

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

I processi partecipativi nelle aree metropolitane italiane

Luigi Bobbio
Stefania Ravazzi

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Luigi Bobbio
Stefania Ravazzi
Università di Torino
luigi.bobbio@unito.it
stefania.ravazzi@unito.it

Abstract

I processi partecipativi messi in campo nelle aree metropolitane italiane sono nel complesso poco numerosi e, salvo qualche eccezione, non molto rilevanti. Questo non dipende dalla mancanza di strumenti adeguati, che sono invece in rapida crescita a livello internazionale e ampiamente sperimentati anche in Italia, ma dalla resistenza elitaria dei politici e della pubblica amministrazione. Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche sarebbe auspicabile per far fronte ai conflitti sempre più numerosi che si sviluppano nelle metropoli, per colmare il deficit di conoscenze dei decisori istituzionali e per provare ad accorciare la distanza tra i cittadini e le istituzioni.

Participatory processes put in place in the italian metropolitan areas are not very numerous and, except for a few exceptions, not very relevant. This is not due to the lack of appropriate tools, which are instead growing rapidly at the international level and are widely tested also in Italy, but to the elitist resistance of politicians and civil servants. The citizens' involvement in public decisions would be desirable to address the increasing number of conflicts that develop in the metropolis, to bridge the knowledge gap of institutional decision-makers and to try to shorten the distance between citizens and institutions.

Parole chiave/ Keywords

Aree metropolitane, processi partecipativi/ *Metropolitan areas, participatory processes.*

Non è facile valutare lo stato dei processi partecipativi nelle aree metropolitane italiane. Da un lato, è arduo recuperare informazioni attendibili (i siti delle amministrazioni sono spesso approssimativi e reticenti, e non sono sempre disponibili altre fonti). Dall'altro, non è chiaro che cosa dobbiamo includere nel concetto di partecipazione (che appare sempre di più come un concetto *passé-partout*). Per esempio il sistema Iris mediante il quale il comune di Venezia permette da anni ai propri cittadini di effettuare *online* segnalazioni geo-referenziate di piccoli problemi a cui l'amministrazione dà risposte in tempi rapidi, va considerato come un meccanismo partecipativo? E quanti altri dispositivi analoghi sono attivi nelle altre città? In che misura funzionano: i cittadini li usano? l'amministrazione risponde?

Ma se anche ci atteniamo a un'accezione più classica (e restrittiva) di partecipazione come coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche (piccole o grandi non importa) le difficoltà restano. La nostra impressione è che nell'ultimo decennio tutte (o quasi) le aree metropolitane italiane abbiano fatto qualche esperienza di questo genere, ma che si tratti di esperienze marginali e sporadiche. Proviamo con qualche esempio. Una delle iniziative più ambiziose è stata probabilmente la [Costituente dei beni comuni](#) avviata a Napoli nel 2011 all'indomani dell'elezione di De Magistris e strutturata attraverso sei consulte tematiche a iscrizione volontaria. L'iniziativa però ha finito per essere destinata a un pubblico associativo circoscritto e si è stemperata dopo le dimissioni dell'assessore Alberto Lucarelli che l'aveva ideata (o almeno così sembra: il sito ufficiale è particolarmente avaro di informazioni). Anche l'elezione di Orlando a Palermo ha generato uno slancio simile, con la realizzazione di cinque [town meeting](#) su temi specifici tra il 2013 e il 2014, aperti a tutti ma destinati soprattutto al mondo associativo, e l'emanazione delle [linee guida sulla partecipazione](#) approvate dalla giunta comunale nel febbraio 2015. La Milano di Pisapia ha avviato, ma solo al termine del mandato del sindaco, un [bilancio partecipativo](#) destinato a svolgersi nel corso del 2015 simultaneamente in tutte le nove zone del decentramento comunale, con l'impegno a finanziare interventi fino a un milione di euro per ogni zona. Nel passato i bilanci partecipativi avevano soprattutto riguardato i comuni minori o singole

