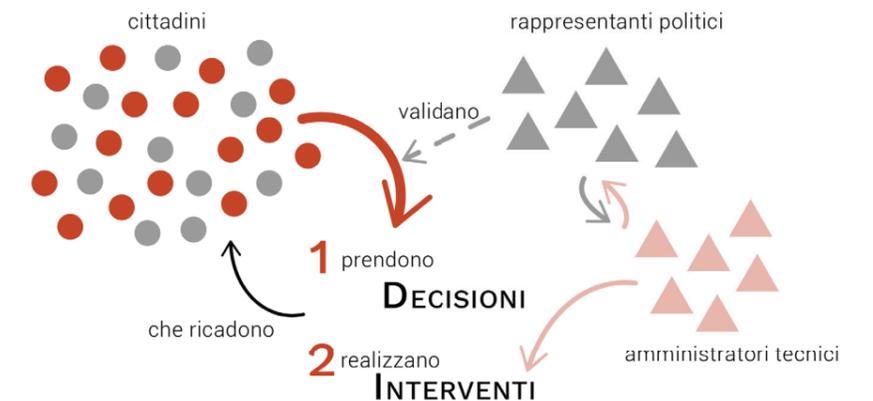
- Democrazia diretta;
- Democrazia deliberativa;
- Democrazia partecipativa;
- Democrazia contributiva;
- Democrazia associativa;
- Rifiuto della democrazia (autogoverno).

Le differenze sono a volte sottili e generano confusione e fraintendimenti. Queste elencate sono le principali classificazioni di democrazia, le quali fanno riferimento a diverse concezioni dello spazio d'azione della cittadinanza.

FIG. 2.1.02 ▶

Democrazia diretta.
Elaborazione personale.

I cittadini sono chiamati prendere le decisioni per la comunità, senza intermediari e rappresentanti, il cui compito è esclusivamente quello di validare il processo decisionale. Gli interventi sono ad opera del personale tecnico amministrativo.



Democrazia diretta

La democrazia diretta è forse la forma di redistribuzione del potere più vicina ad un ideale che ad una realtà. Le sue radici attecchiscono già nelle *agorà* greche e, nella sua struttura, concede il massimo potere decisionale ai cittadini, non prevedendo alcuna rappresentanza politica.

È tuttavia impensabile nella realtà una struttura senza esponenti politici che supervisionino e validino lo svolgimento della procedura stessa.¹⁶ Sono comunque previsti degli amministratori tecnici, con cui non si verifica alcun confronto.

Dare completo potere ai singoli cittadini non determina necessariamente una partecipazione consistente: gli esempi di democrazia diretta nell'antica Grecia vedono protagonisti solo uomini, maggiorenni, liberi e originari della *polis*.¹⁷ Per di più, per la sua struttura aperta, si corre il rischio di lasciare grande spazio alla demagogia e al populismo, con il rischio di trasformare il confronto in propaganda.¹⁸

Nella modernità la democrazia diretta si presenta in limitati contesti, legata ad altre forme democratiche, come quella rappresentativa. Volendo invece portare agli estremi il concetto di potere al popolo, possiamo parlare di autogoverno.

FOCUS 2.1 

Approfondimento sulla democrazia diretta.

Sovranità popolare nel Canton Ticino

La democrazia diretta trova larga diffusione in Svizzera. Ad oggi gli strumenti di democrazia diretta coinvolgono sia il livello federale che quello cantonale e comunale, che si presentano come i contributi più significativi del singolo. I principali strumenti attraverso cui si esprime la sovranità popolare sono il **referendum** (obbligatorio o facoltativo) e l'**iniziativa popolare**.

Nel Canton Ticino, vicino alla cultura italiana, il cittadino può esprimersi a livello costituzionale (su revisioni alla Costituzione), legislativo (su leggi federali e cantonali) e amministrativo (su risoluzioni comunali) sia attraverso il referendum, quindi approvando o rifiutando una proposta promossa dalle istituzioni, che attraverso l'iniziativa popolare, facendo una propria proposta di approvazione, abrogazione, elaborazione, modifica, ecc. su leggi e attività amministrative.

Il referendum obbligatorio riguarda esclusivamente il livello costituzionale. Quello facoltativo può riguardare la conferma di leggi votate ma non ancora entrate in vigore, se la spesa supera il milione di franchi svizzeri (630.000€): almeno 7mila aventi diritto al voto oppure 1/5 dei Comuni devono firmare una richiesta entro 45 giorni dalla pubblicazione della legge.

L'iniziativa popolare può essere presentata sotto forma di proposta generale oppure come progetto già elaborato, insieme al numero di firme richieste (7mila per l'iniziativa legislativa, 10mila per quella costituzionale cantonale, 100mila per la costituzionale federale). Inoltre può riguardare il regolamento comunale, le spese straordinarie, l'alienazione beni comunali, l'esecuzione opere pubbliche e altre attività riguardanti l'apparato amministrativo, in cui il numero di firme richieste corrisponde a 1/5 degli aventi diritto di voto.

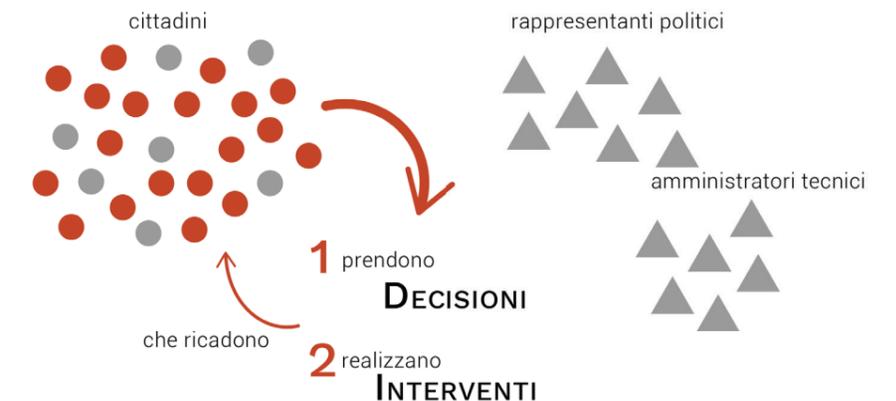
L'amministrazione può proporre un controprogetto, votato insieme alla proposta, dove si può esprimere una preferenza o respingere entrambi.

BENEDIKTER T. (2014), *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITIS, Bolzano, pp. 90-117.

FIG. 2.1.03 ▶

Autogoverno o rifiuto della democrazia rappresentativa. Elaborazione personale.

I cittadini, di fronte a situazioni di ingiustizia, perdono fiducia nelle istituzioni e non si sentono adeguatamente rappresentati. Decidono di rifiutare di riconoscere l'autorità politica e agiscono autonomamente, incorrono anche in pratiche illegali.



Autogoverno

Esistono infatti situazioni in cui l'amministrazione non viene riconosciuta o, seppur riconosciuta, i cittadini si appropriano del suo potere decisionale e si sostituiscono ad essa. Si parla in questi casi di *autogoverno* o *autogestione*, procedure tipiche di realtà di dimensioni contenute e lontane dalla nostra, sia dal punto di vista geografico che di organizzazione sociale.

L'autogoverno condivide la filosofia della democrazia diretta riportando in mano del singolo la totalità dell'esercizio di potere, tuttavia si distingue da questa per la sua accezione meno ideale e più concreta, nonché per la sua carica sovversiva e anarchica. Generalmente quando si parla di autogoverno si fa riferimento a situazioni lontane dalle modalità tipiche della democrazia rappresentativa. Trasportando questa concezione alla nostra realtà sociale e politica, l'autogoverno si associa generalmente al federalismo, dove alla presenza di un'amministrazione centrale si aggiunge una serie di apparati secondari, che condividono il potere.¹⁹ Le azioni che contraddistinguono l'autogoverno non hanno modalità partecipative: anche se vi è un confronto (o uno scontro) tra cittadini e le amministrazioni, non troviamo un contributo attivo da parte di quest'ultime nella fase decisionale di tali azioni.²⁰

Possono inoltre essere associate a queste modalità anche le forme di pungolo, che si trasformano concretamente in occupazioni.

FOCUS 2.2

Approfondimento sull'autogoverno.

Gli ecovillaggi

L'autogoverno è una forma di democrazia dove i cittadini agiscono in maniera indipendente per rispondere alle proprie esigenze, senza alcuna intromissione da parte delle istituzioni.

Gli ecovillaggi, nati in Italia negli anni '90 in seguito alla diffusione del comunitarismo ecologista, sono realtà comunitarie autosufficienti e intenzionali di dimensioni contenute che hanno particolarmente a cuore le tematiche ambientali e il recupero del rapporto con la terra e le persone. Il senso stesso di comunità, che richiama valori come l'integrazione e il supporto reciproco, si va ad opporre alla società, caratterizzata da legami impersonali e dove l'individuo prevale sulla collettività.

Le esperienze di ecovillaggi in Italia ed Europa sono numerose e molto variegate, la stessa concezione di proprietà cambia a seconda del contesto, che può vivere in condizioni di totale o parziale condivisione.

L'organizzazione sociale prevede un'equa distribuzione del potere decisionale all'interno della comunità, in cui le scelte vengono compiute secondo modalità partecipative afferenti a quella che viene chiamata «sociocrazia».

Ad oggi gli ecovillaggi non sono legalmente riconosciuti, perciò possono presentarsi in forma di società cooperative o di associazioni.

GUIDI R. (2009), *Ecovillaggi: esperienze comunitarie tra utopia e realtà*, tesi di Dottorato di Ricerca in Storia e Sociologia della Modernità, Università degli Studi di Pisa, tutor Mario Aldo Toscano, pp. 100-125.

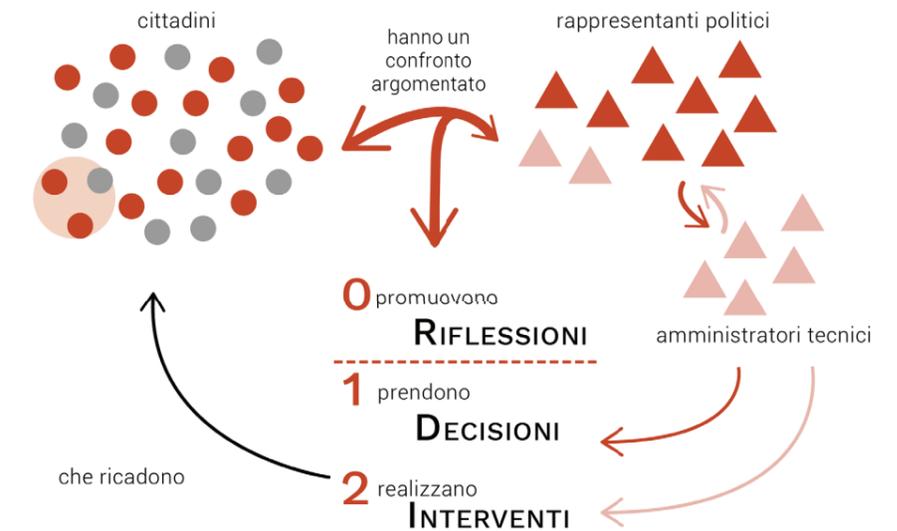
GUIDOTTI F. (2013), *Ecovillaggi e cohousing. Dove sono, chi li anima, come farne parte o realizzarne di nuovi*, Terra Nuova Edizioni, Firenze.

Baratti F., Barbanente A., Marzocca O. (2020) (a cura di), *La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario*, in «Scienze del Territorio - Rivista di studi territorialisti», n.8/2020.

FIG. 2.1.04

Democrazia deliberativa. Elaborazione personale.

I rappresentanti politici, di fronte ad un progetto di significativa importanza e dimensione, cerca in confronto con la cittadinanza, a cui si aggiunge il personale dotato di competenza tecnica. Le modalità e la decisione finale resta in mano al rappresentante politico: il contributo del singolo è limitato ma pur sempre presente.



Democrazia deliberativa

Anche la democrazia deliberativa, come la democrazia diretta, è dotata di una base principalmente idealistica e, prevede una partecipazione alla vita politica da parte di *tutti* i soggetti coinvolti «in condizioni di reale parità e interessati dall'oggetto della deliberazione»²¹, questa volta però attraverso una *deliberation* (ovvero una discussione) in forma dialogica su argomenti oggetto di disamina.²² Alle difficoltà di coinvolgimento attivo (che riguardano anche la democrazia diretta) si aggiungono i limiti dovuti alle competenze specifiche richieste. In questo scenario la cittadinanza partecipa venendo consultata su questioni considerate rilevanti e, in questo modo, viene allargata la cerchia dei decisori. Tuttavia, a differenza della democrazia diretta, la decisione finale rimane salda in mano all'amministrazione, rendendo sbilanciata la relazione tra i due soggetti (vedi FIG. 2.1.04). Un'esperienza deliberativa può essere ritenuta positiva anche senza aver portato ad una decisione, ma ad una trasformazione della mentalità delle persone coinvolte. Va segnalato che in questa forma di democrazia alla rappresentanza politica si va ad aggiungere il personale tecnico-amministrativo, che viene coinvolto attivamente nello scambio.

FOCUS 2.3

Approfondimento sulla democrazia deliberativa.

La Gronda di Genova e il dibattito pubblico

Il tracciato della Gronda di Genova, imponente infrastruttura di affiancamento alla rete autostradale esistente, fu oggetto di dibattito pubblico «alla francese» nell'arco del 2009. Il percorso partecipativo si pose due obiettivi: cercare il consenso nella popolazione piuttosto che promuovere un'imposizione dall'alto e trovare un accordo sulle cinque proposte di tracciato avanzate dalle diverse istituzioni coinvolte (Regione Liguria, Comune di Genova e Autostrade per l'Italia).

Lo strumento, che vide momenti di informazione e discussione, coinvolse cittadini ed esperti sulla decisione di quale progetto di tracciato, tra quelli avanzati, realizzare.

Dopo l'istituzione di una commissione ad hoc, composta da personale tecnico esterno al progetto e con il compito di supervisionare il percorso, nel corso dei tre mesi dedicati al Dibattito furono organizzati 14 incontri aperti al pubblico e tre tavoli di lavoro più contenuti per un confronto più tecnico. Furono inoltre pubblicati 45 «Quaderni degli attori», che illustrarono i contributi di singoli cittadini o gruppi in termini di riflessioni e proposte.

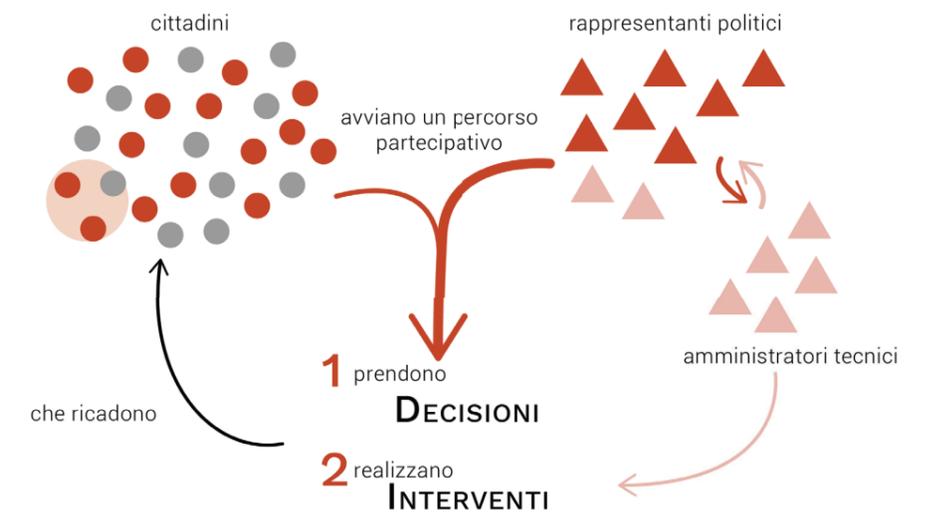
Il Dibattito si dimostrò utile come strumento partecipativo e progettuale perché permise a conflitti latenti di emergere nella fase di approvazione piuttosto che di realizzazione, come spesso accade nelle grandi progettazioni. Tuttavia i nodi centrali emersi nel Dibattito riguardarono la possibilità di trovare soluzioni alternative a quelle avanzate, richieste però rimaste inascoltate: la scelta finale ricadde su un tracciato presente tra le opzioni iniziali, anche se sottoposto a rilevanti trasformazioni.

ALLEGRETTI U. (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, pp. 285-297.
 GRONDA DI GENOVA | <https://www.grondadigenova.it/la-gronda-di-genova/il-dibattito-pubblico/>
 URBAN CENTER (GE) | <http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/111>

FIG. 2.1.05

Democrazia partecipativa. Elaborazione personale.

I rappresentanti politici avviano un percorso partecipativo coinvolgendo la cittadinanza e il personale tecnico. Il cittadino contribuisce in maniera significativa alla determinazione della decisione, ma resta un processo veicolato dall'amministrazione, che ne determina i limiti.



Democrazia partecipativa

La democrazia partecipativa si pone, allo stesso modo, l'obiettivo di aprire i processi decisionali²³ e prevede il coinvolgimento della popolazione, non esclusivamente alla vita politica, ma anche a quella amministrativa,²⁴ ricoprendo un ruolo di rilievo in entrambe. In sostanza l'apertura non riguarda esclusivamente il momento di confronto ma viene realizzato un percorso: non è solo il momento decisionale che prevede un coinvolgimento, ma anche quelli che possono seguirlo e precederlo.²⁵ I singoli sono chiamati a dare un contributo, quantomeno consultivo, ad ognuna di queste fasi. È importante che questo contributo non sia vincolante (ci si avvicinerebbe alle forme di democrazia rappresentativa altrimenti) ma malleabile, in modo tale da garantire un confronto e una maggiore informalità, ma comunque in grado di esercitare un'influenza nell'ambito in cui questo contributo viene dato.²⁶

Tra società e istituzioni avviene un «relazionamento»²⁷ dove i soggetti coinvolti non sono la comprensività della popolazione ma, più realisticamente, i cittadini che decidono di prendere parte all'iniziativa dell'amministrazione per «metodo imparziale».²⁸

Seppure i teorici abbiano idee anche contrastanti sull'effettiva relazione tra le due forme, possiamo riconoscere che la democrazia

Tra democrazia deliberativa e partecipativa

deliberativa, data la sua forte componente concettuale, può interpretarsi come «presupposto teorico della democrazia partecipativa»²⁹ e, di conseguenza, è una parte imprescindibile di essa, intendendo le pratiche deliberative come momenti fondamentali e basilari della democrazia partecipativa, anche se compongono solo parte della sua complessità.³⁰

FOCUS 2.4

Approfondimento sulla democrazia partecipativa.

Il bilancio partecipativo di Ivrea

Il Comune di Ivrea (TO) promosse la sperimentazione di un bilancio partecipativo nel corso del 2006. Il percorso fu seguito da esperti esterni, funzionari comunali opportunamente formati e un'associazione con pregresse esperienze nell'ambito. Una volta individuato il quartiere San Giovanni e designato il budget di 100.000€, il percorso fu avviato con un'assemblea pubblica di presentazione. Furono utilizzati diversi strumenti per coinvolgere la popolazione: vennero inviate lettere informative, installate «Box delle Idee», spazi destinati ad ospitare riflessioni e suggerimenti dei cittadini e avviate delle interviste su un campione vasto ed eterogeneo in cui venne lasciata la libertà di proporre soluzioni progettuali.

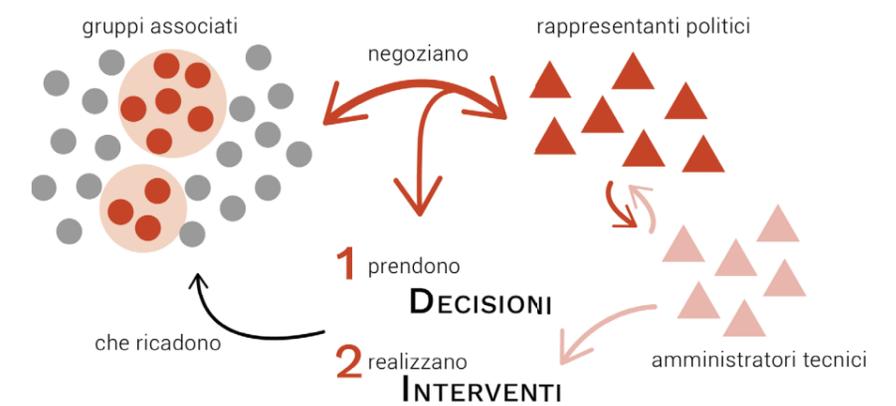
In una seconda fase vennero organizzati dei momenti di discussione, che videro la presenza di facilitatori, architetti e funzionari tecnico-amministrativi del Comune, oltre a quella dei cittadini. Il primo incontro si concentrò sulle esigenze del quartiere, il secondo fu dedicato all'analisi delle proposte avanzate e alla formulazione di ipotesi progettuali, individuando due aree di possibile intervento. Poi, vennero restituiti graficamente dal personale tecnico del Comune i due progetti e si avviò un terzo incontro per discutere e rielaborarli insieme ai cittadini. Una votazione decretò il progetto vincitore (17,7% di affluenza) e approvato dalla Giunta, fu dato in appalto.

MICHELOTTO P. (2008), *Democrazia dei cittadini. Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, Troll Libri, Vicenza, pp. 81-82.

FIG. 2.1.06

Democrazia associativa. Elaborazione personale.

I rappresentanti politici, per validare la propria posizione, cercano un confronto con i gruppi rappresentati dotati di un significativo potere. L'obiettivo è un'alleanza che possa portare a vantaggi per entrambi. I singoli cittadini e gli amministratori tecnici non sono direttamente coinvolti nella formulazione della decisione.



Democrazia associativa

La democrazia associativa, anche detta negoziale, presuppone la partecipazione di gruppi di cittadini associati, escludendo l'individuo singolo nel coinvolgimento ai momenti decisionali. In questa forma «il decisore politico non ha delega insindacabile per mandato elettorale ma dialoga incessantemente attraverso le rappresentanze del mondo del lavoro, delle professioni, del terzo settore, della ricerca e della cultura».³¹

In questo caso si corre il rischio che il gruppo organizzato cerchi di veicolare le scelte politiche e amministrative secondo i propri interessi (anche detta «democrazia corporativa»³²), poiché dotati di un potere negoziale non indifferente: queste modalità si instaurano per esempio nella definizione di Piani Strategici dove l'aspetto economico non è secondario.

Possiamo affermare che la democrazia associativa si pone in antitesi rispetto la democrazia deliberativa, poiché viene a mancare del tutto il principio cardine di equità.

Tale declinazione di democrazia tratta una fetta marginale dei processi partecipativi, concentrandosi su rapporti di potere che non interessiamo approfondire, quindi non ci soffermeremo più del dovuto.

FOCUS 2.5 

Approfondimento sulla democrazia associativa.

Goal Oriented Project Planning

La strategia Goal Oriented Project Planning, anche detta «Analisi del Quadro Logico», è un metodo di lavoro che vede protagonista un gruppo di persone (solitamente con un massimo di 20 individui) che ha un ruolo significativo per il successo del progetto. A questi si aggiunge il facilitatore che li accompagna nel processo. Si tratta di una tecnica che fa riferimento al Project Cycle Management e può essere utilizzata per la fase di analisi e la fase di progetto. Nella prima l'attenzione è rivolta all'individuazione degli stakeholders e dei relativi ruoli, delle problematiche e degli ambiti di intervento, nella seconda invece viene realizzato il Quadro Logico, che mette in relazione obiettivi, azioni e risultati.

Data questa premessa, la GOPP coinvolge diverse figure ma, essendo una tecnica utilizzata principalmente nella definizione di Progetti Complessi (come abbiamo visto nel primo capitolo) essa, non può includere indistintamente la popolazione: i soggetti protagonisti, assieme all'amministrazione che ha il compito di promuovere e coordinare il processo, sono gli stakeholders, ossia attori economici, sociali, culturali dotati di un ruolo significativo nella società. Inoltre i cittadini, meno motivati, spesso si auto-escludono anche se il processo li vorrebbe coinvolti.

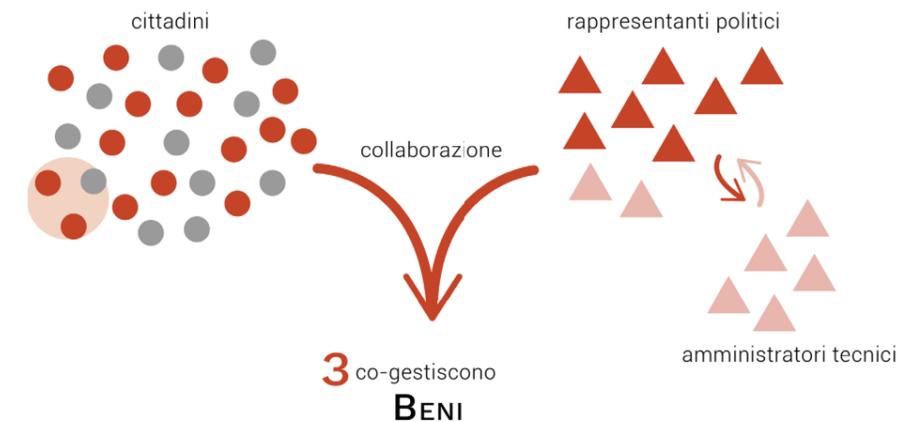
Questo strumento assume quindi le forme di una collaborazione: è negli interessi degli stakeholders essere coinvolti nella definizione del progetto al fine di veder rispettati i propri interessi e garantita prosperità al proprio settore. Inoltre, siccome forniscono le risorse di cui l'amministrazione non dispone per lo sviluppo locale, essi sono indispensabili all'ente e detengono un significativo potere negoziale. È possibile quindi che si vadano a creare delle alleanze forti tra amministratori e gruppi rappresentati nel conseguimento di obiettivi condivisi.

BUSSE F. (2001), *La progettazione integrata con il metodo GOPP - Goal Oriented Project Planning*, in «Progetto Gruppo: Roma».

DE TOFFOLI F., VALASTRO A. (2012), *Dizionario di Democrazia Partecipativa*, Bieffe srl, Perugia, pp. 96-97.

FIG. 2.1.07 ►
Democrazia contributiva.
Elaborazione personale.

In questa forma democratica è prevista una forte collaborazione tra le due parti (amministratori e amministrati) che si pongono in una condizione paritaria e che possono promuovere spontaneamente iniziative. Non è il potere decisionale che condividono ma proprio la gestione di un bene, considerato importante per la comunità.



Democrazia contributiva

In ultima istanza la democrazia contributiva, che sposa gli obiettivi della democrazia partecipativa, rivendica la «libertà attiva del cittadino ad agire nell'interesse generale».³³

La differenza con la democrazia partecipativa risiede nella missione prefissata: non è il potere decisionale che viene condiviso ma la funzione dell'amministrazione stessa, che non si ferma alla mera adozione di provvedimenti ma cerca di perseguire la realizzazione dei principi costituzionali.³⁴

In quest'ottica vengono a cambiare anche le motivazioni che spingono il cittadino ad attivarsi, che non prende semplicemente parte ad un progetto codificato ma è spinto dal desiderio di prendersi cura di un bene per la società.³⁵

...o di prossimità?

In ambito giuridico questa declinazione va a sovrapporsi a quella della democrazia di prossimità, dove viene principalmente messo in risalto lo spazio d'azione più circoscritto delle altre democrazie, ovvero i «microfenomeni a livello locale».³⁶ Si tratta di un modello «aperto e decentralizzato»³⁷ dove l'attenzione viene rivolta ai beni cittadini e riguarda i fenomeni di rigenerazione urbana: al di là della riqualificazione di uno spazio fisico (che concerne la disciplina puramente tecnica dell'urbanistica) si sviluppa un progetto che comprende anche le dimensioni sociale ed economica, cercando di combinare la pianificazione con l'inclusione sociale.³⁸

FOCUS 2.6

Approfondimento sulla democrazia contributiva.

Torino e il suo Hortus Conclusus

Il Patto di Collaborazione, strumento attraverso cui si manifesta la democrazia contributiva, è disciplinato dal Regolamento, di matrice comunale, ed è adattabile alle varietà di contesti e soggetti coinvolti.

Parco Dora a Torino è stato oggetto del primo Patto di Collaborazione nel capoluogo piemontese siglato nel 2017. L'area, che in passato ospitò uno degli stabilimenti FIAT, è stata protagonista del progetto «Orti Dora» già nel 2015, quando sono state promosse delle attività all'interno di un edificio di servizio in cui è stato collocato un giardino protetto. Al di là della manutenzione del decoro urbano e della riqualificazione attraverso spazi verdi, il Patto si pone anche obiettivi di inclusione sociale e di educazione al verde, grazie al lavoro dell'associazione che ha preso in gestione l'area, che ha sviluppato progetti di orticoltura e giardinaggio sociale.

La stipula del Patto è stata il risultato di un percorso in più fasi, prima tra tutte la proposta di cura del bene comune. Questa è stata avanzata dall'associazione e, una volta approvata, si è aperta poi una seconda fase dedicata alla co-progettazione della durata di più di un anno, in cui sia l'associazione che l'amministrazione hanno collaborato nella strutturazione del progetto e nella definizione delle caratteristiche del Patto. Si è passato quindi alla stesura del Patto vero e proprio, nel quale sono stati evidenziati i soggetti contraenti, l'oggetto del Patto, gli obiettivi e le azioni concrete, le modalità di collaborazione, le forme di sostegno e la durata. Il Patto poi è stato approvato dalla Giunta comunale attraverso un provvedimento deliberativo e, prima di essere firmato, è stata aperta una fase per la raccolta di osservazioni da parte di cittadini e associazioni, per una durata di 30 giorni.

LABSUS | <https://www.labsus.org/2017/02/hortus-conclusus-parco-dora-a-torino-il-primo-patto-di-collaborazione/>

REDAZIONE LABSUS (2019), Report. Dall'innovazione amministrativa dei Regolamenti ai patti di collaborazione per gli enti locali. [...], https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/cdpp/documenti/reportlabsus_novembre-2019_formazione-amministrazione-condivisa-beni-comuni-003.pdf

FARE COMUNITÀ | <http://www.farecomunita.org/percorsi/patto-di-collaborazione-cosa-rappresenta/>

Interessi diffusi e collettivi

I giuristi ragionano in altri termini sugli stessi concetti e, infatti, in questo ambito si parla di interessi *diffusi* (che riguardano una collettività non determinabile³⁹) piuttosto che di *collettivi* (che concernono invece una determinata categoria sociale).⁴⁰ Tale interesse diffuso, o generale che dir si voglia, è di difficile definizione e può essere descritto in maniera generica come «tutto ciò che contribuisce alla pienezza dell'essere umano»⁴¹, formulazione che va a coincidere con quella che Gregorio Arena identifica come la «missione costituzionale dell'amministrazione»⁴² e si collega al concetto di beni comuni, che verrà approfondito nei capitoli seguenti. Quest'ultimo modello di democrazia è il più giovane tra quelli analizzati, poiché cerca di rispondere ad esigenze e problemi della società a noi contemporanea, attraverso nuove forme di relazione tra Stato e cittadini.

Pratiche della partecipazione

Ad ognuno di questi modelli di democrazia, che come abbiamo visto legarsi a diverse teorie, fanno riferimento diverse pratiche e strumenti di partecipazione. Per pratiche intendiamo gli atti propriamente giuridici che vengono utilizzati al fine di raggiungere una decisione. Ricapitolando parliamo di:

- Voto, modalità prediletta dalla democrazia rappresentativa e dalla democrazia diretta, dove il cittadino partecipa esprimendo una preferenza su idee già esistenti⁴³;
- *Deliberazione*, di cui abbiamo parlato nello spazio dedicato alla democrazia deliberativa,
- *Negoziazione*, a cui fanno riferimento sia la democrazia partecipativa sia la democrazia associativa, dove cittadini (o gruppi associati) e amministrazione cercano di raggiungere un comune accordo/compromesso tramite un confronto, essendo spinti da diversi obiettivi ed interessi (su questo punto dedicheremo più spazio nei prossimi capitoli);
- *Collaborazione*, dove il singolo (o associato) e l'amministrazione uniscono le forze al fine di «*coprogettare, coprodurre e cogestire*»⁴⁴ per la democrazia contributiva.

Strumenti della partecipazione

Strumenti riferibili a diverse forme democratiche

Queste corrispondenze sono una semplificazione al fine di schematizzare la nostra prima analisi, ed infatti quando andiamo ad approfondire gli strumenti che risultano essere più complessi, i confini diventano delle vere e proprie sfumature. Infatti uno stesso mezzo può essere utilizzato da più di una forma di democrazia, e quindi si riferisce a più di una di queste pratiche. Va comunque ricordato che tali forme di democrazia possono avere sia una pluralità di strumenti ma anche una molteplice possibilità di partecipazione.⁴⁵ Esempi come il *referendum*, utilizzato nella democrazia diretta, presuppone un coinvolgimento di tutti i singoli in merito ad un tema oggetto di discussione. Tale concetto viene anche utilizzato nella democrazia rappresentativa, deliberativa e partecipativa, ma limitatamente ad ambiti ristretti. Allo stesso modo la *petizione* e la *legge di iniziativa popolare* rispondono sia alla democrazia diretta che a quella rappresentativa e deliberativa.⁴⁶ Generalmente gli strumenti che vengono utilizzati nella democrazia partecipativa, come il *bilancio partecipativo*, ma anche l'*assemblea cittadina*, il *Town Meeting*, il *sondaggio*, hanno delle caratteristiche che li avvicinano anche a quella deliberativa, forme che abbiamo visto essere le parzialmente sovrapponibili.⁴⁷ L'elevato numero di strumenti al suo servizio, è una caratteristica fondamentale della partecipazione poiché necessita di diverse «*modalità d'accesso, che ne garantiscano la massima apertura e sostenibilità nel tempo, senza affidarne le sorti alla dipendenza esclusiva da una singola soluzione tecnologica o organizzativa*».⁴⁸ Possiamo in ogni caso riconoscere strumenti che si riferiscono ad una sola concezione di democrazia, ma che non escludono declinazioni più elaborate, come l'*Open Space Technology* ed il *gruppo di discussione*, inerenti la democrazia deliberativa, il *patto di collaborazione*, proprio della democrazia contributiva.

L'analisi condotta finora si è posta l'obiettivo di indagare le differenze tra forme di democrazia. Gli schemi proposti sono però delle astrazioni, che devono essere adattate alle situazioni reali.

Strumenti riferibili ad una singola forma democratica

TABELLA 2.1 ▼
Le forme di democrazia.
Elaborazione personale.

Strumento	Programma elettorale	Referendum	Dibattito Pubblico	Bilancio Partecipativo	Goal Oriented Project Planning	Patto di Collaborazione	Gestione autonoma
Pratica	Voto	Voto	Deliberazione	Negoziazione	Negoziazione	Collaborazione	Federalismo
Protagonisti del processo	Singoli cittadini	Singoli cittadini	Singoli cittadini Gruppi associati	Singoli cittadini Gruppi associati	Gruppi associati	Singoli cittadini Gruppi associati	Singoli cittadini
Coinvolgimento dei cittadini	Medio-Basso	Alto	Medio	Medio-Alto	Basso	Alto	Alto
Elemento distintivo	Sistema attuale	Pieno potere al cittadino	Confronto pubblico	Percorso di progettazione	Confronto "privato"	Co-gestione di beni comuni	Presa di potere autonoma
Forma di democrazia	Democrazia rappresentativa	Democrazia diretta	Democrazia deliberativa	Democrazia partecipativa	Democrazia associativa	Democrazia contributiva	Autogoverno

■ Note al Capitolo 2.1

- 1 ARNSTEIN Sherry R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, in «Journal of the American Planning Association», 35:4, p. 216
- 2 Ibidem
- 3 CAVALIERE S. (2019), *Questioni di giustizia e pianificazione urbana: un approccio collaborativo alla rigenerazione nella città di Taranto*, tesi di Laurea Magistrale in Architettura, Politecnico di Torino, rel. Emanuela Saporito, p. 17
- 4 CIAFFI D., MELA A. (2013), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci editore, Roma, pp. 17-23
- 5 BOBBIO L., POMATTO G., RAVAZZI S., *Le politiche pubbliche [...]*, cit., p. 118
- 6 Ivi, p. 136
- 7 CIAFFI D., MELA A. (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi e strumenti*, Carocci, Roma, p. 14
- 8 BOBBIO L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p.10
- 9 PREVIATO A. (2019), *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in «Federalismi.it», n.15, p.8
- 10 REDAZIONE LABSUS (2019), *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, in «Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà», p. 57
- 11 TAVERNA E. (2012), *La riscoperta dei beni comuni: percorsi di riflessione per un rinnovamento democratico*, tesi di Laurea in Scienze dello Sviluppo e della Cooperazione Internazionale, Università La Sapienza di Roma, rel. Giovanni Ruocco, p. 59
- 12 Ibidem
- 13 CIAFFI D., MELA A. (2012), *Città partecipate: un possibile decalogo. Quali strategie e processi partecipativi nella città che cambia*, in «Animazione Sociale», n.265, p. 87
- 14 BOBBIO L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e Diritto», fascicolo 4, p. 23
- 15 BOBBIO L. (2005), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, p. 4
- 16 REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2011), *Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali. Relazione annuale*, p. 8
- 17 LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, Rodolfo Lewanski Editore, Bologna, p.51
- 18 BENEDIKTER T. (2014), *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITIS, Bolzano, p. 66
- 19 ENCICLOPEDIA TRECCANI, Definizione «interessi diffusi e collettivi»
- 20 ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: [...]*, cit., p. 13
- 21 FERRONI M.V. (2017), *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in «Nomos», n.3, p. 3
- 22 BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 12
- 23 BIFULCO R. (2009), *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Relazione al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive»*, in «Astrid», n. 91 (anno 5, numero 8), p.2
- 24 FERRONI M.V., *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 3
- 25 BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. [...]*, cit., p. 4
- 26 BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 10
- 27 ALLEGRETTI U. (2006), *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in «Democrazia e diritto», n.3, p. 156
- 28 ALLEGRETTI U. (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, p. 13
- 29 BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. [...]*, cit., p. 2
- 30 ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 17
- 31 LA SINISTRA QUOTIDIANA, *Il neo-corporativismo "democratico" di Confindustria*, <https://www.lasinistraquotidiana.it/il-neo-corporativismo-democratico-di-confindustria/>
- 32 FERRONI M.V., *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 4
- 33 GIORDANO F.M. (2019), *Una rivoluzione silenziosa. Percorsi: quando la democrazia incontra l'amministrazione condivisa*, in «Labsus - Laboratorio per la Sussidiarietà», p. 1
- 34 ARENA G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», v. CXVII-CXVIII, p. 50
- 35 REDAZIONE LABSUS, *Voci in comune. [...]*, cit., p. 35
- 36 FERRONI M.V., *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 4
- 37 PREVIATO A. (2019), *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in «Federalismi.it», n.15, p. 10
- 38 Ivi, p. 21
- 39 ENCICLOPEDIA TRECCANI, Definizione «Federalismo»
- 40 PREVIATO A., *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana [...]*, cit., p. 11
- 41 ARENA G. (2015), *Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà*, in «Labsus - Laboratorio per la Sussidiarietà»
- 42 ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 46
- 43 BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. [...]*, cit., p. 6
- 44 ARENA G., IAIONE C. (a cura di) (2017), *L'età della condivisione. La collabora-*

zione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni, Carocci editore, Roma, pp. 113-118

- 45 CASATI R., RONCAGLIA G. (2007), *La struttura di uno strumento di scrittura collaborativa per la democrazia partecipata*, presentata al convegno «Documentalità: l'ontologia degli oggetti sociali», p. 4
- 46 ALLEGRINI G. (2016), *Prove di democrazia. Partecipazione e cittadinanza attiva tra pratiche di impegno civico collettivo e collaborazione informale nella rigenerazione di beni comuni urbani*, tesi di Dottorato di Ricerca in Sociologia, Università degli Studi di Bologna, rel. Roberta Paltrinieri, p. 64
- 47 REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2011), *Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali. Relazione annuale*, p. 10
- 48 CASATI R., RONCAGLIA G., *La struttura di uno strumento di scrittura collaborativa per la democrazia partecipata*, cit., p. 4
- 49 ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: [...]*, cit., p. 13

2.2 Possibili varianti

Come è stato anticipato nel Capitolo precedente, gli schemi finora proposti sono delle costruzioni per sintetizzare concetti generali in categorie definite. Nella realtà però queste categorie non trovano un riscontro perfetto e vanno adattate alle diverse situazioni.

Due varianti

Nello studio svolto si è cercato di proporre, in aggiunta a quella base del Capitolo 2.1, almeno due varianti per forma di democrazia, che potessero essere esaustive nel costruire una lettura completa delle situazioni che si creano nella realtà. Seppur per certe forme sarebbe stato interessante approfondire più varianti, questo principio è stato applicato a tutte le forme di democrazia per mantenere un'uniformità narrativa e facilitarne la comparazione.

Democrazia rappresentativa

La prima forma di democrazia presentata nel testo è quella della democrazia rappresentativa. Se nella rappresentazione grafica si può individuare un andamento circolare (cittadini delegano amministratori; amministratori prendono decisioni e realizzano interventi; interventi ricadono su cittadini) nell'analizzare delle alternative allo schema «base» si può immaginare che queste riguardino soprattutto le relazioni che si instaurano tra cittadini e rappresentati politici, quindi sulle modalità di delega del potere.

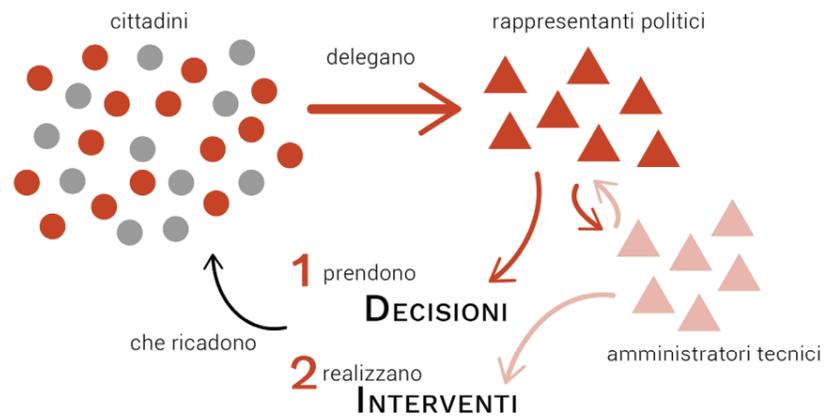
Il referendum

Come è stato anticipato, è possibile ritrovare negli strumenti della democrazia rappresentativa anche alcune della democrazia diretta: il *referendum* ad esempio, classico esempio di pieno potere decisionale in mano alla cittadinanza, si può ritrovare anche tra i dispositivi della democrazia rappresentativa.

FIG. 2.2.01 ▶

Democrazia rappresentativa.
Elaborazione personale.

I cittadini sono chiamati ad scegliere i rappresentanti politici, attraverso elezioni molto spesso caratterizzate da un alto livello di astensionismo. I rappresentanti si fanno portavoce delle necessità della cittadinanza, prendendo decisioni e confrontandosi con un apparato tecnico che si occupa della realizzazione di interventi.



DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

CASO 1. Democrazia parlamentare

La democrazia parlamentare è un'estensione di quella rappresentativa e descrive, solitamente, la necessità di una doppia rappresentanza. Se possiamo immaginare la nomina di un sindaco tramite elezione diretta nella democrazia rappresentativa, in quella parlamentare si svolge un passaggio in più, dove i candidati nominati votano a loro volta la figura per una carica maggiore o più rappresentativa, come avviene per il Presidente del Consiglio, o ancora nelle elezioni delle primarie dei partiti politici, per l'identificazione del candidato da proporre. Nella democrazia parlamentare quindi ci si rivolge ad un bacino di utenti significativamente maggiore (alla totalità dei cittadini italiani aventi diritto di voto ad esempio) e l'elezione avviene secondo il proprio orientamento politico.¹

CASO 2. Democrazia liquida

La democrazia liquida è un concetto moderno, che si è sviluppato di pari passo con il crescente utilizzo di strumenti digitali nelle modalità di elezione politica. Si tratta di un interessante punto di incontro tra le forme di democrazia rappresentativa e diretta, dove la cosiddetta democrazia digitale viene applicata alla sfera rappresentativa. Il concetto, che si sviluppa dalle riflessioni di

FIG. 2.2.02 ▶

Democrazia parlamentare.
Elaborazione personale.

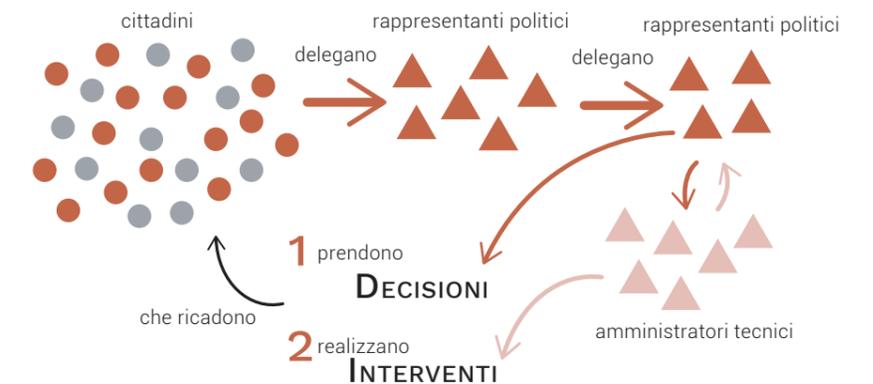
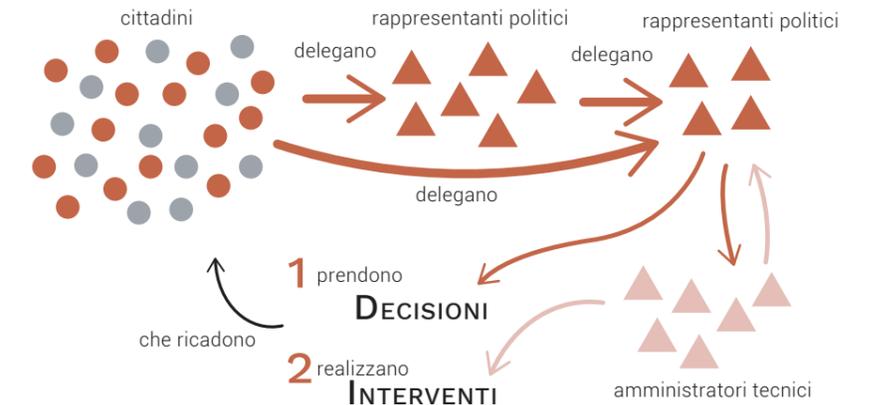


FIG. 2.2.03 ▶

Democrazia liquida.
Elaborazione personale.

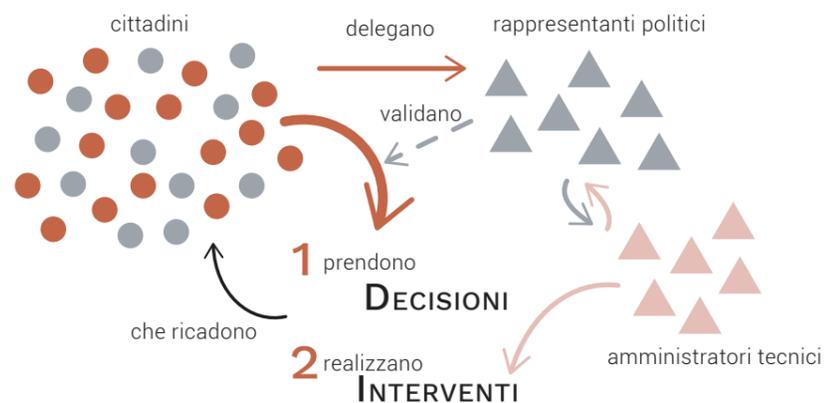


Zygmunt Bauman su una società moderna liquida, si sofferma sulla complessità delle società attuali, dove una democrazia diretta non può manifestarsi, se non in comunità di dimensioni contenute e poco strutturate. Come è accaduto nel caso del «*Piratenpartei*», primo partito politico tedesco ad aver voluto trasformare il modo di fare politica e ripensare i rapporti tra amministratori ed amministrati, viene data la facoltà alle persone di scegliere se esprimersi direttamente nell'elezione di un candidato o su una proposta politica o se farsi rappresentare da un delegato, con la possibilità di ridisegnare i ruoli a seconda del tema e dell'argomento trattato.² Tramite l'espedito digitale del *LiquidFeedback* il partito si è posto come obiettivo la soluzione al *Problem of Scale*, ossia ai limiti tecnici che riguardano le società complesse e liquide.³

FIG. 2.2.04 ▶

Democrazia diretta.
Elaborazione personale.

I cittadini sono chiamati prendere le decisioni per la comunità, senza intermediari e rappresentanti, il cui compito è esclusivamente quello di validare il processo decisionale. Gli interventi sono ad opera del personale tecnico amministrativo.



DEMOCRAZIA DIRETTA

Abbiamo già visto essere di difficile applicazione la democrazia diretta che, presentandosi come un ideale piuttosto che una strategia applicabile, necessita quantomeno di uno sfondo rappresentativo che ne garantisca la validità (vedi Capitolo 2.1). È interessante sottolineare che lo stesso autogoverno, portato nella sua forma più estrema che rifiuta la rappresentanza politica, può essere associata alla democrazia diretta.

CASO 1. Iniziativa popolare

Nell'approfondimento dedicato alla Svizzera e alle forme di espressione del potere nel Canton Ticino (pag. 54) assieme ai *referenda* sono state presentate le iniziative popolari, ossia delle proposte avanzate direttamente dalla cittadinanza in merito a modifiche legislative o interventi progettuali da attuare. Queste proposte vengono sottoposte ad una prima validazione da parte degli esponenti politici che possono semplicemente accertarle (e quindi sottoporle a votazione dell'intera cittadinanza) oppure fare una controproposta (i cittadini esprimono una preferenza sulle due proposte, quella con un numero di voti maggiore sarà realizzata). Il numero dei cittadini firmatari della proposta varia a seconda dell'entità della proposta o dell'istituzione coinvolta, a livello nazionale ovviamente il numero richiesto di firme è molto maggiore.⁴

FIG. 2.2.05 ▶

Iniziativa popolare.
Elaborazione personale.



FIG. 2.2.06 ▶

Democrazia a sorteggio.
Elaborazione personale.



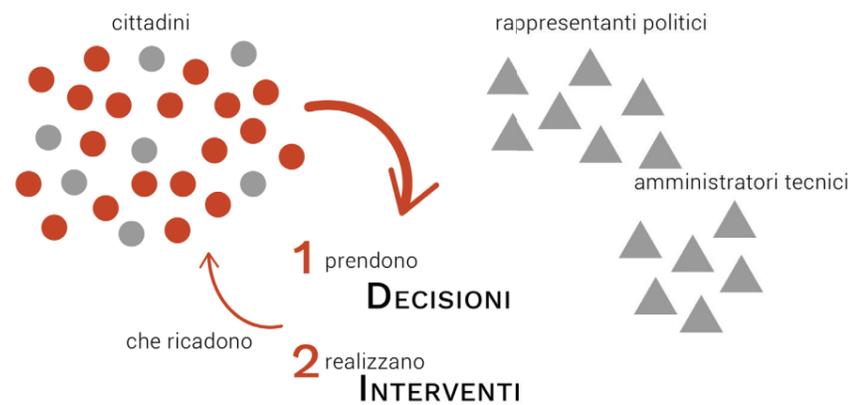
CASO 2. Democrazia a sorteggio

La democrazia a sorteggio descrive un punto di incontro tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa. Come accadeva nell'antica Grecia, di fronte ad un numero considerevole di persone da coinvolgere nel processo decisionale, viene proposto di eleggere dei rappresentanti, non per affinità politica ma tramite un sorteggio, che possa garantire una rappresentanza quanto più variegata e descrittiva della complessità sociale che va a simboleggiare.⁵ Attraverso questa procedura inoltre si andrebbe ad eliminare l'intermediazione dei partiti politici «annoverati tra le istituzioni più corrotte del pianeta»⁶, andando verso una democrazia più vicina agli ideali che vuole rappresentare.

FIG. 2.2.07 ▶

Autogoverno.
Elaborazione personale.

I cittadini, di fronte a situazioni di ingiustizia, perdono fiducia nelle istituzioni e non si sentono adeguatamente rappresentati. Decidono di rifiutare di riconoscere l'autorità politica e agiscono autonomamente, incorrono anche in pratiche illegali.



AUTOGOVERNO

L'autogoverno si manifesta quando la cittadinanza non riconosce le azioni dell'amministrazione e decide di agire autonomamente per salvaguardare gli interessi della comunità. Può manifestarsi in forme sovversive e anarchiche come in forme più miti, volte alla ricerca di un confronto con le istituzioni.

CASO 1. Referendum autogestito

Il Referendum autogestito è un anello che unisce l'autogoverno alla democrazia diretta, forme che vedono entrambe il potere decisionale in mano al singolo cittadino. Nel caso della Val Pusteria è stata promossa nel 2005 un'azione popolare in opposizione ad un intervento infrastrutturale di dimensioni considerevoli. La cittadinanza si è impegnata nella realizzazione autonoma di una votazione referendaria, che ha ottenuto una sensibilizzazione della popolazione sul tema degli spostamenti e del traffico e ha influenzato il governo regionale, che ha aperto un dialogo sulla tematica.⁷

CASO 2. Occupazione e pungolo

L'autogoverno si può configurare come una forma di della democrazia dove i cittadini agiscono in maniera indipendente, scavalcando il ruolo delle istituzioni. Il Teatro Valle a Roma è uno tra le numerose proprietà immobiliari pubbliche che hanno rischiato la chiusura o la privatizzazione. I cittadini romani, riconosciuto il valore del teatro per la comunità, decisero di occupare lo spazio con

FIG. 2.2.08 ▶

Referendum autogestito.
Elaborazione personale.

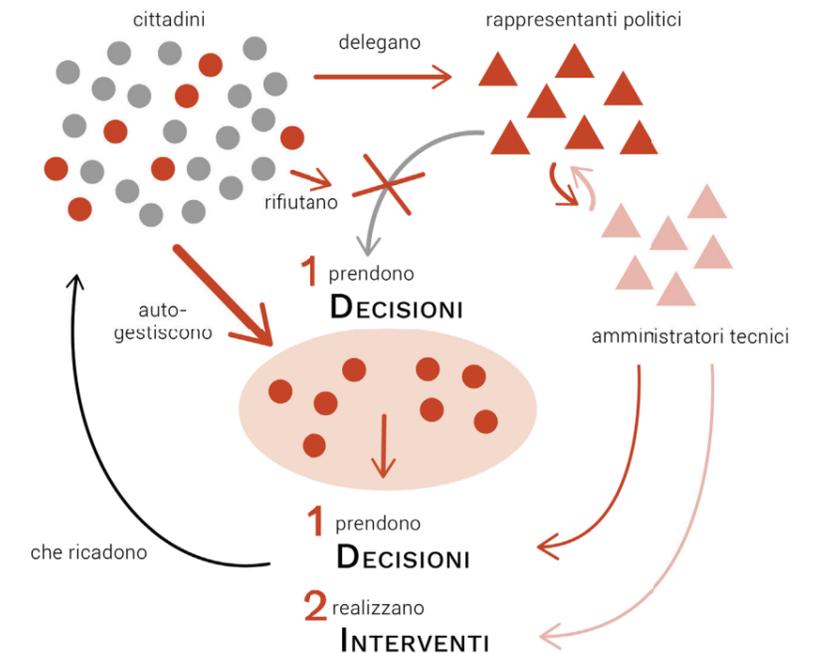
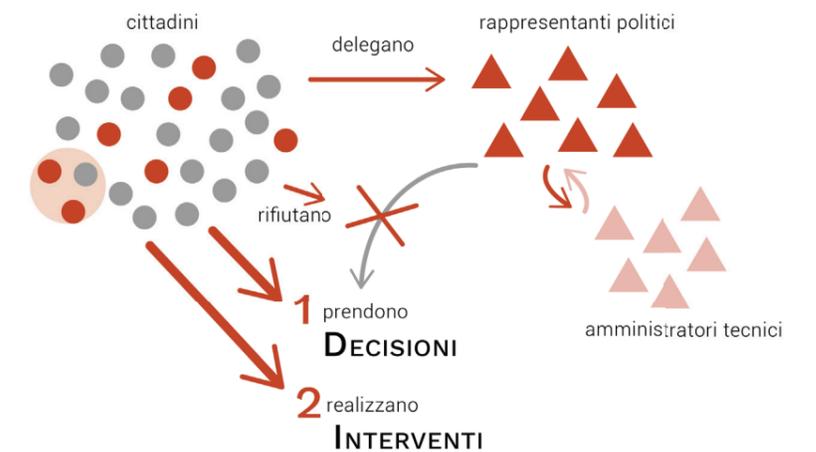


FIG. 2.2.09 ▶

Occupazione e pungolo.
Elaborazione personale.

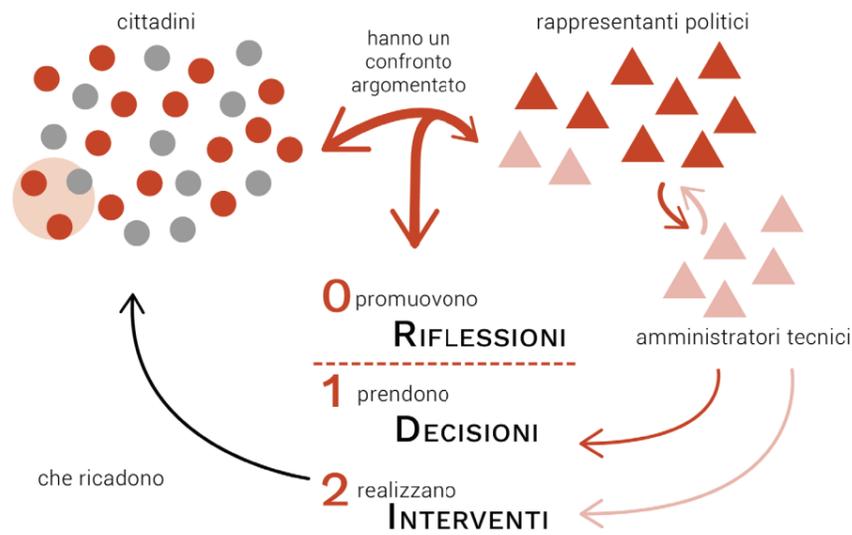


l'obiettivo di richiamare l'attenzione dei media e rivendicare il sito come spazio pubblico (pungolato). L'azione si rivelò più profonda delle aspettative, avvicinando anche lavoratori della cultura e portando alla luce il bisogno di una nuova concezione di teatro. Lo spazio teatrale è stato oggetto di ricerche artistiche e giuridiche, che hanno portato alla costituzione di una Fondazione che potesse tutelare giuridicamente l'edificio e il suo significato. La pratica, seppur illegale, è emblema di una necessità della popolazione: senza questa azione l'amministrazione non sarebbe stata in grado di rispondere con autonomia in maniera efficace ed efficiente.⁸

FIG. 2.2.10 ▶

Democrazia deliberativa.
Elaborazione personale.

I rappresentanti politici, di fronte ad un progetto di significativa importanza e dimensione, cerca in confronto con la cittadinanza, a cui si aggiunge il personale dotato di competenza tecnica. Le modalità e la decisione finale resta in mano al rappresentante politico: il contributo del singolo è limitato ma pur sempre presente.



DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

La democrazia deliberativa abbiamo visto avere uno stretto legame con la democrazia partecipativa, con cui condivide l'apertura dell'amministrazione a un confronto con la cittadinanza e ad una estensione del potere decisionale alla stessa. La differenza sostanziale sta nelle modalità: la democrazia deliberativa si manifesta attraverso una discussione dialogica pubblica.

CASO 1. Bilancio deliberativo

A Torino è stato sperimentato un bilancio in grado di coniugare le forme di democrazia deliberativa e partecipativa. Dopo aver istituito di un comitato, è stata organizzata una fase informativa preliminare e sono seguiti due momenti: uno dedicato alla discussione delle problematiche del territorio, l'altro riservato alla progettazione da parte della Commissione deliberativa, composta da cittadini estratti a sorte tra i partecipanti alle discussioni, individui che avessero indicato la propria disponibilità sul portale digitale e persone con cariche in imprese o associazioni del territorio, assieme a facilitatori e tecnici. Questa fase ha portato alla formulazione di tre «progetti equivalenti» che rispettassero il budget iniziale e che provassero a rispondere a diverse esigenze della società, messi poi ai voti.⁹

FIG. 2.2.11 ▶

Bilancio deliberativo.
Elaborazione personale.

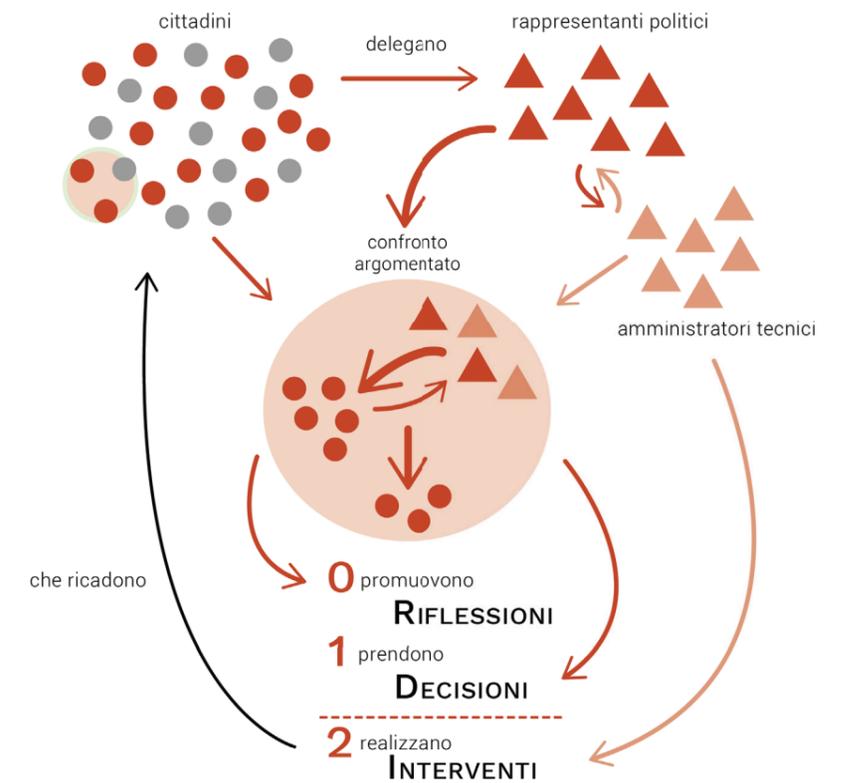
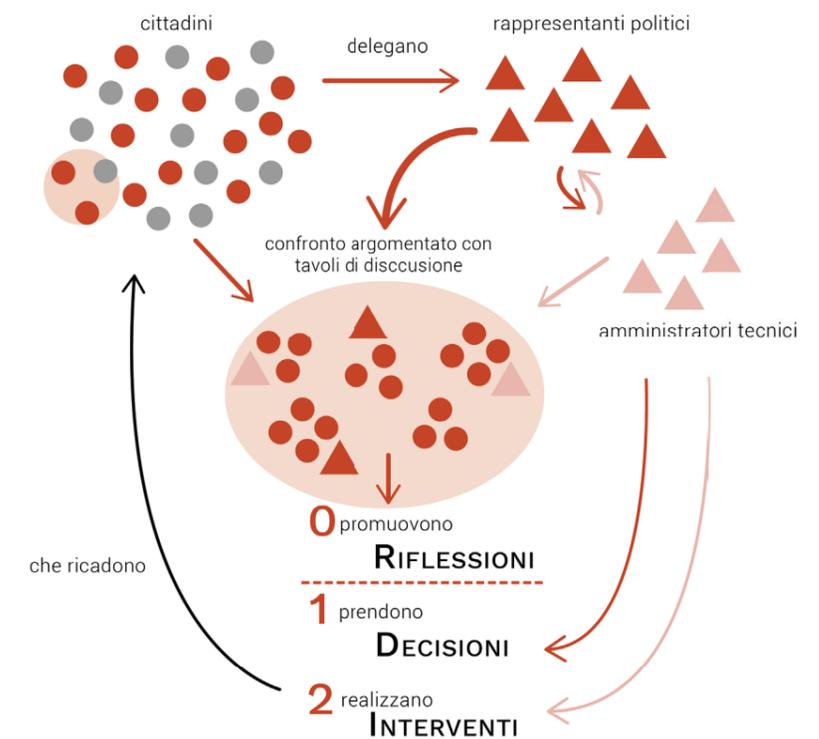


FIG. 2.2.12 ▶

Electronic Town Meeting.
Elaborazione personale.



CASO 2. Electronic Town Meeting

Lo strumento vede la popolazione raccogliersi in assemblee cittadine per discutere di politiche pubbliche. L'avvento della tecnologia ha facilitato il coinvolgimento attivo di gruppi numerosi, permettendo di dare voce a tutti i partecipanti, come è avvenuto a New York: è stata organizzata una giornata dedicata alla discussione della ricostruzione del *Ground zero*, a cui hanno partecipato 4.300 persone. Individuati dei temi trasversali, i singoli cittadini sono stati chiamati a esprimersi e votare attraverso un telecomando. Alla luce dell'insoddisfazione dei partecipanti, i progetti ufficiali sono stati rivisti di conseguenza.¹⁰

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

La democrazia partecipativa si differenzia da quella deliberativa sia per la struttura del percorso, che prevede un momento di confronto dialogico ma inserito in un processo più lungo, che per il peso dei cittadini che contribuiscono a definire una politica, non esclusivamente in forma consultiva.

CASO 1. Democrazia digitale

Come per altre situazioni, anche per la democrazia partecipativa la possibilità di ricorrere a mezzi tecnologici ha permesso di raggiungere un maggior numero di individui. Attraverso la cosiddetta «*e-democracy*» si può ottenere uno spazio partecipativo sia fisico che digitale, come è accaduto nel caso del Bilancio Partecipativo di Berlino-Lichtenberg. Dal portale web Bürgerhaushalt Lichtenberg (<https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/>) il cittadino ha potuto e può fare proposte, votarle e conoscere i progetti già avviati. Questo garantisce, oltre ad un significativo numero di soggetti coinvolti, una florida progettazione: solo nell'anno 2012 sono state raggiunte quasi 10.000 proposte. Vengono organizzati anche incontri fisici (*offline*), che divengono uno strumento di comunicazione che permette di raggiungere un pubblico più ampio.¹¹

FIG. 2.2.13 ▶
Democrazia partecipativa.
Elaborazione personale.

I rappresentanti politici avviano un percorso partecipativo coinvolgendo la cittadinanza e il personale tecnico. Il cittadino contribuisce in maniera significativa alla determinazione della decisione, ma resta un processo veicolato dall'amministrazione, che ne determina i limiti.

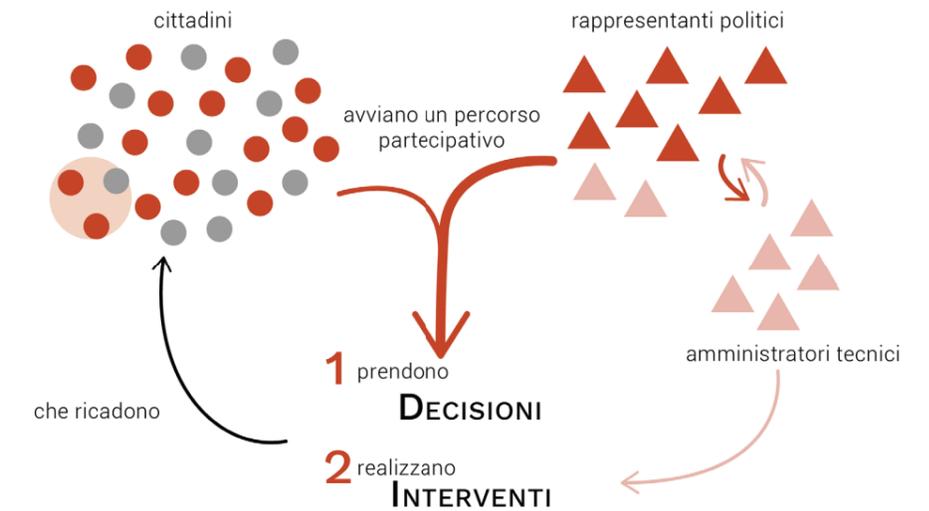
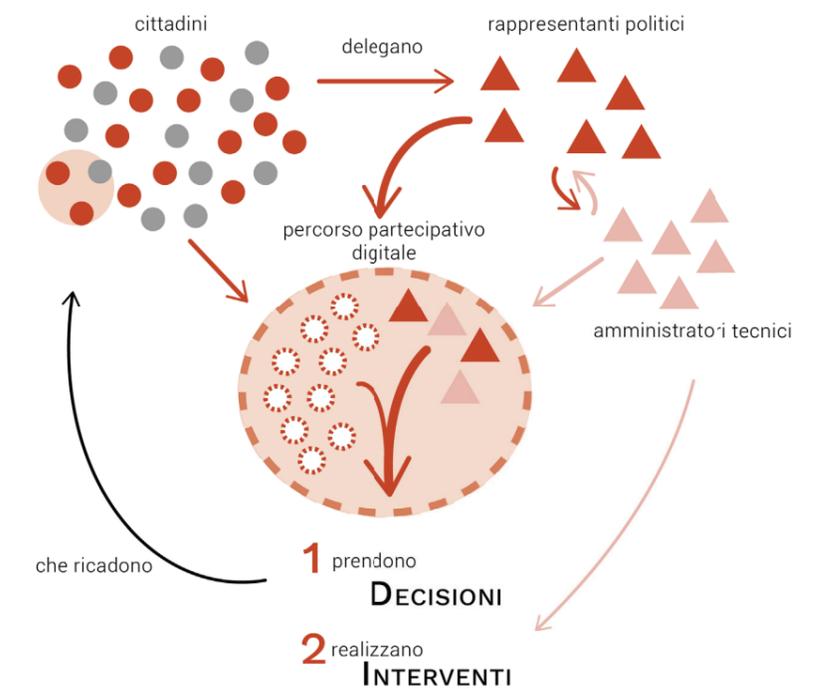


FIG. 2.2.14 ▶
Democrazia digitale.
Elaborazione personale.



CASO 2. P.R.G. partecipato

Il Piano Regolatore Generale è uno strumento strategico utile a definire le attività edificatorie. La città di Rovereto ha avviato un processo partecipativo per dotarsi di un P.R.G., inviando un fascicolo esplicativo e un questionario a tutta la cittadinanza. Sulla base dei punti emersi nel questionario, l'amministrazione elabora del materiale, discusso durante incontri pubblici, in cui i cittadini possono dialogare assieme alle istituzioni. Si forma un'assemblea composta da 200 nominativi estratti tra i cittadini, con il compito di discutere ed elaborare il progetto conclusivo, sottoposto alla revisione dell'intera cittadinanza e poi votato dall'intera comunità.¹²

FIG. 2.2.15 ▶
P.R.G. partecipato.
Elaborazione personale.

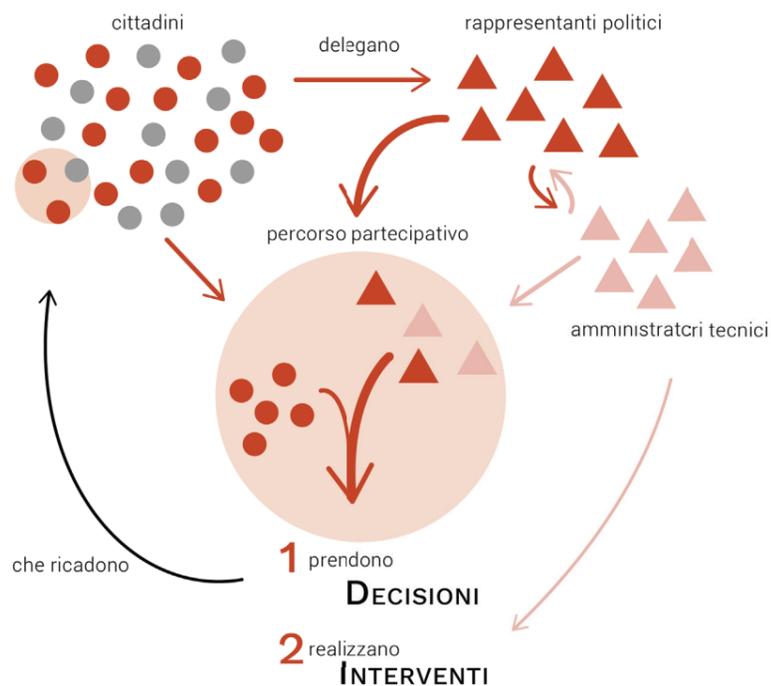
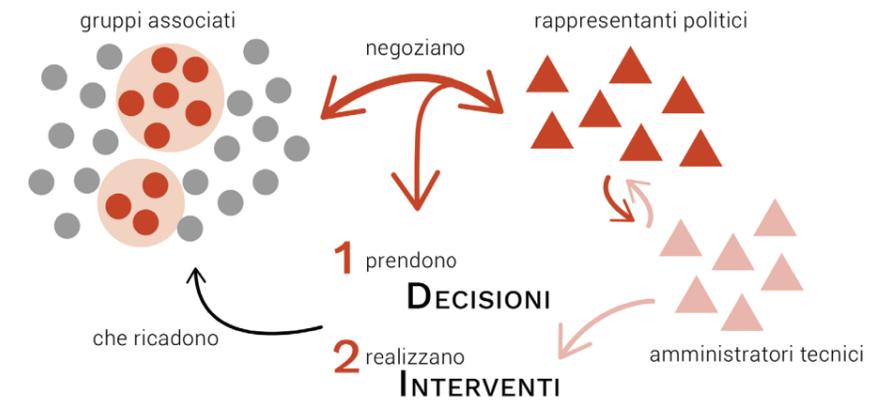


FIG. 2.2.16 ▶
Democrazia associativa.
Elaborazione personale.

I rappresentanti politici, per validare la propria posizione, cercano un confronto con i gruppi rappresentati dotati di un significativo potere. L'obiettivo è un'alleanza che possa portare a vantaggi per entrambi. I singoli cittadini e gli amministratori tecnici non sono direttamente coinvolti nella formulazione della decisione.



DEMOCRAZIA ASSOCIATIVA

La democrazia associativa abbiamo visto essere caratterizzata da legami forti tra rappresentanti istituzionali e gruppi con alto grado di rappresentabilità, secondo logiche corporative. Le sue forme si concretizzano in piani programmatici, dove enti pubblici e privati collaborano nella strutturazione e attuazione di strategie di intervento generali.

CASO 1. Piano Strategico

I Piani Strategici, strumenti che contribuiscono alla costruzione della visione di città, fanno riferimento alla *governance* e vengono utilizzati dalle amministrazioni per definire sul lungo periodo gli obiettivi e le strategie da seguire. Con una visione proiettata al futuro, questa risorsa individua problematicità e possibilità del territorio, definendo le priorità e gli investimenti e strutturando sia le politiche pubbliche che gli interventi privati.¹³ Un Piano Strategico è uno strumento volontario (non sono presenti leggi per la sua definizione) e si costruisce su tre fasi: strutturazione e individuazione degli obiettivi, *networking* degli attori chiave e valutazione/monitoraggio dell'andamento, a cui partecipano attivamente tutte le figure del panorama locale che possano essere interessate dagli effetti dell'adozione del Piano.¹⁴

FIG. 2.2.17 ▶
Piano Strategico.
Elaborazione personale.

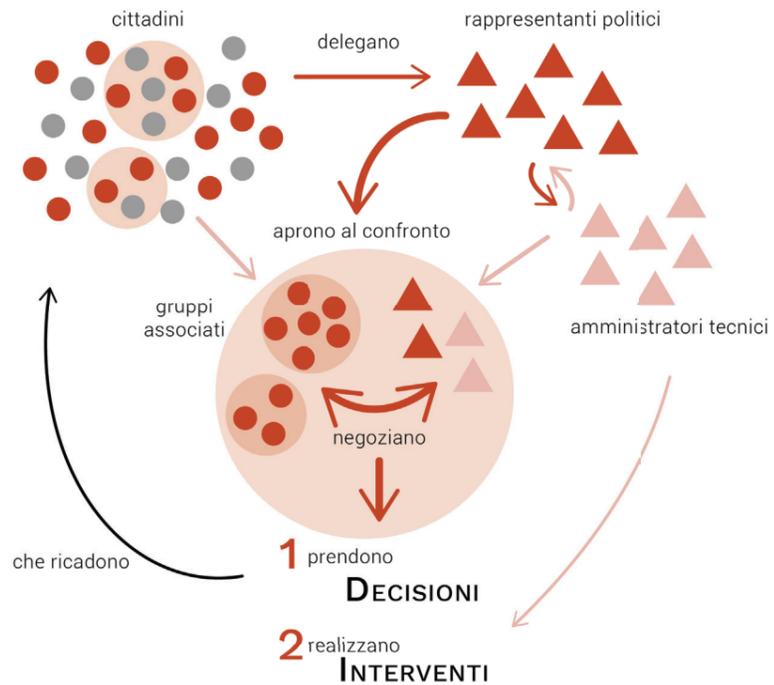
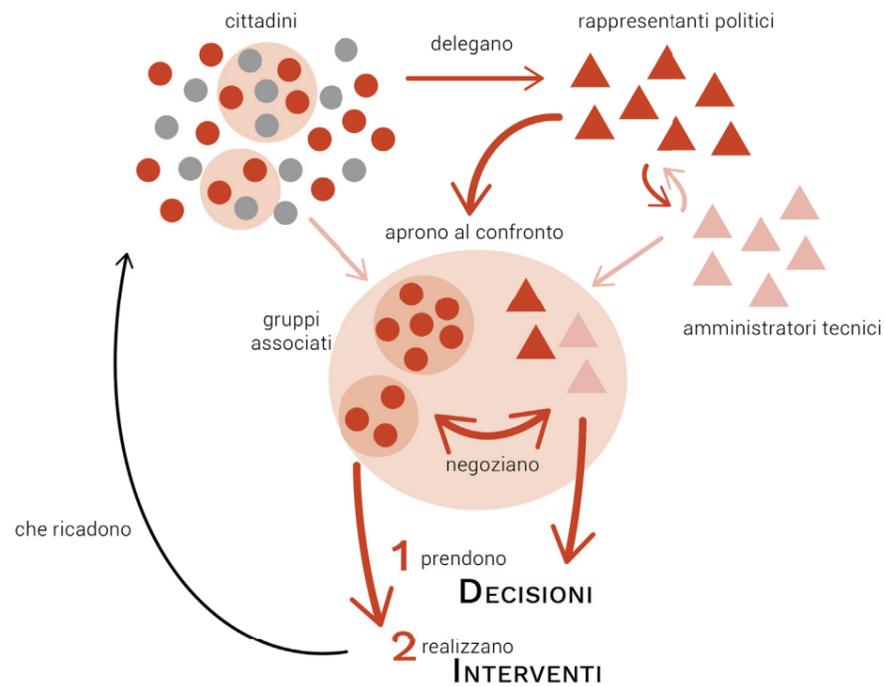


FIG. 2.2.18 ▶
Partenariato Pubblico-Privato.
Elaborazione personale.



CASO 2. Partenariato Pubblico-Privato

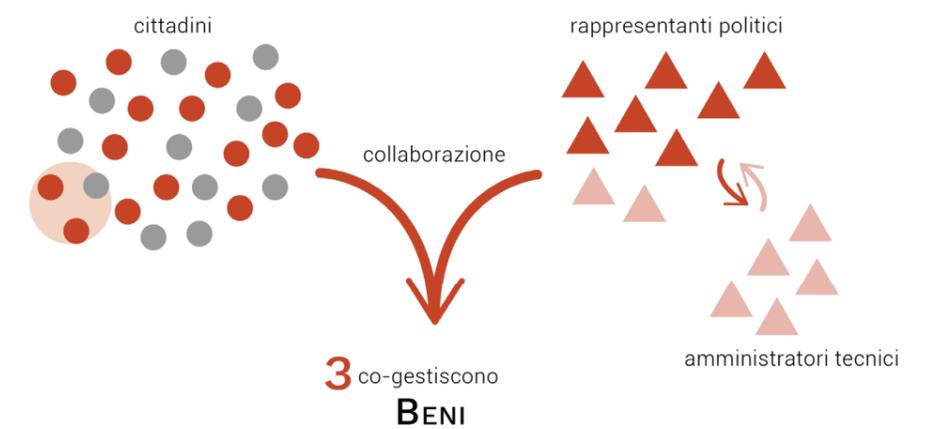
Lo strumento del PPP descrive forme di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, dove il primo è intenzionato a realizzare un progetto ritenuto di interesse generale la cui progettazione e/o gestione siano affidate al secondo. In questa casistica il processo, regolamentato dal Codice Appalti, è avviato dall'amministrazione, che ha ben chiari gli obiettivi ma non dispone delle risorse (materiali/organizzative/economiche), e prevede una *partnership* multi-attore di lunga durata. Esistono due tipologie di PPP: *contrattuale*, che prevede una concessione, e *istituzionalizzato*, dove presente una società detenuta da pubblico e privato assieme.¹⁵

DEMOCRAZIA CONTRIBUTIVA

La democrazia contributiva si avvicina a quella partecipativa, con la differenza che viene lasciato un maggiore spazio d'azione all'individuo, che non viene coinvolto in un processo già avviato e strutturato, ma può promuovere iniziative che riguardano la gestione di beni comuni in maniera autonoma, ricoprendo un ruolo paritario con l'amministrazione.

FIG. 2.2.19 ▶
Democrazia contributiva.
Elaborazione personale.

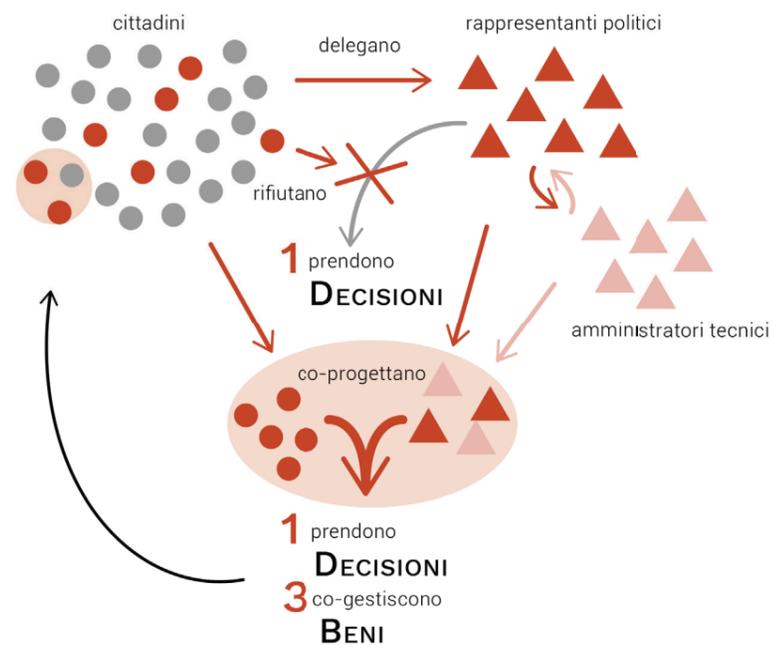
In questa forma democratica è prevista una forte collaborazione tra le due parti (amministratori e amministrati) che si pongono in una condizione paritaria e che possono promuovere spontaneamente iniziative. Non è il potere decisionale che condividono ma proprio la gestione di un bene, considerato importante per la comunità.



CASO 1. Contratto di Fiume

I Contratti di Fiume si caratterizzano per essere attività dal basso intraprese dalla cittadinanza che si attiva per la salvaguardia del territorio. Essi sono un interessante punto di incontro tra la democrazia contributiva e autogoverno poiché, anche se l'azione avviata dalla cittadinanza si pone in posizione di contrasto a proposte progettuali impattanti avanzate dall'amministrazione (sindrome *NIMBY*), queste forme di democrazia condividono il risultato di un'azione congiunta di cittadini e amministratori nella cura di un bene comune. Piccoli comitati, con il supporto della comunità scientifica, hanno gettato le basi per lo sviluppo di reti orizzontali e verticali, agevolando e favorendo il confronto con l'amministrazione per la firma di protocolli d'intesa, che potessero valorizzare l'area su cui il corso d'acqua insiste e promuovere lo sviluppo di un *empowerment* della cittadinanza locale.¹⁶

FIG. 2.2.20 ▶
Contratto di Fiume.
Elaborazione personale.



CASO 2. Il patto complesso

Come vedremo più avanti nel testo, esistono due diverse tipologie di patti, quelli semplici e quelli complessi. Quest'ultimi vengono stipulati su beni caratterizzati da un valore, culturale o storico, significativo o che richiedono interventi di una complessità o impiego di risorse non trascurabili.¹⁷ La maggiore complessità si configura con una strutturazione del processo più macchinosa, mediata anche dal livello politico che va a verificare l'esistenza dell'interesse generale. L'individuazione dei beni può avvenire sia da parte dell'amministrazione o del cittadino, che possono essere inseriti in un catalogo per la definizione di interventi futuri.¹⁸

Avendo ora una panoramica completa sullo spazio istituzionale, le forme e gli strumenti della partecipazione, ci addentriamo adesso nelle forme di democrazia più rilevanti per quanto riguarda la partecipazione diffusa, ossia la democrazia deliberativa, partecipativa e contributiva.

FIG. 2.2.21 ▶
Patto Complesso.
Elaborazione personale.

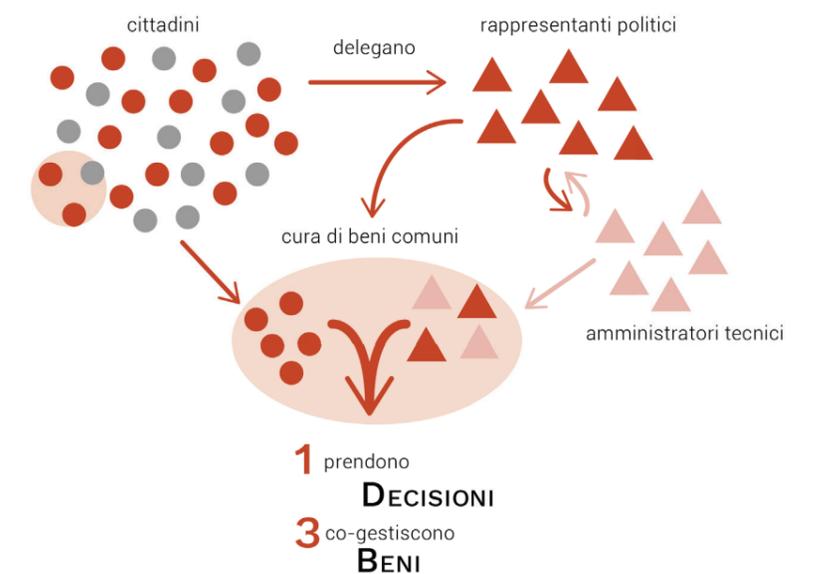


TABELLA 2.2 ▶

Le variazioni delle forme di democrazia.
Elaborazione personale.

Forma di democrazia	Esempio base	Caso 1.	Caso 2.
Democrazia rappresentativa	Sistema elettorale	Democrazia parlamentare	Democrazia liquida
Democrazia diretta	Referendum	Iniziative popolari	Democrazia a sorteggio
Democrazia deliberativa	Dibattito Pubblico	Bilancio deliberativo	Electronic Town Meeting
Democrazia partecipativa	Bilancio Partecipativo	Democrazia digitale	P.R.G. partecipato
Democrazia associativa	Goal Oriented Project Planning	Piano Strategico	Partenariato Pubblico Privato
Democrazia contributiva	Patto di Collaborazione	Contratto di Fiume	Patto Complesso
Autogoverno	Ecovillaggio	Referendum autogestito	Occupazione e pungolo

■ Note al Capitolo 2.2

- BALDINI V. (2011), *La democrazia parlamentare e i miti della politica. L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica*, in «Astrid», pp. 11-13
- IL SOLE 24 ORE, *Democrazia liquida per i pirati*, https://st.ilssole24ore.com/art/tecnologie/2012-05-25/democrazia-liquida-pirati-183931.shtml?uuiid=Abel-mNiF&refresh_ce=1
- GOMETZ G. (2014), *Sulla «democrazia liquida». La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in «Statoechiense.it», p. 5
- BENEDIKTER T. (2014), *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITIS, Bolzano, pp. 90-117

- LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia [...]*, cit., p. 47
- VAN REYBROUCK D. (2015), *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano, p. 23
- MICHELOTTO P. (2008), *Democrazia dei cittadini. [...]*, cit., p. 65
- ROSSILLI I. (2014), *Autoproduzione alla romana. Abusivismo, beni comuni e autorganizzazione culturale*, tesi di Laurea Magistrale in Economia e gestione delle arti e delle attività culturali, Università Ca'Foscari Venezia, rel. Fabrizio Panozzo, pp. 37-48.
- POMATTO G., RAVAZZI S. (a cura di) (2019), *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, pp. 54-57
- LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia [...]*, cit., p. 78
- ETAG - EUROPEAN TECHNOLOGY ASSESSMENT GROUP (2018), *Le prospettive della democrazia digitale in Europa. Sintesi dello studio*, STOA - Unità Prospettiva Scientifica, Bruxelles., pp. 10-15
- MICHELOTTO P. (2008), *Democrazia dei cittadini. Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, Troll Libri, Vicenza, p. 83
- FUSCO GIRARD L., DE ROSA F., NOCCA F. (2014), *Verso il piano strategico di una città storica: Viterbo*, in «BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini», Università degli Studi di Napoli Federico II, Vol.14 n. 1, pp. 11-38
- TANESE A., DI FILIPPO E., RENNIE R. (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), pp. 15-24, 115-120.
- SENATO DELLA REPUBBLICA (2018), *I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato*, documento di analisi n.15 dell'Ufficio Valutazione Impatto
- BARATTI F., BARBANENTE A., MARZOCCA O. (2020) (a cura di), *La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario*, in «Scienze del Territorio - Rivista di studi territorialisti», n.8/2020, p. 122
- ARENA G. (2016), *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*
- OSSERVATORIO POLITICHE PARTECIPATIVE REGIONE UMBRIA, *Il patto di collaborazione*, http://www.oppumbria.it/opp/patto_di_collaborazione
- LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia [...]*, cit., p. 62
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2009), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, in «Quaderni della partecipazione», pp. 151-152

2.3 Tra deliberazione e negoziazione

Due forme di democrazia simili

È stato già anticipato nei capitoli precedenti che il concetto stesso di partecipazione si evolve a seconda del contesto sociale e storico in cui l'esperienza va a collocarsi. In questo capitolo approfondiremo la relazione tra la democrazia partecipativa e quella deliberativa, con particolare attenzione rivolta alla prima.

Pratiche diversificate

Abbiamo già individuato tra le due alcune sostanziali differenze, tra cui le pratiche a cui fanno riferimento: la democrazia deliberativa infatti ricorre più volentieri ad una discussione, la democrazia partecipativa più spesso ad una negoziazione.

La negoziazione

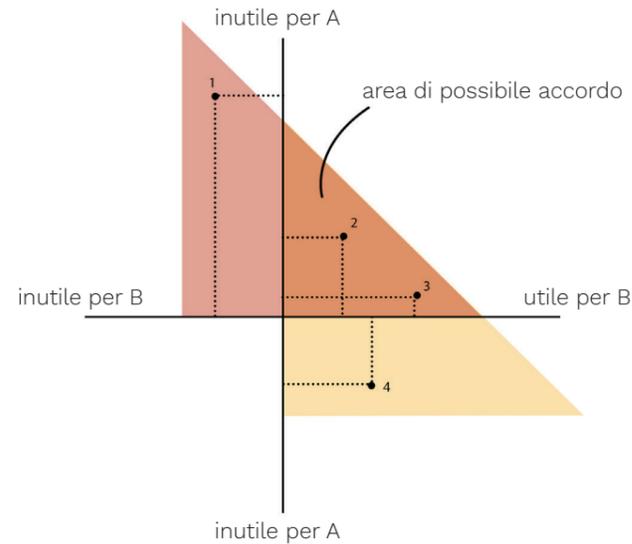
Sulla negoziazione bisogna aprire una piccola parentesi per chiarire il concetto, poiché affermare che «partecipare equivale a negoziare» è non solo riduttivo, ma anche errato. Innanzitutto va specificato cosa intendiamo per negoziazione, essa è la pratica tramite cui «attori con posizioni contrastanti cercano di trovare una soluzione comune che soddisfi, almeno in parte, le esigenze di ciascuno».¹ Per fare ciò esistono due diversi procedimenti per arrivare ad un accordo:

- Negoziazione distributiva;
- Negoziazione integrativa.

Distributiva

Solitamente associamo il generico concetto di negoziazione alla prima, che viene utilizzata molto frequentemente, come ad esempio nelle contrattazioni economiche per l'acquisto di beni. In questa casistica, entrambe le parti hanno un obiettivo massimo, che rappresenta la posizione di partenza, ed un obiettivo minimo,

FIG. 02.3.1 ▶
 Negoziazione distributiva.
 Fonte: Grandoni 1999

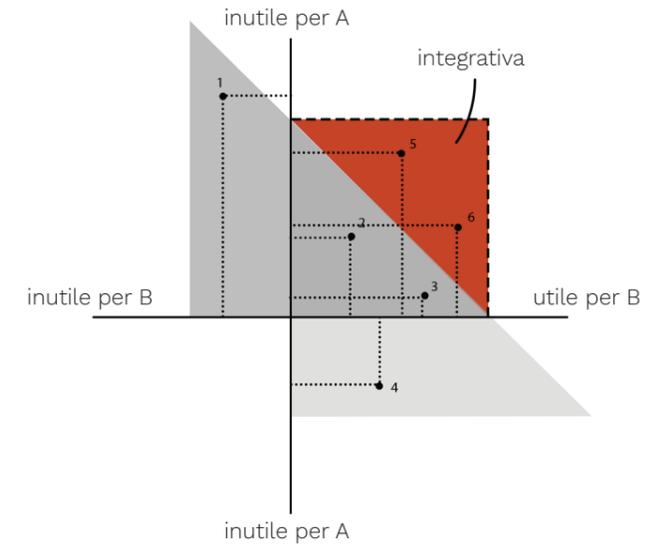


posizione oltre la quale non sono più disposti ad accettare un accordo. Lo spazio tra obiettivo minimo e massimo del soggetto A corrisponde all'«area di negoziazione» di tale soggetto. Lo spazio di sovrapposizione tra le due aree di negoziazione dei soggetti A e B è detta «area di possibile accordo».² Il risultato atteso è un compromesso, che andrà a collocarsi all'interno di quest'area, dove necessariamente per ogni posizione guadagnata da un soggetto, ci sarà una perdita di egual misura dell'altro soggetto. Data questa sua componente di vittoria/sconfitta, la forma di negoziazione è necessariamente conflittuale.

Integrativa

Al contrario, la negoziazione integrativa ha una forma più orientata alla cooperazione, dove entrambi i soggetti si impegnano a trovare una soluzione reciprocamente vantaggiosa. Ci allontaniamo dalle logiche di vittoria/sconfitta e ci orientiamo piuttosto a quelle di vittoria/vittoria: il risultato atteso non è più un compromesso dove necessariamente uno dei soggetti rinuncia a qualcosa, ma si ottiene un risultato migliorativo per entrambi le parti. In questo caso non vengono prese in considerazioni solo le richieste dell'altra parte ma valutati anche i corrispettivi *interessi*, aprendo a soluzioni nuove e creative e creando quindi un *valore* aggiuntivo. Ovviamente per far

FIG. 02.3.2 ▶
 Negoziazione integrativa.
 Fonte: Grandoni 1999



ciò c'è bisogno di una maggiore sensibilità ed impegno, nonché un significativo impiego di risorse, che si riflettono sulle tempistiche: questo tipo di procedure hanno tempi decisamente più dilatati rispetto alla negoziazione distributiva. Inoltre, data la complessità del percorso negoziale, alle volte risulta necessario ricorrere a figure mediatrici, che supportano le due parti nel raggiungimento dell'accordo.³ Alla luce di questa distinzione, possiamo dire che la partecipazione viene associata a questo secondo concetto di negoziazione, volto alla collaborazione, che corrisponde una fase, fondamentale ed imprescindibile, di questa forma democratica.

Due forme di compromesso

Quindi, se la democrazia partecipativa prevede, dopo un confronto, di giungere ad un punto che sia un compromesso tra argomenti non del tutto conciliabili, con il rischio di un'eventuale parziale sconfitta da ambo le parti, la democrazia deliberativa preferisce una discussione che permetta a tutte le parti di esprimersi per giungere, in seguito ad un'acquisizione di nuove nozioni ed una successiva modifica della propria posizione, ad un punto che sia comune. Questo punto mira ad essere la soluzione al problema che ci si pone, tuttavia tale risultato non è quasi mai ottenuto, tuttavia può quantomeno portare ad un comune accordo sulla gestione del

Le caratteristiche della deliberazione: virtù...

problema o su aspetti secondari connessi ad esso.⁴

Si sceglie di ricorrere alla deliberazione poiché possiede delle caratteristiche estremamente positive, definite «virtù»:⁵

- Virtù di governo;
- Virtù cognitiva;
- Virtù civica.

Per virtù di governo si intende la capacità della deliberazione di rendere le decisioni più legittime, efficaci e stabili, perché basate su raziocinio e argomentazioni. Con virtù cognitiva si vuole indicare la capacità della deliberazione di rendere tali decisioni anche di migliore qualità, poiché stimola la ricerca di soluzioni innovative ed incentiva l'apprendimento. Infine, con virtù civica si descrive l'abilità di favorire dialogo, riflessione e fiducia, rendendo i cittadini stessi più consapevoli e virtuosi.

...Forme...

Come nel caso della negoziazione, anche qui possiamo fare una distinzione tra due diverse forme, questa volta basata sugli obiettivi inseguiti:

- Deliberazione non strategica;
- Deliberazione strategica.

Nel primo caso, si ha una visione più morale della pratica, dove il fine ultimo è raggiungere un accordo su temi di interesse collettivo.⁶Nel secondo, al contrario, l'obiettivo perseguito dal singolo è la realizzazione delle proprie esigenze e tale obiettivo può essere raggiunto tramite compromessi, volti a trovare una soluzione che soddisfi gli interessi degli altri ed i propri. Questa forma è altresì detta negoziale⁷ e può risultare problematica qualora si verificassero fenomeni di manipolazione, ossia quando figure con migliori abilità argomentative cercassero di veicolare le altrui preferenze.

E limiti

Questo rappresenta un grosso limite della deliberazione, che tuttavia non è il solo: per affrontare la discussione è indispensabile una conoscenza approfondita della tematica e quindi avere a disposizione un numero significativo di informazioni in merito, di

conseguenza, oltre ai limiti dovuti al reperimento di queste risorse, chi è più dotato di una vasta cultura tanto più è avvantaggiato in questa pratica, rendendola poco confacente a chi al contrario non la possiede.⁸ A questi si aggiunge anche la difficoltà sostanziale di raggiungere tutte le persone coinvolgibili nel processo, ipotesi di partenza della democrazia deliberativa. È possibile infatti che questo problema diventi una strategia per veicolare il percorso, non includendo intenzionalmente determinate figure che potrebbero contestare specifiche scelte od argomentazioni, facendo quindi venir meno gli ideali deliberativi e rendendo quindi i suoi spazi poco determinanti.⁹

Il coinvolgimento

Abbiamo già visto che, anche per la democrazia partecipativa, risulta essere una problematica proprio il bacino di attori coinvolti: anche se entrambe le forme ambiscono a coinvolgere la collettività intera, solo la parte di popolazione interessata partecipa a queste forme di democrazia, fermandosi ad una percentuale molto ridotta rispetto a quella attesa.

I metodi

Si ricorre solitamente a tre metodi per raggiungere una maggiore inclusività: quello chiamato «metodo della porta aperta», ovvero con l'apertura dello spazio partecipativo a tutti gli interessati, con il rischio ovviamente di coinvolgere sempre una parte ristretta e soprattutto poco variegata della popolazione (*autoselezione*); il «metodo del microcosmo», che vuole selezionare un gruppo di cittadini che possano essere rappresentativi della società nella sua interezza: ciò può avvenire tramite una scelta casuale dei candidati (*selezione casuale*), oppure con l'aiuto di un ente terzo che vada a individuare in maniera disinteressata i soggetti (*selezione mirata*) con però il pericolo di manipolazioni o di imparzialità; ultimi i «metodi misti», che cercano di ovviare ai limiti dei singoli metodi.¹⁰

Una forma consultoria

Per la democrazia partecipativa, oltre alla scarsità di figure coinvolte, il processo, per come è strutturato, ambisce a portare a grandi trasformazioni in ambito decisionale ma finisce molto spesso a configurarsi come una forma di consultazione «avanzata»,

in cui l'amministrazione recepisce le necessità e le difficoltà della società ma poi declina la risposta secondo le proprie esigenze (disponibilità di risorse economiche e fisiche), e quindi, seppur l'intenzionalità sia un coinvolgimento attivo della popolazione, di fatto la cittadinanza non ha pieni poteri decisionali. Si tratta di un problema legato al diverso livello di «potere contrattuale» di cui le due figure dispongono: è l'amministrazione che detiene la fetta maggiore e, di conseguenza, la sua posizione è determinante nel risultato del processo.

Influenzamento delle opinioni

Inoltre, per la sua struttura meno rigorosa rispetto a quella deliberativa, vi possono essere una tendenza a far confluire le opinioni in quelle considerate più autorevoli (*polarizzazione*), ed una ad apprendere esclusivamente le nozioni coerenti o comunque a supporto di quelle di cui il soggetto già dispone (*conformismo*).¹¹ Questi due aspetti, che portano ad un'aggregazione delle proposte e che quindi velocizzano concretamente la conclusione del processo, minano il potere del singolo individuo, non in termini decisionali quanto di contributo ed arricchimento personale, avvicinando la pratica a forme di democrazia rappresentativa.

Combinazione delle due forme democratiche

Per ovviare ai problemi delle singole pratiche si è cercato di combinarle assieme ed infatti, passando dall'aspetto strettamente concettuale alla complessità dei processi reali, diventa più difficile tracciare una chiara linea di separazione tra le due forme di democrazia, e quindi è più complesso individuare un rapporto biunivoco tra pratiche e strumenti. Se ci è possibile delineare quali strumenti inclusivi si riferiscano maggiormente alla deliberazione, è quasi impossibile far risalire alla democrazia partecipativa degli strumenti avulsi da altre classificazioni: questo perché stiamo trattando strumenti più complessi, che si sviluppano su più fasi e che mirano ad ottenere un diverso livello di coinvolgimento, non limitato alla fase decisionale.¹²

L'agency del cittadino

Questa estensione di potere dei cittadini può identificarsi con il concetto di *agency*, descritto come lo spazio d'azione in cui la

scelta del singolo può manifestarsi. Essa è una componente fondamentale, assieme alla volontà di intervenire, per poter parlare di partecipazione: senza *agency* non ci sarebbe autonomia decisionale, senza volontà d'azione ci si sposterebbe in ambito paragonabile a quello lavorativo.¹³ I due elementi vanno di pari passo nella definizione del grado di partecipazione, che può essere minimo, ossia alla stregua di una cooperazione, o più elevato, dove il contributo può essere limitato all'ambito decisionale o riguardare anche l'intera sfera a cui la decisione si va ad applicare.¹⁴ Quando parlavamo dei rischi della partecipazione

Empowerment

A queste considerazioni si collega il concetto di *empowerment*, che traduciamo con i termini «capacitazione» o «potenziamento delle capacità»: la cittadinanza, presa come gruppo nella sua complessità o come singoli individui, diventa non solo più conscia e competente ma anche più capace a dare un contributo e quindi di influire.¹⁵ In altre parole l'*empowerment* è un obiettivo che la partecipazione si pone, poiché mira a rendere la popolazione più autonoma ed autorevole e, perciò, richiede uno sforzo maggiore rispetto a quello che è richiesto alla sola deliberazione, che si ferma esclusivamente alla componente conoscitiva e riflessiva. Come per l'*agency*, anche per l'*empowerment* si possono raggiungere dei risultati che sono scarsi o più soddisfacenti, generalmente con gli strumenti della democrazia partecipativa si può ambire a conseguire dei livelli di *empowerment* medio-alti, anche se tutt'ora gli strumenti che ci garantiscono il più alto grado di capacitazione si riferiscono alla democrazia collaborativa.

Nei prossimi capitoli approfondiremo gli strumenti che afferiscono a queste due forme democratiche, nel frattempo portiamo come esempio principale di questa commistione di pratiche il bilancio partecipativo (o «partecipato» che dir si voglia, anche se questa aggettivazione si rivolge principalmente alla sfera consultiva)¹⁶, che si distingue dagli altri strumenti per la sua natura più strutturata.

■ Note al Capitolo 2.3

- 1 BOBBIO L. (2017), *Le politiche pubbliche: [...]*, cit., p. 124
- 2 Ivi, p. 125
- 3 Ivi, p. 127
- 4 Ivi, p. 129
- 5 PELLIZZONI, L. (2006), «Decidiamo insieme!» *Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica*, in «Quaderni di sociologia», L. 41, p. 96
- 6 PELLIZZONI L. (2008), *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in «Partecipazione e conflitto», Franco Angeli Editore, p. 102
- 7 Ivi, pp. 103-104
- 8 BOBBIO L. (2017), *Le politiche pubbliche: [...]*, cit., p. 130
- 9 POMATTO G., RAVAZZI S. (a cura di) (2019), *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, p. 13
- 10 BOBBIO L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e Diritto», fascicolo 4, pp. 5-8
- 11 POMATTO G. (2019), *Partecipare alle scelte pubbliche. [...]*, p. 11
- 12 BOBBIO L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa [...]*, cit., p. 9
- 13 PELLIZZONI L. (2008), *Politiche pubbliche [...]*, cit., p. 100
- 14 Ibidem
- 15 CIAFFI D., MELA A. (2013), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci editore, Roma, p. 65
- 16 LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia [...]*, cit., p. 12

2.4 Sussidiarietà e beni comuni

La partecipazione, questa volta considerata nella sua accezione di condivisione, ha bisogno di un'ulteriore cornice a cui fare riferimento per comprendere tutte le sfaccettature del suo strumento, ossia il patto di collaborazione.

Dibattito sui beni comuni

Vorrei aprire questo capitolo con una riflessione emersa durante *webinar* collegato alle attività del Servizio Civile Universale che ho seguito recentemente. Il tema era la cittadinanza attiva e si poneva un quesito sulla gestione dei beni comuni: ai partecipanti è stato chiesto, davanti a due frasi posizionate alle estremità di una linea, di prendere una posizione su questa linea a seconda dell'affinità di pensiero rispetto all'una o all'altra frase. Le frasi in questione erano:

- *«Spetta ai cittadini prendersi cura dei beni comuni, non solo non danneggiandoli, ma occupandosene in prima persona»;*
- *«Spetta allo Stato occuparsi dei beni comuni, senza chiedere ulteriore impegno al cittadino, che già compie il suo dovere pagando le tasse».*

Un affare di cittadini e stato

La maggior parte delle posizioni si è concentrata nella parte centrale o si è più orientata verso la prima affermazione, riconoscendo il grande potere della cittadinanza nella gestione di questi beni. Nel dibattito seguente è stato evidenziato però che il cittadino non deve e non può sostituirsi del tutto all'amministrazione, che ha la sua parte di responsabilità nel concedere i giusti strumenti ai singoli cittadini. Nessuno tra i presenti si è sentito di sostenere la totale autonomia e responsabilità dei primi o del secondo, ma

anzi è emerso il bisogno di una sinergia di azioni che coinvolga unitamente entrambe i soggetti, pensiero condiviso dalla totalità dei partecipanti.

Modifica costituzionale

Senza entrare nel merito del diritto amministrativo, con la modifica all'articolo 118 della Costituzione e, quindi, con l'aggiunta della nozione di apporto sussidiario, si cerca di raggiungere questa sinergia proponendo un nuovo modello di amministrazione, diametralmente opposto alla classica visione di amministratori ed amministrati visti come due poli inconciliabili, ma che piuttosto li vede come due collaboratori, con una divisione equa di risorse e responsabilità.

La sussidiarietà

La sussidiarietà, che si divide in *verticale* e *orizzontale*, viene definita come «*principio e criterio di ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative all'interno dell'ordinamento giuridico*»¹ in cui l'intromissione di una figura esterna avviene al solo scopo di supporto. Con *verticale* si va a descrivere i rapporti tra le diverse istituzioni (nazionali e sovranazionali), dove l'intervento di un organo superiore è necessario solo nel caso in cui quello inferiore non sia in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato. Con *orizzontale* invece si delineano i rapporti tra istituzioni e libertà, dove l'intervento delle prime è puramente di «*programmazione, coordinamento ed eventualmente di gestione*», lasciando in maniera diretta ai privati la cura dei bisogni collettivi.² In questa seconda declinazione, la sussidiarietà è un principio che vuole garantire la libera autonomia e stimolarla, lasciando spazio a modalità nuove di democrazia e di esercizio della sovranità. Anche se il concetto di sussidiarietà non è una novità, anzi ha origini legate alla tradizione cristiana,³ con la modifica costituzionale di inizio millennio è stata dato nuovo respiro a questa concezione, che ha trasformato i rapporti tra pubblico e privato in un'ottica di solidarietà.⁴

La carta della sussidiarietà

Il Labsus propone già nel 2004 una «Carta della sussidiarietà»,⁵ che su dieci punti ci fa comprendere la portata innovativa della modifica all'articolo 118, infatti il punto numero 8 di tale documento recita:

«*Le istituzioni devono applicare la sussidiarietà, riconoscendo nelle cittadine e nei cittadini i titolari di un diritto ad agire concretamente per la soluzione di problemi di interesse generale ed adeguando i propri ordinamenti allo scopo di agire insieme con esse e non solo per conto e in nome loro*». Quello che emerge da questo estratto è il nuovo rapporto che si va ad instaurare tra amministrazione ed amministrati, secondo una forma collaborativa, dove il cittadino non va a sostituirsi al funzionario pubblico. Per quanto riguarda la posizione rispetto le classiche forme democratiche, il chiarimento arriva da altri due punti, che descrivono questa nuova logica come un'integrazione alla partecipazione politica ed amministrativa (punto 1), ampliando quindi il contributo dei cittadini non solo ai processi decisionali ma anche alla cura dei beni comuni (punto 9).

Carta e beni comuni

Questi beni comuni, come abbiamo anticipato nel Capitolo 01.1, sono associati agli interessi diffusi riguardanti una collettività. Volendo dare una definizione di questi, essi sono «*beni materiali e immateriali, pubblici e privati, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona e all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva*».⁶ In altri termini, si può dire che investire energie e risorse nel loro arricchimento comporta un guadagno in egual misura per il singolo e per la comunità (punti 5 e 6 della Carta), di conseguenza devono essere, almeno in linea teorica, fruibili da tutti, e quindi stiamo parlando di *beni sociali*.⁷

La tragedia dei beni comuni

Si potrebbe dire che in ciò risiede una grande contraddizione che riguarda i beni comuni: essi infatti sono elementi finiti (in dimensione o in quantità), ed invece la società è composta da individui il cui numero continua a crescere in maniera costante, e quindi idealmente tali sono infiniti. Già nel 1968 l'ecologo Garrett Hardin ragionava su questi concetti e scriveva un saggio intitolato

«The Tragedy of the Commons» sulle problematiche insite nella gestione dei beni comuni. Secondo l'autore, in una società spinta dal massimo interesse personale, lasciare i beni ad una gestione «libera» porta inevitabilmente ad una perdita collettiva ed allo stesso tempo altre soluzioni, quali un'amministrazione pubblica con accesso limitato secondo parametri o una privatizzazione, sono discutibili in egual misura.⁸

Beni privati o pubblici?

Questo perché i beni comuni non fanno in realtà parte né dell'una né dell'altra categoria, o meglio, la loro gestione e l'ambito normativo a cui fanno riferimento sono diversi. Infatti, se parliamo di un bene privato, abbiamo chiaro in mente che si tratta di una proprietà, identifichiamo il proprietario con una figura (singola o un gruppo) e sappiamo di doverci muovere nel diritto privato, allo stesso modo parlando di un bene pubblico ci è chiaro che si tratta di un bene della collettività gestito dall'amministrazione e regolato dal diritto pubblico. Invece, per quanto riguarda i beni comuni, la loro classificazione e gestione risulta più problematica: non esisteva fino a poco tempo fa un *corpus* normativo a cui riferirsi se non nel binomio pubblico-privato.

Le caratteristiche di un bene

Nel mondo economico si fa riferimento a due caratteristiche per la definizione di un bene, legate alla sua fruibilità, ovvero l'escludibilità e la rivalità. Con *escludibilità* si intende la possibilità di limitare l'accesso al bene a persone che rispondano a determinati requisiti (economici solitamente, ma non solo), al contrario la *non-escludibilità* garantisce la fruizione del bene senza alcun tipo di restrizione, e quindi alla collettività. Invece con *rivalità* si descrive la situazione in cui l'utilizzo del bene da parte di qualcuno comporta

FIG. 02.3.1 ►

Relazioni tra gli attori delle politiche pubbliche. Rielaborazione personale. Fonte: Knoepfel 2011

	Escludibili	Non escludibili
Rivali	Beni privati cibo, vestiti, automobili	Beni comuni mare, bosco, carbone
Non rivali	Beni di club cinema, parchi privati	Beni pubblici aria, difesa nazionale

l'impossibilità (o la riduzione di possibilità) per qualcun'altro di poterne usufruire, con *non-rivalità* la situazione in cui il numero di usufruenti non è rilevante per il deterioramento o consumo del bene.

Beni privati

Un bene escludibile può essere rivale, come nel caso dei beni privati. Questi beni si adattano alle logiche del mercato, poiché il possessore del bene può porre una soglia di escludibilità, sotto la quale non concede la fruizione del bene, ed inoltre non consente a più di un soggetto il godimento del bene nello stesso momento. Esempi potrebbero essere gli alimenti, gli indumenti o le automobili.

Beni di club

Un bene escludibile può essere, in alternativa, non-rivale, come i cosiddetti «beni di club». Una volta che si è entrati a far parte del gruppo, e quindi superata la soglia di escludibilità, ogni membro può godere degli stessi servizi. Possiamo fare l'esempio dei centri sportivi, dei musei, della televisione satellitare o dei parchi privati.

Beni pubblici

Al contrario, un bene può essere non-escludibile e non-rivale, come nel caso dei beni pubblici, che risultano essere essenziali per l'individuo e la società ma, siccome tutti devono poterne godere e senza che ciò determini un peggioramento delle condizioni del bene, si allontanano dalle logiche di mercato. Citiamo la sicurezza pubblica, la qualità dell'aria e la tutela dei beni artistici.

Beni comuni

Infine, un bene non-escludibile può anche essere rivale, condizione valida per i beni comuni.⁹ Secondo alcuni teorici, i beni comuni sono una sotto-categoria di beni pubblici e prendono l'appellativo di «impuri», poiché entrambi rivendicano la non-escludibilità. In realtà la rivalità sui beni comuni comporta che l'uso di questi beni da parte del singolo riduca la possibilità degli altri di poterne usufruire, e addirittura porta ad uno sfruttamento eccessivo dello stesso bene.¹⁰

Beni comuni e interesse individuale

Hardin vedeva la «tragedia» proprio nell'abuso di questi beni, nella libertà di gestione lasciata in mano ai cittadini. Questo timore può essere più che giustificato in un'epoca in cui regnano sovrani l'individualismo e l'auto-interessamento e dopo che sono state

smentite le teorie economiche che considerano il raggiungimento dell'interesse collettivo come un effetto consequenziale al raggiungimento dell'interesse personale.¹¹

La gestione dei beni comuni

Tuttavia il contributo della politologa Elinor Ostrom ha permesso di rivedere questi dubbi. Nel suo «*Governing the Commons*», l'autrice ci propone una differente lettura rispetto a quella di Garrett Hardin, infatti il problema non è la gestione dei cittadini, ma proprio l'assenza di una gestione. Come aveva già suggerito Garrett Hardin, sia proporre una privatizzazione che ricorrere ad una regolamentazione da parte di un ente pubblico, sono due alternative non risolutive. Con la prima si cerca una maggiore efficienza facendo rientrare i beni nelle classiche logiche del mercato, ma ciò non elimina la problematica tendenza del singolo a massimizzare i propri profitti. Con la seconda si tenta di superare tale ostacolo con un controllo forte e centrale, che tuttavia non è una garanzia alla conservazione delle risorse. Elinor Ostrom riconosce quattro parametri che sono indispensabili per il buon funzionamento dell'ente pubblico:

- Esattezza delle informazioni;
- Capacità di sorveglianza;
- Affidabilità delle sanzioni;
- Costi di amministrazione nulli.¹²

La presenza di tutti e quattro questi criteri non è auspicabile nella complessità della realtà, e necessariamente il risultato del governo centrale risulta compromesso.

Una strada alternativa

Nessuna di queste due soluzioni salva i beni comuni dalla loro tragedia, e perciò la politologa suggerisce di percorrere una terza via, quella dell'«*autogoverno*». In questo scenario i cittadini sono in grado sia di gestire le risorse che di seguire e far seguire le regole di gestione nella più totale autonomia.¹³

Norme condivise e fiducia

Secondo l'autrice, è possibile governare i beni comuni se si creano condizioni tali da frenare l'azione volta al solo bene personale attraverso norme condivise (modificabili ed adattabili alle specificità del contesto in cui si collocano le esperienze) e

reciproca fiducia.¹⁴

In Italia

In ambito italiano, Gregorio Arena è uno tra i primi ad aver portato sotto i riflettori la necessità di una nuova forma di amministrazione, e questo ancora prima della modifica all'articolo 118 della Costituzione. Ragionando sulle esperienze di coinvolgimento decisionale della cittadinanza, che nel 1997 erano ancora considerate esperimenti isolati, o vere e proprie anomalie nel fare amministrazione, nel suo saggio «Introduzione all'amministrazione condivisa», suggerisce che la pluralità da cui è composta la nostra società può (e deve) diventare una risorsa per le esigenze individuali e collettive e non deve essere più considerata esclusivamente un ostacolo al loro perseguimento.¹⁵

L'amministrazione condivisa

L'amministrazione deve mettere in campo le sue competenze e i suoi strumenti in maniera mirata per far in modo tale che queste risorse possano essere sfruttate dalla comunità superando i classici modelli di amministrazione *autorità-libertà*, dove lo strumento di intervento è l'esercizio di potere, e *funzione-interesse*, dove lo strumento di intervento è l'erogazione di un servizio.¹⁶ Secondo Arena infatti si deve sviluppare un nuovo modello, l'*amministrazione condivisa*, che, basandosi sulla collaborazione, sia capace di incanalare le capacità dei cittadini in un circolo virtuoso, dove si va a sopperire la mancanza di risorse della stessa amministrazione e dove si arricchiscono i cittadini, che da un lato si dotano di nuove competenze l'un l'altro e dall'altro valorizzano se stessi.

Fine e principi dell'amministrazione condivisa

Il fine ultimo dell'amministrazione è proprio l'accrescimento individuale e la piena realizzazione della persona, in altri termini l'affermazione dei principi su cui si basa la Costituzione italiana. Nello specifico i principi su cui l'amministrazione condivisa insiste in maniera significativa sono:

- Uguaglianza sostanziale,
- Autonomia relazionale;
- Responsabilità.

Uguaglianza

Il primo principio, che si differenzia dall'uguaglianza formale,

riconosce la diversità che contraddistingue i singoli individui e che risulta essere il loro punto di partenza: l'amministrazione deve rendere capace ciascun cittadino di realizzarsi, integrando le risorse in maniera mirata e diversificata. Questo principio è richiamato dall'articolo 3 della Costituzione.

Autonomia relazionale

Il secondo descrive la necessità di strutturare i rapporti con una significativa dose di autonomia, che permette di costruire connessioni secondo uno schema a rete, dotato di più centri dotati autonomi, che si relazionano tra loro in maniera paritaria, con dinamicità e secondo diverse direzioni. Essendo ogni polo autonomo non si rischia di cadere nella confusione della determinazione del ruolo, che risulta essere chiara e definita per ognuno di questi. Quando ci riferiamo a questo principio il richiamo è l'articolo 5 dello stesso documento costituzionale.

Responsabilità

Il terzo va di pari passo con il secondo, poiché assumersi delle responsabilità sottende una certa autonomia nella proposta e attuazione di determinate scelte. La responsabilità non ha un richiamo diretto ad un unico articolo della Costituzione, ma è richiamato in diversi di questi (come ad esempio l'art. 27-28-90-95).¹⁷

L'interesse collettivo

Seppur il raggiungimento dell'interesse collettivo non sia necessariamente una conseguenza diretta di quello individuale, per il Presidente del Labsus i due concetti possono coincidere, ma solo se sia cittadinanza che amministrazione stabiliscono in maniera completamente autonoma «di assumersi una parte di responsabilità per la soluzione con mezzi alternativi a quelli tradizionali di un problema che non può essere risolto altrimenti»,¹⁸ basando il loro rapporto su fiducia e rispetto dell'autonomia.

Cooperazione

Come già anticipato, queste riflessioni hanno anticipato di quasi 15 anni il tema della collaborazione tra cittadini e amministrazione. Infatti, seppur di fatto siano presenti individualismo ed auto-interessamento nella nostra società, bisogna riconoscere che esiste nelle persone una propensione alla cooperazione, a cui

non sono ancora stati associati dei modelli economici descrittivi del fenomeno, ma che non può essere ignorata, soprattutto nella gestione di risorse come i beni comuni.¹⁹

Beni che uniscono

In altre parole, i beni comuni sono quelle risorse di cui tutti devono prendersi cura, non il solo Stato, non il club o il privato, ma la collettività. In quest'ottica, i beni comuni hanno un potere unificante, e diventano beni in condivisione²⁰ tra cittadini che si attivano «per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva».²¹

Esempi di beni comuni

Prima però che i cittadini se ne prendano cura, è doveroso domandarsi di cosa devono prendersi cura. Infatti finora abbiamo detto *cosa* sono i beni comuni, ma non *quali* sono. Effettivamente, come abbiamo già detto, possono essere spesso confusi con i beni pubblici. Portando degli esempi, possono essere beni comuni: il territorio, l'ambiente, l'acqua, l'aria, la fiducia nei rapporti sociali, la legalità, i diritti dell'uomo, la salute, l'istruzione, i beni culturali, la regolazione del mercato, le infrastrutture.²²

Beni che attivano

Ovviamente non sono gli unici, ma anzi rientra in questa categoria tutto ciò che viene riconosciuto come tale da individui e società, essi infatti sono «centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale, per la coesione sociale, per i processi di capacitazione individuale e collettiva».²³ In questo modo i cittadini si «attivano» due volte: una prima volta nella loro individuazione, ed una seconda per la loro conservazione e manutenzione,²⁴ attraverso la sottoscrizione di un patto di collaborazione.

Questa fetta della società è anche detta «cittadinanza attiva» e a lei è dedicato il prossimo capitolo.

■ Note al Capitolo 2.4

- 1 ENCICLOPEDIA TRECCANI, *Definizione di sussidiarietà*, https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarieta_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/
- 2 Ibidem
- 3 GIORDANO F.M. (2016), *Conoscere le radici della sussidiarietà orizzontale per costruire una società relazionale e sussidiaria*, <https://www.labsus.org/2016/10/conoscere-le-radici-della-sussidiarieta-orizzontale-per-costruire-una-societa-relazionale-e-sussidiaria/>
- 4 FERRONI M.V. (2017), *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in «Nomos», n.3, p. 6
- 5 REDAZIONE LABSUS (2004), *La carta della sussidiarietà*, <https://www.labsus.org/la-carta-della-sussidiarieta/>
- 6 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa: Regolamento*, art. 2 lett. A
- 7 ARENA G., IAIONE C. (a cura di) (2012), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci editore, Roma, p. 18
- 8 HARDIN G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, in «Science», vol.162 n. 3859, pp. 1247
- 9 ARENA G. (2012), *L'Italia dei beni comuni*, cit., pp. 56-58
- 10 TAVERNA E. (2012), *La riscoperta dei beni comuni: percorsi di riflessione per un rinnovamento democratico*, tesi di Laurea in Scienze dello Sviluppo e della Cooperazione Internazionale, Università La Sapienza di Roma, rel. Giovanni Ruocco, pp. 20-21
- 11 OSTROM E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, p. 2
- 12 Ivi, pp. 3-4
- 13 TAVERNA E. (2012), *La riscoperta dei beni comuni [...]*, cit., p. 58
- 14 Ivi, p. 73
- 15 ARENA G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», v. CXVII-CXVIII, pp. 22-26
- 16 Ivi, p. 31
- 17 Ivi, p. 49
- 18 Ivi, p. 54
- 19 ARENA G. (2012), *L'Italia dei beni comuni*, cit., p. 13
- 20 Ivi, p. 17
- 21 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, p. 19
- 22 ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari, p. IX
- 23 DONOLO C. (2010), *I beni comuni presi sul serio. Sussidiarietà e beni comuni*, p. 15
- 24 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, p. 19

2.5 I protagonisti della partecipazione

Come abbiamo anticipato, questa sezione è dedicata alla cittadinanza attiva, ma non solo: questo capitolo è incentrato su tutte le figure che mettono a disposizione delle risorse per la realizzazione di progetti partecipativi. Riconoscere gli individui coinvolti in questi progetti è importante per il processo stesso, poiché questi lo influenzano, ne determinano l'esito e, non ultimo, ne legittimano il suo risultato.¹

Tipologie e numeri diversi

Abbiamo visto precedentemente che a diverse forme di democrazia fanno riferimento una diversa tipologia e un diverso numero di individui coinvolti, che sono il cuore di questi processi, senza i quali non si potrebbe parlare di partecipazione.

Associazioni e *stakeholders*

Nei progetti partecipativi portati avanti dalle amministrazioni generalmente i cittadini si presentano in gruppi, come organizzazioni, associazioni, agenzie funzionali (consorzi, aziende sanitarie, camere di commercio, ecc.), categorie di settore (giornalisti, avvocati, architetti, commercianti e così via), soggetti economici ed il cosiddetto «terzo settore», il *no-profit*. L'insieme di questi raggruppamenti può essere descritto con il termine «*stakeholders*», che va ad indicare tutti coloro che sono coinvolti in maniera attiva in un'iniziativa e che sono capaci di influenzare (e a loro volta sono influenzati) dal risultato della stessa.²

Risorse economiche

Va segnalato che i gruppi di interesse detengono generalmente un alto grado di influenza perché dotati di risorse economiche e mediatiche non indifferenti e, per questo, spesso vengono

Definizioni di capitale sociale

consultati anche in contesti in cui il loro contributo non sarebbe strettamente necessario lasciar loro spazio. Essi sono cosa ben diversa dalle associazioni sociali, che determinano la ricchezza del «*capitale sociale*» di cui dispone la comunità. Per il sociologo James Samuel Coleman esso è «*una varietà di diverse entità che hanno due caratteristiche in comune: consistono tutte di alcuni aspetti della struttura sociale e agevolano determinate azioni degli individui che si trovano dentro la struttura*».³ Per il politologo Robert D. Putnam invece, con questa locuzione si intende «*la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo*».⁴ Ciò che emerge in entrambe le definizioni è la natura relazionale di questa tipologia di capitale e l'apporto positivo nell'interazione sociale volta al raggiungimento di un fine.

Tre dimensioni

Si può dire che il capitale sociale ha tre dimensioni, fortemente interdipendenti:

- Dimensione *strutturale*, che descrive le modalità relazionali generali tra individui (gerarchiche/orizzontali, forti/deboli, formali/informali);
- Dimensione *cognitiva-percettiva*, ossia gli elementi che permettono di raggiungere un'immagine condivisa tra individui che appartengono ad una stessa società (cultura, valori e senso di responsabilità condivisa);
- Dimensione *normativa-formale*, che chiarisce le norme che stimolano relazioni collaborative (fiducia, reciprocità, solidarietà).⁵

Il capitale sociale è quindi, secondo alcuni, il risultato della seguente combinazione di queste tre dinamiche.⁶

Relazioni sociali ➤ Visione condivisa ➤ Fiducia ➤ Sviluppo

In realtà le tre dimensioni si condizionano reciprocamente e mutualmente, rendendo questa lettura poco rappresentativa delle

reali dinamiche di costruzione del capitale sociale.

La quarta dimensione

Si può inoltre aggiungere un quarta dimensione che incide sulla determinazione delle altre tre, risultato della lettura di Putnam e legata all'importanza delle tradizioni civiche di un contesto sociale:

- Dimensione *storica*, che vede il capitale sociale come diretta conseguenza dell'evoluzione storica di una realtà.

La presenza di un elevato associazionismo sul territorio è quindi risultato di una lunga e proficua tradizione civica nel passato, sinonimo di un maggior numero di cittadini potenzialmente attivi nel presente e indice di una prosperità sociale futura.

Piattaforma culturale

In quest'ottica l'associazionismo funge da «*piattaforma culturale*» per sviluppare nuove e sempre più salde cooperazioni nel futuro, nelle forme di un circolo virtuoso.

La dimensione temporale

Questo è un apporto che Putnam individua come significativo allo sviluppo di una società, anche se vincolante per le realtà non già dotate di questa ricchezza. Per loro il politologo individua la necessità di una riforma istituzionale e suggerisce pazienza per la lettura dei risultati, visibili esclusivamente in tempi lunghi.

Impegno civico

La certezza di una continua e rinnovata presenza associativa non è l'unico risultato positivo delle reti di impegno civico, la cui presenza stimola l'adozione di comportamenti che sono accettati in maniera condivisa e reciproca e condanna quelli che non si adeguano alle forme riconosciute. Inoltre facilita la diffusione di informazioni sulla credibilità delle persone coinvolte, incoraggiando la fiducia verso il prossimo.⁷

Reciprocità e rispetto

Possiamo dire che reciprocità e rispetto sono due tra gli elementi molto importanti per le relazioni interpersonali, a cui si aggiunge la fiducia che ricopre un ruolo cruciale nella determinazione di un terreno fertile allo sviluppo di attività partecipative. Essa è una risorsa che può essere distinta in fiducia *personale* e *verso sistemi simbolici*: la prima abbraccia le relazioni prolungate tra persone nella sfera privata, la seconda invece riguarda il confronto con «*strutture sovraindividuali*», come la pubblica amministrazione.⁸

La fiducia

Il sociologo tedesco Niklas Luhmann individua delle condizioni indispensabili allo sviluppo della fiducia: una certa dose di conoscenza e dimestichezza nei confronti di un altro individuo; la certezza di momenti di incontro; presenza di strutture sociali condivise; riconoscibilità delle motivazioni che spingono all'azione; assunzione di responsabilità sulle azioni.⁹ In altri termini la fiducia si basa sulle conoscenze pregresse e sulle garanzie per le azioni nel futuro.

Cittadinanza organizzata e non organizzata

Concludendo, possiamo dire che questa parte di soggetti coinvolti nella partecipazione è una porzione molto variegata, che può avere obiettivi eterogenei e gradi d'influenza diversificati, definibile «*cittadinanza organizzata*». A questi si aggiunge quella «*non organizzata*», i cittadini che da singoli individui prendono parte a iniziative partecipative. La nostra società è infatti caratterizzata da una grande frammentazione sociale, che rende più complessa l'identificazione stessa di gruppi.¹⁰

Il senso civico

Parliamo quindi di quella fetta di popolazione non aggregata e che, nello specifico, ha a cuore gli interessi collettivi ed è disponibile di curarsi beni comuni: essa prende il nome di cittadinanza attiva. I cittadini si rapportano come pari basandosi su rispetto e fiducia, in uno spazio dove viene permesso loro di attivarsi.¹¹ Si basano su senso civico, inteso come «*l'insieme di comportamenti e atteggiamenti che attengono al rispetto degli altri e delle regole di vita in una comunità*»,¹² in altri termini proprio quando l'interesse personale si va a sovrapporre a quello di una collettività.¹³ Come c'è già stato modo di vedere, i cittadini attivi hanno possibilità di muoversi e agire negli spazi garantiti dalla sussidiarietà costituzionale.

Il confronto e i facilitatori

Nei processi partecipativi inclusivi, ad un maggiore numero di soggetti coinvolti corrisponde necessariamente una moltitudine di capacità, idee, sensazioni e opinioni, che realisticamente saranno antitetiche. Il confronto tra posizioni divergenti è una parte imprescindibile di questi processi ed affinché esso sia costruttivo,

volto al raggiungimento di una soluzione che possa mettere d'accordo i diversi protagonisti, si ricorre spesso a mediatori, o facilitatori. Questa figura ha il compito di condurre il processo partecipativo, affiancare i promotori delle attività e supportare i soggetti coinvolti, mediando nei conflitti in maniera costruttiva.

L'amministrazione

Non va infine dimenticato il ruolo della macchina amministrativa. Nei processi partecipativi essa svolge un compito determinante, poiché riconoscendo i cittadini come portatori di necessità e capacità,¹⁴ non si limita a far nascere questi processi partecipativi ma a lei spetta il compito di creare un terreno che sia fertile per far crescere, riprodurre e anche esportare queste esperienze. In questo modo si genereranno dei risultati che possono essere diretti, come una decisione rispetto al problema posto o la realizzazione di una determinata soluzione, e indiretti, come l'arricchimento a livello personale dei soggetti coinvolti.

La sua composizione

L'amministrazione è però a sua volta composta da una pluralità di figure, come riconosce Gregorio Arena, per la tipologia di compiti che svolgono. Possiamo infatti riconoscere al suo interno:

- Componente tecnica, composta a sua volta da numerosi uffici con diverse funzioni, che vanno dalla pianificazione del territorio alla gestione di infrastrutture;
- Componente amministrativa, che svolge la funzione di coordinamento tra le diverse aree tecniche;
- Componente politica.

Un doppio apporto

Questa struttura tripartita si ramifica a sua volta in altri livelli, che la rendono più specializzata nell'affrontare i problemi della quotidianità ma anche più complessa nella sua organizzazione. Come è stato anticipato, la presenza dell'amministrazione è una *condicio sine qua non* affinché la partecipazione, come la intendiamo in questo lavoro, possa realizzarsi. Soprattutto quando parliamo di amministrazione condivisa, il suo ruolo non è solo quello di gettare le basi per lo sviluppo di queste attività, ma le viene richiesto un contributo attivo, in modo tale che vengano sfruttate le risorse di

cui anche i suoi dipendenti sono dotati. In quest'ottica, si ha un doppio apporto dato dall'amministrazione in quanto istituzione, quindi dotata di autorevolezza e credibilità, e dall'insieme dei singoli dipendenti dotati di saperi particellari.¹⁵

■ Note al Capitolo 2.5

- 1 LEWANSKI R. (2016), *La Prossima Democrazia* [...], cit., p. 83
- 2 ENCICLOPEDIA TRECCANI, Definizione Stakeholder, <https://www.treccani.it/enciclopedia/stakeholder/>
- 3 COLEMAN J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, p. 302
- 4 PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., p. 196
- 5 LOPOLITO A., SISTO R. (2007), *Il Capitale Sociale come fattore di sviluppo locale. Aspetti teorici ed applicativi*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche», n. 7, pp. 8-11
- 6 Ivi, p. 13
- 7 PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., p. 204
- 8 BIANCHI L., LIANI S. (2017), *Fidarsi della fiducia? Uno studio sull'intensione del concetto*, in «Quaderni di Sociologia», n. 74, p. 1
- 9 LUHMANN N. (2002), *La fiducia*, Bologna, il Mulino, pp. 16 - 29
- 10 CIAFFI D. (2006), *La partecipazione* [...], cit., p. 40
- 11 PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., pp. 103-104
- 12 ISTAT, *Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana*, <https://www.istat.it/it/archivio/228659>
- 13 PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., p. 17
- 14 ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, cit., p. VII
- 15 Ivi, pp. 67-99

2.6 Un ventaglio di posizioni

Rifiuto e accettazione

I soggetti che abbiamo introdotto e descritto poc'anzi possono porsi in maniera diversificata rispetto la partecipazione, ossia in forme che possiamo riassumere e semplificare come un rifiuto o un'accettazione. Queste risposte agli stimoli partecipativi possono essere viste come due poli opposti con, in realtà, diverse sfaccettature: i sociologi Daniela Ciaffi e Alfredo Mela hanno tracciato nel 2009 una mappatura delle posizioni che descrive più in dettaglio i due atteggiamenti.

Il ventaglio

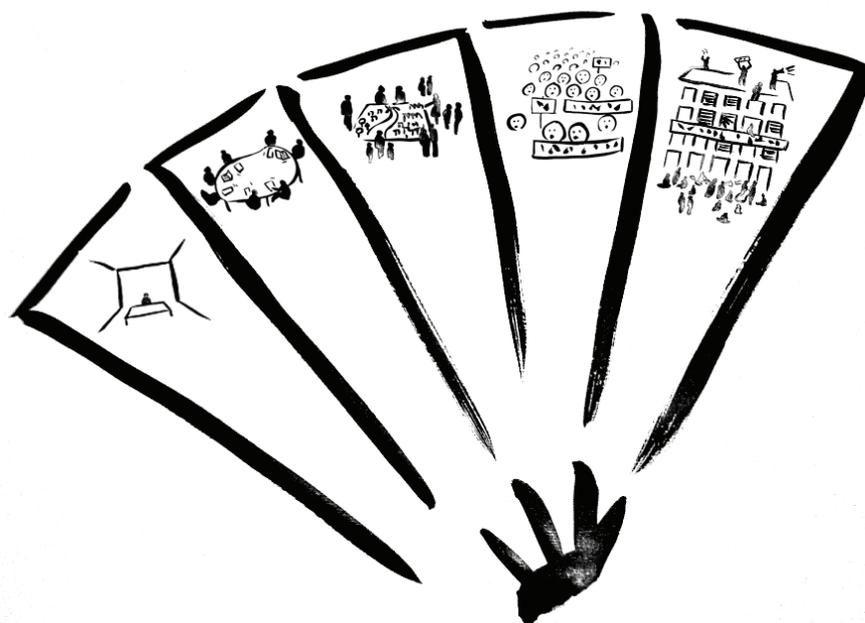
La mappa viene paragonata ad un ventaglio, dove posizionate agli antipodi troviamo due diverse forme di rifiuto, mentre i tasselli centrali descrivono tre diversi stadi di affermazione della partecipazione.

FIG. 2.6.01 ▶

Il ventaglio della partecipazione.

Fonte: Ciaffi, Mela 2009

Le posizioni: rifiuto della partecipazione espresso dalle concezioni elitarie (1); affermazione della partecipazione espressa dalle concezioni organicistiche (2); dalle concezioni pluralistiche ed inclusive (3); dalle concezioni conflittualistiche (4); rifiuto della partecipazione espresso dall'antagonismo radicale (5).



Le cinque posizioni

Leggendo l'immagine da sinistra a destra incontriamo:

- Rifiuto per concezioni elitarie;
- Accettazione per concezioni organicistiche;
- Accettazione per concezioni pluralistiche e inclusive;
- Accettazione per concezioni conflittualistiche;
- Rifiuto per antagonismo radicale.

Due forme di rifiuto

I due tipi di rifiuto si pongono in posizioni che sono opposte tra loro: nel primo caso si desidera mantenere il potere concentrato nella mano di pochi; nel secondo caso sono i piccoli gruppi che si rifiutano di partecipare. Nel rifiuto elitario, efficienza ed affidabilità sono le parole d'ordine, l'allargamento della cerchia di persone con potere decisionale porterebbe ad una maggiore complessità gestionale e, non essendo la popolazione dotata di competenze tecniche specifiche, il risultato sarebbe meno performante: solo a chi di competenza spetta il compito di decidere. Al contrario, nel rifiuto antagonista sono i gruppi a cercare l'auto-esclusione e negano un dialogo: si tratta generalmente di minoranze i cui interessi non sempre si sposano con quelli dei deterrenti del potere. In questo caso le parole d'ordine sono mancanza di fiducia e pungolato.

In ogni caso le posizioni di rifiuto alla partecipazione vanno di pari passo con quello al rinnovamento: si trattano di posizioni che si sentono minacciate dalle novità e impaurite dal non essere in grado di gestirle; sono conservatori dello *status quo*.

Accettazione

Nelle posizioni di accettazione troviamo tre varianti, che si differenziano a seconda della loro concezione di conflitto. Come anticipato, il conflitto è una componente fondamentale della partecipazione, che a seconda della sua negatività o positività, può portare a diversi livelli di accettazione della partecipazione.

1. Organicistica

L'accettazione organicistica è una posizione propria dei gruppi sociali già rappresentati e dotati di una significativa capacità di esercitare pressioni, che vedono nella partecipazione un modo per mantenere salda e rafforzare la coesione del sistema. In un certo senso anche questa categoria vuole mantenere lo *status quo* e il

conflitto è visto come una minaccia alla stabilità della società. In questa ottica l'apertura a pratiche partecipative è un metodo per limitare la rivalità che intralcia il funzionamento del sistema.

2. Conflittualistica

Dall'altro lato del ventaglio troviamo le posizioni conflittualistiche dove, al contrario delle precedenti, il conflitto non ha una valenza negativa ma anzi diventa un elemento indispensabile al sistema sociale. In queste posizioni troviamo principalmente figure di ideologia radicale che vogliono trasformare la società e ricorrono alla partecipazione perché consente il confronto e la negoziazione. I due sociologi riconoscono che, a questa categoria, sono assimilabili anche soggetti non estremisti, che possono essere divisi in due categorie, secondo le modalità delle attività partecipative:

- Attività interne;
- Attività esterne.

Le prime fanno riferimento a gruppi e spazi privati, che hanno come obiettivo il rafforzamento dell'identità collettiva, mentre le seconde ad una cerchia più allargata, che vuole invece ribaltare i rapporti di forza e quindi il grado di influenza.

3. Pluralistiche e inclusive

Al centro del ventaglio troviamo le posizioni pluralistiche e inclusive, che si differenziano dalle altre per un'accettazione dell'eterogeneità della società e per un bisogno di coinvolgimento di tutti i punti di vista. Il risultato è una forma di partecipazione in cui il conflitto (e quindi la negoziazione) è un mezzo per raggiungere un vantaggio condiviso tra tutti gli attori coinvolti. Per raggiungere una maggiore inclusione è necessaria una diversificazione delle pratiche di coinvolgimento, in cui i momenti fondamentali sono la consultazione, l'*empowerment*, la comunicazione e l'animazione, che verranno approfonditi nel prossimo capitolo.

Corrispondenza con le forme di democrazia

Queste cinque posizioni rispetto la partecipazione possono essere associate alle diverse forme di democrazia approfondite nel Capitolo 1.1, poiché rispecchiano distinti approcci alla dinamiche partecipative. Non ci è sempre possibile fare un'associazione lineare (uno a uno), data la complessità delle esperienze a cui si riferiscono.

Democrazia rappresentativa

La democrazia rappresentativa si va a posizionare nella prima delle cinque posizioni, ossia nel rifiuto per concezioni elitarie. In essa, seppur siano presenti delle forme di coinvolgimento della popolazione alla vita politica, il potere decisionale ricade quasi esclusivamente nelle mani nella rappresentanza politica che vede nell'allargamento della cerchia decisionale un verosimile rallentamento dei processi decisionali e attuativi.

Democrazia partecipativa e contributiva

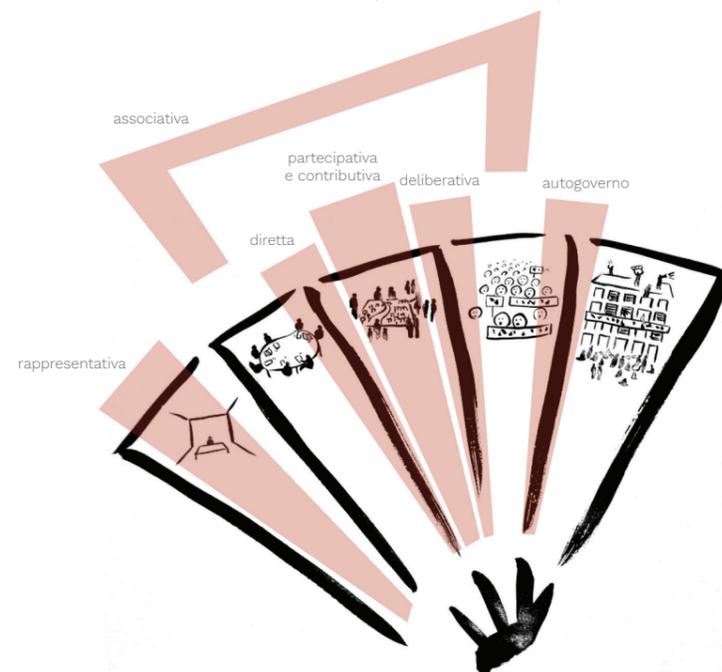
La massima forma di apertura alla partecipazione, dove si cerca di includere i più disparati raggruppamenti sociali, si verifica nelle forme di democrazia partecipativa e contributiva. Le due infatti si caratterizzano, oltre che per una struttura più complessa rispetto ad altre, per l'attenzione rivolta al coinvolgimento della popolazione non esclusivamente nella fase decisionale, ma che permetta *empowerment* degli stessi cittadini coinvolti.

Democrazia diretta

Per altre forme democratiche non è così scontata la collocazione e, anzi, è più realistico un posizionamento intermedio tra due diversi rami del ventaglio. Ciò si applica nel caso della democrazia diretta, tra una piena accettazione dei più diversi gruppi sociali nelle pratiche partecipative ed una più legata ad un'apertura organicistica. Come abbiamo visto infatti, essa prevede un corpo amministrativo

FIG. 2.6.02 ▶

Corrispondenza tra posizioni alla partecipazione e forme di democrazia. Elaborazione personale.



senza il quale la consultazione popolare non sarebbe considerata valida. Le attività partecipative mirano a coinvolgere la società senza distinzione, dando un'equità formale a tutte le categorie che la compongono, ma senza renderle più preparate o consapevoli. In questo modo la partecipazione è più contenuta e diventa quindi uno strumento per la classe dirigente di salvaguardare la propria posizione e il sistema che essa governa.

Democrazia deliberativa

Sempre in una posizione mediana, questa volta tra le forme di accettazione pluralistico-inclusive e conflittuali, troviamo la democrazia deliberativa. In essa la partecipazione, anche se in teoria aperta a tutti, interessa di fatto una parte molto circoscritta, che dispone di competenze tecniche per affrontare il confronto sulla tematica, spesso molto complessa. Per la sua struttura dialogico-argomentativa, essa genera delle situazioni conflittuali e un forte *empowerment* nei partecipanti, permettendo loro di incidere significativamente sugli equilibri della società.

Autogoverno

Un'altra forma intermedia è quella dell'autogestione: la cittadinanza, di fronte ad un grande sconforto nelle possibilità delle istituzioni, prova una forte rabbia che la porta ad agire in autonomia per cercare risposta alle proprie necessità. I cittadini «pungolano» le amministrazioni cercando un confronto ed arrivando, delle volte, ad ottenere il riconoscimento da parte di quest'ultime delle loro esigenze, nonché delle azioni volte alla loro soddisfazione.

Democrazia associativa

Interessante infine il caso della democrazia associativa che vede l'apertura a gruppi circoscritti principalmente per il mantenimento del sistema e la validazione dello stesso (e quindi con le modalità dell'accettazione organicistica) ma, detenendo questi gruppi un forte potere negoziale, prevede un confronto tipico delle manifestazioni delle attività partecipative esterne (accettazione conflittualistica).

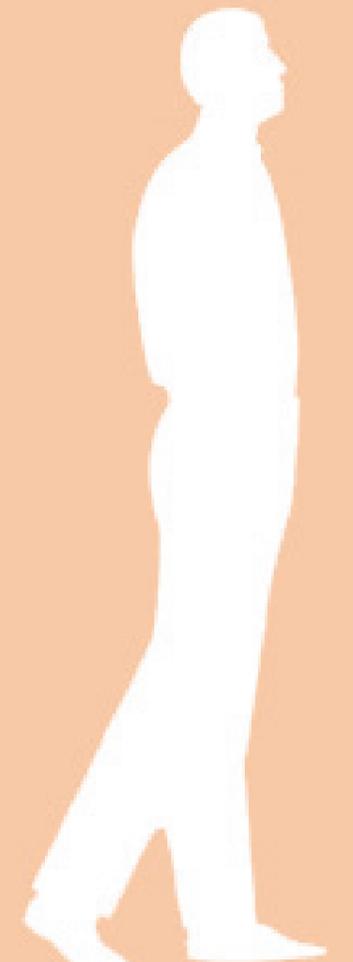
■ Note al Capitolo 1.7

Parte del capitolo è estratto da CIAFFI D., MELA A., *Urbanistica partecipata*. [...], cit., pp. 13-23.

**ASPETTI
METODOLOGICI
DELLA
PARTECIPAZIONE**

0

3



3.1 I modelli partecipativi

Diverse categorizzazioni

Esistono ad oggi diversi modi di categorizzare gli esempi partecipativi, secondo letture diversificate che cercano di racchiuderli in schemi concettuali, per quanto possibile. I confini della classificazioni proposte sono estremamente labili, ed infatti si potranno trovare elementi che non sono facilmente riconducibili ad un ambito preciso; tuttavia avere dei «paletti» entro cui muoversi ci supporta nella comprensione della strutturazione dei modelli.

3.1.1 Top-Down e Bottom-Up

Possiamo in linea generale dividere gli strumenti in due macro categorie processuali, che suggeriscono una distinzione sulla base del soggetto promotore della partecipazione. Da un lato abbiamo le azioni *top-down* (dall'alto verso il basso), dove è l'amministrazione che sostiene le iniziative di coinvolgimento dei cittadini, e dall'altro quelle *bottom-up* (dal basso verso l'alto), dove sono quest'ultimi invece a proporre, e alle volte a cercare in forma provocatoria, un confronto.

FIG. 3.1.01 ▶
Top-Down e Bottom-Up.
Rielaborazione personale.



Perché avvalersi della partecipazione

Le motivazioni che spingono l'uno o l'altro a ricorrere a queste pratiche sono disparate. In generale, avvalersi della partecipazione ha l'obiettivo di ridurre il conflitto tra cittadini e amministrazione e incentivarne il confronto. Seppur sia alle volte banale identificare i beni di interesse generale (come possono esserlo l'ambiente, l'acqua, la sicurezza, le infrastrutture), non è così scontato che un progetto di interesse generale possa essere accettato positivamente, anzi non è raro trovare proprio un atteggiamento di antagonismo e conflittualità. Questo fenomeno può configurarsi come sindrome NIMBY («*Not In My Back Yard*», tradotto «*Non nel mio giardino*») quando, seppur venga riconosciuta l'importanza dell'intervento, gli abitanti dell'area direttamente interessata dalla nuova infrastruttura esprimono il proprio dissenso. Inoltre esistono circostanze in cui sono i gruppi ambientalisti a contestare le opere e, soprattutto, il modello di sviluppo che promuovono.¹

Affrontare questioni durante la progettazione

Il coinvolgimento dei cittadini nella progettazione strategica è fondamentale anche per risolvere questioni cruciali in fase di progettazione e per sensibilizzare la popolazione alle problematiche legate all'intervento, contribuendo al raggiungimento di scelte condivise.

Migliore efficienza

La collaborazione tra amministrati ed amministratori per di più riduce le distanze tra quelli che sono i bisogni dei primi e le risorse dei secondi. In questo modo si raggiunge una migliore efficienza e gestione, riconoscendo le priorità e i temi più sentiti e creando una risposta più mirata e meno dispersiva.²

Avviata dall'amministrazione

Se riconosciamo l'amministrazione come promotrice di tali pratiche, è possibile che essa stessa riconosca di non essere in grado di risolvere con i mezzi a sua disposizione i complessi problemi della società moderna³. È altresì possibile che il suo obiettivo sia l'ammodernamento della propria struttura, al fine di raggiungere un migliore rendimento: non è una novità infatti che la qualità della vita è ritenuta più elevata in una società con un più alto livello di rendimento istituzionale.⁴

Si va quindi ad avviare la trasformazione dei modelli organizzativi tradizionali nelle nuove forme di *governance*, cui abbiamo già accennato in precedenza, e una maggiore condivisione delle scelte, rendendole più democratiche. Oppure ancora, accrescere la fiducia nelle istituzioni potrebbe essere un movente più che sensato per giustificare l'utilizzo di tali pratiche.

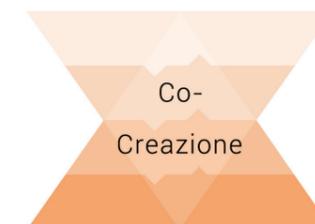
Avviata dalla cittadinanza

Se le spinte per un'apertura arrivano dalla cittadinanza, è possibile che si tratti di un appello in risposta alla perdita di fiducia nelle istituzioni, un tentativo di rispondere autonomamente alle esigenze personali e della società in cui si vive. Parliamo di rivendicazioni e richieste di giustizia sociale, dove gli obiettivi sono una maggiore inclusività ed eterogeneità, con l'eliminazione degli squilibri sociali e «*il moltiplicarsi di nuovi spazi pubblici di iniziativa e di responsabilità*»⁵.

Una terza categoria

Tornando alle due macro categorie descritte precedentemente, che fanno riferimento ai promotori delle azioni partecipative, possiamo aggiungerne una terza, dove non è possibile individuare in maniera lampante un proponente o un rispondente, ma si sviluppa una «*co-creazione*» dove entrambe le parti collaborano alla definizione e realizzazione di un obiettivo.⁶ La democrazia contributiva fa riferimento specificamente a questo ambito.

FIG. 3.1.02 ►
Una terza via, la «co-creazione».
Elaborazione personale.



3.1.2 Modelli a scala

I modelli «a scala» sono tra i più numerosi e di chiara definizione. In questo tipo di modelli si legge la partecipazione secondo il livello di coinvolgimento e di adattabilità.

Il modello OECD

Il primo tra questi modelli che presentiamo è quello proposto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), struttura a livello internazionale nata con l'obiettivo di sostenere politiche di stabilità e l'incremento del benessere sociale e finanziario.⁷ Nel testo, datato 2001, riconosciamo uno schema semplice, caratterizzato da tre gradini, che però possono essere scomposti a loro volta in due sotto-livelli ciascuno:

- Informazione;
- Consultazione;
- Partecipazione attiva.⁸

Informazione

Nel primo gradino l'amministrazione si limita a divulgare le informazioni ai cittadini, che non ricoprono nessun ruolo all'interno del processo decisionale. Si tratta di un rapporto monodirezionale che può portare ad un'accessibilità passiva oppure attiva. Nel secondo caso l'informazione fornita, oltre ad essere libera e comprensibile, permette ai cittadini di discutere e confrontarsi con i problemi del governo nella loro attualità. Non possiamo parlare di vera partecipazione.

Consultazione

Nel secondo gradino, i cittadini vengono presi in considerazione e chiamati ad intervenire, con pareri ed opinioni, in un processo proposto e sviluppato dall'amministrazione. Si tratta di un rapporto bidirezionale, che può essere non sollecitato o sollecitato, ma risulta limitato alla consultazione e non è volto all'attivazione della popolazione.

FIG. 3.1.03 ▶

Modello a scala proposto dall'OECD. Rielaborazione personale.



3.1. I MODELLI PARTECIPATIVI

Partecipazione attiva

Infine troviamo il terzo ed ultimo livello, dove la cittadinanza è chiamata a dare un contributo, non solo volto alla realizzazione del processo, ma anche alla sua definizione. Il rapporto è paritario e collaborativo, può essere guidato dalle autorità o dalla popolazione, e si tratta del massimo grado di potere che il cittadino può raggiungere.⁹

Progettazione, attuazione, valutazione

Per ognuna di queste fasi ne corrispondono tre riferite a quelle del *policy-making*, ossia la progettazione, l'attuazione ed infine la valutazione.¹⁰ Ognuna di queste fasi quindi può prevedere un diverso livello di partecipazione della cittadinanza, non correlato alle altre: il cittadino, ad esempio, può avere un potere maggiore in una fase progettuale ed essere semplicemente informato sulle fasi seguenti, allo stesso modo può essere coinvolto solo dopo che decisioni che sono state prese e coinvolto nuovamente nell'ultima fase per la valutazione.

Il modello di Arnstein

Il secondo modello «a scala» che proponiamo è quello di Sherry R. Arnstein, sociologa americana, che nel suo articolo «*Ladder of Citizen Participation*», datato 1969, descrive un modello più articolato e completo. Questa volta la scala è costituita da otto gradini, che possono ricondurre a:

- Non partecipazione;
- Partecipazione simbolica;
- Partecipazione effettiva.

Non partecipazione

La prima parte è costituita da due gradini, il più basso di tutti è detto «manipolazione». In questo livello la popolazione non dispone di un potere giuridico e tantomeno vengono messi a sua disposizione

FIG. 3.1.04 ▶

Modello a scala proposto da Sherry R. Arnstein. Rielaborazione personale.



mezzi e strumenti per renderla davvero competente, la sua presenza ha la sola funzione di legittimare le scelte già prese dalla classe politica dirigente. Subito sopra di questo troviamo la «terapia», in cui, di fronte ad una spinosa problematica, vengono proposte attività mirate al cambiamento di approccio rispetto il problema piuttosto che la risoluzione del problema stesso.

Partecipazione simbolica

La seconda parte, che getta le basi per la legittimazione della partecipazione, è formata da tre gradini, il primo occupato dall'«informazione», dove si vuole fornire informazioni che siano corrette ed esaustive, senza però lasciare spazio per un confronto. Segue la «consultazione», in cui si interrogano i cittadini sui loro bisogni, non riuscendo tuttavia a trasformare le richieste in atti concreti. L'ultimo gradino di questa parte è detto «intermediazione», dove la cittadinanza è chiamata a dare un contributo su una decisione, lasciando però ai detentori del potere la possibilità di valutare la fattibilità delle loro indicazioni.

Partecipazione effettiva

Il terzo e ultimo gruppo è organizzato anch'esso su tre livelli, dove al primo posto troviamo il «partenariato», in cui i cittadini detengono il potere negoziale, spesso ottenuto attraverso rivendicazioni. In un partenariato efficiente le regole, una volta decise, non possono essere più riviste senza il consenso di ambo le parti. I portavoce della popolazione dispongono di risorse economiche per stipendiare i loro leader e i loro tecnici e devono inoltre render conto ad un gruppo più ampio ed organizzato. Troviamo poi la «delega del potere», in cui i cittadini hanno abbastanza responsabilità decisionale da spingere la controparte ad una contrattazione per gestire situazioni conflittuali. In cima alla scala troviamo il «controllo dei cittadini», dove viene garantito alla popolazione di esercitare il suo potere, essendone completamente responsabile.¹¹

Questo modello, seppur datato, si è rivelato esauriente, chiaro ed estremamente attuale, tanto da influenzare in maniera significativa la trattazione dei processi partecipativi.

Potere e gestione delle risorse

Dalla lettura del lavoro di Sherry Arnstein possiamo riconoscere

una correlazione tra il potere decisionale e la gestione delle risorse finanziarie. Per la sociologa la partecipazione non è la soluzione a tutti i mali del mondo, ma uno strumento nuovo e con potenzialità non indifferenti, che può dare un contributo a problematiche contemporanee molto sentite, come la riqualificazione urbana, la lotta alla povertà e la progettazione di città modello.¹²

Il modello di Wilcox

Nel 1994 il sociologo David Wilcox rielabora questo modello e lo semplifica, proponendo un modello a scala a metà tra i precedenti analizzati. Studiando una struttura in tre dimensioni, uno dei parametri è il livello di partecipazione mentre gli altri riguardano la fase del processo decisionale e le personalità coinvolte: a seconda della posizione in cui ci si colloca sarà indicazione per il processo partecipativo da scegliere.

Livello di partecipazione

Soffermandoci sulla prima dimensione (il livello di partecipazione), Wilcox suggerisce che non c'è di fatto un livello migliore di un altro, quanto piuttosto un livello più adatto alle circostanze. Per ognuno di questi identifica obiettivi, metodi e linee guida da seguire.

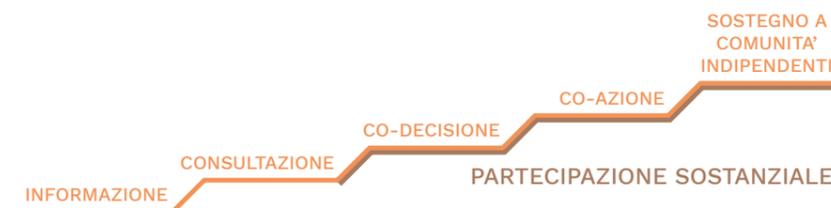
La scala è così organizzata:

- Informazione;
- Consultazione;
- Co-decisione;
- Co-azione;
- Sostegno alle iniziative di comunità indipendenti.

Partecipazione sostanziale

Gli ultimi tre livelli possono essere raggruppati nella partecipazione sostanziale. I cittadini possono essere esclusivamente informati, consultati o incoraggiati a proporre idee, a creare un partenariato oppure aiutare altri ad ottenere quello che ritengono necessario.¹³

FIG. 3.1.06 ▶
Modello a scala proposto da David Wilcox.
Rielaborazione personale.



Confronto tra modello di Arnstein e Wilcox

Rispetto alla scala di Arnstein, in questo caso vengono riviste le componenti di non-partecipazione e partecipazione simbolica, condensate in opposizione alla partecipazione sostanziale. Inoltre il sociologo vede la massima realizzazione della partecipazione nella componente di supporto: l'obiettivo finale non è il potere decisionale massimo che viene dato al cittadino ma il continuo ampliamento della sfera di persone coinvolte ed attive.

3.1.3 Modello a ruota

Il modello «a ruota» si sviluppa intorno ad un'altra concezione di partecipazione. In questo modello, proposto nel 1998 dal *South Lanarkshire Council*, l'obiettivo della partecipazione non è rivendicare il massimo potere decisionale della cittadinanza, ma realizzare un percorso che porti ad una consapevolezza per il cittadino che lo renda capace di decidere autonomamente.¹⁴

Le fasi della partecipazione

L'attenzione si va a porre sulle modalità secondo cui può essere realizzato questo percorso, che si presenta come uno scambio dialogico di argomentazioni (una deliberazione quindi) ed è costruito su più fasi, idealmente consequenziali l'una all'altra.¹⁵ In quest'ottica, l'immagine più adatta è quella del cerchio, che si può dividere in quattro quadranti:



FIG. 3.1.07 ▶
Modello a scala proposto dal *South Lanarkshire Council*. Rielaborazione personale.

- Informazione;
- Consultazione;
- Partecipazione;
- Empowerment.

L'esperienza partecipativa può essere caratterizzata da tutti e quattro gli aspetti come solo da alcuni di questi. Le sezioni possono essere suddivise a loro volta in altre tre sotto-aree ciascuna, da un livello minimo ad uno massimo di coinvolgimento. Come è stato anticipato, il modello si plasma sulle forme della democrazia deliberativa, ma può essere applicato anche a quella partecipativa.

3.1.4 Modello a bersaglio

Il modello «a bersaglio» proposto dai sociologi italiani Daniela Ciaffi e Alfredo Mela nel 2011 implementa il precedente modello «a ruota» aggiungendo la dimensione spaziale e mettendola in relazione a quella sociale.¹⁶

Legame tra dimensione spaziale e sociale

Secondo i sociologi infatti, lo spazio è indicazione del numero e del peso delle personalità coinvolte: ciò determina necessariamente un diverso utilizzo degli strumenti di partecipazione. Vengono individuati tre diversi livelli dimensionali:

- Spazio privato;
- Spazio pubblico locale;
- Spazio pubblico sovra-locale.

FIG. 3.1.08 ▶
Modello a scala proposto da Daniela Ciaffi e Alfredo Mela. Rielaborazione personale.



Dal privato al pubblico

La rigenerazione urbana passa anche attraverso lo spazio privato, che si estende oltre le mura della singola abitazione e ingloba parte dello spazio del quartiere, che a sua volta compone la città. L'immagine dei cerchi concentrici suggerisce questa estensione concettuale dello spazio di azione verso uno sempre più esterno.

È importante sottolineare che gli interventi hanno effetti sulla dimensione spaziale come su quella sociale, che si distingue in:

- Comunicazione;
- Animazione;
- Consultazione;
- *Empowerment*.

Non consequenzialità

Anche se condivide con il modello precedente la distinzione in quadranti, in questo caso non si può identificare una struttura consequenziale, poiché i quattro sono equiparati e nel processo partecipativo possono essere presenti tutti come solo alcuni di loro, per di più possono distinguersi anche per entità e target.

Comunicazione

Per quanto riguarda la comunicazione, che può essere associata all'informazione del modello precedente, si distingue da questa per il suo approccio all'interlocutore: se l'informazione ha una dimensione monodirezionale, la comunicazione prevede un rapporto tra trasmettitore e ricevente. La comunicazione deve essere studiata e mirata, sviluppata con continuità in tutte le fasi della partecipazione.

Animazione

L'animazione vuole stimolare il piano emotivo della popolazione e si manifesta solitamente in eventi con l'obiettivo di tenere alta la vivacità del territorio o di promuovere il recupero di aree marginali. Nei momenti di convivialità si instaurano nuovi rapporti tra cittadini e si favorisce lo sviluppo della partecipazione attiva.

Consultazione

La consultazione ha l'obiettivo di individuare i bisogni della popolazione, sia dei soggetti forti e rappresentati che dei gruppi generalmente esclusi, facendo emergere le domande latenti attraverso tecniche specifiche e diversificate.

Empowerment

L'*empowerment*, come abbiamo anticipato nei capitoli precedenti, è un concetto che si lega all'accrescimento della consapevolezza

delle proprie capacità e al potenziamento dei poteri diffusi. L'intero processo partecipativo, se opportunamente svolto, può portare a questa «*capacitazione*»: si tratta infatti del risultato a conclusione dell'intero percorso.

3.1.5 Modelli aggregati

Yves Sintomer e Giovanni Allegretti hanno proposto nel 2009 una lettura aggregata dei modelli della partecipazione attraverso lo studio sulle procedure dei bilanci partecipativi nel continente europeo. Partendo quindi da un'analisi empirica, i due studiosi suggeriscono un'interpretazione della partecipazione suddivisa in sei diversi modelli, anche detti «*ideal-tipi procedurali*»:

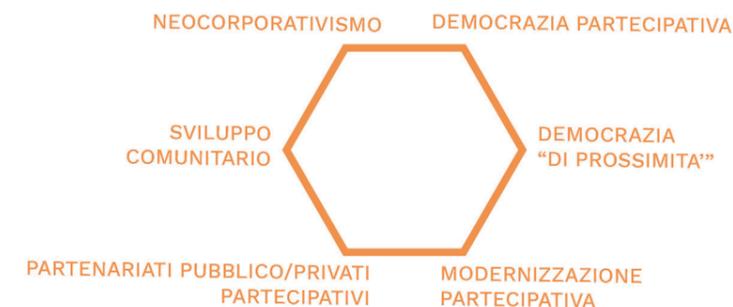
Gli ideal-tipi

- Democrazia partecipativa;
- Democrazia di prossimità;
- Modernizzazione partecipativa;
- Partenariato pubblico/privato partecipativo;
- Sviluppo comunitario;
- Neo-corporativismo.¹⁷

Questi modelli cercano di tenere assieme molteplici fattori che, secondo gli autori, sono determinanti nella concettualizzazione delle dinamiche partecipative: il contesto sociopolitico ed economico, i quadri normativi e la volontà politica, le procedure utilizzate, le dinamiche dell'azione collettiva. Questi quattro parametri sono integrati da altri due che completano la definizione delle

FIG. 3.1.09 ►

Modelli aggregati: sei ideal-tipi proposti da Yves Sintomer e Giovanni Allegretti. Rielaborazione personale.



sopraindicate strutture partecipative, ossia (1) la relazione tra politica convenzionale e dinamica partecipativa e (2) le forze, debolezze e sfide che emergono dal confronto dei singoli ideal-tipi.

Un modello ad esagono

Sintomer e Allegretti suggeriscono una rappresentazione grafica a esagono, dove nei sei vertici troviamo gli ideal-tipi, invece nell'area della figura è possibile collocare le esperienze partecipative prese in considerazione, che, a seconda del loro posizionamento descrivono la loro vicinanza a più di un modello.

Tra teoria e pratica

È interessante che questa analisi cerchi di coniugare gli aspetti constatabili «sul campo» ad una lettura generale e teorica delle forme di partecipazione, come si è cercato di fare, in altri termini, nel Capitolo 2. Se il lavoro di questa tesi si è concentrato sulle forme di democrazia associabili a diverse esperienze partecipative sulla base delle relazioni che si instaurano tra amministratori e amministrati e del conseguente ridisegno delle rispettive responsabilità, allo stesso modo gli ideal-tipi cercano di individuare un *fil rouge* che possa legare percorsi molto diversificati ma che condividono dei fattori comuni.

1. Democrazia partecipativa

La democrazia partecipativa, che gli autori riconoscono essere lo spazio in cui si manifestano maggiormente i bilanci partecipativi italiani, si caratterizza per una viscerale trasformazione politica e una significativa apertura degli spazi decisionali, che coinvolgono anche le «*classi subalterne*». Per manifestarsi ha però bisogno di un terreno fertile (propensione della classe politica e intraprendenza della società civile) che non lo rendono sempre possibile.

- Contesto sociopolitico ed economico: Stato conservatore o socialdemocratico che si afferma su terzo settore e mercato.
- Quadri normativi: Socialismo post-autoritario, obiettivi di democratizzazione della democrazia, forte politicizzazione, giustizia sociale.
- Procedure: Bilanci partecipativi, referendum e iniziative popolari, autonomia forte della società civile dotata di potere decisionale.
- Dinamiche dell'azione collettiva: Forte influenza sul processo

2. Democrazia di prossimità

da parte di cittadini attivi e organizzati («contropotere cooperativo»¹⁸ per la risoluzione di conflitti).

La democrazia di prossimità viene contraddistinta da una partecipazione informale, che interessa realtà a livello locale e micro-locale. Si manifesta per lo più in azioni *Top-Down*, in cui l'amministrazione detiene il potere decisionale e il coinvolgimento della popolazione rimane a livello principalmente consultivo, garantendo comunque un'apertura al dialogo.

- Contesto sociopolitico ed economico: Stato conservatore o socialdemocratico che si afferma su terzo settore e mercato. Modernizzazione dell'amministrazione reale a livello micro-locale.
- Quadri normativi: Democrazia deliberativa e politiche urbane, obiettivi svolta deliberativa della democrazia rappresentativa e ricucire tessuto sociale.
- Procedure: Consigli di quartiere e giurie cittadine, debole autonomia della società civile dotata di potere consultivo.
- Dinamiche dell'azione collettiva: Debole influenza sul processo da parte di cittadini attivi e organizzati (nessun «contropotere cooperativo»).

3. Modernizzazione partecipativa

La modernizzazione partecipativa vede come obiettivo primario la legittimazione dello Stato che, per far ciò, ricorre ad un ammodernamento. Le procedure partecipative non guardano alla sfera politica e mirano ad una consultazione, configurandosi in pratiche *Top-Down*.

- Contesto sociopolitico ed economico: Stato si afferma su terzo settore e mercato. Modernizzazione dell'amministrazione forte.
- Quadri normativi: Versione partecipativa del *New Public Management*, obiettivi di legittimazione dell'azione pubblica a partire dai risultati, nessuna politicizzazione e pace solidale.
- Procedure: Consigli e meccanismi di feedback, inchieste partecipative e pianificazione strategica partecipata, debole

autonomia della società civile dotata di potere consultivo.

- Dinamiche dell'azione collettiva: Debole influenza sul processo da parte di cittadini comuni e attivi (nessun «contropotere cooperativo»).

4. Partenariato pubblico-privato

Nel partenariato pubblico-privato partecipativo si possono individuare come protagonisti, oltre i cittadini, le imprese e i gruppi economici privati che, attraverso procedure poco politicizzate e *Top-Down*, detengono un consistente potere decisionale (sbilanciato rispetto a quelli di cittadini comuni) e contribuiscono allo sviluppo locale.

- Contesto sociopolitico ed economico: Mercato si afferma sullo Stato liberale. Modernizzazione dell'amministrazione attraverso privatizzazioni.
- Quadri normativi: *Governance* partecipativa, obiettivi di legittimazione dell'azione pubblica a partire dai risultati, nessuna politicizzazione e consolidamento del capitale sociale.
- Procedure: Diversi dispositivi di partenariato pubblico/privato, debole autonomia della società civile dotata di potere decisionale.
- Dinamiche dell'azione collettiva: Debole influenza sul processo da parte di cittadini organizzati e imprese (nessun «contropotere cooperativo»).

5. Sviluppo comunitario

Lo sviluppo comunitario si concretizza dove la società civile è organizzata, attiva e autonoma, al contrario le amministrazioni si presentano deboli. La partecipazione è per lo più informale, organizzata da classi medio-alte e rivolta ai gruppi più marginali. L'obiettivo delle procedure partecipative, legate alle attività comunitarie, è l'*empowerment* della popolazione locale.

- Contesto sociopolitico ed economico: Mercato e terzo settore si afferma sullo Stato liberale.
- Quadri normativi: *Empowerment*, liberalismo di sinistra, obiettivi di legittimazione dell'azione pubblica a partire dai

risultati e da delega del potere alle *communities*, possibile politicizzazione e *empowerment* delle fasce deboli.

- Procedure: Fondi comunitari e piani comunitari, forte autonomia della società civile dotata di potere decisionale.
- Dinamiche dell'azione collettiva: Forte influenza sul processo e autonomia procedurale di cittadini organizzati («contropotere cooperativo» per la risoluzione di conflitti).

6. Neocorporativismo

Ultimo, il neocorporativismo vede l'affermazione di legami forti tra amministratori e gruppi organizzati (escludendo i cittadini non organizzati) a livello statale sovra statale. La partecipazione, soprattutto consultiva, si configura in pratiche tradizionali *Top-Down* che mirano ad ottenere un consenso su politiche pubbliche ma che non lasciano autonomia alla società civile coinvolta.

- Contesto sociopolitico ed economico: Stato conservatore o socialdemocratico che si afferma su terzo settore e mercato.
- Quadri normativi: Neocorporativismo e *governance* partecipativa, obiettivi di legittimazione dell'azione pubblica a partire dai risultati e da coinvolgimento di gruppi di interesse organizzati, politicizzazione debole, consenso e coesione sociale.
- Procedure: Partecipazione settoriale su alcuni servizi comunali, pianificazione strategica partecipata, variabile autonomia della società civile dotata di potere consultivo e/o decisionale.
- Dinamiche dell'azione collettiva: Piuttosto forte influenza sul processo da parte di cittadini organizzati, sindacati e istituzioni locali (nessun «contropotere cooperativo»).

■ Note al Capitolo 3.1

- 1 BOBBIO L. (a cura di) (2013), *La qualità della deliberazione: processi dialogici tra cittadini*, Carocci, Roma, p. 2
- 2 ARENA G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 38
- 3 ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, cit., p. X
- 4 PUTNAM R. D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, cit., p. 132
- 5 MAURI M. (2020), *Cos'è la partecipazione e con quali strumenti possiamo gestirla?*, in «Le Nius», p. 2
- 6 CAVALIERE S. (2019), *Questioni di giustizia e pianificazione urbana*, cit., p. 25
- 7 GOVERNO ITALIANO, OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*), https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/ocse.html
- 8 OECD (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and participation in policy-making*, OECD Publishing, Parigi, p. 22
- 9 Ivi, pp. 22-32
- 10 Ibidem
- 11 ARNSTEIN S. R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, cit., pp. 216-224
- 12 CIAFFI D., GIORDANO F. M. (a cura di) (2020), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna, p. 315
- 13 WILCOX D. (1994) *The guide to effective participation*, Delta, Brighton, p. 8
- 14 CIAFFI D. (2013), *Urbanistica partecipata [...]*, cit. pp. 52-53
- 15 MARTINO E. (2015), *Comunicare l'urbanistica. Partecipazione e comunicazione nei processi di governo del territorio*, tesi di Dottorato di ricerca in Architettura - Pianificazione Territoriale, Università degli studi «Mediterranea» di Reggio Calabria, tutor Enrico Costa, p. 132
- 16 CIAFFI D. (2013), *Urbanistica partecipata [...]*, cit. p. 56
- 17 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., pp. 295-307
- 18 Ivi, p. 423

3.2 Il Bilancio Partecipativo

Il «*Bilancio Partecipativo*» (detto da qui in poi anche «BP») abbiamo visto essere uno strumento della democrazia partecipativa in cui l'amministrazione avvia un percorso in cui il cittadino è chiamato a contribuire. Questo contributo si configura nell'individuazione delle necessità e delle problematiche percepite della popolazione e nella formulazione di soluzioni concrete in risposta.

Partecipativo e Partecipato

Come è stato anticipato, non deve essere confuso con il «*Bilancio Partecipato*» (in inglese: *participated*), che si contraddistingue per la sua accezione consultiva, strumento di trasparenza sulla contabilità del Comune. Esprimendo un giudizio (tramite voto) su entrate e uscite dell'amministrazione, il cittadino partecipa in maniera indiretta alla vita politica, assumendo le forme di una democrazia rappresentativa.¹ Il Bilancio Partecipativo (in inglese: *participatory*) invece vede la cittadinanza protagonista attiva della decisione, in una fase preliminare e «*attraverso percorsi di coinvolgimento duraturi, reiterati e strutturati*»², non per valutare esclusivamente i risultati una volta ottenuti.

Definizioni

Ad oggi esistono numerose varianti di Bilanci Partecipativi che rendono difficile proporre una definizione unitaria. Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg riconoscono che «*non esistono modelli replicabili, ma solo famiglie diverse di sperimentazioni*» e propongono due diverse definizioni:³

«*Si può parlare di Bilancio Partecipativo quando su un territorio viene praticato un percorso di dialogo sociale che tocca il*

«cuore» economico/finanziario dell'amministrazione, puntando a costruire forti legami «verticali» tra istituzioni ed abitanti, e contemporaneamente solidi legami «orizzontali» tra i cittadini e le loro organizzazioni sociali».

La sfera economica

In questa formulazione i due esperti hanno voluto mettere in luce i punti salienti che accomunano la totalità delle pratiche di Bilancio, tra cui l'area di intervento del Bilancio: la sfera economica. In altri termini, le politiche pubbliche locali sono i principali punti di intervento e il mezzo attraverso cui i cittadini sono responsabilizzati è la gestione degli investimenti, cioè la distribuzione del portafoglio pubblico su un campione più vasto.

Aumentare consapevolezza

Lasciare in mano ai cittadini la gestione finanziaria è un modo per renderli più consapevoli delle ristrettezze economiche, delle difficoltà di gestione, della moltitudine di interessi da considerare, dei limiti giuridici, nonché per renderli più responsabili, essendo affidato loro un onere che ricade sull'intera comunità.

Nella seconda definizione i due autori hanno evidenziato invece tutti i risultati che ci si può aspettare dal processo partecipativo:

«Il Bilancio Partecipativo è strumento privilegiato per favorire una reale apertura della macchina istituzionale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici [...]. È quindi un «luogo» dove si deve poter ricostruire nel tempo e in maniera collettiva il concetto di «bene comune» [...]. Tra i suoi obiettivi devono esserci la crescita etica delle istituzioni e l'aumento del senso civico degli abitanti e della loro capacità di leggere in modo maturo la complessa profondità del territorio, ma anche il riequilibrio delle distorsioni generate dalla società di mercato, l'estensione del «diritto alla città» a tutti coloro che la abitano e la diffusione di un senso di solidarietà che permetta l'equa redistribuzione delle risorse pubbliche in favore delle categorie culturalmente, socialmente ed economicamente più svantaggiate».

Attenzione alle esigenze

In questi termini, il Bilancio non è uno strumento esclusivamente consultivo, come spesso accade nelle forme di democrazia deliberativa. Inoltre in questa formulazione viene richiamato il concetto di bene comune, molto caro alla democrazia contributiva: emerge infatti l'intenzionalità del Bilancio di costruire un progetto condiviso volto a riconoscere le esigenze e i timori della società, nonché gli spazi e ambienti considerati di interesse collettivo.

2.3.1. Struttura di un Bilancio

Come abbiamo visto non esiste una definizione univoca di Bilancio Partecipativo. Carsten Herzberg propone cinque punti-chiave che qualificano l'esperienza partecipativa.⁴ Un Bilancio Partecipativo, per essere chiamato tale, deve rispettare tutti e cinque i punti:

- L'elemento centrale del processo sono le finanze locali, che sono molto limitate. I cittadini partecipanti contribuiscono a individuare le priorità nell'investimento di queste risorse.
- Deve essere riconosciuta la sovranità del Comune o dell'ente proponente, dotato di propri poteri politici e amministrativi.
- Il Bilancio Partecipativo è un percorso in più fasi, continuativo e ripetuto: a lungo termine, può consolidarsi come parte della cultura politica locale.
- Il bilancio partecipativo è un processo di discussione deliberativa dotato di proprie istituzioni di controllo. I cittadini organizzano il processo (su un piano di parità) con politici ed esperti amministrativi e discutono le questioni di bilancio pertinenti.
- La procedura include un resoconto specifico e dettagliato da parte dei decisori politici in merito alla gestione delle proposte dei cittadini formulate durante la procedura.

Strutturazione e implementazione

Nel terzo punto vengono messe in luce le caratteristiche della struttura del BP, che è organizzato appunto su più fasi e deve essere portato avanti con continuità per massimizzare i risultati.

Un Bilancio-tipo è caratterizzato da quattro fasi:

- Preparazione;
- Partecipazione in senso stretto;
- Applicazione;
- Rendicontazione e controllo.

Preparazione

La prima fase vede protagonista l'amministrazione comunale nell'organizzazione del percorso partecipativo. Una commissione, formata da amministratori e gruppi rappresentativi (come associazioni, gruppi di settore e Consigli cittadini) definisce la struttura del progetto, ossia le modalità di svolgimento e votazione, i compiti di amministratori e partecipanti, la parte di bilancio destinata al BP e il programma temporale dell'intero percorso. In questa tappa è prevista la promozione e divulgazione del Bilancio Partecipativo.

Partecipazione

La seconda fase è destinata allo svolgimento del percorso partecipativo: vengono avviate una serie di assemblee volte all'illustrazione dello stato di fatto e alla spiegazione della struttura del percorso. A queste seguono i momenti progettuali, in cui vengono individuate le necessità della popolazione e le aree di intervento, organizzati i gruppi di lavoro e raccolte le proposte della cittadinanza. Queste proposte vengono valutate in base alla fattibilità tecnica e finanziaria per poi essere ridiscusse e votate dall'intera cittadinanza.

Applicazione

Nella terza fase il Bilancio viene deliberato dal Consiglio Comunale e successivamente vengono realizzati gli interventi previsti dallo stesso, sotto la responsabilità della Giunta Comunale.

Rendicontazione

L'ultima fase è dedicata alla supervisione (obbligatoria) dei risultati ottenuti da parte dei cittadini.

FIG. 3.2.01 ▶
Le fasi del Bilancio Partecipativo.
Rielaborazione personale.
Fonte: Benedikter 2014



2.3.2. Porto Alegre

Lo strumento del Bilancio Partecipativo deve la sua standardizzazione all'esperienza brasiliana di Porto Alegre, che ha preso piede sul finire degli anni '80.

Il contesto brasiliano

In un paese come la Repubblica Federale del Brasile, formata da un Distretto Federale ed altri 26 Stati federati, suddivisi a loro volta in poco più di 5500 *municípios* (Comuni) che raggruppano diversi distretti non dotati di autonomia politica, Porto Alegre si presenta come *município* e capitale dello Stato di Rio Grande do Sul, composto da circa 1,3 milioni di abitanti, e 88 *bairros* (quartieri). È un mix tra un aumento significativo della popolazione urbana proveniente dalle zone rurali circostanti (con successivi squilibri e rinnovate esigenze), un passato recente di lotte sociali progressiste che hanno portato alla redazione di una nuova Costituzione ed infine una significativa autonomia dello Stato rispetto al governo centrale, a permettere la creazione e formalizzazione dei bilanci partecipativi che verranno poi esportati in Europa con l'inizio del nuovo secolo.⁵

Scale di intervento

Con l'obiettivo di dare voce anche alla popolazione non eletta ed inglobare un vasto bacino d'utenza, il *proto-bilancio* partecipativo ha diverse scale di intervento:

- Di quartiere;
- Distrettuale;
- Comunale.

Il primo livello prevede l'organizzazione di incontri volti all'identificazione di esigenze e priorità della cittadinanza. Segue un secondo livello che ha l'obiettivo in una prima fase di coordinare le priorità e quindi gli interventi su una più vasta scala, attraverso assemblee e forum. Infine un terzo livello che, con la formazione un Consiglio istituito *ad hoc*, vuole sintetizzare le richieste da proporre all'amministrazione comunale che gestisce le risorse economiche designate al processo.⁶

La prima fase: informazione

La prima fase vede due cicli di incontri: il primo si concentra sullo stato di fatto, sulla spiegazione alla popolazione del bilancio

Seconda fase: discussione

dell'anno precedente e degli obiettivi di quello prossimo, il secondo individua le priorità della cittadinanza nelle diverse aree urbane.

La seconda fase vede l'organizzazione di assemblee, a cui partecipano tutti gli interessati, e forum, che coinvolgono esclusivamente i delegati eletti dai vari quartieri, al fine di condensare le preferenze individuate nella fase preparatoria. La sintetizzazione che vuole determinare la priorità di un intervento sugli altri avviene attraverso l'impiego di fattori detti «*criteri di distribuzione*», che tengono conto delle carenze infrastrutturali e di servizi pubblici già attivi nonché dalla percentuale di popolazione interessata all'intervento. In questo modo si vuole garantire un'equa distribuzione delle risorse e quindi una più elevata giustizia sociale.⁷ Una volta applicati questi criteri, i progetti vengono messi ai voti dei partecipanti alle assemblee popolari.

Terza fase: proposta di bilancio

L'ultima fase vede la formazione del Consiglio per il Bilancio, con un valore puramente consultivo, che struttura e formula la proposta di bilancio. Per quanto riguarda le scelte tecniche vengono applicate le logiche deliberative, ossia vengono discusse le proposte da delegati e tecnici comunali e il risultato finale è oggetto di una co-decisione da parte di entrambi i soggetti coinvolti. L'obiettivo è garantire ai cittadini la possibilità di apprendere le istanze tecniche riguardo la complessità della gestione territoriale. Il peso dell'uno e dell'altro varia a seconda della tipologia di progetto.

Comitati tematici

I progetti non sono raggruppati solo per ambiti territoriali, ma vengono istituiti dei comitati speciali con l'obiettivo di raggruppare questi progetti anche per ambiti tematici, quindi a livello trasversale per diversi territori e che vedono il coinvolgimento di corporazioni o gruppi lavorativi interessati alla tematica (come sindacati e imprenditori del settore).⁸

Quarta fase: valutazione

Dopo la conclusione del BP, l'esperienza viene valutata nella sua interezza e vengono riviste e riadattate le sue regole. In questa fase sono fondamentali le riflessioni dei partecipanti stessi, che contribuiscono anche alla riformulazione della struttura del Bilancio.

I risultati ottenibili

Gli obiettivi che possono essere raggiunti con l'impiego di questo strumento sono un'estensione del potere decisionale che rende i cittadini quasi autonomi nell'individuazione e nella risoluzione delle problematiche urbane, un'eguaglianza sociale tra i cittadini e un *empowerment* degli stessi.⁹ Inoltre attraverso questo strumento si verifica una doppia azione, che vede rafforzati da un lato i rapporti tra gli abitanti/altri abitanti/organizzazioni sociali e da un lato quelli tra cittadinanza e amministrazione.¹⁰ È importante sottolineare che il percorso vede tra i protagonisti più determinati le fasce più deboli della popolazione, che generalmente sono le prime categorie a rimanere escluse nelle decisioni politiche.¹¹

FIG. 3.2.02 ▶
Schema per la redazione del Bilancio Partecipativo. Rielaborazione personale. Fonte: Antonucci 2010



L'evoluzione dell'esperienza

La prima esperienza di *orçamento partecipativo*, datata 1989 e strutturata sulla gestione di una quota pari al 10% del Bilancio Comunale, si conclude con risultati timidi ma ben auguranti. Le edizioni successive avranno un costante aumento del numero di porto-alegrensi partecipanti. Dal 1989 infatti si è verificato stato un costante aumento di partecipanti alle assemblee, partendo da un migliaio all'inizio degli anni '90 fino a superare le 15.000 unità nel

I forum tematici

nuovo Millennio e raggiungendo il 25% del Bilancio Comunale.

Dal 1994 furono organizzati sei forum tematici:

- Trasporti e mobilità,
- Urbanistica e piano regolatore,
- Sviluppo economico e fisco comunale,
- Salute e affari sociali,
- Formazione e tempo libero,
- Cultura.¹²

Un'altra definizione

Alla luce dell'esperienza brasiliana, si può presentare un'ulteriore definizione, proposta da Ubiratan de Souza, responsabile dei primi Bilanci di Porto Alegre, teorica e applicabile a buona parte dei processi brasiliani:

*«Il Bilancio Partecipativo (BP) è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione all'atto del voto, quando si scelgono l'Esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale, bensì diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata».*¹³

2.3.3. I primi Bilanci europei

Le esperienze di Bilancio Partecipativo si espandono a macchia d'olio, partendo dal resto dell'America Latina per poi arrivare in Europa sul finire del Novecento. La primissima esperienza di Bilancio riconosciuta nel continente europeo è datata 1994, con un coinvolgimento di poco meno di 15.000 persone, fino a raggiungere nella decade successiva 40 percorsi e quasi 3 milioni di cittadini attivati.

La diffusione

Il suo grande sviluppo è dovuto anche all'evento del Forum Sociale Mondiale (in inglese: *World Social Forum*), una manifestazione in cui si incontrano figure appartenenti alla società civile contrari alla globalizzazione al fine di condividere le strategie organizzative miranti alla costruzione di un mondo alternativo¹⁴, che nel 2001 ha portato alla conoscenza e successiva diffusione della pratica partecipativa.

Grande adattabilità

Il BP, per la sua struttura estremamente adattabile alle diverse casistiche ha interessato già dal 2005 sia le più importanti capitali europee, tra cui Londra, Parigi, Berlino e Roma, sia Comuni da modeste dimensioni, al di sotto delle 15.000 unità di abitanti. Inoltre, non sembra essere una discriminante la situazione economica, i bilanci comunali come il reddito medio possono variare e descrivere situazioni prospere come in difficoltà.¹⁵

Vicinanza a pensieri progressisti

L'unico elemento che sembra unificare le prime esperienze di Bilancio Partecipativo è la posizione politica dell'amministrazione proponente il percorso: quasi la totalità dei casi vede al potere figure di stampo progressista e socialiberale, appartenenti alla Sinistra del Parlamento. Nel corso del tempo il BP è stato avviato anche da politici rappresentanti di posizioni diametralmente opposte, anche se sono rimasti esperimenti isolati o comunque in misura non comparabile.¹⁶

2.3.4. Esperienze in Italia

Anche in Italia, come nel resto d'Europa, il Bilancio Partecipativo ha preso piede a partire dai primi anni del Duemila.

Ante 2005 / Post 2005

In generale, nel corso del tempo, si possono leggere due distinte fasi: la prima legata alla sfera politica e al bisogno di recuperare fiducia nelle istituzioni, la seconda invece di carattere più tecnico e strutturale. Lo spartiacque può datarsi 2005, in concomitanza con le elezioni regionali che videro trionfare nella maggior parte d'Italia il Centro-Sinistra. Gli enti provinciali e regionali incentivarono il ricorso a questo strumento e guidarono le esperienze in una strutturazione ripetibile.

Grottammare

La prima esperienza italiana di Bilancio Partecipativo è quella di Grottammare, città localizzata nelle Marche e con una popolazione di 14.000 abitanti. Alla fine dell'anno 2003 venne avviato un percorso strutturato in due diversi step: il primo, «*Gli amministratori ascoltano i cittadini*», vide dei momenti di incontro tra gli amministratori e la cittadinanza, in cui quest'ultima ebbe modo di fare proposte e suggerimenti, poi analizzati ed elaborati dagli uffici tecnici competenti. Le risoluzioni avanzate dai cittadini vennero poi suddivise in segnalazioni trasferite agli uffici tecnici e in proposte di interesse di quartiere e proposte di rilevanza cittadina, poi oggetto di discussione nel secondo ciclo di incontri, denominato «*Decido anch'io*». Ai cittadini venne dato modo di conoscere la fattibilità economica e strutturale e poi di esprimersi, attraverso un voto, per determinarne la priorità.¹⁷

Pieve Emanuele

Il 2004 vide la sperimentazione del Bilancio Partecipativo di Pieve Emanuele, Comune in provincia di Milano e di dimensioni paragonabili a quelle di Grottammare. Seguirono poi altre esperienze, raggiungendo le sedici unità a metà del 2005, anno dell'inversione di rotta. Cinque anni dopo sono stati raggiunti e superati i 200 Bilanci Partecipativi sul suolo italiano.

Le esperienze dopo il 2005

I Bilanci di seconda generazione si sono diffusi non solo per la standardizzazione del modello, che ne ha facilitato l'adozione, ma anche per un atteggiamento volto al rispetto delle tradizioni istituzionali piuttosto che di rottura e allontanamento da questi, garantendo una maggiore coinvolgimento della società civile organizzata. Inoltre nella seconda fase si è posta una maggiore attenzione sulla lettura delle esigenze della cittadinanza, lavorando soprattutto sulla comunicazione e sul coinvolgimento.¹⁸

■ Note al Capitolo 3.2

- 1 SACCARDO F. (2016), *Il bilancio sociale e il bilancio partecipativo negli enti locali: un nuovo modo di amministrare per favorire la partecipazione*, tesi di Laurea Magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Padova, rel. Giovanni Tonella, pp. 159-160
- 2 ANTONUCCI G. (2010), *Scelte strategiche Programmazione partecipata e Rendicontazione sociale negli Enti Locali*, tesi di Dottorato di Ricerca in Economia e Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche, Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», rel. Marco Meneguzzo, p. 36
- 3 ALLEGRETTI G. (2004), *Tra efficienza e sviluppo [...]*, cit., p. 4
- 4 HERZBERG C. (2012), *Il bilancio partecipativo nella giungla dei processi partecipativi*, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/b%C3%BCrgerhaushalte-im-dschungel-partizipativer-verfahren>
- 5 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., pp. 33-34
- 6 Ivi, p. 35
- 7 Ivi, p. 36
- 8 ANTONUCCI G. (2010), *Scelte strategiche*, cit., p. 36
- 9 ALLEGRETTI G. (2016), *Prove di democrazia [...]*, cit., p. 68
- 10 ALLEGRETTI G. (2004), *Tra efficienza e sviluppo [...]*, cit., p. 4
- 11 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., p. 37
- 12 BENEDIKTER T. (2014), *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITiS, Bolzano, p. 11
- 13 DE SOUZA U. (2002), *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, edizioni La Ginestra, Limbiate, p. 115
- 14 ENCICLOPEDIA TRECCANI, *Il forum sociale mondiale*, https://www.treccani.it/enciclopedia/forum-sociale-mondiale_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/
- 15 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., p. 56
- 16 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., pp. 57-58
- 17 GOVERNO ITALIANO, *Il Bilancio Partecipativo del Comune di Grottammare*, http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/allegati/Bilancio%20Partecipativo_Comune%20di%20Grottammare.pdf
- 18 SINTOMER Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa [...]*, cit., pp. 132-134

3.3 Il Patto di Collaborazione

Democrazia contributiva

Il Patto di Collaborazione si differenzia dal Bilancio Partecipativo sotto vari aspetti, primo tra tutti l'ambito democratico in cui si inserisce: la democrazia contributiva.

Interessi diffusi e sussidiarietà

Nei capitoli precedenti abbiamo visto che a forme democratiche diverse fanno riferimento distinti strumenti, obiettivi e strategie. La democrazia contributiva, la più giovane delle forme democratiche analizzate nel testo, si caratterizza per un'attenzione rivolta agli interessi diffusi della comunità e fa riferimento alla Costituzione e al principio di sussidiarietà (vedi Capitolo 2.4).

Gestione di beni comuni

In questa logica possiamo definire il Patto di Collaborazione come uno strumento di coinvolgimento della cittadinanza nella gestione dei beni comuni, ossia del patrimonio (materiale e immateriale) culturale, ambientale, sociale, ecc. riconosciuto come tale dalla popolazione. Il Bilancio Partecipativo insiste più sulla fase decisionale e, anche se può avere un andamento ciclico con adeguati aggiustamenti nel corso del tempo, si esaurisce come esperienza alla fase di realizzazione dell'intervento, a cui i cittadini partecipano esclusivamente supervisionando l'andamento dei lavori. Il Patto di Collaborazione invece si concentra sulla manutenzione e sull'attivazione di beni comuni che già sono presenti sul territorio e che, per un motivo o per l'altro, sono in stato di degrado o non valorizzati.¹

Regolamento

Nello specifico parliamo di un contratto che si riferisce al Regolamento, generalmente di natura comunale (ma esistono anche

Condizione paritaria di cittadini e amministratori

sperimentazioni a livello regionale) che ne descrive i limiti normativi e permette di ridefinire le competenze e responsabilità della gestione di beni che sono di proprietà pubblica.

A differenza del Bilancio Partecipativo, che è un percorso avviato dall'amministrazione per conoscere i bisogni della popolazione e che segue le dinamiche *Top-Down*, il Patto è uno strumento che prevede una piena equiparazione di cittadini e amministratori, che agiscono in maniera collaborativa nella strutturazione e formulazione del Patto, nonché nella sua applicazione.

2.4.1. Il Regolamento

Come è stato anticipato, il Patto di Collaborazione fa riferimento ad un Regolamento, che ne delinea i limiti e le possibilità di intervento. Il «*Regolamento per la collaborazione tra amministrazione e cittadini per la gestione condivisa dei beni comuni urbani*» è fondamentale, ma non è tuttavia una *condicio sine qua* non il Patto possa essere sottoscritto: la presenza di un Regolamento ne determina un più facile utilizzo perché lo tutela dal punto di vista giuridico.

Il modello di riferimento

Di Regolamenti ne esistono diversi, adottati ad oggi da più di cento Comuni italiani. Questi fanno riferimento ad un modello-prototipo, che contiene gli elementi fondamentali per la definizione di questo strumento. Il modello è un «*Regolamento Minimale*», sostenuto e diffuso dal Labsus, che può essere assimilare alla parte strutturale di un edificio: esso rappresenta la base di partenza e può essere ampliato, rivisto e adeguato in base alle necessità e alle propensioni di amministratori e cittadini.²

L'evoluzione

Fino al 2017 si è utilizzato come riferimento il Regolamento di Bologna, primo Comune in Italia ad averne approvato uno, nel 2014. Dato però il bisogno di rendere questo strumento più malleabile alla diversità del paesaggio culturale, sociale e politico italiano, è stato stilato un nuovo Regolamento, più «*asciutto*» e meno dettagliato garantendone una massima flessibilità.

Una seconda generazione

Al bisogno di maggiore adattabilità si è sommata la necessità di ammodernamento del documento, alla luce delle nuove esperienze amministrative sulle tematiche urbane (ad esempio progetti per la pianificazione delle Città metropolitane). La maggiore attenzione rivolta nel triennio agli strumenti di *governance* ha comportato una revisione dell'area di intervento comunale e ciò ha suggerito la necessità di una revisione per garantire spazio ad una seconda generazione di Patti. È stata poi perfezionata la definizione di cittadini attivi al fine di distinguere lo strumento del Patto di Collaborazione da altre tipologie di azione volte alla rigenerazione, che seguono altri modelli istituzionali.

Le modifiche

Inoltre, nella revisione del documento sono venuti a mancare i riferimenti alla sicurezza nei luoghi di lavoro, perché ritenuti elementi frainmendibili nella definizione della ripartizione dei ruoli e portando a confondere i cittadini con i dipendenti pubblici.

Sempre legato al tema della suddivisione delle responsabilità, è stato modificato il rinvio alle normative di riferimento, optando per richiami più generali per garantire una migliore adattabilità.

Infine è stata rimossa la parte dedicata all'attività amministrativa non autoritativa, poiché anch'essa rischiava di trasformare il Regolamento in un codice dei contratti pubblici, snaturando l'esperienza.

I punti del prototipo

Alla luce di queste premesse, possiamo addentrarci nella conoscenza del prototipo di Regolamento. Esso è infatti composto da sette distinti capi, che raggruppano ventiquattro articoli:

- Capo I – Disposizioni generali;
- Capo II – Disposizioni di carattere procedurale;
- Capo III – Cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici;
- Capo IV – Forme di sostegno;
- Capo V – Comunicazione, trasparenza e valutazione;
- Capo VI – Responsabilità e vigilanza;
- Capo VII – Disposizioni finali e transitorie.³

Capo I Il primo Capo è dedicato alle finalità del Regolamento, ossia la «disciplina delle forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani»,⁴ alle definizioni di termini quali «beni comuni», «cittadini attivi», «amministrazione condivisa» e «patto di collaborazione», nonché ai principi generali su cui verte il Regolamento e quindi il Patto, come ad esempio la fiducia reciproca, la responsabilità, l'inclusività, la sostenibilità, l'autonomia civica e la prossimità. Infine vengono definiti i ruoli dei cittadini attivi e le caratteristiche del Patto di Collaborazione.

Capo II Il secondo invece si concentra sulle modalità applicative, ricordando il concetto di sussidiarietà, presente nella Costituzione, e distinguendo due tipologie di Patti: ordinari e complessi (che definiremo meglio nel Capitolo 2.4.2).

Capo III Nel terzo Capo si pone l'accento sulle azioni e sugli interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici.

Capo IV Il quarto Capo descrive le modalità di supporto che l'Amministrazione concede ai cittadini attivi sottoscrittori il Patto, supporti che possono manifestarsi sotto forma di incentivi economici, sgravi fiscali, materiali e/o dispositivi tecnici o infine di percorsi formativi.

Capo V Nel seguente Capo si espone l'impegno del Comune nella promozione del Patto, attraverso la comunicazione e la facilitazione volte all'attivazione di altri soggetti, nonché nel monitoraggio e supervisione del percorso secondo i principi di: chiarezza, compatibilità, periodicità e verificabilità.

Capo VI Il sesto Capo suggerisce le modalità per la prevenzione dei rischi e per la risoluzione di controversie, nonché precisa la suddivisione delle responsabilità.

Capo VII Nel settimo e ultimo Capo si chiariscono le ultime disposizioni, legate alle clausole interpretative, la comunicazione online e le disposizioni transitorie e il periodo di sperimentazione.

2.4.2. Struttura di un Patto

Come è stato accennato nel Capitolo 2.4.1 nel Regolamento si descrivono due tipologie di Patti: quelli ordinari e quelli complessi.

Definizione di patto

Essi possono essere così definiti: «Il patto di collaborazione ordinario ha ad oggetto interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni – quali, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, la pulizia, l'imbiancatura, la piccola manutenzione ordinaria, le attività culturali e formative – e presuppone l'esperimento di un iter procedimentale semplificato, in cui, in particolare, la "proposta di collaborazione" dei cittadini, dopo essere stata filtrata da un'apposita unità organizzativa, viene approvata dal dirigente e/o responsabile di servizio competente, in ordine alla sua conformità legale e fattibilità tecnica.

Il patto di collaborazione complesso, invece, ha ad oggetto interventi di cura o rigenerazione su spazi e beni comuni, aventi un significativo valore storico, culturale o economico, che implicano la messa a punto di attività complesse e/o innovative, tese, più specificamente, al loro recupero, trasformazione e/o gestione continuata nel tempo. Da ciò ne consegue una maggiore complessità dell'iter procedimentale, in cui è coinvolto anche il livello politico, più in particolare la giunta comunale, chiamata a valutare la sussistenza dell'interesse generale, sottesa alla realizzazione del patto di collaborazione complesso».⁵

Struttura

Nonostante la distinzione, possiamo riconoscere una struttura uguale per entrambe le tipologie nella formulazione del Patto, che richiama quella di un contratto:

- Introduzione;
- Premesse;
- 1. Obiettivi e azioni di cura condivisa;
- 2. Modalità di azione;
- 3. Ruolo e reciproci impegni dei soggetti coinvolti, requisiti e limiti di intervento;
- 4. Coperture assicurative e adempimenti accessori;
- 5. Durata del patto di collaborazione e cause di sua anticipata

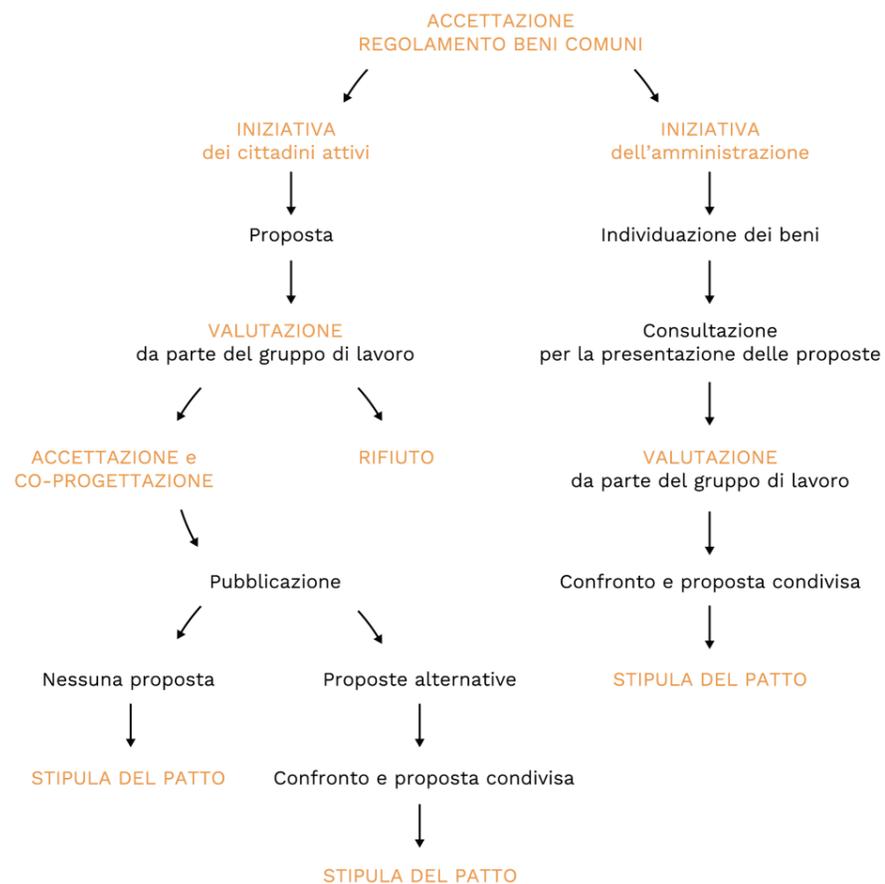
risoluzione;

- Firme.⁶

La parte introduttiva vede l'elencazione dei soggetti coinvolti nella stipula (Comune e associazioni), l'individuazione delle attività e dello spazio oggetto di intervento ed infine un richiamo al Regolamento dei beni comuni attivo.

Nelle premesse troviamo invece i limiti legislativi, come l'articolo 118 della Costituzione ed il Regolamento già citato, nonché i nominativi dei singoli contraenti, in qualità di rappresentanti delle sopraelencate associazioni o come singoli cittadini. Il Capitolo 1, dedicato agli obiettivi e alle azioni di cura, individua e delinea l'area oggetto di intervento e definisce le finalità della collaborazione

FIG. 2.4.01 ▶
Le fasi del Patto di Collaborazione.
Rielaborazione personale.
Fonte: D'Alberti 2019



avviata tra cittadini e amministratori.

Il Capitolo 2, sulle modalità di azione, entra nello specifico della struttura organizzativa del patto, partendo dalla definizione del tavolo di confronto e lavoro.

Il Capitolo 3 è la sezione più significativa, che descrive i ruoli e gli impegni dei firmatari, quindi dei cittadini e dell'Amministrazione.

Il Capitolo 4 è dedicato alla vigente legislazione in tema di prevenzione e sicurezza, definendo le coperture assicurative attive o da attivare.

Il Capitolo 5 elenca il sostegno che il Comune si presta a fornire, che può essere di natura informativa e promozionale, pubblicitaria, supporto alla sussidiarietà ed eventuale contributo finanziario.

L'ultimo Capitolo 6 si riferisce alla durata del patto, descrivendo l'avvio e la conclusione, nonché le modalità per anticipare questa conclusione o posticiparla.

■ Note al Capitolo 3.3

- 1 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, cit., p. 59
- 2 GIGLIONI F. (2017), *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, p. 1
- 3 REDAZIONE LABSUS (2017), *Il Regolamento*, <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Labsus.Definitivo.pdf>
- 4 Ivi, p. 2
- 5 REDAZIONE LABSUS (2018), *Glossario*, p. 10
- 6 CASELLI R. (2018), *Vademecum dei beni comuni*, Cesvot Edizioni, Firenze, p. 23

DALLA TEORIA
ALLA PRATICA

0

4



4.1 Scelte su scala nazionale e metodologia

4.1.1. Bilanci e Patti in Italia

Abbiamo visto essere il Bilancio Partecipativo e il Patto di Collaborazione due tra gli strumenti che ad oggi garantiscono un più alto livello di coinvolgimento del cittadino, dando modo a quest'ultimo di attivarsi e di agire sul territorio.

Parliamo di strumenti che lavorano su due livelli separati. Il Bilancio Partecipativo agisce sul potere decisionale, che viene esteso ai cittadini, per la realizzazione di interventi. Il Patto di Collaborazione invece si concentra sulla gestione di beni, generalmente di proprietà pubblica e che il Comune non ha modo di valorizzare al meglio, permettendo al cittadino di prendersene cura.

Ma quanto è sviluppato l'impiego di questi strumenti nelle amministrazioni comunali italiane? Sono generalmente preferibili i Bilanci o i Patti? C'è una correlazione tra la dimensione del Comune e la scelta dei dispositivi? Come vedremo più avanti nel capitolo, esistono amministrazioni che ricorrono ad entrambi questi strumenti.

Nell'analisi faremo riferimento alla situazione in Italia nell'anno 2019. Questo perché nel corso del 2020, con l'avvento della pandemia e l'impiego di misure restrittive per il contenimento della diffusione del virus Covid-19, si è verificato l'arresto di quasi la totalità delle esperienze partecipative. Anche se queste misure

Due livelli di coinvolgimento

L'impiego degli strumenti

Riferimento: 2019

sono state ridimensionate nei corso dei mesi, molte attività sono state posticipate all'anno successivo o annullate. È comunque interessante e significativo segnalare che questo posticipo ha coinvolto soprattutto i Bilanci Partecipativi, perché procedure pressoché amministrative. I Patti al contrario hanno continuato ad essere sottoscritti, seppur con qualche rallentamento e revisione.¹

Queste considerazioni ci riportano al nostro studio, che vuole riferirsi ad un periodo di ordinaria amministrazione e che considera il 2020 (e forse anche la totalità del 2021) come una parentesi rispetto al normale utilizzo degli strumenti sopracitati.

I patti nel 2019

Nella prima metà del 2019 i Patti che sono stati attivati, attivi, e/o conclusi sono stati 830, su un totale di 44 Comuni.² I numeri si vanno a concentrare nel Nord d'Italia, con ben il 69% di Patti sul totale italiano. I Comuni più virtuosi sono stati Genova, Bologna e Pistoia, in cui si concentra più della metà della totalità dei Patti.

Per quanto riguarda la dimensione urbana, il Patti interessano principalmente i centri più grandi, che superano le 50.000 unità di abitanti, e si assestano sullo stesso ordine di grandezza (20% circa) nei Comuni di media dimensione (dai 5.000 ai 20.000 e dai 20.000 ai 50.000 abitanti). Chiudono la fila i Comuni di piccole dimensioni, ossia con un numero di abitanti compresi tra 2.000 e 5.000 unità.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti vediamo dal lato dell'amministrazione una maggioranza assoluta di dirigenti firmatari, che sottoscrivono i 3/4 dei Patti. In misura fortemente ridotta dirigenti con passaggio politico e rappresentati politici. Dal lato della cittadinanza, le figure coinvolte in maggiore misura sono le associazioni (34%), i gruppi informali e cittadini singoli (entrambi al 19%). Seguono le imprese *no-profit*, le imprese sociali, professionisti e fondazioni.

I bilanci fino al 2014

Parlando invece di Bilanci Partecipativi, non esistono studi che documentino il loro stato attuale. L'ultimo saggio che si pone l'obiettivo di indagare a livello nazionale lo sviluppo dei Bilanci è datato 2016 (basato sui dati 2014).³

FOCUS 4.1

I Patti di Collaborazione in Italia (2019)

Distribuzione dei Patti per Comune

232	Genova	6	Perugia
135	Bologna	4	Siena
71	Pistoia	3	Bagnacavallo (RA)
67	Palmi (RC)	3	Cremona (CR)
32	Trento	3	Cucciago (CO)
28	Terni	3	Tissi (SS)
25	Cortona (AR)	3	Vicopisano (PI)
21	Cinisello Balsamo (MI)	2	Brindisi
16	Verona	2	Caserta
15	Chieri (TO)	2	Laterza (TA)
15	Collegno (TO)	2	Milano
14	Ravenna	2	San Donà di Piave (VE)
13	Brescia	2	Turi (BA)
13	Ferrara	1	Fiesole (FI)
13	Monza	1	Ivrea (TO)
12	Livorno	1	Lanciano (CH)
11	Forlì	1	Paglieta (CH)
11	Latina	1	Parabiago (MI)
11	Spilamberto (MO)	1	Parma
11	Torino	1	Reggio Calabria
10	Bucine (AR)	1	Rivoli (TO)
8	Ascea (SA)	1	San Benedetto Val di Sambro (BO)

Da questa analisi, che prende in considerazione circa 260 Bilanci distribuiti tra il 1994 e il 2014, emerge che parliamo di percorsi partecipativi che riguardano soprattutto Comuni di modeste e medie dimensioni, entro i 15.000 abitanti (59%) ed entro i 50.000 (22%). Dal punto di vista geografico osserviamo una maggiore attenzione per queste pratiche nelle regioni del centro e del Nord

d'Italia, dove sono stati avviati il 91% dei percorsi. La Regione che si è distinta per numero di Bilanci è il Lazio, dove possiamo ritrovare ben 140 sulla totalità dei Bilanci presi in esame (54%), seguono la Toscana e l'Emilia-Romagna, rispettivamente con 27 unità (10,4%) e la Lombardia, con 10 esperienze (3,8%).

Le figure coinvolte sono state soprattutto singoli cittadini, organizzazioni formalizzate e non formalizzate (48,7%) e singoli cittadini non qualificati (44,8%) su iniziative avanzate da organi politici collegiali (47%) e organi politici individuali (43,7%).

Va ricordato che quest'analisi, a differenza della precedente che si colloca esclusivamente sull'anno 2019, si concentra su un periodo di tempo decisamente più lungo, ossia una decade. Lo studio evidenzia che la maggior parte dei Bilanci ha avuto luogo nel 2008, con ben 125 esperienze, che sono calate in numero progressivamente, raggiungendo le 25 del 2014.

Differenze nell'analisi

Anche se facciamo riferimento a periodi molto diversi, è possibile comunque fare delle valutazioni tenendo conto che i Patti di Collaborazione sono strumenti più «giovani», per cui non abbiamo a disposizione un periodo abbastanza lungo di attività pregresse. Inoltre, per la loro differente struttura, i due percorsi hanno tempistiche di avvio e realizzazione diverse: nel Bilancio le attività che vedono il lavoro congiunto di cittadini e amministratori hanno una durata che può essere assimilata all'intero anno solare, al contrario i Patti, che sono strumenti molto più malleabili, hanno durate di stesura decisamente più contenute.

I bilanci nel 2019

Volendo comunque svolgere una ricerca sui singoli Comuni che hanno promosso nel corso del 2019 un Bilancio, possiamo contarne 38. Come dallo studio sopra citato possiamo notare una maggiore concentrazione in realtà di medio-piccola dimensione e situate nel centro-Nord d'Italia.

Compresenza di strumenti

Al di là delle singole iniziative, esistono diverse realtà comunali che prevedono l'utilizzo di entrambe le forme di coinvolgimento della cittadinanza.

FOCUS 4.2

I Bilanci Partecipativi in Italia
(2019)

Comuni e Bilanci

Arezzo	Milano
Arese	Mira
Bergamo	Modena
Bologna	Montespertoli
Bronte	Novellara
Campi Bisenzio	Parma
Canegrate	Paderno Dugnano
Capannori	Pescara
Casamassima	Peschiera Borromeo
Cinisello Balsamo	Pieve Emanuele
Colorno	Priverno
Castel Maggiore	Reggio Emilia
Desio	Rho
Gallarate	San Benedetto del Tronto
Grosseto	San Canzian d'Isonzo
Grottammare	San Donato Milanese
Isola Vicentina	Santa Sofia d'Epiro
Locate di Triulzi	Sesto Fiorentino
Massa	Venaria Reale

Dalla lettura dei Focus precedenti possiamo individuare i seguenti Comuni con realizzati dei Patti di Collaborazione e avviato un Bilancio Partecipativo nel periodo 2018-2019:

- Bologna;
- Parma;
- Collegno (TO);
- Milano.

A questi si sommano le realtà che non hanno avviato dei Patti nelle annualità evidenziate, ma hanno a disposizione un Regolamento dei beni comuni:

- Pavia;
- Venaria Reale (TO);
- Imola;
- Ribera (AG).

4.1.2. Metodologia di analisi

Il lavoro di tesi si è concentrato sulla ricerca di casi studio che potessero essere rappresentativi nel ricorso a ibridazioni di forme di democrazia e modelli di partecipazione. A causa delle limitazioni dovute alla pandemia, che hanno reso impossibili gli spostamenti tra Regioni per buona parte del 2020 e del 2021, i casi studio individuati sono ricaduti esclusivamente nel circondario di Torino, quindi sul caso di Collegno. Seppur sia presente anche Venaria Reale nel secondo elenco, dalla mia esperienza diretta ho avuto modo di constatare che non si sono create delle sinergie tra i due modelli di partecipazione: la possibilità di aprire ad un Patto di Collaborazione era riservata ai progetti considerati non idonei nello spazio del Bilancio Partecipativo.

Il primo esempio che troveremo è quello centrale della tesi, che mette insieme l'esempio principe della democrazia partecipativa (il bilancio partecipativo) e quello della democrazia contributiva (il patto di collaborazione). A Collegno infatti un'area, oggetto di riqualificazione realizzata con i contributi del bilancio partecipativo è stata poi oggetto di un patto, ancora oggi in vigore. Il secondo esempio invece collega la democrazia partecipativa a quella deliberativa, che abbiamo visto essere per molti versi simili: parliamo del bilancio deliberativo che si è tenuto a Torino.

Alla prima fase di ricerca bibliografica si è aggiunta una seconda di rilievo sul campo. La pandemia ha vincolato l'analisi agli spazi

I due casi studio: Collegno e Torino

Ricerca e sopralluoghi

limitrofi la città di Torino, poiché ha limitato gli spostamenti per quasi la totalità del 2020: invece di svolgere un'analisi su ampia scala strettamente teorica si è preferita la selezione di pochi casi studi a cui è stato possibile accedere fisicamente e quindi conoscere il loro contesto.

Interviste

In terza battuta sono state fatte delle interviste a personalità con grande esperienza sulle tematiche trattate in questo lavoro e che avessero seguito in prima persona i progetti sopracitati. Per il primo caso studio è stato individuato come figura di riferimento Rocco Paolo Padovano, ex-funzionario comunale di Collegno che ha seguito in prima persona entrambi i percorsi partecipativi oggetto d'analisi. Per quanto riguarda invece il bilancio deliberativo l'esperto interrogato è stato Gianfranco Pomatto, docente con una cattedra in «Analisi delle politiche pubbliche» presso l'Università degli Studi di Torino, che è stato uno dei referenti facilitatori del processo deliberativo-partecipativo.

Struttura delle interviste

Le interviste sono state svolte secondo il modello «semistrutturato». ⁴ A differenza dei modelli «strutturato» e «non-strutturato», in cui è previsto l'utilizzo di domande specifiche e uguali per tutti gli intervistati (dai singoli cittadini ai rappresentanti istituzionali) nel primo caso o l'assenza di una struttura nella formulazione delle domande, tenendo a mente esclusivamente le tematiche da voler affrontare, nel secondo caso, nel modello preso in esame sono stati definiti gli argomenti da voler trattare ma la formulazione delle domande ha seguito l'andamento della conversazione, adattandosi alla situazione e alla persona intervistata.

Nei sopralluoghi svolti inoltre sono state fatte delle interviste non-strutturate ai frequentatori delle aree o ai gestori degli spazi, per avere uno sguardo d'insieme più completo e dettagliato.

TABELLA 4.1 ▶
Elenco interviste.

Area di riferimento	Intervistato: nome / ruolo	Data dell'intervista	Tipologia di intervista
Pump-Track	Sara e Domenico, firmatari del patto di collaborazione	04/04/2021	Non strutturata
Pump-Track	Giovanna, abitante dell'area	04/04/2021	Non strutturata
Clessidra	Gianfranco Pomatto, referente bilancio deliberativo	16/06/2021	Semi-strutturata
Clessidra	Luca, abitante dell'area	30/06/2021	Non strutturata
Pump-Track	Rocco Paolo Padovano, ex-funziionario comunale a Collegno	02/07/2021	Semi-strutturata

■ Note al Capitolo 3.1

- 1 REDAZIONE LABUS, Rapporto 2020, pp. 24-25
- 2 REDAZIONE LABUS, Rapporto 2019, p. 11
- 3 BARTOLUCCI L., NATALIZI D., GROSSI G. (2016), *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, in «Azienda Pubblica», n. 1-2016, pp. 37-58
- 4 CORBETTA P. (2009), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna, pp. 43-49

4.2 Il Pump-Track di Collegno

La pandemia dilagata nel 2020 ha fortemente influenzato il lavoro di questa tesi, che è stata ridimensionata dallo studio empirico della casistica italiana a quella piemontese, circoscrivendola ai territori limitrofi a Torino (e la sua città metropolitana). In questo capitolo è stato analizzato il caso-studio di Collegno, Comune che ha visto l'attivazione di un Bilancio Partecipativo, seguito da un Patto di Collaborazione.

FIG. 4.2.01 ▶
Collegno, scala 1: 10.000
Fonte: Geoportale
Carta Tecnica Regionale 2018



Il Pump-Track

Nello specifico, l'area oggetto di entrambe le pratiche partecipative è quella del Pump-Track, pista per le mountain-bike realizzata nei pressi della stazione della metropolitana Fermi, nel parco «Pierorlando Catarzi». Il circuito, che presenta curve e dossi di diversa difficoltà, ha una dimensione di quasi 2.000 m² ed è stato realizzato nell'ambito del progetto di Bilancio Partecipativo avviato nel 2015.

Il Bilancio Partecipativo

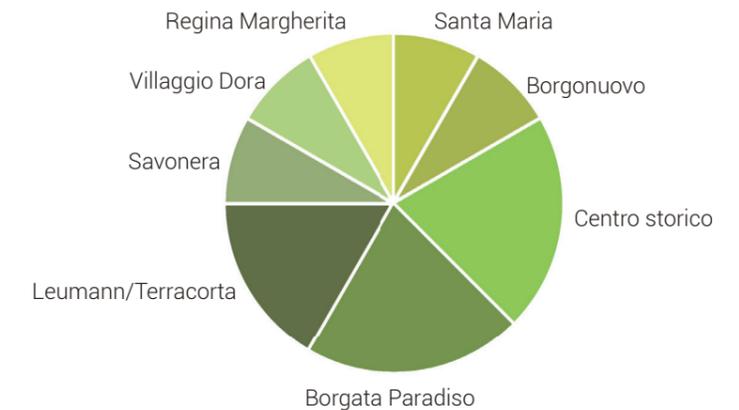
Il processo partecipato prevedeva la realizzazione di otto interventi, uno per quartiere, per un totale di 160.000€ (20.000€ per il singolo progetto). Con la doppia finalità di riqualificare aree urbane e di promuovere il coinvolgimento della popolazione alla gestione della città, il Bilancio contava otto aree tematiche in cui poter collocare i diversi progetti:

- *Collegno città del lavoro*: sistema economico del territorio, sostegno all'occupazione, Commercio e Artigianato, Agricoltura;
- *Collegno città che fa scuola*: infanzia e adolescenza, insegnanti e famiglie;
- *Collegno città dei servizi*: casa, anziani, politiche sociali e welfare locale, società multietnica, integrazione delle persone con disabilità, sicurezza, salute e sanità;
- *Collegno città sostenibile*: Collegno città dei parchi, rifiuti, mobilità, benessere degli animali, energia, pianificazione urbanistica sostenibile, Collegno metropolitana;
- *Collegno città da vivere*: promozione e capacità attrattiva della città, cultura, associazionismo e volontariato, sport, giovani, una città per le donne;
- *Risorse e innovazione*: gestione delle risorse e della struttura comunale, Collegno *smart city* e dell'innovazione, bilancio e tassazione;
- *Qualità della città*: luoghi della città, spazi per la partecipazione;
- *Collegno città di pace*: convivenza, intercultura.

Alle prime due fasi di informazione e formazione, che hanno

visto l'organizzazione di incontri pubblici nel mese di novembre e dicembre 2015 per facilitare la redazione delle schede progetto e per approfondire le finalità del percorso e le aree tematiche, è seguita la fase di candidatura dei progetti.

FIG. 4.2.02 ►
Distribuzione dei progetti per quartieri.



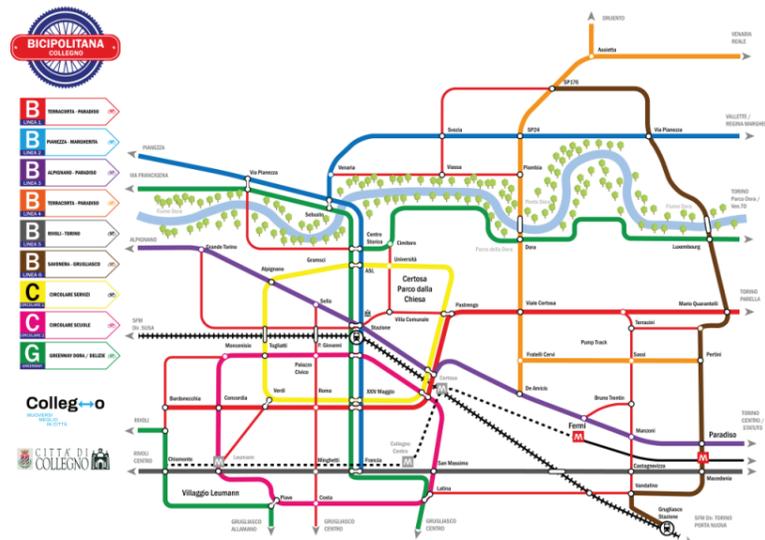
Chiuse le candidature, nel mese di febbraio 2016, i progetti avanzati dalla popolazione sono stati 24, cinque proposte progettuali per il Centro storico e per Borgata Paradiso, quattro per Leumann/Terracorta e due per ognuno dei restanti. Di questi, oggetto di votazione nel corso del mese di maggio dello stesso anno, sono stati eletti gli otto vincitori, tra cui il progetto dell'area Pump-Track.

Un progetto a sistema

La proposta, alla riqualificazione di un'area degradata e decentrata, univa la promozione dell'attività sportiva, in particolar modo la pratica del ciclismo. Lo spazio, studiato per diventare una *palestra outdoor* per gli appassionati, si ben inserisce nel progetto dell'Amministrazione per la trasformazione del sistema di mobilità della città, avviato nel 2013 con la formazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile («PUMS») e, nel 2017, con i Piani Urbani della Mobilità Ciclistica (chiamati «Biciplan»). Questa politica pubblica anche detta «Bicipolitana», che mette a sistema la rete ciclabile esistente di Collegno, è volta a favorire una mobilità lenta

FIG. 4.2.03 ▶

Bicipolitana Collegno. Fonte: <https://collegno.bikesquare.eu/>



I dettagli del progetto

e sostenibile e a decongestionare la viabilità stradale.

Il progetto prevedeva la riqualificazione dell'area che, come si vede nelle foto estratte dalla scheda progetto, si presentava come uno spazio vuoto e isolato, divenuto oggetto di scarichi e baracche abusive. Le fasi di intervento sono state la pulizia, il ripristino della recinzione, la realizzazione di pozzi perdenti per il drenaggio e la realizzazione del tracciato sportivo.

I limiti del Bilancio Partecipativo

Dopo i lavori che hanno interessato l'anno seguente, l'inaugurazione del Pump-Track si è tenuta nell'aprile del 2018. Da quel momento l'area si scontra con una delle criticità del Bilancio: parliamo infatti di interventi che si configurano come opere e non come servizi, l'esperienza si conclude con il collaudo e non viene perciò garantita una gestione continuativa nel tempo. Come si legge su La Stampa, in un articolo datato giugno 2018: «Perché la pista, data in gestione all'associazione «Bike&Oltre», doveva servire sia per far fare allenamento agli appassionati di mountain bike sia per avvicinare al mondo delle due ruote i più giovani. Invece, l'unica cosa che cresce è l'erbaccia. «Non abbiamo mai aperto - dicono dall'associazione - perché all'interno, già il giorno dell'inaugurazione, c'erano due plinti di cemento e del materiale inerte, non sappiamo chi e quando li abbia abbandonati lì, ma non va bene. Non è bello da vedere, e poi se qualcuno si fa male?». Non

FIG. 4.2.04 ▶

L'area del Pump-Track prima della realizzazione del progetto. Fonte: Scheda progetto 2016



FIG. 4.2.05 ▶

L'area del Pump-Track prima della realizzazione del progetto. Fonte: Scheda progetto 2016



FIG. 4.2.06 ▶

L'area del Pump-Track prima della realizzazione del progetto. Fonte: Scheda progetto 2016



Il Patto di Collaborazione

solo. «A noi spetta tenere pulita ed in ordine l'area - concludono - però non abbiamo ancora avuto gli attrezzi per farlo».

Dopo una fase di stallo, l'area è stata poi oggetto di un Patto di Collaborazione, che cercava appunto di rispondere alle esigenze di gestione e mantenimento dell'area. Dopo un primo patto, che si è concluso senza soluzione di continuità, dal 2020 l'area è gestita dall'A.S.D. Osservatorio cinofilo «ACIdog», un'associazione che opera a Piossasco e Cumiana e si occupa, oltre che dell'addestramento canino, di gestire l'area e di organizzare eventi relativi allo sport della *mountain bike*. I firmatari del patto, Sara e Domenico, sono stati inseriti nel percorso già avviato dall'amministrazione comunale assieme alla Cooperativa San Donato. Da accordi, le aperture dell'area dovevano assestarsi intorno alle quattro mensili (una a settimana) ma, anche grazie alle presenze sempre più numerose da parte di famiglie del quartiere, sono aumentate a sei mensili. A queste si sommano altri eventi, organizzati su tematiche e che, alle volte, vedono la presenza di formatori esterni.

Nonostante le difficoltà dettate dalle restrizioni dovute alla pandemia, le attività dell'associazione ACIdog sono continuate rispettando le normative vigenti e hanno creato un gruppo sempre più attento e attivo, fino a portare all'aggiunta di sei genitori nella firma del terzo e nuovo Patto di Collaborazione nell'area, che avrà decorrenza nel periodo 2021-2022.

4.2.1 La parola agli esperti

Dalle parole di Rocco Paolo Padovano, ex funzionario amministrativo del Comune di Collegno che ha seguito il Bilancio Partecipativo e poi la firma del Patto di Collaborazione, emergono diverse considerazioni su questa esperienza.

Prima tra tutte è l'attenzione da porre nei confronti del contesto all'interno del quale si colloca il Pump-Track: Collegno è infatti un Comune di circa 50.000 abitanti con una tradizione di vicinanza alla

FIG. 4.2.07 ►

Proposta di intervento.
Fonte: Scheda progetto 2016

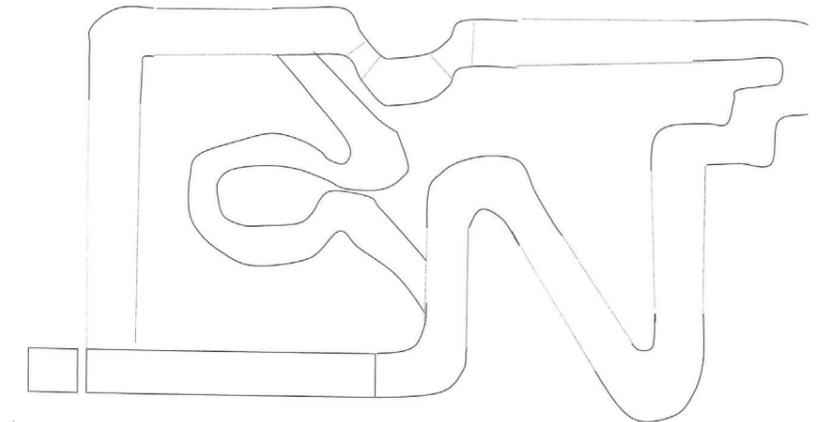


FIG. 4.2.08 ►

Proposta di intervento.
Fonte: Scheda progetto 2016

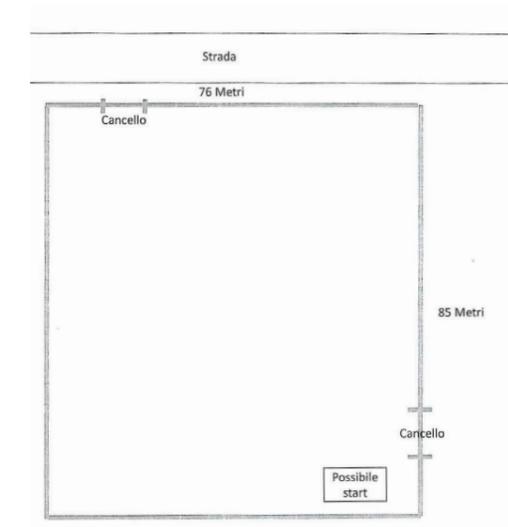
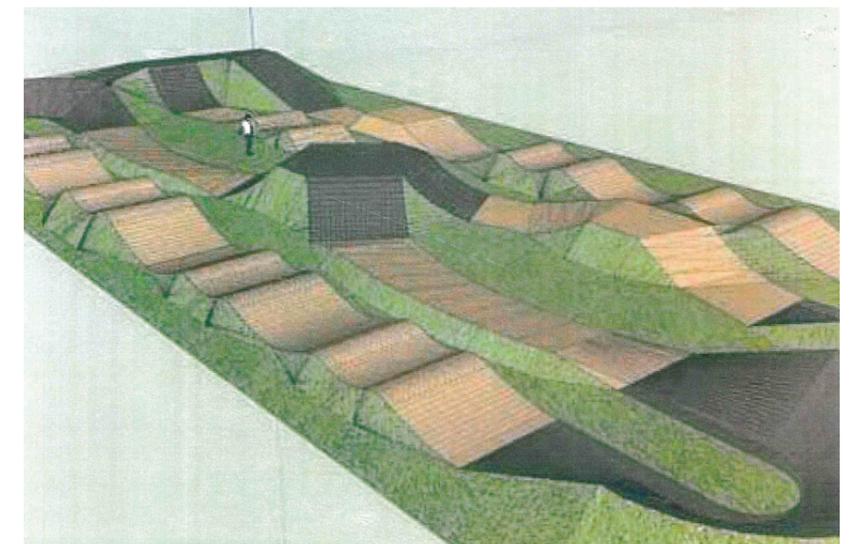


FIG. 4.2.09 ►

Proposta di intervento.
Fonte: Scheda progetto 2016



cittadinanza da parte dell'amministrazione, lo stesso Rocco Paolo Padovano entra nella macchina comunale ricoprendo un ruolo da facilitatore nella comunicazione tra funzionari pubblici e cittadini.

È fondamentale riconoscere che i processi partecipativi hanno una migliore probabilità di riuscita se l'amministrazione non si ferma alla mera organizzazione del processo ma crede fortemente nelle possibilità dei cittadini coinvolti. Questo atteggiamento deve essere costante nell'intero processo partecipativo e anche nella sua valutazione una volta concluso, al fine di riconoscerne i limiti e valutare le eventuali modifiche. L'intervistato sottolinea una forte reattività da parte degli amministratori tecnici nella città di Collegno, volenterosi e sottoposti ad una formazione continua e attenta.

Non va dimenticato inoltre che, anche se viene rivestito un ruolo centrale dall'amministratore tecnico, anche l'apparato politico deve farsi promotore delle politiche partecipative e contributive. Senza questa componente, che deve manifestare dal momento dell'elezione (o anche prima, durante campagna elettorale) la sua intenzione nel perseguire gli obiettivi dell'amministrazione condivisa.

Questo prima di tutto perché ci confrontiamo con procedure che hanno bisogno di un periodo di assestamento, la stessa avventura del Pump-Track è stata definitiva «fallimentare» per i primissimi risultati ottenuti. La formazione non deve e non può riguardare esclusivamente i funzionari amministrativi, ma gli stessi cittadini devono essere preparati, oltre che seguiti, in questo percorso.

Il primo Patto ha coinvolto nella firma figure già note all'amministrazione (perché personalità attive sul territorio) e questo è stato un primo elemento che ha frenato il Patto dallo sviluppo delle sue potenzialità. Le pratiche partecipative vanno strutturate e pensate sull'intero mandato amministrativo, sia perché possano dare risultati significativi sia perché, come è stato detto, determinano la linea politica che i delegati politici vogliono seguire.

In seconda battuta, parliamo di procedure che per la loro definizione portano ad una complessità amministrativa non

FIG. 4.2.10 ►

L'area del Pump-Track oggi.
Fonte: Google Maps 2020



FIG. 4.2.11 ►

L'area del Pump-Track oggi.
Fotografia personale,
aprile 2021.



FIG. 4.2.12 ►

L'area del Pump-Track oggi.
Fotografia personale,
aprile 2021.



indifferente. Il rischio infatti, oltre a rendere la macchina amministrativa più appesantita, è quello di creare una vera e propria nuova forma di burocrazia. Ciò accade per esempi nell'inserimento del terzo settore negli ambiti decisionali, in cui il cittadino non ha di fatto potere sovrano, ma si confronta con il filtro delle associazioni e delle cooperative.

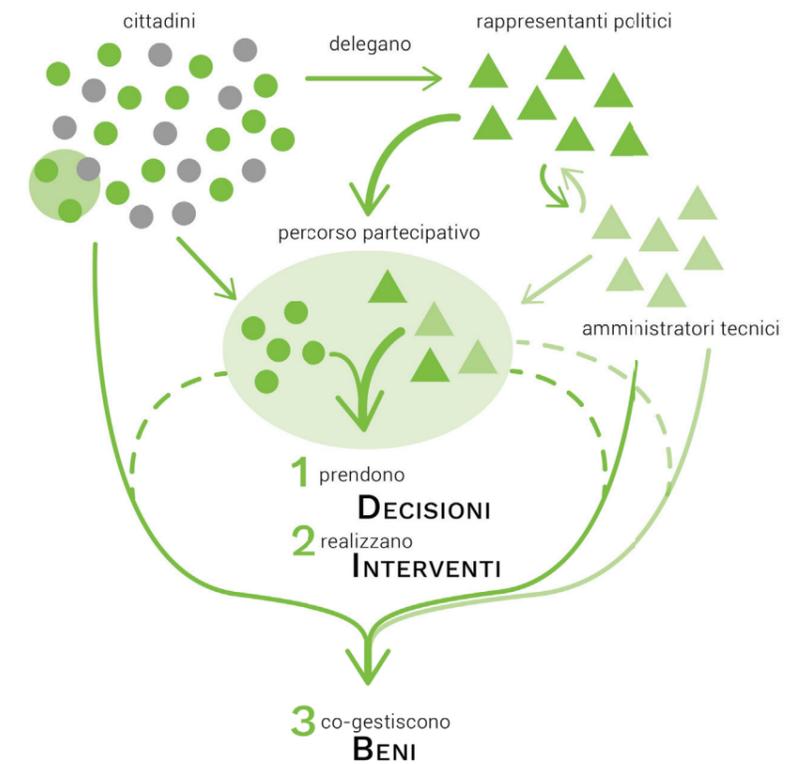
Un'altra difficoltà della prima esperienza di Patto direttamente consequenziale al Bilancio è stato l'adozione del Regolamento, troppo aderente a quello di Bologna e troppo poco adattato alle caratteristiche e vicissitudini di Collegno. Anche questo è riflesso delle esigenze di questi processi in termini temporali: è necessario infatti permettere a questi strumenti di modificarsi e adattarsi al contesto in cui vengono applicati.

La sinergia di questi due strumenti è molto interessante ma non è che «*la punta dell'iceberg*». Ad oggi l'amministrazione non sembra valutare la proposizione strutturale di altri processi ibridi, che risultano essere al momento dei casi unici ed isolati. Se gli amministratori tecnici sono preparati e motivati, sarà importante per gli apparati politici sposare ancora una volta gli ideali dell'amministrazione condivisa e partecipativa per poter, seppur con tutte le difficoltà che può incontrare questa scelta, riportare il cittadino al centro del potere decisionale e creare una città innovativa e sostenibile.



FIG. 4.2.13 ▶
L'area del Pump-Track oggi.
Fonte: Labsus 2021

FIG. 4.2.14 ▶
Tra democrazia partecipativa e contributiva.
Revisione del grafico.
Elaborazione personale.



■ Note al Capitolo 4.2

La ricostruzione del percorso dell'area Pump-Track di Collegno è stata basata sul sito web del Comune di Collegno per quanto riguarda le informazioni numeriche relative al Bilancio Partecipativo, sulle testimonianze dei firmatari del Patto di Collaborazione attualmente in vigore e sull'intervista fatta a Rocco Paolo Padovano, ex-dipendente comunale che ha seguito entrambe le fasi dell'esperienza.

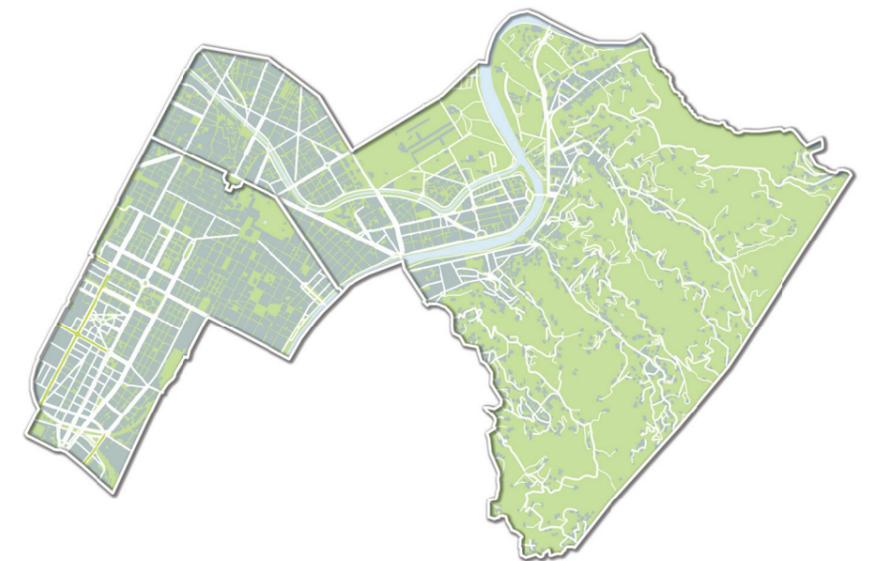
4.3 La Clessidra di Torino

Questo Capitolo è dedicato al caso-studio della città di Torino che ha attivato un Bilancio Deliberativo, percorso di unione tra la struttura ben consolidata del Bilancio Partecipativo e le forme della democrazia deliberativa.



Nello specifico l'esperienza vede protagoniste due circoscrizioni, la numero 7, che raggruppa le aree Aurora - Vanchiglia - Madonna Del Pilone, per le annualità 2014-2015, e la numero 1, che unisce le zone Centro - Crocetta, per gli anni 2016-2017.

FIG. 4.3.01 ▶
Le circoscrizioni oggetto del bilancio deliberativo, scala 1:10.000



L'avvio Il percorso, a differenza del Pump-Track di Collegno, è stato progettato per racchiudere al suo interno le due diverse forme di democrazia da principio e per sperimentare la loro ibridazione. Su invito dell'allora assessore al Bilancio, è stata indagata una modalità nuova di coinvolgimento della cittadinanza che ha visto lo stanziamento di 500.000€ per le singole circoscrizioni.

Gli obiettivi Gli obiettivi che si poneva il percorso, sposati da entrambe le pratiche inclusive, erano quelli di:

- Legittimare l'esperienza delibero-partecipativa, permettendo alla cittadinanza di riconoscerne l'efficacia nella definizione di politiche pubbliche (*empowerment*);
- Stimolare un lavoro coordinato tra sistema politico e amministrativo;
- Garantire il rispetto degli esiti del percorso.

Gli aspetti strutturali Se nel Bilancio Partecipativo tradizionale si possono individuare dei momenti di confronto soprattutto nella progettazione, il Bilancio Deliberativo va ad aggiungere una fase ulteriore, in cui si ha quello che è detto «*scambio deliberativo*»: la cittadinanza è stata invitata a partecipare a degli incontri di dibattito propedeutici alla definizione delle proposte progettuali.

Il primo ciclo La Circoscrizione 7, pioniera nell'esperienza, ha visto come primissima fase dell'intero percorso la formazione degli amministratori tecnici che avrebbero dovuto seguire l'intero Bilancio. Si tratta, come abbiamo visto in precedenza nel testo, di una frase imprescindibile per garantire la riuscita del processo. È seguita la definizione di un gruppo di lavoro, il cui compito è stato quello di individuare il tema oggetto della deliberazione (in questo caso l'area di intervento) e quello di seguire il percorso nella sua interezza, supervisionandolo e cercando di mettere in campo le diverse competenze.

Il «gruppo di coordinamento» è stato costituito da:

- Assessore al Bilancio del Comune di Torino;
- Ricercatori del Laboratorio di Politiche;
- Facilitatori;
- Due funzionari comunali;
- Direttore della Circoscrizione 7;
- Sei consiglieri di Circoscrizione;
- Presidente del Consiglio circoscrizionale.

Gli incontri territoriali

Dopo la redazione e la diffusione di un manuale informativo, sono stati organizzati gli undici incontri territoriali nei mesi di maggio e giugno 2014, realizzati nei diversi quartieri e aperti a tutta la cittadinanza. In questi incontri si è cercato di individuare le esigenze del territorio e le aree di possibile interesse per la realizzazione dei progetti prodotti nella seconda fase.

La Commissione deliberativa

I partecipanti avevano la possibilità di candidarsi per entrare a far parte della «Commissione deliberativa», gruppo con l'obiettivo di proporre delle soluzioni progettuali diversificate basate sulle

FIG. 4.3.02 ▶
La localizzazione degli incontri e degli interventi proposti.

LEGENDA

- 📍 Riunioni
- 📍 Aree oggetto di intervento

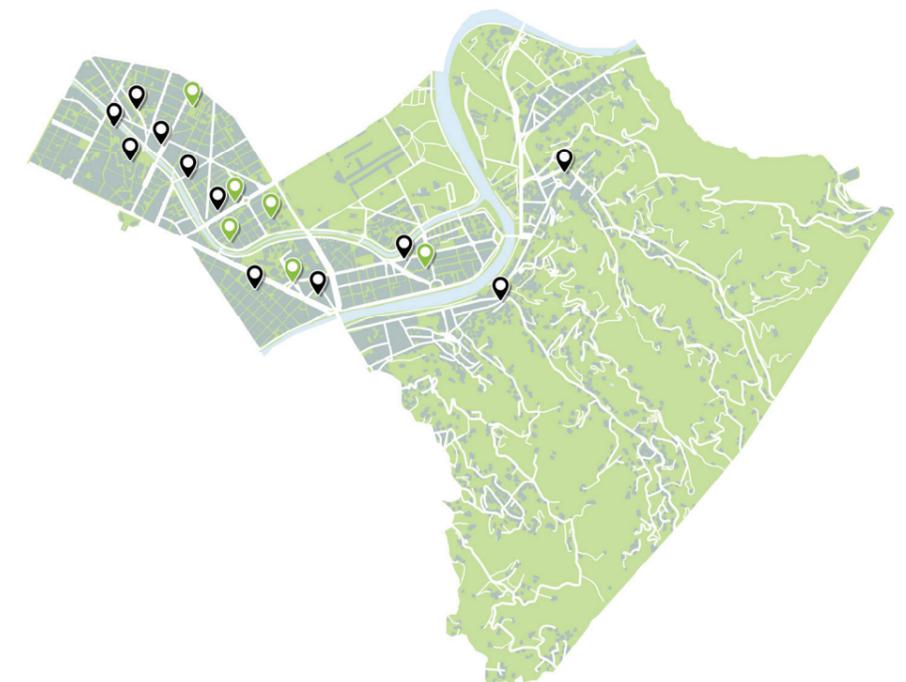


FIG. 4.3.03 ▶
Le fasi del primo processo
deliberativo-partecipativo.
Fonte: Ravazzi, Pomatto 2015



riflessioni della prima fase e con un tetto massimo di spesa di 500.000€. Per entrare a far parte della Commissione era indispensabile non ricoprire cariche elettive (come dice Gianfranco Pomatto non essere «leader di comunità»), inoltre non erano previsti funzionari in questa fase di strutturazione dei progetti. Il gruppo, composto da dodici individui che avevano partecipato attivamente agli incontri in presenza, a cui si sono aggiunti quattro membri candidatisi sul sito internet del processo, si è riunito cinque volte nei mesi di settembre e ottobre 2014 per arrivare a tre alternative di progetto.

La votazione

La conclusione del percorso ha visto una doppia votazione, in presenza e online, per la scelta dei progetti da realizzare: nel mese di novembre i residenti della Circoscrizione (con un'età maggiore di 16 anni) sono stati chiamati ad esprimersi sulla scelta del progetto da realizzare. Il progetto vincente ha riguardato la riqualificazione di sei aree verdi disseminate nella Circoscrizione:

I progetti

- Piazza Alimonda: redistribuzione funzionale delle attività con la creazione di un'area protetta e la posa di arredi per giochi.

FIG. 4.3.04 ▶
Le fasi del secondo processo
deliberativo-partecipativo.
Fonte: Ravazzi, Pomatto 2015



- Giardino Buscalioni: realizzazione di un'area gioco con accessibilità facilitata.
- Fontana via Catania/via Reggio: trasformazione della struttura della fontana disattivata in luogo per la sosta nella zona pedonale.
- Corso Farini: realizzazione di opere legate al miglioramento della fruibilità dell'area mediante la realizzazione di un percorso ciclabile e l'ampliamento dell'area gioco esistente.
- Via Modena: riorganizzazione dell'area con la rimozione del gioco in legno "dinosaurio" e realizzazione di uno spazio più fruibile.
- Giardini ex fabbrica Schiapparelli - via Oropa: riconversione della fontana dismessa in aiuola fiorita.

Prima di essere realizzati, i progetti sono stati oggetto di una terza e molto più contenuta fase di partecipazione, attraverso incontri aperti nelle aree elencate. Questo progetto è stato approvato dalla Giunta Comunale nel dicembre del 2014 e i lavori sono iniziati nel 2015.

FIG. 4.3.05 ▶
L'area della Clessidra nella
Circoscrizione 1



FIG. 4.3.06 ▶
L'area della Clessidra prima
dell'intervento.
Fonte: Report del Bilancio 2017



FIG. 4.3.07 ▶
L'area della Clessidra prima
dell'intervento.
Fonte: Report del Bilancio 2017



FIG. 4.3.08 ▶
Il progetto della Clessidra
dedicato al tema dello sport.
Fonte: Sito Comune di Torino
2017



FIG. 4.3.09 ▶
Il progetto della Clessidra
dedicato al tema del verde.
Fonte: Sito Comune di Torino
2017



Il secondo ciclo

La seconda edizione del percorso delibero-partecipativo, avviata nel 2016, ha mantenuto l'impostazione abbastanza invariata. A differenza della precedente, la Circoscrizione 1 ha optato per la definizione dell'area di intervento prima di dell'avvio del processo, individuando l'area della Clessidra, spazio verde di circa 70.000 m² che si colloca sopra lo snodo ferroviario che vedrà la stazione Zappata, tra corso Turati, Largo Orbassano, Corso De Nicola e Via Tirreno.

La Cabina di regia

La maggiore coesione sociale di questa Circoscrizione rispetto a quella della prima esperienza ha permesso di individuare uno spazio interessante per la maggioranza dei residenti nell'area.

La scelta è stata fatta dal gruppo di partenza, definito «Cabina di regia», che ha visto la presenza di:

- Presidente della Circoscrizione;
- Ricercatori del Laboratorio di politiche;
- Otto consiglieri di Circoscrizione;
- Direttrice dei Servizi amministrativi della Circoscrizione;
- Due funzionari;
- Un tecnico della Circoscrizione.

A questo gruppo è stato affiancata una squadra composta da venti tra tecnici e funzionari del Comune esperti nella progettazione di aree verdi.

Le fasi del percorso

Le due fasi relative al processo deliberato-partecipativo si sono susseguite secondo modalità simili a quelle della prima esperienza, anche se gli incontri territoriali avevano il solo obiettivo di discutere le criticità della Clessidra e le sue opportunità da considerare nella progettazione. Inoltre si è cercato di aprire verso le fasce più giovani, attraverso incontri nei licei.

La Commissione deliberativa ha visto il sorteggio di dieci individui tra i partecipanti degli incontri che hanno poi elaborato due soluzioni progettuali in sette incontri, a cui hanno partecipato anche esperti esterni per promuovere suggestioni e dare spunti. È seguita la fase di voto, anche questa volta in modalità fisica e digitale, che ha visto la maggioranza di preferenze concentrate sul progetto «La Clessidra verde» e l'esperienza si è conclusa l'accettazione della Giunta Comunale.

Lo stato attuale del progetto

La realizzazione del progetto è stata avviata, anche a causa della pandemia, con ritardo rispetto la prima esperienza. Ad ora è visibile in cantiere che concerne l'area di competenza di Ferrovie dello Stato, con cui è stato indispensabile confrontarsi durante la realizzazione del percorso deliberato-partecipativo.

FIG. 4.3.10 ►

L'area della Clessidra oggi.
Fotografia personale,
giugno 2021.



FIG. 4.3.11 ►

L'area della Clessidra oggi.
Fotografia personale,
giugno 2021.



FIG. 4.3.12 ►

L'area della Clessidra oggi.
Fotografia personale,
giugno 2021.



Infine è stata riconosciuta la valenza fondamentale della formazione del personale tecnico-amministrativo che ha seguito il progetto, in grado di trasformare le proposte della cittadinanza in progetti aderenti alle richieste e tecnicamente correnti.

Secondo Gianfranco Pomatto, seppur con tutte le difficoltà che questa scelta comporta, non si può più pensare alla progettazione urbana senza confrontarsi con le persone che abitano i territori interessati dagli interventi, persone che conoscono le necessità e soprattutto i punti di forza di spazi che vivono quotidianamente.

■ Note al Capitolo 4.3

La ricostruzione del percorso dell'area Clessidra di Torino è stata basata sul sito web del Comune di Torino per quanto riguarda le informazioni numeriche relative al bilancio deliberativo e sull'intervista fatta a Gianfranco Pomatto, docente dell'Università degli Studi di Torino che ha seguito entrambe le fasi del processo decisionale relativo alle diverse circoscrizioni.

CONSIDERAZIONI

0

5



Limiti e potenzialità

In questa ricerca si è cercato di indagare quelle forme di partecipazione che contribuiscono alla definizione di politiche pubbliche territoriali ed urbane. Una attenzione particolare è stata rivolta alle esperienze «ibride», che combinano aspetti afferenti alle diverse forme della democrazia. Ciò che è emerso dall'analisi teorica ed empirica svolta è che, nel complesso, queste forme sinergiche sono contraddistinte da aspetti positivi e aspetti negativi.

Limiti dell'analisi

Prima di definirli con maggiore precisione è doveroso riflettere sulla struttura dell'analisi proposta, tenendo conto dei limiti intrinseci che ne condizionano i risultati. Bisogna tenere a mente il difficile momento storico che stiamo attraversando: l'avvento della pandemia ha infatti trasformato profondamente il nostro modo di vivere. Le misure restrittive di contenimento della diffusione del virus Covid-19 hanno posto due limiti alla mia analisi.

In primo luogo moltissimi percorsi di coinvolgimento della popolazione hanno subito un arresto nel 2020, con una parziale riapertura nel 2021, soprattutto per quanto concerne le pratiche della democrazia partecipativa. Al contrario i Patti di Collaborazione hanno avuto una sorte lievemente diversa, probabilmente perché nella loro struttura non è prevista l'aggregazione di persone. Il secondo elemento a sfavore è stata l'impossibilità da parte mia di andare fisicamente al di fuori della Regione Piemonte: ciò ha costretto l'analisi ad incentrarsi su casi-studio esclusivamente nel circondario di Torino e ad escludere casi altrettanto - se non più - interessanti come Milano, Bologna e Parma.

Le potenzialità dei processi ibridi

Approfondendo gli strumenti che provano a far interagire forme di democrazia diverse, credo di avere riscontrato alcuni elementi interessanti non trascurabili. La prima potenzialità individuata è la flessibilità di questi percorsi. I due progetti hanno una struttura molto diversa, infatti nel caso di Torino il processo è stato progettato come un unicum, cercando di integrare dalla sua origine gli aspetti deliberativi e partecipativi. Al contrario, nel caso di Collegno l'ibridazione è avvenuta in corso d'opera: dopo la conclusione del Bilancio Partecipativo è stato avviato il Patto di Collaborazione.

Un secondo vantaggio è che di fatto consentono una semplificazione delle problematiche delle singole pratiche. Nel caso di Collegno infatti senza la sinergia dei due strumenti partecipativi l'esperienza si sarebbe fermata con il Bilancio Partecipativo e con il probabile abbandono dell'area. Anche nel caso del Bilancio Deliberativo di Torino si è cercato di limitare i rischi delle singole pratiche soprattutto nella ricerca di un campione rappresentativo della società.

Terzo punto a favore di questi processi è che essi non corrono il rischio, come accade spesso nei percorsi partecipativi, di essere puramente teorici. Infatti, data la loro strutturazione, portano risultati tangibili nella definizione del territorio e non sono semplici forme di consultazione.

Quarto merito delle pratiche ibride è quello di essere utilizzabili sia nella progettazione di aree circoscritte o sia nella definizione di intere aree di città.

I limiti dei processi ibridi

Questi processi presentano tuttavia anche degli aspetti negativi. Primo tra tutti il bisogno di un'ancora maggiore attenzione al contesto in cui si inseriscono. Le pratiche partecipative non sono generalmente standardizzate perché per raggiungere dei risultati è indispensabile che vengano adattate alle necessità del territorio e della società a cui si riferiscono. La decisione di proporre delle forme di ibridazione e soprattutto quali dipende ancora di più dalla situazione contestuale.

Questo determina anche un grande dispendio di energie e risorse: infatti per entrambe le procedure è stata indispensabile una lunga, approfondita e soprattutto costante formazione, rivolta sia al personale tecnico-amministrativo, sia alla componente politica.

Non essendo pratiche che hanno una lunga di tradizione, hanno necessità anche di una continua valutazione, elemento che si lega alla formazione della Pubblica Amministrazione, e implementazione.

Infine, questi processi ibridi hanno delle tempistiche lunghe per la realizzazione e la valutazione, avendo più fasi rispetto ai percorsi partecipativi «tradizionali». Parliamo infatti di mandati amministrativi: affinché possano venire attuati deve esserci l'interesse della parte politica di promuovere queste pratiche, anche di fronte a delle difficoltà.

Uno sguardo al futuro

Sarebbe interessante per lo studio di queste forme di ibridazione rivolgere l'attenzione anche alle realtà esterne alla Regione, come appunto le esperienze ibride di democrazia partecipativa e contributiva di Bologna, Parma e Milano. Inoltre in questa tesi ci si è concentrati esclusivamente sulle forme di democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e democrazia contributiva. Si potrebbe pensare di studiare anche le ibridazioni con le altre forme di democrazia, che possono presentare interessanti spunti per riflettere sul futuro di queste modalità di governo del territorio.

06

APPENDICI



6.1 Intervista a Rocco Paolo Padovano

Annalaura Vigni

«Buongiorno e grazie di avermi ricevuta. Vorrei aprire questa intervista guardando insieme a lei questi grafici.

FIG. 6.1.01 ▶
Democrazia rappresentativa.
Elaborazione personale.

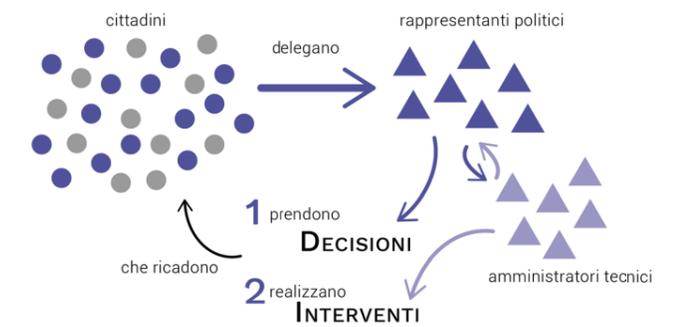


FIG. 6.1.02 ▶
Democrazia partecipativa.
Elaborazione personale.

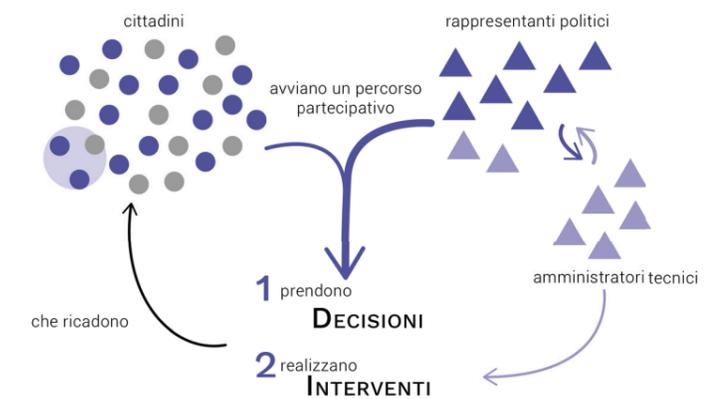
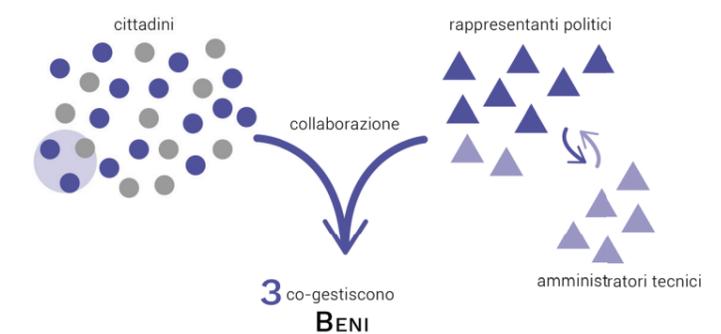


FIG. 6.1.03 ▶
Democrazia contributiva.
Elaborazione personale.



Nella prima immagine ho cercato di rappresentare graficamente i rapporti che si instaurano nella democrazia rappresentativa, dove i cittadini hanno potere di delegare i rappresentanti politici, che si confrontano con gli amministratori tecnici per la decisione e realizzazione di interventi, che ricadono sui cittadini. Il secondo grafico invece fa riferimento alla democrazia partecipativa: i rappresentanti politici insieme agli amministratori tecnici avviano un percorso partecipativo nel quale i cittadini si inseriscono per prendere delle decisioni per cui saranno gli amministratori a realizzare gli interventi. Infine la democrazia contributiva che vede sempre rappresentanti politici e amministratori tecnici da un lato e i cittadini dall'altro che collaborano, non per prendere decisioni e realizzare interventi ma per la gestione di beni comuni. Vorrei avere un *feedback* da parte sua.»

Rocco Paolo Padovano

«Li trovo molto chiari e mi trovo d'accordo con queste rappresentazione. Volendo si potrebbe arricchire di frecce la democrazia partecipativa che vede un lavoro sui cittadini da parte degli amministratori tecnici. Alla luce della funzione che io ho avuto come tecnico di avvicinamento ai cittadini, forse una forma anche un po' ibrida che si è avvicinata molto all'esperienza della democrazia contributiva.»

Annalaura Vigni

«Lo scopo di questa tesi è proprio quello di indagare queste forme ibride, vuole raccontare la sua personale esperienza, a cui sta facendo riferimento?»

Rocco Paolo Padovano

«È doveroso fare una premessa: l'amministrazione di Collegno, per cui ho lavorato, ha un'interessante esperienza di vicinanza tra cittadinanza e amministrazione, dovuta anche alla storia dell'ospedale psichiatrico. Collegno si identifica molto con questo pezzo di storia. La vicinanza dei cittadini all'amministrazione e l'amministrazione che tenda di dialogare con i cittadini da parte di una storia recente. Io sono stato funzionario a Collegno, non con espliciti carichi amministrativi (di solito si immagina un funzionario se si occupa di delibere, atti amministrativi, procedure

legali) ma, avendo una formazione da educatore, la mia figura è stata collocata dentro la macchina comunale con una funzione diversa da amministrativo ma con un ruolo da facilitatore nella comunicazione tra cittadini e amministrazione: questa è una scelta rilevante per l'amministrazione. Questo vuol dire che la facilitazione permette che il cittadino possa sempre comunicare in modo diretto con l'amministrazione (parliamo di una piccola realtà). Con degli operatori che hanno creato una rete di organizzazione attiva su tutta la città è stato possibile per questi gruppi incentivare la comunicazione e rafforzare il rapporto tra chi amministra e cittadini. Questa premessa importante perché ho l'impressione che per Collegno sia stato un passaggio necessario per arrivare a un'amministrazione contributiva e condivisa. Questo consolida una prassi di conversazione con i cittadini che può evolversi e noi abbiamo visto un inizio di questa evoluzione.»

Annalaura Vigni

«È stato facile il passaggio a questa nuova modalità di fare amministrazione?»

Rocco Paolo Padovano

«Mostrando però fatiche: attraverso la delega politica si ha l'impressione di decidere con più facilità, di poter decidere più celermente, meglio e con una modalità più democratica. Invece attivare le percorsi che mantengono vivi e permanenti i flussi di relazione anche durante gli anni di mandato è una fatica, è un impegno che richiede molte risorse, organizzative, economiche e anche personali. Questo mi è sembrato che a Collegno ha funzionato e quello che è venuto dopo è stato un elemento interessante. Certamente negli anni più recenti anche questo metodo di partecipazione non ha dato risposta ai bisogni effettivi e alle criticità che sono emersi ed emergono ancora, perché ha cambiato la modalità di amministrare, facendo nascere altri meccanismi di rappresentazione. Anzi chi delega attraverso il terzo settore soprattutto, e associazioni, imprese sociali eccetera e quindi il cittadino altra volta espropriato del diritto di sovranità che io ritengo assolutamente fondamentale.

Nasce un altro passaggio di mediazione, a volte non così esplicito o trasparente, così incentivante o democratico, soprattutto con le associazioni che hanno presidenti in carica per decine di anni, cosa che descrive solidità e sicurezza ma dà vita ad altri meccanismi di delega e rappresentanza. L'amministrazione si trova così a confrontarsi con questo nuovo filtro e non sempre riporta o incentiva la vita civica di una città.

Quello dell'amministrazione condivisa rappresenta oggi un'opportunità assolutamente interessante, perché si tolgono tutte le mediazioni, o meglio si trasformano, perché hanno rilievo in queste forme di partecipazione anche le associazioni e il terzo settore, ma si ridimensionano e anche cittadino alla pari entra in contatto diretto con l'amministrazione ed essa si attrezza per accogliere questo modo di fare.»

Annalaura Vigni

«Che ruolo ha avuto il bilancio partecipato in questa transazione?»

Rocco Paolo Padovano

«Il passaggio che ho visto e che penso sia stata la premessa è stato proprio il bilancio partecipato. Esso ha permesso di riportare la responsabilità al singolo cittadino. Nella città di Collegno il bilancio partecipato ha fatto sì che, come nella storia di questa procedura nata in Sudamerica, venga data la possibilità al cittadino di poter esprimere interessi e proposte, rimettersi in contatto diretto con l'amministrazione senza mediazioni e questo è quello che è successo a Collegno.

Nel mandato precedente dell'amministrazione di Collegno con un ricco ed interessante lavoro durato due anni una parte del bilancio comunale è stata messa a disposizione dei quartieri e dentro i singoli quartieri i cittadini hanno potuto esprimere proposte, mediate da operatori e animatori socio-culturali. Il bilancio partecipato è stato un percorso formativo e informativo, diretto ai cittadini e anche all'amministrazione. Il diritto a dire la propria è stato concesso ai cittadini in modo esplicito per trasformare un pezzo della propria città e non quindi ogni cinque anni attraverso l'elezione.

Sono emerse durante questa esperienza le capacità dei quartieri di mettersi in relazione tra loro e dei cittadini di entrare in sintonia tra loro e con l'amministrazione per individuare le trasformazioni nelle cose piccole o grandi della città, senza entrare nel merito da funzionario ho visto un momento di snodo importante.

È stato così approfondito il tema dell'amministrazione condivisa e l'abbiamo sperimentata anche grazie al supporto dell'Università, che ci ha dato i tirocinanti e il supporto del corpo docente, anche per creare un dibattito interno all'organizzazione del bilancio partecipato. Quindi il bilancio si è giocato al di fuori della macchina comunale ma anche al suo interno, come momento di apprendimento ed esperienza per sinonizzarsi con la cittadinanza.

Questa sintonia tra la macchina comunale e cittadini è rilevante ed è un elemento da tenere in considerazione: non si può immaginare che ci si avvicini ad un nuovo modo di amministrare senza pensare che l'amministrazione debba mettere in campo delle formule nuove, figure che mediano ma anche la macchina amministrativa stessa, che con la sua organizzazione recupera le forze vive interessate, disponibili e attente e le mette a disposizione.

Il bilancio partecipato ci ha aiutato a trovare un progetto interessante che quello del Pump-Track, che è un impianto per biciclette da cross e sono stato invitato alla firma del terzo patto di collaborazione. Oltre alla piccola associazione, esperta di bici, si sono inseriti nella firma ben sei cittadini del quartiere. Questa è l'evoluzione e, pensando al futuro, potrebbe diventare un'attività imprenditoriale.

Quando abbiamo ragionato su come gestire e recuperare un pezzo di terreno marginale e periferico della città per diventare un campo da cross, dalla domanda abbiamo costruito insieme alla risposta. Non credo sia stato il caso, ma credo che sia stata la sintonia di attori che si forma, che permette di mantenere il dibattito aperto, come gli operatori comunali e il terzo settore che collaborano in questa continua formazione e supervisione.

Abbiamo colto nel Regolamento dei Beni Comuni la risposta più calzante a queste esigenze. Era l'anno 2017 in cui avevamo concluso tutto il percorso del bilancio partecipato e c'era il problema della gestione degli spazi riqualificati, siamo così riusciti ad avvicinare l'esperienza della chiusura del bilancio partecipato, in cui avevamo imparato recuperato quel luogo, ad una possibile forma di gestione.

Quindi ne abbiamo accolto questo essere a fianco dei cittadini attraverso l'impiego di funzionari competenti e disponibili, con la voglia di scommettere ancora sull'amministrazione, elemento che ci ha aiutati molto. Collegno ha oggi un Regolamento dei Beni Comuni e più di 40 Patti di collaborazione attivati.»

Annalaura Vigni

«Nel passaggio da una gestione prettamente comunale dell'area, in cui l'apertura riguardava esclusivamente la fase decisionale, ad una condivisa e aperta alla cittadinanza, sono emerse delle difficoltà?»

Rocco Paolo Padovano

«Forse abbiamo messo insieme le cose con troppa celerità. Secondo me la prima esperienza è stata fallimentare, durata con fatica e trascinata. Non abbiamo forse preparato adeguatamente le persone che abbiamo coinvolto, però l'amministrazione c'è stata lo stesso fino alla fine dell'esperienza, anche nella chiusura per poi costruire un nuovo patto ed oggi siamo arrivati alla terza firma.

Si trattava inoltre della prima esperienza: abbiamo preso il Regolamento dei Beni Comuni di Bologna e l'abbiamo adattato alla nostra città, non è stato sufficiente. Dal Regolamento di Bologna, deliberato nel 2014, c'è stato un lavoro interno interessante di presa di consapevolezza degli amministrativi e dei tecnici, dentro la macchina comunale. Il consiglio comunale ha fatto il suo percorso di lavoro ma non è bastato, bisognava innescare un percorso più vicino al cittadino che permettesse di accogliere le pressioni e le osservazioni, della durata di mesi e impiegando risorse affinché il regolamento fosse quello esclusivamente di Collegno.

Non si è lavorato abbastanza nella costruzione del Regolamento, si è fatto un percorso tecnico amministrativo e sono stati preparati

i consiglieri con l'aiuto di Labsus che ha lavorato molto, lo stesso non è stato sufficiente. Questo è stato uno dei motivi di fallimento. Lo strumento è stato utilizzato su persone che non erano pronte ad accoglierlo. Noi abbiamo voluto trainare i cittadini verso una collaborazione, noi amministratori e gruppo di lavoro siamo stati molto presenti e incalzanti, però anche i cittadini non erano ancora dentro questa logica, avevano sempre in mente le forme dell'amministrazione rappresentativa, tanto che i cittadini coinvolti sono stati segnalati dall'amministrazione stessa, non per interessi dell'amministrazione ma perché individuate come persone attive nella società. Queste cose sono state pagate poi perché hanno indirizzato quei cittadini per attivarsi nella gestione di quel progetto, quello è stato uno degli elementi del fallimento che abbiamo di fatto costruito. Non era sicuramente la mancanza di tempo o risorse da dedicare.

Oggi c'è meno distanza dal Regolamento. A novembre abbiamo fatto un evento online «Matti per i Patti», abbiamo lavorato due anni su «Collegno Si-Cura», macro-progetto finanziato dal Ministero sulle periferie, che ci ha permesso di fondare molto di più le radici sul tema. Bisogna porre l'attenzione sulla revisione della macchina comunale organizzativa, le persone che stanno rinnovando la macchina comunale devono confrontarsi con questa scelta e chiedersi: quale tipologia di amministrazione vogliono essere? Dal punto di vista del processo la strada è abbastanza segnata.

Bisogna vedere quanto a distanza di quattro anni quanto convincono i politici queste scelte che si dovrebbe chiedere se queste strategie sono funzionali ai loro obiettivi, perché questo modo di amministrare è sicuramente più faticoso. È un dibattito tuttora aperto, la risposta definitiva non ce l'ha nessuno.»

Annalaura Vigni

«La dimensione temporale ricopre quindi un ruolo fondamentale e va rispettata.»

Rocco Paolo Padovano

«Sì, diciamo che i tempi, i ruoli e le funzioni sono le cose più significative. Se Collegno non avesse i suoi operatori socio-

culturali sarebbe scarso il lavoro vicino cittadini, perché non è possibile ancora definirlo di amministrazione contributiva, Collegno è ancora un'amministrazione partecipativa ma ha aperto le porte per questo. Ci deve essere personale capace a fare ricerca-azione vera, seria, che valorizzi i contributi dei cittadini affinché continui il percorso già avviato. I tempi sono lunghi, parliamo di mandati amministrativi. L'amministrazione condivisa è un elemento fondante di un'amministrazione, ma non so se si stanno ponendo questa domanda i futuri amministratori, domanda fondante per il governo della città.»

Annalaura Vigni

«Per concludere, secondo lei questa struttura, Bilancio più Patto, può essere riportato in altre aree della città e diventare un elemento sistematizzato e ripetibile?»

Rocco Paolo Padovano

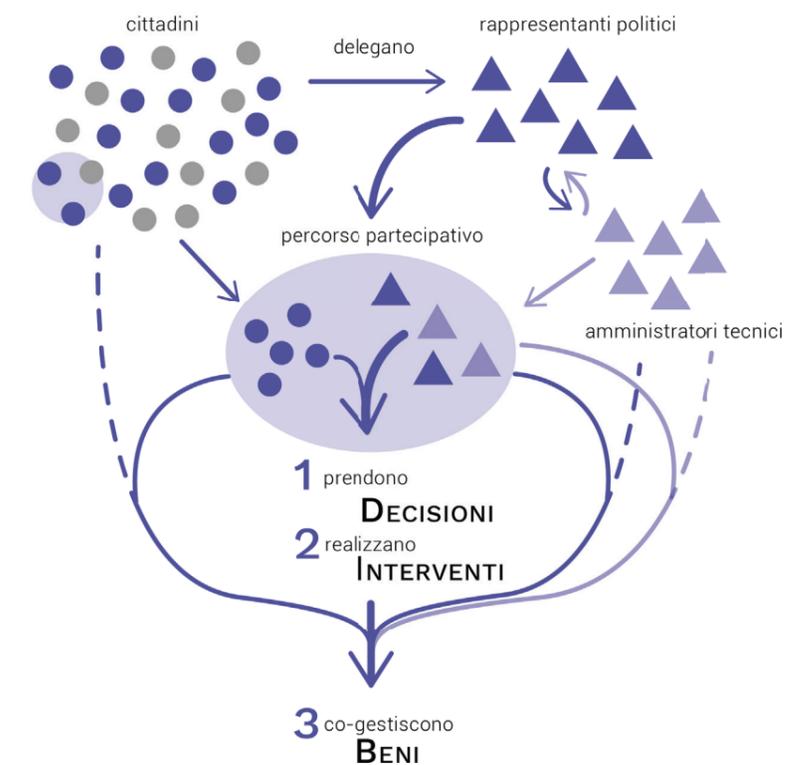
«L'esperienza di bilancio più patto mi sembra interessante, ma abbiamo appena aperto una porta che non si è aperta del tutto. La città di Collegno ha fatto solo un'esperienza di Bilancio Partecipato in passato e nella nuova amministrazione non se n'è più parlato.

Però potrebbe essere il Bilancio una premessa ai Patti di Collaborazione: sono informato di un altro patto in cui dei genitori vorrebbero il benessere digitale dei propri figli: questo è un patto di collaborazione perché di interesse generale. Adesso l'amministrazione e il gruppo di lavoro, assieme alla scuola che ha dato la sua disponibilità, stanno lavorando a questo percorso e c'è già una bozza di patto. Ci sono tanti punte di iceberg in giro e bisogna andare a studiarli in profondità.

La parte politica invece fa fatica, anche se ogni esigenza può essere trasformata in un patto, è ovvio che così facendo si creano complessità non indifferenti, perché c'è bisogno di amministrativi affinché programmino, monitorino e controllino il processo. I cittadini d'altro lato hanno paura che si costruisca così un'altra burocrazia e il rischio di una nuova macchina comunale è alto, invece bisogna assecondare i cittadini in modo tale che facciano quello

che vogliono fare. Nel Pump-Tracik si voleva fare una pista per le mountainbike, noi amministratori avevamo la funzione di far cogliere loro che quello era un interesse collettivo, elemento che ha faticato ad essere colto. L'esperienza è dovuta passare dall'incertezza e dal fallimento per divenire un patto vero. La bicicletta è centrale ma la cosa che conta sono le relazioni tra persone per costruire una città diversa, fatta di luoghi fisici, rapporti con l'amministrazione, rapporti tra cittadini, una città nuova è innovativa.

FIG. 6.1.04 ►
Democrazia contributiva.
Elaborazione personale.



■ Note all'Appendice

Testo integrale dell'intervista fatta a Rocco Paolo Padovano, ex-funzionario presso il Comune di Collegno, ed incentrata sull'esperienza del Pump-Track, che ha visto il bilancio partecipativo per la sua realizzazione ed un patto di collaborazione per la sua apertura e gestione (forma ibrida di democrazia partecipativa e contributiva). L'intervista è stata svolta seguendo il modello semi-strutturato.

6.2 Intervista a Gianfranco Pomatto

Annalaura Vigni

«Buongiorno e grazie di avermi dedicato del tempo. Vorrei aprire questa intervista guardando insieme a lei questi grafici.

FIG. 6.2.01 ▶
Democrazia rappresentativa.
Elaborazione personale.

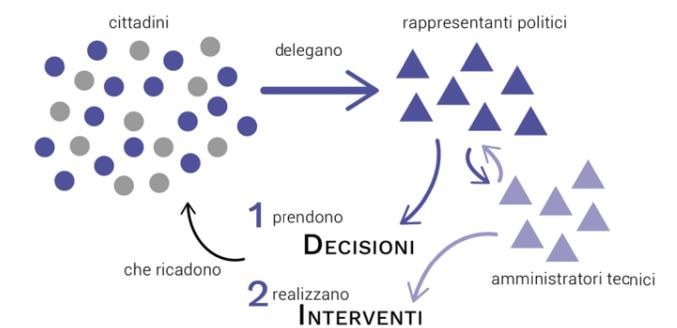


FIG. 6.2.02 ▶
Democrazia deliberativa.
Elaborazione personale.

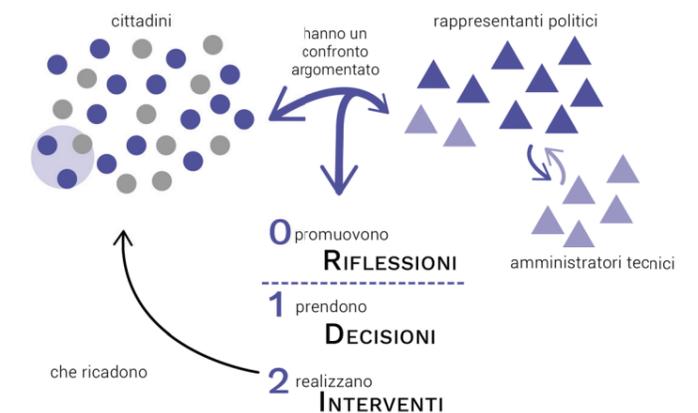
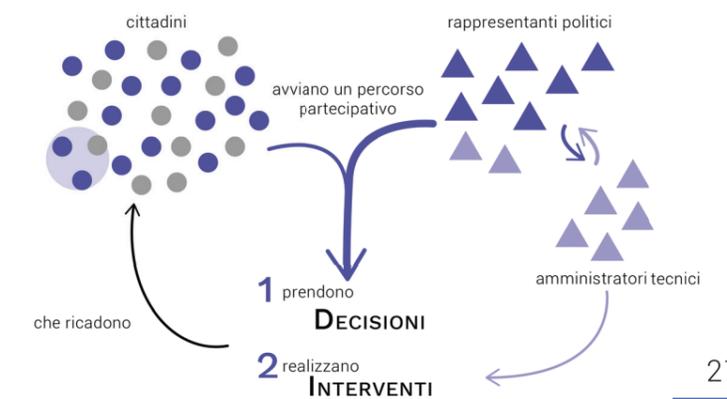


FIG. 6.2.03 ▶
Democrazia partecipativa.
Elaborazione personale.



Nella prima immagine ho cercato di rappresentare graficamente i rapporti che si instaurano nella democrazia rappresentativa, dove i cittadini hanno potere di delegare i rappresentanti politici, che si confrontano con gli amministratori tecnici per la decisione e realizzazione di interventi, che ricadono sui cittadini. Il secondo grafico invece fa riferimento alla democrazia deliberativa: l'amministrazione cerca un confronto argomentato con la popolazione in cui la prima detiene il potere decisionale, seppur influenzato da questo processo. Uno degli obiettivi di questo dialogo è stimolare delle riflessioni in merito agli argomenti trattati e provocare eventualmente dei cambiamenti di posizione. Infine la democrazia partecipativa in cui i rappresentanti politici insieme agli amministratori tecnici avviano un percorso partecipativo nel quale i cittadini si inseriscono per prendere delle decisioni per cui saranno gli amministratori a realizzare gli interventi. Vorrei avere un feedback da parte sua.»

Gianfranco Pomatto

«Guardando le immagini la prima cosa su cui vorrei porre l'accento è che bisogna tener presente che una cosa è il livello teorico, altra cosa sono invece le pratiche. Quello che secondo me non emerge è che la democrazia deliberativa pone l'accento sull'interazione tra punti di vista e interessi diversi e nel cercare delle soluzioni ampiamente condivise. Questo è il suo l'obiettivo fondamentale. La democrazia partecipativa ha invece l'obiettivo di dare spazio alle parti considerate più deboli o svantaggiate della società.

Le due cose sono un po' diverse, anche se ovviamente si possono combinare sotto diversi aspetti per quanto riguarda la costruzione dei processi. Nel fare un processo deliberativo, a prescindere dalla tematica trattata, la cosa più importante è riuscire ad avere un gruppo che sia il più possibile equilibrato nella sua composizione. Si dovrebbe cercare di avere «il mondo in una stanza», ossia devo avere un microcosmo al cui interno ho il ricco e il povero, chi vota per la destra e chi per la sinistra, il giovane e l'anziano, eccetera. Soprattutto devo avere tutte le varietà di opinioni e di interessi che

ci sono nella società, dopodiché li faccio interagire con l'obiettivo di raggiungere delle soluzioni il più possibile condivise.

Per avere questa varietà di solito si ricorre molto a strumenti quali il sorteggio, la costruzione di un campione casuale, giurie di cittadini: devo avere una composizione variegata. Nel caso della democrazia partecipativa non c'è questa questione nella sua composizione, perché ha l'obiettivo di fare pressione sulle istituzioni e di dare spazio a fasce sociali che sono svantaggiate e sistematicamente trascurate, facendo pesare i loro interessi come dovrebbero. Con i processi partecipativi quindi si offre un canale di partecipazione e di influenza prevalentemente a questi soggetti.

L'altro aspetto su cui vorrei soffermarmi sono gli esiti di questi processi e le modalità attraverso cui sono poi tradotti in decisioni da parte delle amministrazioni: non c'è un sistema determinato e dipende da caso a caso e si può immaginare un processo deliberativo in cui si influenza direttamente la decisione. Di per sé il processo partecipativo ha un'influenza maggiore, ma è anche vero il contrario. In entrambi i casi è possibile che sia l'istituzione, che fa da filtro rispetto a quanto emerso dal processo, ad avere l'ultima parola.

Quindi va sottolineato che nella democrazia deliberativa c'è una maggiore enfasi nell'aver un gruppo sociologicamente rappresentativo e diversificato (anche in termini di interessi), nell'altro caso l'obiettivo è quello di dare maggior peso ai soggetti che sono svantaggiati, di conseguenza è meno importante che il gruppo sia veramente eterogeneo.

Questo è valido a livello teorico, poi a livello concreto nelle pratiche bisognerebbe distinguere a seconda dei casi qual è il potere riconosciuto al processo a livello decisionale e difficilmente, se non mai, accade che cosa che venga riconosciuto il potere decisionale diretto, c'è sempre poi una mediazione. Inoltre nella pratica ci sono processi che combinano aspetti deliberativi e aspetti partecipativi.»

Annalaura Vigni

«Entriamo quindi nel merito del bilancio deliberativo. Vuole raccontare la sua esperienza diretta in questo processo?»

Gianfranco Pomatto

«Il percorso fatto a Torino si collega bene a quanto detto finora e spiega anche perché questa esperienza è stata chiamata bilancio deliberativo e non bilancio partecipativo.

Il bilancio partecipativo, per come nasce originariamente a Porto Alegre in Brasile, ha prevalentemente la funzione, come dicevo, di dare maggiore peso ad alcune parti della società che vivono in aree svantaggiate perché manchevoli di alcuni servizi fondamentali. Il Comune ha deciso di fare il bilancio partecipativo in quelle aree e di assegnare delle risorse economiche a questi quartieri attraverso assemblee aperte agli abitanti di quelle aree più povere, quindi con persone di un determinato ceto sociale. È stato quindi un modo per dare più peso alle richieste di questi quartieri.

Quando andiamo a riproporre il bilancio partecipativo in altri contesti come quello europeo non troviamo più quelle situazioni così drastiche di differenza sociale che ci sono in Brasile, quantomeno non così marcata. Le persone che vivono nelle aree degradate sudamericane non hanno un peso politico sufficiente all'interno della democrazia rappresentativa per poter imporre le proprie istanze, mentre questo schema riproposto uguale tale e quale a Torino o in altre città europee, porta con sé delle differenze nette anche se si opera in quartieri considerati marginali: spontaneamente parteciperà il ceto medio e colto, come insegnanti, pensionati, tutti laureati o diplomati.

Le istanze che emergeranno inoltre saranno banali, come il piccolo decoro urbano o la pulizia delle aree cani, di tratta di una situazione frequente in molti bilanci partecipativi realizzati seguendo lo schema originario di Porto Alegre.

La nostra idea è stata quella di affrontare un altro schema ,leggermente diverso, che guardasse di più al modello della democrazia deliberativa e cioè non semplicemente lasciando queste assemblee aperte a tutti ma cercando anche di comporre un gruppo che sia il più possibile composito e variegato con cui provare a ragionare sulle opere da realizzare.

Questa è stata l'idea del bilancio deliberativo che ha visto la realizzazione in due quartieri diversi, è stato fatto un modello ibrido poiché il modello deliberativo in senso puro si sarebbe dovuto sviluppare con la selezione casuale sociologicamente rappresentativa. Si è cercato di tenere uniti i due modelli ed è stata realizzata una prima fase partecipativa abbastanza classica, con assemblee aperte in vari punti del quartiere e la possibilità di partecipare a chiunque interessato. Chi prendeva parte a queste riunioni poteva poi candidarsi per essere membro della cosiddetta «commissione deliberativa» composta da un gruppo ristretto di 10-15 persone. Dopo aver partecipato agli incontri della prima fase e aver indicato la propria disponibilità per questa attività, con un'estrazione a sorte è stato individuato il gruppo in modo tale da garantire una certa diversificazione di età, di genere, di titolo di studio e di residenza all'interno del quartiere.

Quindi si è cercato di combinare un aspetto più deliberativo, inteso come la creazione di gruppi molto eterogenei perché ragionino nell'individuazione di soluzioni condivise, con un aspetto partecipativo classico, legato al mobilitare e fare pressione.»

Annalaura Vigni

«Al di là delle due fasi all'interno di uno stesso percorso delibero-partecipativo, sono state realizzate due edizioni in due circoscrizioni differenti. In cosa si sono distinte?»

Gianfranco Pomatto

«La prima esperienza è stata condotta con la circoscrizione numero 7, una circoscrizione centrale che tiene insieme quartieri molto diversi, Porta Palazzo, area con determinate condizioni socio-economiche, il cosiddetto centro aulico, quindi Piazza Castello, via Garibaldi, eccetera, e parte della collina, una zona residenziale tendenzialmente a reddito medio-alto ma con determinate necessità dal punto di vista della gestione del territorio (dovute a frane smottamenti). Nella prima esperienza abbiamo lavorato con un sottoinsieme della città che oltre ad essere esteso è anche molto variegato dal punto di vista sociale al suo interno.

La seconda esperienza invece è stata fatta nella circoscrizione 1,

in cui si è deciso fin da subito di concentrare l'attenzione su un'area verde chiamata «Clessidra».

Tra la prima e la seconda edizione c'è stato una differenza importante, nella prima edizione non è stata identificata l'area di intervento ma è stato oggetto della prima fase di confronto l'individuazione dello spazio oggetto di intervento. Data la varietà dei quartieri sono stati scelti diversi punti della circoscrizione in cui destinare le risorse messe a disposizione dall'amministrazione. L'ultima fase invece è stata la stessa in entrambi i casi ed è stata una fase di democrazia diretta. Si può dire quindi che questa esperienza è ancora più complessa perché i progetti alternativi avanzati dalle commissioni deliberative sono stati sottoposti al voto online diretto e aperto a tutti i residenti.

Le istituzioni si sono impegnate a recepire quanto deciso attraverso questa sorta di referendum: non è detto che è un processo deliberativo non abbia come oggetto la definizione di una scelta e quindi una decisione. Al contrario può essere che nella democrazia partecipativa si possa raggiungere una semplice consultazione.

Come dicevo, nella prima esperienza non si è individuato un luogo specifico su cui concentrare l'attenzione, a ragion veduta, data la varietà dell'area era impossibile identificare un luogo significativo per tutta la circoscrizione. Nel secondo caso le istituzioni stesse hanno identificato l'area della Clessidra all'inizio del processo, non è stata immediata questa scelta: i punti di attenzione all'interno di questa circoscrizione so) uno stabile abbandonato e riconosciuto potenzialmente riqualificabile per l'amministrazione nella zona nord. Il problema di questo spazio era l'assenza di una totale giurisdizione sull'edificio, si rischiava quindi di fare un processo su un oggetto su cui poi non era possibile intervenire per molto tempo. Quindi seppur interessante è stato preferibile scegliere l'area della Clessidra.»

Annalaura Vigni

«Alla luce di queste due esperienze, quali sono gli aspetti critici nell'ibridare questi due modelli? E quelli positivi?»

Gianfranco Pomatto

«Gli aspetti critici ci sono sempre. Il primo rischio è quello

della delegittimazione di chi prende parte a questo processo da chi ne rimane fuori, non è tanto facile infatti far passare l'idea che queste esperienze vedono il lavoro di cittadini comuni nella realizzazione di un progetto per la collettività, mentre in contemporanea ci sono persone attiviste che vorrebbero partecipare ma che rimangono esclusi. Questo è il nucleo critico fondamentale di questi percorsi, nucleo critico previsto già nella fase della sua definizione. Anzi, la scelta di costituire questa commissione è stata fatta proprio al fine di evitare la presenza di figure già note nella società che potessero egemonizzare l'attenzione, anche mettendo una serie di paletti come abbiamo fatto (non essere presidenti di associazioni, responsabili di organizzazioni, con cariche elettive,...) rimane il rischio che diventi una pseudo replica della democrazia rappresentativa.

Da politologo posso dire che esistono sempre i «grandi elettori», in modalità informali esistono dei leader che sono in grado di orientare il voto delle elezioni amministrative, come il presidente della bocciofila, il medico, il parroco, i caf sindacali. Quando ci sono le elezioni comunali questi soggetti sono agganciati a un partito o ad una figura e vanno a spingere per far emergere certe preferenze.

Nel fare un'assemblea di quartiere in cui chi partecipa decide, troveremo sempre questi soggetti già agganciati alla democrazia rappresentativa, con l'ulteriore rischio che queste assemblee diventino delle assemblee politicizzate. Legittimamente ci dobbiamo chiedere, ma in queste esperienze si è sentito veramente il cittadino? È questo il rischio della democrazia partecipativa fatta nei nostri contesti che, essendo molto strutturati e in assenza di una società compatta e distante dalle istituzioni, hanno delle modalità completamente diverse rispetto a quelle di Porto Alegre.

In qualsiasi quartiere, anche disagiato, abbiamo questi leader di comunità con agganci nella democrazia rappresentativa che usano ampiamente anche all'interno dei processi partecipativi. L'idea quindi di costituire una commissione deliberativa è stato un tentativo per provare a scavalcare questa dinamica. È riuscita perfettamente?

No, non riescono completamente queste esperienze. Questo perché prima di tutto non abbiamo scelto la via più radicale, che è quella del modello deliberativo in senso stretto, ossia dell'estrazione casuale di cittadini. Non l'abbiamo scelta anche sulla base di una serie di esperienze fatte in Toscana, che io stesso seguito, in cui è stato dimostrato che in questi percorsi c'è una forte auto-selezione. Non basta infatti selezionare casualmente estraendo a sorte, 9 persone su 10 di quelle chiamate rifiutano e non partecipano per i più disparati motivi. Per riuscire a coinvolgere 5 persone bisogna invitarne 100, 95 diranno di no. Tra queste 5 che accettano c'è ragione di credere che non si trattino di persone casuali, ma probabilmente appartengono a questo gruppo di leader di comunità.

Dopodiché un altro motivo per cui non abbiamo tenuto questo approccio deliberativo forte è perché, banalmente, non sarebbe stato accettato dall'istituzione rappresentativa. Abbiamo quindi scelto questa via ibrida, che nasce da un lato per provare a superare il modello classico partecipativo in senso stretto, perché sappiamo avere una serie di difetti specialmente se attuati nei nostri contesti, dall'altro non abbiamo applicato il modello deliberativo in senso puro sia per i limiti che presenta, come abbiamo visto altrove in Italia, sia per motivi di consenso, poiché era difficile farlo accettare.

Se alle assemblee territoriali hanno partecipato una totalità di 300 persona, circa 100-150 si sono candidate per fare parte del gruppo di progettazione, tra queste sono state estratte circa 15 persone, cercando di rispettare la parità di genere e le limitazioni imposte di cui detto precedentemente. Nel complesso abbiamo avuto dei gruppi abbastanza diversificati, più diversificati di quanto avremmo avuto semplicemente basandoci sulla partecipazione aperta delle assemblee. Questo è stato il primo vantaggio.

Il secondo vantaggio è stato che questi gruppi hanno dovuto interagire tra di loro e trovare dei punti di sintesi senza portare avanti solamente la propria istanza. Dopodiché, essendo questo gruppo non dotato di potere decisionale ma riunitosi solo per elaborare delle

alternative progettuali da porre poi al voto, non è stato necessario raggiungere un accordo unanime ma dei compromessi che portassero a due o tre alternative, poi messe al voto attraverso una sorta di referendum.

È stato un processo veramente deliberativo in cui i gruppi hanno superato i loro conflitti e hanno trovato un punto comune? No, non lo è stato anche perché ne eravamo consapevoli già alla partenza. È stato comunque molto faticoso, perché abbiamo dovuto interagire con i tecnici per le competenze che noi facilitatori e i cittadini non avevamo. Un secondo limite è che stata la comunicazione, queste esperienze infatti non hanno avuto grande eco sulla città al di là delle persone direttamente coinvolte, si è trattato di un progetto piccolo con poche risorse.»

Annalaura Vigni

«Nonostante queste difficoltà, quali sono i risultati ottenuti, preventivati o inattesi?»

Gianfranco Pomatto

«Non era scontato riuscire ad arrivare a definire i progetti sotto un certo livello di dettaglio è sufficientemente fattibili da porre al voto, questa è stata una grande scommessa che abbiamo vinto. Infatti non era sicuro che questa commissione sarebbe riuscita a elaborare dei progetti, c'è stata tutta una serie di variabili che non si sono verificate, come le persone che potevano abbandonare il percorso o una maggiore presenza dei soggetti esterni schierati politicamente. Siamo riusciti a far capire sufficientemente bene qual era il senso di questo processo ed essere trasparenti durante il processo per non far emergere contestazioni.

Poteva anche accadere che non si riuscivano a definire delle alternative progettuali, al contrario il fatto che ci siamo riusciti è stato un aspetto molto positivo del processo, vuol che abbiamo lavorato bene e il percorso è stato strutturato con coerenza.

Allo stesso modo, non abbiamo avuto delle delegittimazione da parte della parte politica, cosa interessante poiché in queste esperienze da un lato c'è il rapporto con la società civile, come i leader locali, ma dall'altro lato ci sono coloro che fanno parte delle

amministrazioni locali, come consiglieri comunali, che non erano ammessi all'interno della commissione deliberativa. Ci sono state delle fasi in cui non capivano il senso di queste scelte, ma essere comunque riusciti a difendere le nostre posizioni spiegandone il senso dei paletti nella definizione di questa commissione, il suo ruolo, ecc. senza arrivare a momenti di conflitto, ha garantito dei risultati anche molto positivi.

Ovviamente momenti di tensione ci sono stati, sia verso coloro che fanno parte della società civile ed erano al di fuori del processo, sia verso coloro che erano al di fuori della amministrazione.»

Annalaura Vigni

«Lo stato dei lavori dell'area della Clessidra, ad oggi, a che punto è arrivato?»

Gianfranco Pomatto

«I lavori sono partiti. Circa un mese fa si è tenuto un incontro nel quartiere per dar conto della partenza dei lavori alla cittadinanza, anche se ancora nulla è visibile perché, per realizzare il parco è necessario completare gli interventi sotterranei, area di competenza delle ferrovie. Riuscire a fare un progetto che fosse compatibile anche con questo uso del territorio già definito e sotto il controllo di un istituzione terza, Trenitalia, è stato un altro nodo complicato che siamo riusciti a superare.

La questione è stata risolta con una triangolazione di cittadini, Comune e ferrovie. C'è stato un grande lavoro di interazione con Trenitalia durante questa commissione deliberativa. Al gruppo della commissione abbiamo portato i piani di ferrovie che non erano stati noti prima di allora, abbiamo quindi ragionato anche su fare delle opere che poi non venissero spazzate via dalla cantierizzazione fatta da Trenitalia.

Annalaura Vigni

«Secondo lei l'esperienza delibero-partecipativa potrebbe diventare un modello standardizzato e ripetibile?»

Gianfranco Pomatto

«Secondo il mio punto di vista quello che dovrebbe diventare standardizzato è l'approccio della Pubblica Amministrazione che dovrebbe imparare a fare tesoro di queste esperienze, gli amministratori dovrebbero essere in grado di fare forme di

consultazione dei cittadini utilizzandole anche nella fase di progettazione stessa. Questa esperienza è stata un tentativo di evolvere processi già in parte utilizzati. Dal mio punto di vista se un amministratore deve occuparsi di un'area verde dovrà per forza di cose andare a sentire cosa dicono e cosa pensano gli abitanti dell'area, non se ne può fare a meno. Chiudersi in un ufficio e decidere attraverso una progettazione dall'alto sulla base di aspetti puramente tecnici è limitante e poco funzionale alle necessità della società. Le istituzioni dovrebbero disporre di settore che promuova delle modalità di interazione con la società locale e non soltanto con rappresentanti politici della democrazia rappresentativa.

Deve esserci un'interazione con la società, con tutti i limiti e le difficoltà che questa scelta porta: in questo modo avrò un sentore più chiaro di quali sono i possibili usi di questo territorio e delle sue esigenze, questo mi aiuta a fare progetti che siano consoni rispetto a quel contesto e non in termini assoluti.»

■ Note all'Appendice

Testo integrale dell'intervista fatta a Gianfranco Pomatto, ricercatore presso IRES Piemonte e docente del corso «Analisi delle politiche pubbliche», presso l'Università degli Studi di Torino, ed incentrata sull'esperienza del Bilancio Deliberativo di Torino, che ha visto il connubio del bilancio partecipativo e delle pratiche deliberative (forma ibrida di democrazia partecipativa e deliberativa). L'intervista è stata svolta seguendo il modello semi-strutturato.

Appendice 3

Annalaura Vigni

«Buona sera a tutti e benvenuti al terzo incontro di "Ambiente a tutto TOnDo", evento organizzato dalla Casa dell'Ambiente di Torino. Dopo i primi due incontri, in cui abbiamo parlato di rifiuti e di cibo, siamo qui di nuovo oggi per parlare di cittadinanza attiva con diversi esponenti del panorama torinese che si impegnano quotidianamente nella costruzione di un dialogo tra i cittadini e l'amministrazione.

Interverranno questa sera Daniela Ciaffi, vicepresidente dal Labsus e docente di sociologia urbana presso il Politecnico di Torino, Emanuela Casula, funzionario della Città di Torino nell'Area Trasformazioni Periferie - Beni Comuni - Periferie e Arredo, poi Renato Bergamin, direttore di Fondazione Cascina Roccafranca, e infine Carlotta Bausardo, presidente dell'associazione Jonthan.

Prima di dare parola ai nostri relatori vorrei ringraziarli tutti

FIG. 5.01 ▶
Ambiente a tutto TOnDo
cittadinanza attiva, i relatori



quanti di aver accettato il nostro invito e di essere qui, questa sera, insieme a noi e vorrei anche ricordare ai nostri spettatori che è possibile fare domande scrivendo un semplice commento sotto il video della diretta Facebook. Le domande saranno mandate alla fine degli interventi.

Io inizierei lasciando la parola a Daniela Ciaffi, vicepresidente del Labsus, ma che cos'è il Labsus e di cosa si occupa? E soprattutto, cosa vuol dire cittadinanza attiva?»

Daniela Ciaffi

«Grazie Annalaura, grazie alla Casa dell'Ambiente per l'organizzazione e per l'invito.

Labsus significa Laboratorio per la Sussidiarietà, la sussidiarietà è un principio che abbiamo in Costituzione dal 2001 e che ci invidiano in tutta Europa e non solo. Queste che vedete nello schermo sono un po' di facce di Labsus, Gregorio Arena che il nostro presidente ha scritto questo editoriale per celebrare quindici anni di Labsus, io ci sono da molto meno, da sei o sette anni.

La sussidiarietà è un principio che abbiamo in Costituzione, all'articolo 118 ultimo comma, un principio molto bello che colgo l'occasione anche oggi per spiegare a chi ancora non lo conosce, perché conoscendolo, secondo me, si aprono dei diritti nella propria vita quotidiana, molto importanti da conoscere, da sapere e da poter effettivamente praticare.

Questo articolo ci dice che lo Stato, nelle sue diverse facce, quindi lo Stato ma anche le Regioni, anche le Città Metropolitane, i Comuni, i Comuni di Montagna e, perché no, anche le scuole... Tutte le facce che voi potete immaginare dello Stato favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, quando questi vogliono agire nel nome dell'interesse generale, che è un principio base di tutte le democrazie.

Si tratta di un articolo che aveva avuto molto successo tra i giuristi, già all'inizio degli anni Duemila se ne discuteva molto nei convegni e nelle sedi accademiche, però è diventato «parlante» per i cittadini attivi, come dice Annalaura, in tutta Italia quando nel

2014 Labsus ha contribuito a scrivere un Regolamento, che anche Emanuela Casula e Renato Bergamin penso riprenderanno nei loro interventi, che è un regolamento che si può adottare a livello locale e rende possibile stipulare dei Patti di Collaborazione tra chi ha responsabilità, non solo politiche ma anche tecniche (sono infatti molti più i Patti che si fanno con i tecnici dentro i Comuni italiani), e le varie parti della cosiddetta «società responsabile», come mi piace chiamarla più che «civile», cioè quella società che si *responsabilizza* rispetto la cura dei beni comuni.

E come è fatta questa società? Noi, nell'ultimo rapporto quantitativo che abbiamo fatto, abbiamo cercato di capire chi sono questi cittadini attivi, che diceva prima Annalaura. Ovviamente ci sono un terzo dei contraenti che sono delle associazioni formali, che sono andate dal notaio a costituirsi come tali, ma la bella sorpresa è che un contraente su dieci è un imprenditore e che un quinto dei contraenti è composto da gruppi informali, cioè gruppi che non sono andati dal notaio a costituirsi in associazione, e un altro quinto sono singoli cittadini, quelli che richiamava l'articolo 118.

La signora Maria Rossi che magari non ha mai fatto politica, non ha mai fatto neanche vita dentro un'associazione, però entra in queste, «alleanze inedite» le chiamiamo noi, con le amministrazioni. Gregorio Arena nel '97 ha scritto questo saggio, abbastanza visionario perché nessuno parlava nel '97 di *car sharing*, *bike sharing*, ecc. Proprio a proposito di rifiuti, che era il tema del vostro primo seminario della Casa dell'Ambiente, scrisse che non si può fare la raccolta dei rifiuti se non c'è la collaborazione dei cittadini, degli abitanti.

Scrisse questo saggio che si intitolava «Verso l'amministrazione condivisa» e questa è un po' l'idea su cui noi come Labsus lavoriamo molto in tantissime città d'Italia: l'idea che bisogna veramente cercare di creare delle compagini collaborative, perché gli amministratori pubblici da soli non sono dei supereroi e anche,

dall'altro lato, non crediamo molto che i cittadini attivi, sfibrandosi e non chiedendo niente allo Stato nelle sue diverse facce, abbiano lunga vita.

Quindi *amministrazione condivisa dei beni comuni* che diventa un altro oggetto molto importante. I beni comuni, per una Casa dell'Ambiente, certamente richiamano i lavori della Commissione Rodotà, che sono appunto i beni che fanno godere dei diritti universali, quindi, anche perché vi siete occupati di cibo, di acqua: in Italia siamo l'unico paese che ha fatto un referendum sull'acqua come bene comune e non come servizio pubblico nel 2011.

La prospettiva Labsus è di lavorare su questo piano, dei beni comuni come servizi, beni comuni che fanno godere dei nostri diritti fondamentali, come diceva Rodotà, ma a partire proprio dalla nostra vita quotidiana, dal fatto che possiamo occuparci, insieme all'amministrazione dei beni comuni sotto casa, materiali o immateriali, come un giardinetto, qualche metro quadro di verde, piuttosto che ridisegnare un servizio che ne completa pubblico vero e proprio, parliamo anche di servizi ibridi e condivisi. Io forse ho finito i dieci minuti li ho già mangiati tutti, lascio la parola».

Annalaura Vigni

«Grazie, grazie mille Daniela Ciaffi, abbiamo quindi parlato di collaborazione, amministrazione condivisa, interesse generale e anche di beni comuni. Io lascerei la parola a Emanuela Casula, affinché possa integrare le parole di Daniela Ciaffi e ci possa dare anche uno sguardo dal punto di vista dell'amministrazione».

Emanuela Casula

«Eccomi, buongiorno a tutti. Sì, io lavoro in un servizio del Comune di Torino che si interessa dei beni comuni urbani e mi è stato chiesto di spiegare qual è il concetto di beni comuni e che cosa è stata l'esperienza che la città di Torino ha condotto con il progetto Co-City.

Cosa sono i beni comuni? Beh Daniela Ciaffi ha già introdotto benissimo il discorso relativo a questo tema, che è sempre più diffuso nella nostra cultura cittadina ed è proprio quello che stava dicendo, ci affacciamo e fuori di casa c'è un'aiuola, un giardino, una

piazza, un cortile di una scuola: dei luoghi abbandonati o degli edifici in disuso possono diventare beni comuni, anche i beni immateriali lo possono essere, ma quando possono diventarlo? Quando i cittadini, le cittadine, la pubblica amministrazione li riconoscono come tali. Questo è un elemento fondamentale: cos'è che qualifica il bene comune urbano? È il riconoscimento che questi beni comuni raccolgono da parte dei cittadini e delle cittadine che si attivano per prendersene cura, per gestirli, per rigenerarli. Li riconoscono come loro e questo qualifica il bene come bene comune. La nostra città, nella sua carta fondamentale che è lo Statuto, ha inserito nelle finalità dell'ente questo riconoscimento, cioè riconosce, al fine di tutelare le generazioni future, i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona. Quello che stava dicendo Daniela, la definizione che era stata data da Rodotà a suo tempo, diceva che il bene comune era quel bene che veniva riconosciuto tale ma in quanto funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e lo statuto della città di Torino ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali.

Questa parte è molto importante perché fa capire come non sia l'elemento di per sé l'oggetto che qualifica il bene come bene comune, ma è la funzionalità che il bene ha che lo qualifica come tale ed è soprattutto il riconoscimento che avviene attraverso i cittadini, le cittadine e la pubblica amministrazione.

Ogni volta che parliamo di cittadini, di cittadine e di pubblica amministrazione mi piace sottolineare il fatto che li mettiamo sullo stesso piano, cioè, nell'ambito del diritto dei beni comuni, le cittadine e i cittadini e la pubblica amministrazione sono sullo stesso piano e sono sempre messi di fianco, non c'è un ordine gerarchico ma semplicemente un affiancamento, una pariteticità di ruolo all'interno della qualifica del bene comune.

Voglio citare la definizione di beni comuni come è definito nel nuovo regolamento, che è entrato in vigore a gennaio dell'anno

scorso: «le cose materiali, immateriali e digitali ricomprese all'interno degli spazi e servizi urbani di interesse comune, che i cittadini, le cittadine e l'amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all'interesse delle generazioni future e che risultano essere strettamente connesse a identità, cultura, tradizioni del territorio e/o direttamente funzionali allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate».

Qui è ancora più dettagliata questa funzionalità perché parla di benessere individuale, di benessere collettivo, di interesse per le generazioni future e soprattutto parla della connessione che deve avere con il territorio: questo è molto importante perché la connessione con l'identità e con la cultura, con le tradizioni del territorio sono elementi fondamentali per la qualifica del bene comune.

Si tutelano i beni che la collettività riconosce come beni comuni emergenti e in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle persone. I principi fondamentali che governano i beni comuni urbani sono essenzialmente: accessibilità, cura condivisa e partecipazione. Se mancano questi non si può pensare che si tratti di un bene comune, perché un bene comune è accessibile sempre a tutti, la cura deve avvenire in maniera condivisa e non deve mai essere esclusiva e tutti i processi decisionali devono essere partecipati perché la partecipazione rende questo concetto bene comune perché deve garantire l'onnicomprendività il fatto che sia possibile in ogni modo essere aperto a tutti e condiviso da tutti. Ora i principi del regolamento sono tanti, io ve li ho messi in questa slide in maniera neanche ordinata perché sono tutti ugualmente importanti e non vogliono avere un ordine di priorità. Sono la fiducia e la buona fede, sono la pubblicità e la trasparenza, l'inclusione e l'accesso, le pari opportunità, la sostenibilità e la rigenerazione ecologica, la proporzionalità, l'adeguatezza e la differenziazione,

l'informalità, l'autonomia civica, la territorialità, la non surrogazione, la formazione, la consapevolezza.

Tra tutti questi mi piace ricordare la non surrogazione, che è un principio importante che è stato introdotto che vuol dire che in nessun modo con la materia dei beni comuni gli enti locali e le amministrazioni possano sostituire i doveri che hanno nel dare e garantire servizi pubblici. È un qualcosa in più che si aggiunge alla normale attività amministrativa ed è qualcosa che non può sostituire i compiti propri della normale amministrazione. Mi piace ripetere la pubblicità e la trasparenza, tutto quello che si fa e tutto quello che la città di Torino fa in materia di beni comuni lo fa rendendolo completamente trasparente, qualsiasi proposta che arriva alla città di Torino per la gestione di un bene comune viene pubblicata e viene resa nota a tutti e questo garantisce la partecipazione, perché qualsiasi proposta che arriva per la condivisione di un bene permette che qualsiasi altra persona che ne viene a conoscenza e veda la proposta possa inserirsi e possa quindi includersi in questo processo.

E così potrei parlare per molti, la territorialità abbiamo citato prima le scuole, è importantissimo, nella territorialità viene proprio espresso questo principio nel regolamento della città che le scuole sono dei poli importantissimi perché devono raccogliere questo concetto e devono essere punto di collegamento con il territorio.

Il progetto Co-City, cosa è stato? Io vi ho parlato del nuovo regolamento e il progetto Co-city è la sperimentazione del vecchio regolamento della città di Torino, che parlava solo di amministrazione condivisa, quella per la co-progettazione per la co-gestione dei beni comuni, ma è stato anche utile per dare il via al nuovo regolamento perché una sperimentazione del vecchio regolamento ci ha consentito di arrivare al nuovo. Il progetto co-city nasce perché vince un programma europeo (UIA) ed è uno dei 18 vincitori del primo bando che ha fatto UIA a cui hanno partecipato 378 città da tutta Europa ed è stato finanziato per 5 milioni circa di

euro. È stato realizzato in partenariato dall'Università degli Studi di Torino, con ANCI nazionale, Fondazione Cascina Roccafranca e la rete delle case del quartiere.

Il progetto prevedeva la riqualificazione di beni immobili e spazi pubblici in condizioni di degrado o parzialmente utilizzati: con co-city siamo andati a individuare dei beni che potessero essere appunto in condizioni di degrado o comunque non utilizzati, abbiamo fatto una consultazione pubblica e abbiamo stuzzicato il territorio per raccogliere delle proposte. Come ha fatto? Con questa pubblicazione di avvisi pubblici, si sono suddivisi ambiti diversi perché potevano esserci operazioni più complesse e un po' meno fino a quelle più ordinarie come la manutenzione, si sono divisi gli ambiti in A, B e C, l'ambito A prevedeva strutturazioni complesse gestioni di immobili di un certo rilievo, l'ambito B prevedeva gli ambiti sottoutilizzati, non utilizzati sufficientemente, si pensi ad una scuola, una palestra oppure ancora gli ambiti C quelli più semplici, che solitamente prevedono delle manutenzioni semplici o degli interventi di gestione di un bene, di un'area, di un cortile, di un'aiuola, delle aree molto più semplici.

Con questi avvisi si mirava ovviamente a raccogliere queste proposte di collaborazione per divenire alla stipula di patti di collaborazione che sarebbero stati lo strumento per governare la co-progettazione, la gestione condivisa delle attività. Si voleva praticamente far nascere nuove imprese di comunità e riqualificare edifici e spazi pubblici.

Qual era la finalità? Era proprio la promozione, cioè quello che era importante era andare a stuzzicare il territorio e la cittadinanza attiva, la realizzazione di percorsi di co-progettazione e diffondere questa cultura sui beni comuni e diffondere la volontà di voler arrivare a questi processi di rigenerazione condivisa, promuovendo la collaborazione tra cittadini e amministrazione locale perché solo questo poteva essere l'elemento decisivo che faceva sorgere quel nuovo senso di comunità quella cultura, quelle opportunità

per promuovere delle innovatività nelle periferie, nelle zone più degradate e più povere della città e far in modo che attraverso far comprendere che creando comunità si poteva rigenerare il territorio e dare comunque sostegno a situazioni difficili.»

Annalaura Vigni

«Grazie Emanuela Casula per il suo intervento e per averci presentato questo importante progetto che è co-city, che ha interessato e coinvolto direttamente anche la Fondazione Cascina Roccafranca, io chiederei a Renato Bergamin se vuole intervenire e raccontarci qualcosa di più.»

Renato Bergamin

«Allora: sono Renato Bergamin, sono il direttore della Fondazione Cascina Roccafranca ma anche membro del consiglio direttivo della rete delle case del quartiere. Partirei da co-city, nel senso che ruolo abbiamo svolto come rete delle case nell'ambito di co-city, secondo me abbiamo svolto un ruolo molto importante e strategico, nel senso che al di là dei regolamenti, delle norme, delle possibilità che questi regolamenti offrono, poi c'è un problema di accesso, di facilitare il fatto che dei semplici cittadini che hanno delle idee e delle volontà e delle disponibilità traducono questo in un'azione concreta. Quindi il ruolo che noi abbiamo svolto è proprio da un lato in un primo tempo di stimolo informando in modo capillare le associazioni, i cittadini e tutte le realtà che ci conoscono e con cui siamo in relazione di quest'opportunità e poi di accompagnarli nel far sì che questa disponibilità, queste idee, si traducessero in veri e propri progetti sostenibili e fattibili, di sostenerli anche nello stare insieme, perché non è così facile mettere insieme delle persone soprattutto perché queste non sono delle associazioni che si sono già sperimentate. Quindi il nostro lavoro è stato un lavoro capillare sul territorio per promuovere questa opportunità che la città offriva che offre anche ora e di accompagnarli e affiancarli nell'affrontare tutte quelle piccole difficoltà e problematiche che possono esserci poi nella stesura di un progetto e poi successivamente nella realizzazione di questo. Questo è stato il nostro compito e per questo siamo stati scelti dalla città proprio per l'esperienza che

abbiamo in questo senso, al di là del regolamento dei beni comuni, al di là del tema dei patti di collaborazione intorno ai beni comuni c'è anche il tema secondo me molto importante su cui le case del quartiere lavoro che è quella della promozione e del sostegno dell'associazionismo, della cittadinanza attiva e anche di varie forme di volontariato. Questo aspetto è molto importante per la rete delle case del quartiere nel senso che nel nostro manifesto il più articoli è riportato questa missione, questo obiettivo che è proprio quello di sostenere l'associazionismo, di sostenere la cittadinanza attiva e anche varie forme di volontariato.

Questo ha lo scopo sostanzialmente di far sì che sui nostri territori si sviluppino sempre in modo più diffuso forme di partecipazione attiva, di protagonismo per partecipare più attivamente alla vita sociale e culturale dei quartieri in cui le persone vivono mettendo a disposizione i propri progetti, le proprie idee, la propria disponibilità a collaborare e a migliorare la qualità della vita dei territori in cui si vive. In questo senso noi abbiamo già incontrato, qualcuno lo accennava prima, e cerchiamo di sostenere i singoli individui, perché a volte arrivano da noi nelle nostre case persone anche singole che in qualche modo hanno delle competenze e delle disponibilità che vogliono mettere a disposizione della comunità: cioè un sostegno sia di persone come individui che di, è stata una scoperta in questi anni, sostegno a forme di gruppi formali. noi ci siamo stupiti in questi anni del fatto che nel momento in cui si diventa all'interno del territorio un punto di riferimento nel territorio come le case di quartiere sono, le persone che hanno desiderio, volontà, idee, esperienze da mettere in gioco si avvicinano molto di più di quanto ci si possa immaginare. Abbiamo anche scoperto che talvolta queste forme di auto-organizzazione di gruppi informali hanno uno spirito associativo addirittura superiore a quello che sono le associazioni, a volte abbiamo a che fare con associazioni che sono un po' rigide, strutturate, dove a volte sono false associazioni, composte da poche persone che curano interessi molto particolari,

quindi abbiamo riscoperto questo aspetto nel mondo della volontà, del desiderio di incontrarsi e di stare assieme intorno ad un interesse e di mettersi in gioco. Ovviamente anche il sostegno dell'associazionismo, come è stato detto per noi è fondamentale. Cosa facciamo per fare questo? Per passare dalla teoria ai fatti le case del quartiere sono molto concrete nelle loro opportunità e sostanzialmente noi cerchiamo di sostenere e promuovere realtà in quattro o cinque modi: un primo modo che sembrerebbe banale ma banale non è, è quello di mettere a disposizione di associazioni, gruppi e persone degli spazi, luoghi fisici attrezzati per realizzare progetti e iniziative, spesso e quasi sempre laddove queste iniziative sono gratuite, in modo gratuito e questo è fondamentale perché se non ci sono degli spazi dove poter organizzare degli incontri, degli spettacoli, delle conferenze, poi tutto diventa molto più complicato. quindi sicuramente mettendo a disposizione spazi, attrezzature e tecniche, per far sì che questo tipo di iniziative abbiano un certo tipo di qualità. un altro sostegno che noi diamo a cui ho già accennato è l'accompagnamento alla progettazione, molto spesso persone e associazioni arrivano con delle idee più che con dei progetti e questo nostro lavoro è quello di accompagnarli dall'idea in progetti sostenibili, affiancandoli in questi percorsi e processi.

un altro sostegno che è importante e che disgraziatamente non tutte le case sono in grado di fare, è anche un sostegno di carattere molto pratico e dal punto di vista economico: alcune case hanno la possibilità di sostenere alcuni costi perché fare delle attività e promuovere iniziative non possono stare insieme solo con il volontariato ma occorrono attrezzature, pagare la pubblicità, insomma ci sono degli aspetti che in qualche modo sono di carattere economico, alcune case hanno la possibilità di sostenere economicamente, ovviamente con cifre molto ridotte, la possibilità di realizzare dei progetti.

Altro aspetto importante è quello dell'accompagnare alla ricerca dei fondi, nel senso che sempre di più in questi anni ci sono dei

soggetti che, in qualche modo, possono finanziare e sostenere economicamente iniziative e attività. Per far questo bisogna partecipare a dei bandi e non sempre questo è così facile e non tutti sono in grado di farlo, e quindi anche questo è un sostegno che noi diamo, accompagnare realtà a scrivere progetti, partecipare a bandi, ricercare fondi per realizzare iniziative.

Ultimo e non meno importante è quello del fatto di mettere in sinergia soggetti di diverso tipo, associazioni, gruppi, nel senso che un'esperienza bella che stiamo facendo e che abbiamo riscontrato come estremamente positiva nelle case è che, molto spesso, le idee e i progetti, le persone e i soggetti che partecipano alle case del quartiere si incontrano non tanto intorno ad un tavolo di progettazione, anche questo, ma quasi fisicamente, in modo più informale, spesso abbiamo visto nascere all'interno delle case sinergie e collaborazioni su progetti che hanno messo insieme più realtà intorno a temi e obiettivi legati al territorio.

Questo è un po' quello che facciamo come rete delle case del quartiere, oltre a ospitare attività e iniziative, però penso che questo aspetto dell'accompagnamento e del seguire queste esperienze sia un aspetto importante perché come si diceva se vogliamo dare più continuità e più sostegno a tutti coloro che in qualche modo vogliono mettersi a disposizione della comunità, in qualche modo devono essere accompagnati e sostenuti almeno in una prima fase per poi diventare autonomi.»

Annalaura Vigni

«Grazie mille Renato Bergamin, per averci presentato la rete delle case del quartiere che si tratta di una realtà molto attiva sul territorio, ma anche unica in Italia, quindi grazie.

A questo punto lascerei la parola al nostro ultimo relatore, Carlotta Bausardo che ci racconta altri progetti proposti dalla sua associazione.»

Carlotta Bausardo

«Buonasera a tutti e tutte, grazie a Annalaura e alla Casa dell'Ambiente, come ha detto Annalaura io vi racconterò qualcosa dei progetti della mia associazione Jonathan, che è una piccola

associazione di volontari di Torino che portano avanti da anni vari progetti di cittadinanza attiva. Siamo appunto un'associazione di volontariato e ci occupiamo di cittadinanza attiva, di educazione ambientale e di ecologia urbana, termine che ci piace molto perché in questo vediamo la nostra attenzione e volontà di occuparci dell'ambiente urbano sia da un punto di vista fisico, come vedrete molti dei progetti che portiamo avanti si basano proprio nel sporcarsi un po' le mani e andare a migliorare l'ambiente urbano e le aree verdi, ma anche l'ambiente sociale perché pensiamo che proprio attraverso la partecipazione e il prendersi cura dei beni comuni di cui abbiamo tanto parlato finora, anche attraverso questa partecipazione si possano creare delle reti e delle relazioni e quindi migliorare non solo l'ambiente fisico in cui viviamo ma anche l'ambiente sociale e relazionale della città.

Siamo appunto un'associazione composta da volontari di età diverse, noi ci chiamiamo all'interno dell'associazione volontari senior e junior e questa è anche una grande ricchezza della nostra associazione. I volontari junior che si occupano di progetti di animazione e i volontari senior si occupano di progetti dedicati agli adulti, volti anche a coinvolgere non solo i bambini e ragazzi ma anche i genitori.

La nostra sede è Officina Verde Tonolli, che è un orto urbano che si trova in zona Parella a Torino, una volta l'officina verde Tonolli era una fabbrica di rame che è stata demolita e hanno scelto invece di costruire gli ennesimi palazzi si è scelto di lasciare un'area verde che fosse in gestione di associazioni, quindi la cosa interessante dell'officina verde Tonolli è sicuramente amministrata dalla circoscrizione 4, territorio in cui si trova ma è governata e amministrata quotidianamente da un tavolo di 5 associazioni tra cui anche l'associazione Jonathan, questo è un primo esempio di cittadinanza attiva in cui uno spazio verde pubblico viene lasciato in mano a dei volontari. Interessante anche collaborare con associazioni diversi, nel senso che c'è l'associazione Jonathan

che si occupa di educazione ambientale e cittadinanza attiva e poi abbiamo l'associazione «Abili tutti» che si occupa di attività con persone con disabilità, c'è l'associazione «Kj+» che si occupa invece di attività con persone ipovedenti, quindi all'interno dell'orto c'è anche un percorso sensoriale molto interessante da fare se siete delle persone di questa associazione, poi c'è l'associazione "parco del nobile" che fa varie attività in campo ambientale, ad esempio c'è presente un apiario, nell'officina verde Tonolli abbiamo le api e il miele e il miele del Tonolli e poi l'associazione «Agesci» che fa attività educative all'interno degli spazi verdi.

Vi racconto in poche parole alcuni dei progetti, mi è stato chiesto di raccontare un po' dal punto di vista pratico quali sono i progetti che portiamo avanti. Da tanti anni portiamo avanti il progetto "settimane ambiente" che avviene d'estate con bambini delle elementari e vuole essere una sorta di estate ragazzi che si distingue da un certo estivo per due motivi principali: prima di tutto una forte attenzione all'ambiente, le attività vengono realizzate all'interno dell'orto urbano ma anche con particolare attenzione, ad esempio ho messo l'immagine dei bicchieri di plastica "non-usa-e-getta" perché anche con le piccole cose, le attività quotidiane ai bambini un'educazione al rispetto dell'ambiente. In secondo luogo non vuole essere un centro estivo per il modo in cui vengono coinvolte le famiglie e i genitori, cioè negli ultimi anni stiamo studiando un modo di collaborare con le famiglie per coinvolgere in maniera tale che non sia solo «vi lascio il figlio e me ne vado» ma che sia un «okay, mio figlio/a può fare attività al Tonolli e in cambio io mi impegno dando qualche cosa in cambio», non di natura economica generalmente, ma anche del tempo, un baratto a livello di tempo e di cose messe a disposizione e quest'anno è funzionato particolarmente bene, abbiamo chiesto ai genitori di impegnarsi in prima persona, sapete che con il Covid c'erano un sacco di norme da rispettare e è stata progettata proprio l'attività coinvolgendo fin dall'inizio i genitori, chiedendo loro quali fossero le

loro paure e le loro preoccupazioni ma anche se volessero mettere in campo e sostenersi per proporre comunque delle attività ai loro bambini e quindi ci è stato chi ci aiutava all'inizio delle attività a fare il triage e l'accoglienza e c'è chi ci aiuta ogni anno mettendo a posto l'orto, facendo proprio attività di manutenzione, insomma i genitori sono coinvolti al 100%. Un altro progetto di cui vi parlo è «E...State attivi», molto simile a «settimane ambiente» nel senso che è sempre all'interno dell'officina però si rivolge ai ragazzi e alle ragazze delle scuole medie e c'è uno *step* in più, li coinvolgiamo in attività di riqualificazione dell'orto, vedete nella foto che lavorano con i pallet, hanno per esempio realizzato un giardino verticale, uno spaventa passerì insomma vengono coinvolti in attività manuali sempre con l'idea di prendersi cura degli spazi comuni e di abbellirli. un altro progetto è «Piazza Ragazzabile» che nasce nel comune di Collegno, progetto che è abbastanza famoso a Torino e nelle periferie perché molti comuni hanno aderito, al momento si fa a Collegno, Torino, Grugliasco, Moncalieri ed è un progetto che si rivolge invece a giovani delle scuole superiori, sempre durante il periodo estivo, a quali chiediamo di andare in giro per il territorio in bicicletta a realizzare interventi di riqualificazione del territorio. Come vedete li coinvolgiamo anche in delle attività manuali, queste sono le cosiddette botteghe in cui cerchiamo di scoprire sul territorio delle realtà, a volte degli artigiani, in questo le api del Tonolli, e di mettere in contatto i giovani con queste realtà per re-imparare anche delle nuove competenze. Un'altra cosa che ci interessa molto è chiedere proprio ai ragazzi e ragazze che partecipano quali sono gli interventi che per loro sono interessanti perché poi sono loro che vivono in prima persona le aree del quartiere e quindi spesso hanno in mente più di noi quali sono le priorità e quali sono gli interventi utili per tutta la comunità. Vi faccio vedere un breve video, se c'è qualcosa che non va fatemelo sapere, un video realizzato nel 2019 con «Piazza Ragazzabile», progetto realizzato per la seconda volta mirafiori. [video] Ci interessa mostrare lo stato

dei luoghi prima il nostro intervento e dopo lo stato di arrivo dei nostri piazzisti. C'è ancora il progetto «Retake» che probabilmente già conoscete, un movimento che non esiste solo a Torino ma in tutta Italia ma in particolare noi come associazione Jonathan aderiamo al movimento di rete di Torino e quindi organizziamo insieme ad altre associazioni anche altri enti che aderisco a «Retake» delle giornate in cui invitiamo i cittadini anche a prendersi cura degli spazi pubblici, come vedete nelle foto in attività di pulizia, di riqualificazione di ridipingere panchine e anche, come per "mi illumino di meno" l'anno scorso abbiamo piantato delle primule poco prima del *lockdown*. Simile c'è anche il "progetto campus" che è simile al progetto «Piazza Ragazzabile» ma viene realizzato all'interno delle scuole e in particolare abbiamo realizzato insieme a degli studenti un'aula all'aperto. Il principio è sempre lo stesso, attraverso attività pratiche e manuali, imparare a prendersi cura dello spazio che si vive quotidianamente, in questo caso la scuola ma vivendolo come un diritto, con il piacere di rendere migliore uno spazio che in qualche modo si usa anche individualmente e può essere abbellito e migliorato anche adatto all'utilizzo di chi di lo vive. Infine un altro progetto, e qui riprendo quanto è stato detto prima su «Co-City», perché questo è un progetto «oltre il muro» che come associazione abbiamo proposto nell'ambito di «Co-City» e che coinvolge il carcere di Torino. L'idea di questo progetto è stata quella di mettere all'interno del carcere "le vallette" nella zona femminile degli orti in cassone per realizzare da un lato attività di formazione rivolte alle detenute, dall'altro attività di socializzazione, infatti ci sono alcuni, oltre al formatore incaricato di gestire i laboratori, ci sono anche dei nostri volontari per l'associazione che il sabato hanno il permesso di entrare il sabato in carcere per realizzare questi laboratori assieme alle persone detenute e anche realizzare un abbellimento dello spazio interno al carcere ma anche esterno, per esempio, come dicevo per «mi illumino di meno» l'anno scorso, l'idea che abbiamo avuto è stata quella di fare coltivare all'interno

del carcere alle persone detenute dei tulipani che poi noi abbiamo piantato all'esterno, proprio un po' l'idea che anche dietro il muro si possa uscire e collaborare per migliorare la propria città e quindi essere cittadine attive. Questa una brevissima sintesi dei progetti che portiamo avanti, sono andata molto sul pratico.»

Annalaura Vigni

«Benissimo, grazie mille Carlotta anche perché con questo tuo intervento sulla riqualificazione di spazi verdi e la realizzazione di orti urbani ci permetti di ricollegarci al tema della nostra prossima tavola, che ci sarà appunto il 21 gennaio, sempre alle ore 18, sempre sulla pagina Facebook e sarà dedicato al verde urbano.

A questo punto, mentre dalla regia verificano la presenza di commenti e quindi la presenza di domande per i relatori. Perfetto, vediamo "vorrei fare una domanda ad Emanuela: quanti progetti erano stati attivati con «Co-City»? E quali sono stati gli effetti del nuovo regolamento? Grazie. »

Emanuela Casula

«Allora gli effetti sul nuovo regolamento sono stati positivi perché ci ha permesso, con una sperimentazione importante, di vedere quali erano gli aspetti positivi e negativi e quindi di capire cos'era migliorabile. Tenete presente che il nuovo regolamento ha ampliato molto la materia perché si è aperta all'autogoverno, mentre il precedente regolamento curava solo la co-progettazione e quindi la gestione condivisa, il nuovo regolamento introduce una nuova forma che è quella dell'autogoverno e questo è chiaramente una cosa che andremo a sperimentare ma permette di gestire situazioni ben più complesse. I dati li avevo preparati, nelle ultime *slide* che non sono riuscita a presentarvi sono queste: intanto sono 124 le proposte di collaborazione che sono state ricevute dopo gli avvisi e la consultazione pubblica che è stata avviata con «Co-City» coinvolgendo 338 soggetti perché come sapete la proposta di collaborazione è avanzata da più soggetti che si uniscono, 65 sono state le proposte messe a co-progettazione e 46 patti di collaborazione stipulati con 114 soggetti proponenti, 12 servizi comunali che sono stati coinvolti nella stipula dei patti, che non

è poco perché vuol dire che tanti servizi del comune sono messi a disposizione per gestire situazioni di restauro, di manutenzione ordinaria, straordinaria e comunque abbiamo investito quasi 5 milioni di euro. Poi altri 17 patti sono stati stipulati dopo, nel periodo di attuazione del progetto, quindi a seguire abbiamo continuato a finanziare e gestire patti di collaborazione come proseguo del progetto di «Co-City». I patti che son stati stipulati A, B e C sono questi qui, un patto ambito A, via Cumiana ambito della lancia che abbiamo praticamente trasformato in una piazza aperta e come centro di aggregazione del quartiere dove si fanno diverse attività culturali e 4 patti di ambito B e 41 nell'ambito C, quelli più semplici che comunque sono quelli che hanno avuto un numero più alto di adesioni.»

Annalaura Vigni

«Grazie mille, a questo punto in realtà vorrei condividere una piccola riflessione sul fatto che queste tavole rotonde sono «ambiente a tutto tondo» dedicate al tema dell'ambiente che sono le tematiche di cui ci occupiamo principalmente noi. Però forse non è sempre chiaro a tutti la relazione tra ambiente e cittadinanza attiva, infatti possiamo collocare tra i beni comuni l'ambiente, quei beni funzionali al benessere individuale come a quello collettivo, non solo inteso come spazio naturale ma anche come ambiente urbano, che viviamo nella nostra quotidianità. Alla luce di questo chiederei a nostri relatori quali sono le difficoltà nel percepire uno bene comune come tale. Vuole iniziare Daniela Ciaffi?»

Daniela Ciaffi

«Sì, intanto inizierei da una differenza culturale, che mi ha sempre molto colpito, frequentando anche altri paesi, in particolare la Francia. Ecco metà dei patti di collaborazione che noi monitoriamo in tutta Italia sono proprio sull'ambiente, quindi gli italiani pollici verde, sarà felice Carlotta e la sua associazione che sono appunto testimonial di questa tendenza. Però ho sempre notato una differenza molto marcata proprio sul termine "ecologia dell'ambiente" che se lo dice ad un francese per loro è «*ecolé*» poi diventa partitico eccetera, ma tornando al significato originario

«ecologico» ho sempre notato che i francesi hanno più sensibilità anche un po' più politica e mi ha sempre colpito molto il fatto che la loro sensibilità si leghi in prima battuta ai beni comuni digitali. Quando nei Pirenei una comunità si attiva perché vuole produrre energia pulita, la loro prima lotta è proprio sui dati che la Francia dovrebbe dare al gruppo di cittadini che si attiva per produrre energia pulita. Questa la trovo una differenza quasi di DNA, mi sembra che come una volta mi ha detto Donato di Memmo dal Comune di Bologna, a Bologna le loro centinaia di patti secondo lui si possono tenere sotto due ombrelli, che sono appunto la bellezza e l'inclusione sociale. Varchiamo le Alpi e vedo che c'è moltissima attenzione all'ambiente in senso «*ecolé*» e anche in prima battuta ai beni comuni come beni digitali, partono frequentemente da lì, anche per tornare ai diritti dei *commoners*, sui diritti di chi si attiva per i beni comuni e un'altra cosa che vorrei dire che trovo che sia un filo rosso anche di estrema attualità rispetto le immagini che ci arrivano da oltreoceano, questa volta dagli stati uniti e da Washington in particolare, mi sembra che tutto questo ragionare attorno a progetti ed esperienze, al terzo settore che cresce e si impegna sempre di più ma anche a tutte le organizzazioni informali io penso che stiamo rimpolpando la democrazia rappresentativa molto in crisi con questa democrazia contributiva e penso che questo sia l'unico antidoto, l'unica alternativa alla crisi profondissima che stiamo vedendo, una crisi che fa tremare le vene e i polsi. Allora penso che dobbiamo essere convinti e fare massa critica intorno a questa idea di democrazia contributiva, perché nella mia visione è un po' l'unica alternativa affiancabile, pur sempre rappresentativa, tutti quanti abbiamo capito che il sistema del voto è quello, è il meno peggio, nessuno ha un sistema alternativo a quello del voto, ma davvero penso che né forse la cerchiamo, perché anche l'alternanza elettorale va abbastanza bene, o rimpolpiamo la democrazia con queste forme di contribuzione basate sull'autonoma iniziativa, come diceva Renato, basato sulla capacità di fare, sulla capacità

che dimostra Emanuela delle pubbliche amministrazioni, insomma di tenere questi numeri e questa trasparenza, non è quindi una necessità contributiva dal basso soltanto, ma anche dall'alto nel cercare l'incrocio e questo però trovo che sia il filo rosso e il senso che ci tiene tutti insieme, poi magari litighiamo, non ci capiamo, pensiamo che uno fa una cosa bene o che potrebbe fare meglio eccetera, con tutti i nostri limiti penso però che siamo la cosiddetta «società della cura» che è venuta fuori dal 2008 in poi e che secondo me si ritrova bene sotto un ombrello di democrazia contributiva.

Se poi posso, aggiungo due cose sui patti durante la pandemia, che mi sembra un altro tema molto interessante, molti strumenti partecipativi si sono bloccati, Giovanni Allegretti al festival della partecipazione di Bologna diceva che i bilanci partecipativi saltano il 2020, l'hanno saltato il 2020. Ovviamente molti patti si sono fermati, inutile nasconderselo, però mi fa anche molto piacere, avevo condiviso prima il link della città di Cesena, che anche similmente a come ci aveva fatto vedere Carlotta con estate ragazzi rivista e corretta, hanno visto i cittadini attivi di Cesena insieme agli amministratori pubblici organizzare questi spazi all'aperto durante l'estate alle giuste vicinanze, ci piace chiamarle così, allora il tema che effettivamente dobbiamo cercare strumenti di partecipazione che non si fermano e che restano paritari come ha detto benissimo Emanuela prima, il regolamento si basa su un'attitudine non autoritativa della pubblica amministrazione. Allora questi genitori che alla pari con gli amministratori pubblici di un ente locale possono decidere come stare alla giusta distanza di nuovo mi sembrano molto importanti come esempio, come fonte del diritto come direbbero i miei amici giuristi di strada, cioè effettivamente cercare di pattuire delle forme in cui stai dentro tutte le norme per contrastare la pandemia ma allo stesso tempo puoi essere creativo, stare alla giusta distanza e puoi farlo assieme agli amministratori pubblici. Questo è un tema che probabilmente chi ci ascolta è interessato a capire, sembra molto interessante. o nella

città di latina che è una rete di terapisti, si è messa a disposizione dei cittadini che hanno problemi anche di affrontare dal punto di vista psicologico la solitudine e altre emerge che la pandemia ha portato, c'è tanto capacità in giro per l'Italia e allora farla emergere mi sembra fondamentale soprattutto in questi tempi.»

Annalaura Vigni

«D'accordo grazie mille Daniela, non so se qualcun'altro tra i relatori ha da aggiungere qualcosa.»

Carlotta Bausardo

«Io volevo aggiungere qualcosa sulla difficoltà di percepire e concepire i beni comuni, con la domanda che hai fatto, quello che noi ci scontriamo spesso è il fatto che le famiglie, le persone con cui entriamo in relazione si avvicinano a noi cercando un servizio, ormai siamo sempre abituati a cercare un servizio e ci chiedono «quanto costa mandare nostro figlio qua?» e sono interessati nel momento in cui fornisci qualcosa e quindi devo prendere qualcosa, alle volte l'idea di bene ricorda il possedere qualcosa, in realtà il concetto di bene comune ribalta tutto, il bene diventa qualcosa che si possiede in comune già e quindi il grande esercizio che stiamo provando a fare con le famiglie in primis, partendo dai bambini perché è più facile, ma poi cercando di raggiungere le famiglie è quella di sconvolgere questa mentalità: io non ti chiedo di comprare un servizio ma ti chiedo di impegnarti in prima persona e cerco anche di fartelo vivere non solo come un dovere ma come un diritto, cioè quello che stava dicendo Daniela prima, nel momento in cui ti chiedo come fare le cose, ti coinvolgo tu hai anche il diritto di dirmi come vorresti che fossero fatte e di farle a tuo modo e di utilizzare in maniera diversa gli spazi, in parte. Penso quindi che la grande fatica, almeno per noi è quella, trasformare un servizio invece in un bene comune e in qualcosa di fatto insieme e di partecipato. A volte ci si riesce, a volte no, ma ci si prova.»

Annalaura Vigni

«C'è una domanda per Carlotta: apprezzo moltissimo l'iniziativa realizzata nel carcere, sarebbe bello riportare testimonianze a tal proposito delle detenute. Ne avete?»

Carlotta Bausardo

«No, al momento non le abbiamo, possiamo pensarci e

quindi testimonianze immagino dei racconti di come stanno vivendo questa esperienza, sarebbe sicuramente interessante trovare un modo per raccontare meglio quello che si fa, anche per portare fuori dal muro sempre, non solo a livello concreto delle piante, ma anche delle storie e delle esperienze, quindi grazie, purtroppo per il momento non abbiamo nulla di questo.»

Annalaura Vigni

«D'accordo, grazie. Chiederei ancora a Renato Bergamin se ha qualcosa da aggiungere in merito.»

Renato Bergamin

«Volevo ricollegarmi a questi ultimi due interventi in cui si sottolineava quest'aspetto del servizio e di bene comune, nel senso che noi proprio nella fase iniziale in cui abbiamo pensato alle case del quartiere non ci siamo percepiti tanto come un servizio, anche se in realtà noi svolgiamo un servizio pubblico ma non siamo un servizio inteso in senso classico, ma proprio il nome che ci siamo dati "case del quartiere" era l'idea di essere uno spazio a disposizione del quartiere e che in qualche modo fosse gestito ovviamente da soggetti che lo gestiscono per noi la fondazione, ma che in realtà tutte le iniziative che si realizzavano all'interno di questo spazio non sono pensate da operatori e tecnici, ma iniziative pensate e realizzate da cittadini, associazioni, gruppi, quindi ribadisco proprio questo aspetto della partecipazione del fatto che in qualche modo queste attività che sostengono la partecipazione attiva dei cittadini sono un antidoto a quella deriva che in questi ultimi anni c'è stata e c'è in Italia, perché c'è una deriva individualista, di non attenzione, di polemica, nei confronti della politica ecc. e quindi penso che questo modo di partecipare alla vita sociale e culturale delle comunità sia proprio un elemento, forse l'unico, su cui basarci per tentare di contrastare questa deriva che in questi ultimi anni c'è stata, anche se questo non è facile, come diceva Carlotta. poi diciamoci la verità, i cittadini che partecipano attivamente alla vita sociale di quartiere sono una minoranza, ma importante e significativa, che può introdurre elementi di innovatività e di cambiamento all'interno dei territori. Importante che si dia a queste persone che hanno queste

volontà, questi desideri gli spazi e le opportunità per realizzare queste loro volontà e devo dire che in questo campo l'ente pubblico deve ancora fare un passo in avanti, nella direzione dei regolamenti e dei beni comuni sono stati importanti però non possiamo negarci che nella realizzazione di «Co-City» abbiamo incontrato delle difficoltà legate a volte a delle normative a delle strutture burocratiche che hanno rallentato e non sempre facilitato l'adesione dei cittadini e l'attività dei cittadini stessi, quindi sicuramente siamo sulla buona strada ma ci vuole ancora molto impegno e molto lavoro.»

Annalaura Vigni

«Va bene, grazie chiederei ancora ad Emanuela se vuole dire due parole in conclusione.»

Emanuela Casula

«Sì, io volevo dire che secondo me questa è una nuova terza branca del diritto, si parla di diritto privato e diritto pubblico, e poi c'è il diritto dei beni comuni, che è nuovo è un processo culturale lungo, non è finito, ha fatto già dei grandi passi in avanti, questo concetto di sentire nel cittadino la necessità di avere un servizio dalla pubblica amministrazione anziché di affiancarsi alla pubblica amministrazione per fare qualcosa è ancora un processo culturale che deve essere alimentato con una formazione, con la città e con gli enti che vanno a raccogliere queste iniziative dei cittadini e che l'accompagnano come fanno le case del quartiere come abbiamo fatto noi con «Co-City», come facciamo nelle co-progettazioni, ma poi come dico sempre come una madre ad un certo punto lascia andare il proprio figlio con le sue gambe, cioè devi aiutare finché hanno bisogno di aiuto, osservare e poi lasciare andare e questa cosa secondo me nel tempo si avrà. io è da pochi anni che mi interesso di beni comuni ed è una materia che a me affascina tantissimo, secondo me è una forma di democrazia radicale, che nasce dal basso, dove il basso non è dispregiativo ma è il terreno dove nascono i bisogni e le esigenze, dove uno ha bisogno di avere qualcuno che gli guardi il bambino se deve andare a fare la commissione, ha bisogno di vedere una panchina ridipinta perché è più bella, un *murales*, il bisogno nasce da loro, dagli attori principali

del territorio, noi dobbiamo riuscire a coltivare quest'iniziativa, questa volontà affiancandoli dandogli strumenti, evitando le inutili burocrazie, sono d'accordo con Renato, però purtroppo molte delle pubbliche amministrazioni poco possono fare e cercano di alleggerire al massimo ma purtroppo le norme ci sono, e poi dopo lasciare andare e è quel momento in cui, come dicevo prima la cosa bella che da come messaggio il nostro nuovo regolamento è che affianca la co-progettazione e l'amministrazione condivisa, l'autogoverno, questo vuol dire che loro andranno avanti da soli, non ci sarà più bisogno, sebbene sia già un successo essere in posizione paritetica tra amministrazione e cittadino, il giorno che il cittadino sarà capace di andare da solo, quindi saprà autogovernarsi, sarà veramente il vero risultato ottenuto perché quella è la miglior democrazia che si può garantire quando un cittadino ha una necessità, si organizza, la gestisce e la soddisfa, non ha bisogno che ci sia la pubblica amministrazione che soddisfi il suo bisogno. E questo sarà sicuramente un punto di arrivo importante, secondo me ci vuole tempo, ci vuole formazione, bisogna andare nelle scuole, dai ragazzi, far capire che possono prendersi un'aula e gestirsela fargli capire che possono avere dei luoghi dove si possono trovare, dei centri d'incontro, bisogna far capire che l'ambiente non è solo quello che vedo, non è solo l'orto, è un bene immateriale, noi abbiamo fatto un patto sull'antirazzismo, lo stesso la tutela dell'ambiente è un bene immateriale, un diritto che abbiamo da tutelare e lo si può fare con questo diritto, bisogna solo lavorarci un pochino.»

Annalaura Vigni

«Grazie mille, non so se Daniela voleva aggiungere ancora qualcosa.»

Daniela Ciaffi

«No, volevo solo segnalare a Carlotta e a tutti quanti che sulla scia di «Piazza Ragazzabile» a Collegno è nato il primo patto che si chiama «Solarium Leumann» dove i firmatari sono anche minorenni, quindi questa insomma per me è stata una notizia bomba, oltre ad avere dei patti in cui ci sono delle persone che io

personalmente non ho mai visto nei processi partecipativi, d'altra parte abbiamo sentito anche carcerati ma abitanti di strada, donne braccianti che raccolgono i pomodori in Puglia, effettivamente penso che nei patti di collaborazione in giro per l'Italia abbiamo dei contraenti nuovi tradizionalmente esclusi sull'inclusione sociale effettivamente è molto bello vedere che questa democrazia lavora per davvero. Solo questo.»

Annalaura Vigni

«Io concludo ringraziando ancora una volta tutti i nostri relatori per gli interessanti e brillanti interventi e ancora vorrei ringraziare gli spettatori in questo incontro. Ci rivedremo appunto il 21 gennaio, con la tavola rotonda dedicata al verde urbano e quindi vi ringrazio e vi auguro una buona serata. Arrivederci a tutti.»

■ Note all'Appendice

Testo integrale dell'evento digitale "Ambiente a tutto tondo" tenutosi il 7 gennaio 2021, organizzato dai volontari del Servizio Civile Universale che hanno svolto servizio per l'anno 2020/2021 presso l'Istituto per l'Educazione e per l'Ambiente Scholé Futuro Onlus. Il ciclo di incontri, tenutosi tra metà novembre e metà febbraio ha visto l'approfondimento di diverse tavole rotonde dedicate all'ambiente: rifiuti, cibo, cittadinanza attiva, verde urbano, inquinamento atmosferico, mobilità. Gli interventi riportati fanno riferimento al terzo incontro, dedicato alla cittadinanza attiva, e sono disponibili su YouTube al seguente indirizzo: https://www.youtube.com/watch?v=Ks-FHT0CouU&ab_channel=WeecnetworkTV

BIBLIOGRAFIA

TESTI

- Allegretti U.** (a cura di) (2010), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze.
- Arena G.** (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari.
- Arena G., Cotturri G.** (a cura di) (2010), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.
- Arena G., Iaione C.** (a cura di) (2012), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci editore, Roma.
- Arena G., Iaione C.** (a cura di) (2017), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci editore, Roma.
- Benedikter T.** (2014), *Più potere ai cittadini. Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITiS, Bolzano.
- Bobbio L.** (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Bobbio L.** (2005), *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S.** (2017), *Le politiche pubbliche: problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Firenze.
- Bobbio L.** (a cura di) (2013), *La qualità della deliberazione: processi dialogici tra cittadini*, Carocci, Roma.
- Bookchin M.** (2016), *Democrazia diretta*, a cura di Vaccaro S., nuova

- edizione, Elèuthera, Milano.
- Borelli G.** (a cura di) (2009), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, Franco Angeli, Milano.
- Cabannes Y.** (2009), *Che cosa è e come si fa un Bilancio Partecipativo? 72 risposte a domande frequenti sui Bilanci Partecipativi a livello comunale*, AH Editorial, Roma.
- Caselli R.** (2018), *Vademecum dei beni comuni*, Cesvot Edizioni, Firenze.
- Ciaffi D., Mela A.** (2006), *La partecipazione. Dimensioni, spazi e strumenti*, Carocci, Roma.
- Ciaffi D., Mela A.** (2013), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci editore, Roma.
- Ciaffi D., Crivello S., Mela A.** (2020), *Le città contemporanee. Prospettive sociologiche*, Carocci editore, Roma.
- Ciaffi D., Giordano F.M.** (a cura di) (2020), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Coleman J.** (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Corbetta P.** (2009), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna.
- De Souza U.** (2002), *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, edizioni La Ginestra, Limbiate.
- De Sousa Santos B.** (a cura di) (2003), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, trad. Santoro D., Città Aperta, Troina (EN).
- De Toffol F., Valastro A.** (2012), *Dizionario di Democrazia Partecipativa*, curato da Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria, Bieffe srl, Perugia.
- ETAG - European Technology Assessment Group** (2018), *Le prospettive della democrazia digitale in Europa. Sintesi dello studio*, STOA - Unità Prospettiva Scientifica, Bruxelles.
- Giusti M.** (2001), *Modelli partecipativi di interpretazione del territorio*,

- in «Rappresentare i luoghi», a cura di Maganghi A., Alinea, Firenze.
- Grandori A.** (1999), *Organizzazione e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Hinna A.** (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Carocci, Roma.
- Lewanski R.** (2016), *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, Rodolfo Lewanski Editore, Bologna.
- Luhmann N.** (2002), *La fiducia*, Bologna, il Mulino.
- Lynn E., Heinrich C.J., Hill C.** (2001), *Improving governance: a new logic for empirical research*, Georgetown University Press, Washington, DC.
- Michelotto P.** (2008), *Democrazia dei cittadini. Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono*, Troll Libri, Vicenza.
- OECD** (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and participation in policy-making*, OECD Publishing, Parigi.
- Ostrom E.** (2006), *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia.
- Paba G., Perrone C.** (a cura di) (2004), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze.
- Pallante F.** (2020), *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, Torino.
- Putnam R.D.** (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Sintomer Y., Allegretti G.** (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R.** (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ).
- Van Reybrouck D.** (2015), *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Vitale T., Biorcio R.** (2016), *Scuola di democrazia. Attività volontarie e partecipazione politica*, in «Volontari e attività volontarie in

Italia. Antecedenti, impatti, esplorazioni» a cura di GUIDI R., FONOVIC K., CAPPADOZZI T., Società Editrice il Mulino, Bologna, [pp.187-216].

White S. (1996), *Depoliticising development: the uses and abuses of participation*, in «Development, NGOs, and Civil Society», a cura di EADE D., Oxfam GB, Oxford, [pp.142-155].

Wilcox D. (1994) *The guide to effective participation*, Delta Press, Brighton.

ARTICOLI

Allegretti U. (2006), *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in «Democrazia e diritto», n.3, pp. 151-166.

Allegretti U. (2011), *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in «Rivista AIC», n.1.

Arena G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», v. CXVII-CXVIII, pp. 29-65.

Arena G. (2013), *Esperienze di sussidiarietà da unire in un movimento per dare speranza all'Italia*, in «Vdossier», v.4 n.1, pp. 31-41.

Arnstein S. R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, in «Journal of the American Planning Association», 35:4, pp. 216-224.

Baratti F., Barbanente A., Marzocca O. (2020) (a cura di), *La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario*, in «Scienze del Territorio - Rivista di studi territorialisti», n.8/2020.

Bartolucci L., Natalizi D., Grossi G. (2016), *Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia*, in «Azienda Pubblica», n. 1-2016, pp. 37-58.

Berti G., Fineschi A. (2013) (a cura di), *Cascina Partecipa!: teoria, metodologia e pratica di Bilancio Partecipativo*, in «Quaderni Sismondi», n.18.

Bobbio L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e Diritto», fascicolo 4, pp. 11-26.

Brunod M. (2004), *Aspetti metodologici nella progettazione partecipata*, in «Animazione Sociale», supplemento 1, pp. 127-134.

Cassese S. (2001), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, pp. 601-650.

Ciaffi D., Mela A. (2012), *Città partecipate: un possibile decalogo. Quali strategie e processi partecipativi nella città che cambia*, in «Animazione Sociale», n.265, pp. 82-91.

Colavitti A.M., Usai N. (2009), *Piano urbanistico e governance urbana. Riflessioni sulle politiche innovative da attuare*, in «Cittalia», n. 3.

Di Bella A. (2010) *Rigenerazione territoriale e innovazione sociale della governance urbana*, in «AGEI - Geotema 42», pp. 80-85.

Donolo C. (2013), *Beni materiali e immateriali di proprietà di nessuno ma accessibili a tutti*, in «Vdossier», v.4 n.1, pp. 9-30.

Ferroni M.V. (2017), *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in «Nomos», n.3.

Fusco Girard L., De rosa F., Nocca F. (2014), *Verso il piano strategico di una città storica: Viterbo*, in «BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini», Università degli Studi di Napoli Federico II, Vol.14 n. 1, pp. 11-38.

Hardin G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, in «Science», vol. 162 n. 3859, pp. 1243-1248.

Lopolito A., Sisto R. (2007), *Il Capitale Sociale come fattore di sviluppo locale. Aspetti teorici ed applicativi*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche», n. 7.

Pellizzoni, L. (2006), *«Decidiamo insieme!» Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica*, in «Quaderni di sociologia», L. 41, pp. 91-114.

Pellizzoni L. (2008), *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in «Partecipazione e conflitto», Franco Angeli

Editore, pp. 93-116.

- Savino M.** (2005), *Le riforme amministrative in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2, pp. 435-459.
- Stoker G.** (2004), *Designing institution for governance in complex environments*, in «Economic and Social Research Council Fellowship», Paper. n.1.
- Svara, J.H.** (2001), *The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration*. in «Public Administration Review of North California State University», p. 176-183.

TESI DI LAUREA

- Allegrini G.** (2016), *Prove di democrazia. Partecipazione e cittadinanza attiva tra pratiche di impegno civico collettivo e collaborazione informale nella rigenerazione di beni comuni urbani*, tesi di Dottorato di Ricerca in Sociologia, Università degli Studi di Bologna, rel. Roberta Paltrinieri.
- Antonucci G.** (2010), *Scelte strategiche Programmazione partecipata e Rendicontazione sociale negli Enti Locali*, tesi di Dottorato di Ricerca in Economia e Gestione delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche, Università degli Studi di Roma «Tor Vergata», rel. Marco Meneguzzo.
- Ausilio R.** (2017), *Collegno rigenera e bilancio partecipato: la partecipazione a Collegno*, tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, Politecnico di Torino, rel. Alfredo Mela.
- Carraretto G.** (2016), *Il bilancio partecipativo nei governi locali: il caso della biblioteca del Comune di Silea*, tesi di Laurea Magistrale in Amministrazione, Finanza e Controllo, Università Ca' Foscari, rel. Fabrizio Panozzo.
- Cavaliere S.** (2019), *Questioni di giustizia e pianificazione urbana: un approccio collaborativo alla rigenerazione nella città di Taranto*, tesi di Laurea Magistrale in Architettura, Politecnico di

Torino, rel. Emanuela Saporito.

- D'Alberti D. I. L.** (2019), *I patti di collaborazione: il progetto Co-City*, tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Politecnico di Torino, rel. Nadia Caruso.
- Dal Piai A.** (2020), *Beni comuni e cultura: analisi sulla città di Genova e riflessioni su un'esperienza di amministrazione condivisa*, tesi di Laurea Magistrale in Pianificazione Territoriale, Politecnico di Torino, rel. Silvia Crivello.
- Guidi R.** (2009), *Ecovillaggi: esperienze comunitarie tra utopia e realtà*, tesi di Dottorato di Ricerca in Storia e Sociologia della Modernità, Università degli Studi di Pisa, tutor Mario Aldo Toscano.
- Martino E.** (2015), *Comunicare l'urbanistica. Partecipazione e comunicazione nei processi di governo del territorio*, tesi di Dottorato di ricerca in Architettura - Pianificazione Territoriale, Università degli studi «Mediterranea» di Reggio Calabria, tutor Enrico Costa.
- Rossilli I.** (2014), *Autoproduzione alla romana. Abusivismo, beni comuni e autorganizzazione culturale*, tesi di Laurea Magistrale in Economia e gestione delle arti e delle attività culturali, Università Ca'Foscari Venezia, rel. Fabrizio Panozzo.
- Saccardo F.** (2016), *Il bilancio sociale e il bilancio partecipativo negli enti locali: un nuovo modo di amministrare per favorire la partecipazione*, tesi di Laurea Magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Padova, rel. Giovanni Tonella.
- Taverna E.** (2012), *La riscoperta dei beni comuni: percorsi di riflessione per un rinnovamento democratico*, tesi di Laurea in Scienze dello Sviluppo e della Cooperazione Internazionale, Università La Sapienza di Roma, rel. Giovanni Ruocco.

RISORSE ONLINE

- Allegretti G., Herzberg C.** (2004), *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, in «TNI - Transnational Institute», disponibile all'indirizzo <https://files.meetup.com/443791/bilancio%20partecipativo.pdf>, consultato in data 08 giugno 2020.
- Astengo F.** (2020), *Il neo-corporativismo "democratico" di Confindustria*, in «La sinistra quotidiana», 06/2020, disponibile all'indirizzo <https://www.lasinistraquotidiana.it/il-neo-corporativismo-democratico-di-confindustria/>, consultato in data 24 novembre 2020.
- Aylett A.** (2010), *Participatory Planning, Justice, and Climate Change in Durban, South Africa*, in «Environment and Planning A», 01/2010, disponibile all'indirizzo <https://www.researchgate.net/publication/46559948>, consultato in data 16 settembre 2020.
- Baldini V.** (2011), *La democrazia parlamentare e i miti della politica. L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica*, in «Astrid», disponibile all'indirizzo http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bald/Baldini_AIC.pdf, consultato in data 27 ottobre 2020.
- Bianchi L., Liani S.** (2017), *Fidarsi della fiducia? Uno studio sull'intensione del concetto*, in «Quaderni di Sociologia», n. 74, disponibile all'indirizzo <https://journals.openedition.org/qds/1709>, consultato in data 30 luglio 2020.
- Bifulco R.** (2009), *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa. Relazione al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive»*, in «Astrid», n. 91 (anno 5, numero 8), disponibile all'indirizzo http://www.astrid-online.it/rassegna/2009/27_04_2009.html, consultato in data 11 luglio 2020.
- Brunazzo M.** (2017), *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in «Istituzioni del Federalismo»,

- n. 3, p. 837-864, disponibile all'indirizzo <https://www.assemblea.emr.it/biblioteca/approfondire/selezioni-proposte/tutti-dossier/democ-partecipativa/bibl>, consultato in data 08 agosto 2020.
- Bussi F.** (2001), *La progettazione integrata con il metodo GOPP - Goal Oriented Project Planning*, in «Progetto Gruppo: Roma», disponibile all'indirizzo <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/progettazioneGOPP.pdf>, consultato in data 12 dicembre 2020.
- Caianiello L.** (2017), *Patto di Collaborazione*, in «Osservatorio Politiche Partecipative del Centro Studi Giuridici e Politici dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria», disponibile all'indirizzo http://www.oppumbria.it/opp/patto_di_collaborazione, consultato in data 12 dicembre 2020.
- Casati R., Roncaglia G.** (2007), *La struttura di uno strumento di scrittura collaborativa per la democrazia partecipata*, presentata al convegno «Documentalità: l'ontologia degli oggetti sociali» presso Fondazione Rosselli (TO), disponibile all'indirizzo: <https://www.researchgate.net/publication/36734476>, consultato in data 18 giugno 2020.
- Ciancaglini M.** (2011), *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, p. 215-253, disponibile all'indirizzo https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2011/indice2.html, consultato in data 11 agosto 2020.
- Cerruto M.** (2012), *La partecipazione elettorale in Italia*, in «Quaderni di Sociologia», n.60, disponibile all'indirizzo <http://journals.openedition.org/qds/537>, consultato in data 08 agosto 2020.
- Coppo A., Tortone C.** (a cura di) (2011), *La progettazione partecipata intersettoriale e con la comunità*, in «DoRS», disponibile all'indirizzo <https://www.dors.it/public/ar54/Prog%20partecipata.pdf>, consultato in data 07 luglio 2020.

- Coppo A.** (2019), *Goal Oriented Project Planning*, in «DoRS», disponibile all'indirizzo <https://www.dors.it/documentazione/testo/201911/GoalOrientedProjectPlanning191025.pdf>, consultato in data 12 novembre 2020.
- Fiume V.** (2012), *Democrazia «liquida» per i pirati*, in «Il Sole 24 Ore», disponibile all'indirizzo https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2012-05-25/democrazia-liquida-pirati-183931.shtml?uuid=AbeLmNiF&refresh_ce=1, consultato in data 19 dicembre 2020.
- Gometz G.** (2014), *Sulla «democrazia liquida». La segretezza del voto tra autonomia politica e bene comune*, in «StatoeChiese.it», disponibile all'indirizzo <https://doi.org/10.13130/1971-8543/4337>, consultato in data 19 dicembre 2020.
- Loera B., Ferrero Camoletto R.** (2004), *Capitale sociale e partecipazione politica dei giovani*, in «Quaderni di Ricerca» disponibile all'indirizzo https://www.researchgate.net/publication/290989824_Capitale_sociale_e_partecipazione_politica_dei_giovani, consultato in data 07 agosto 2020.
- Maino G.** (2016), *Sinergie tra bilancio partecipativo e regolamento di amministrazione condivisa. Quali vantaggi possono avere cittadini e Comuni utilizzando congiuntamente questi strumenti?*, in «Percorsi di Secondo Welfare», disponibile all'indirizzo <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/sinergie-tra-bilancio-partecipativo-e-regolamento-di-amministrazione-condivisa.html>, consultato in data 12 giugno 2020.
- Mauri M.** (2020), *Cos'è la partecipazione e con quali strumenti possiamo gestirla?*, in «Le Nius», disponibile all'indirizzo <https://www.lenius.it/strumenti-della-partecipazione/>, consultato in data 05 giugno 2020.
- Mullally G. M., Dunphy N.** (2015), *State of Play Review of Environmental Policy Integration Literature*, in «Research series paper n. 7». Dublin: National Economic and Social Council,

- disponibile all'indirizzo https://www.researchgate.net/publication/280011976_State_of_Play_Review_of_Environmental_Policy_Integration_Literature, consultato il data 20 aprile 2021.
- Pasqualin Traversa G.** (2018), *Il Sessantotto. Magatti (sociologo): "Vincitore ma anche grande sconfitto"*, in «Agensir», disponibile all'indirizzo <https://www.agensir.it/italia/2018/01/10/il-sessantotto-magatti-sociologo-vincitore-ma-anche-grande-sconfitto/>, consultato in data 29 luglio 2020.
- Pomatto G., Ravazzi S.** (a cura di) (2019), *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*, disponibile all'indirizzo <http://www.comune.torino.it/circ7/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5049>, consultato in data 27 dicembre 2020.
- Previato A.** (2019), *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in «Federalismi.it», n.15, disponibile all'indirizzo <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40082>, consultato in data 13 maggio 2020.
- Quaranta M.** (2012), *Chi protesta in Italia?*, in «Quaderni di Sociologia», n. 60, disponibile all'indirizzo <http://journals.openedition.org/qds/539>, consultato in data 30 luglio 2020.
- Regione Emilia-Romagna** (2009), *Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, in «Quaderni della partecipazione», disponibile all'indirizzo: <http://partecipazione.foromez.it/sites/all/files/Guida%20Partecipazione%20RER.pdf>, consultato in data 14 ottobre 2020.
- Regione Emilia-Romagna** (2011), *Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali. Relazione annuale*, disponibile all'indirizzo: <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/servizi/linee-guida-per-la-progetta->

zione/copy_of_gli-strumenti-di-democrazia-diretta-deliberativa-partecipativa-dddp, consultato in data 02 settembre 2020.

Sciola F. (2006), *Piccolo «vademecum» per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in «Federalismi.it», n.2, disponibile all'indirizzo https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=3990&content=Piccolo+%C2%ABvademecum%C2%BB+per+una+legge+regionale+toscana+sulla+partecipazione&content_author=Fabio+Sciola, consultato in data 10 agosto 2020.

Senato della Repubblica (2018), *I comuni italiani e il Partenariato Pubblico Privato*, documento di analisi n.15 dell'Ufficio Valutazione Impatto, disponibile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01068955.pdf>, consultato in data 23 dicembre 2020.

RISORSE ONLINE - LABSUS

Le seguenti risorse sono estratte dal sito web di «Labsus - Laboratorio per la Sussidiarietà».

Arena G. (2011), *Interesse generale e bene comune. Bene comune, beni comuni, interesse generale*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2011/11/interesse-generale-e-bene-comune/>, consultato il 19 giugno 2020.

Arena G. (2015), *Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2015/02/interesse-generale-solidarieta-sussidiarieta/>, consultato in data 19 giugno 2020.

Arena G. (2016), *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>, consultato in data 10 agosto 2020.

Arena G. (2016), *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione*

ne condivisa, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2016/01/prime-riflessioni-sul-diritto-amministrazione-condivisa/>, consultato in data 10 agosto 2020.

D'Andrea S. (2017), *L'Hortus Conclusus di Parco Dora: a Torino il primo patto di collaborazione*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2017/02/hortus-conclusus-parco-dora-a-torino-il-primo-patto-di-collaborazione/>, consultato in data 11 ottobre 2020.

Donolo C. (2010), *I beni comuni presi sul serio. Sussidiarietà e beni comuni (1)*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2010/05/i-beni-comuni-presi-sul-serio/>, consultato in data 19 giugno 2020.

Gigliani F. (2017), *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>, consultato in data 22 settembre 2020.

Giordano F.M. (2016), *Conoscere le radici della sussidiarietà orizzontale per costruire una società relazionale e sussidiaria*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2016/10/conoscere-le-radici-della-sussidiarieta-orizzontale-per-costruire-una-societa-relazionale-e-sussidiaria/>, consultato in data 22 settembre 2020.

Giordano F.M. (2019), *Una rivoluzione silenziosa. Percorsi: quando la democrazia incontra l'amministrazione condivisa*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2019/10/una-rivoluzione-silenziosa/>, consultato in data 16 giugno 2020.

Muzi L. (2019), *Regione Lazio: il nostro commento alla Legge per i beni comuni*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2019/07/regione-lazio-il-nostro-commento-alla-legge-per-i-beni-comuni/>, consultato in data 09 agosto 2020.

Redazione Labsus (2018), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/#:~:text=L'ammini->

strazione%20condivisa%20%C3%A8%20un,118%2C%20co., consultato in data 09 agosto 2020.

Redazione Labsus (2019), *Report. Dall'innovazione amministrativa dei Regolamenti ai patti di collaborazione per gli enti locali. Giornate di formazione per la Regione Emilia-Romagna 14-18-25 novembre 2019 dalle ore 10 alle ore 17, Bologna*, disponibile all'indirizzo https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/cdpp/documenti/reportlabsus_novembre-2019_formazione-amministrazione-condivisa-beni-comuni-003.pdf, consultato in data 09 agosto 2020.

Redazione Labsus (2019), *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/rapporto-labsus-2019/>, consultato in data 09 agosto 2020.

Redazione Labsus (2020), *Sussidiarietà ed eguaglianza: principi a confronto. Una convivenza problematica?*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2020/03/sussidiarieta-e-eguaglianza-principi-a-confronto/#:~:text=118%2C%20comma%204%2C%20della%20Costituzione,base%20del%20principio%20di%20sussidiariet%C3%A0%E2%80%9D>, consultato in data 09 agosto 2020.

Sammarco V. (2019), *L'importanza della condivisione: la Legge della Regione Lazio*, disponibile all'indirizzo <https://www.labsus.org/2019/06/limportanza-della-condivisione-la-legge-della-regione-lazio/>, consultato in data 12 agosto 2020.

SITOGRAFIA

Amministrazione di Qualità | <http://qualitapa.gov.it/>

Bürgerhaushalt | <https://www.buergerhaushalt.org/de>

Bürgerhaushalt Lichtenberg | <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/>

Enciclopedia Treccani | <http://www.treccani.it/enciclopedia/>

Fare Comunità | <http://www.farecomunita.org/>

Gronda di Genova | <https://www.grondadigenova.it/>

Istituto Istat | <https://www.istat.it/it/>

Labsus | <https://www.labsus.org/>

Ministero degli Affari Esteri | <https://www.esteri.it/mae/it>

Mirafiori Accordi e Lotte | <http://www.mirafiori-accordielotte.org/>

Osservatorio Partecipazione | <https://www.osservatoriopartecipazione.it/>

Quaderni di Sociologia | <https://journals.openedition.org/qds/>

Regione Emilia-Romagna | <https://www.regione.emilia-romagna.it/>

Regione Toscana | <https://www.regione.toscana.it/>

Regione Lazio | http://www.regione.lazio.it/rl_main/

Urban Center Genova | <http://www.urbancenter.comune.genova.it/>

Urban Index, Governo Italiano | <https://www.urbanindex.it/>

FILMOGRAFIA

Intervista a F. Giglioni, in data 6 marzo 2017 (parte 1) | https://www.youtube.com/watch?v=k3sov_X7mxU&feature=emb_rel_end

Intervista a F. Giglioni, in data 6 marzo 2017 (parte 2) | <https://www.youtube.com/watch?v=Z6RQHfPBJOY>

Intervista a C. Iaione, in data 10 gennaio 2019 | <https://www.youtube.com/watch?v=U6Wral8VagE>

Presentazione del Dibattito Pubblico per la Gronda di Genova, pubblicato in data 05 febbraio 2009 | https://www.youtube.com/watch?v=ghqualgFook&ab_channel=GenoaMunicipality

ICONOGRAFIA

Le immagini di apertura dei capitoli sono estratti di opere di Renato Mambor, rielaborate. Ove non specificato le immagini e fotografie sono contenute personali.

RINGRAZIAMENTI