circoscrizioni di grandi città, come il Municipio XI di Roma che per anni aveva replicato questa esperienza [D'Alberto *et al.* 2005, Ravazzi 2007a, Talpin 2011] o, più recentemente, la Circoscrizione 7 di Torino con il suo [bilancio deliberativo](#). Qualcosa di più è forse accaduto a Firenze, anche grazie alla [legge sulla partecipazione](#) della regione Toscana: come per esempio l'iniziativa *Cento luoghi* voluta dal sindaco Renzi nel 2010 e replicata negli anni successivi (dal 2013 solo *on line*), il *town meeting* sul piano strutturale del 2010 o il processo partecipativo richiesto dalla comunità islamica sull'insediamento di una moschea nel 2012 [O'Miel e Talpin 2013]. Nell'area metropolitana di Genova si è svolto nel 2009 il primo caso italiano di dibattito pubblico su una grande infrastruttura: il raddoppio dell'autostrada nel tratto urbano di 20 km tra Voltri e Genova centro [Bobbio 2010, Pomatto 2011]. Né vanno dimenticati i processi partecipativi relativi a progetti di riqualificazione urbana che costituiscono le più antiche e persistenti esperienze di coinvolgimento degli abitanti in tutte le aree metropolitane; o i piani strategici che – dove sono stati fatti – hanno dato vita a qualche forma, sia pure limitata, di partecipazione.

Questa rassegna a volo d'uccello sembra confermare che le esperienze di partecipazione nelle metropoli italiane sono poche e, con qualche eccezione, poco rilevanti. Alcune di esse sono disegnate in modo approssimativo (per esempio attraverso incontri di tipo assembleare dove pochi cittadini possono esprimersi), sono poco trasparenti (basta vedere la sciattezza di molti siti web), riescono a coinvolgere soltanto un pubblico schierato politicamente. Non sembra, insomma, che ci sia un impegno particolarmente vigoroso da parte delle amministrazioni per aprirsi ai cittadini e per sottoporre loro i problemi (grandi o piccoli) che si trovano di fronte. Quando questo avviene, è spesso il frutto dell'iniziativa personale di un assessore o di un sindaco, che però non riesce (quasi mai) a tradursi in patrimonio comune. Non dimentichiamo che la gestione di processi partecipativi costituisce un elemento di profonda rottura nel corpo delle amministrazioni: richiede competenze e attenzioni che normalmente i dirigenti e i funzionari non possiedono; e stimola l'attivazione di quei dipendenti pubblici che si sentono attratti da questo diverso modo di lavorare. L'esaurimento di un processo partecipativo comporta quindi spesso

anche la dissipazione di un patrimonio di pratiche di cui le amministrazioni pubbliche avrebbero un enorme bisogno per emanciparsi dalla cappa legal-burocratica in cui sono immerse.

L'aspetto paradossale è che nel frattempo il dibattito internazionale sulle modalità e le forme di partecipazione ha fatto passi da gigante. La crisi della democrazia rappresentativa e il conseguente avvento dei movimenti populistici ha spinto verso la ricerca di nuovi strumenti partecipativi capaci di connettere cittadini e amministrazioni, mettendo i partecipanti sullo stesso piano, offrendo loro informazioni complete, ponendoli di fronte a posizioni contraddittorie, incoraggiandoli ad ascoltarsi, discutere e riflettere, offrendo loro la possibilità di formulare proposte e raccomandazioni. Il *deliberative turn* (ossia la svolta deliberativa) che ha impregnato la riflessione internazionale negli ultimi due decenni, ha mostrato l'importanza, per la democrazia, della discussione collettiva rispetto alla pura e semplice espressione del voto (come nella democrazia rappresentativa) o alla declamazione dei bisogni del popolo contro la cupidigia dei poteri forti (come nelle impostazioni populiste). Ne è nata un'ampia serie di strumenti o dispositivi in grado di svolgere funzioni parzialmente diverse [Bobbio 2004], alcuni dei quali sono fondati, come le giurie di cittadini o i sondaggi deliberativi, sul sorteggio dei partecipanti [Gastil e Levin 2005], altre su un percorso strutturato ad accesso libero, come il dibattito pubblico francese sulle infrastrutture [Revel *et al.* 2007], altre ancora sulla negoziazione tra portatori di posizioni contrapposte, come le pratiche di confronto creativo [Sclavi e Susskind 2011]. Alcuni dispositivi, come l'*Open space technology*, servono soprattutto per far emergere idee e proposte, altri per risolvere i conflitti, altri ancora per trovare – se possibile – soluzioni condivise [Ravazzi 2007b]. Alcuni sono pensati per realizzare discussioni approfondite tra poche persone, come le giurie dei cittadini o le *consensus conferences* [Hendicks 2005], altri puntano sul coinvolgimento simultaneo di centinaia o migliaia di partecipanti, come i sondaggi deliberativi [Fishkin 2003] e i *21st century town meetings*. Tutti questi strumenti sono stati abbondantemente sperimentati in giro per il mondo e su di essi si è sviluppata una letteratura critica, che partendo dalla valutazione di specifiche esperienze, ha cercato di introdurre

innovazioni, correttivi o di proporre varie forme di ibridazione tra i dispositivi. L'Italia è stata abbastanza ricettiva, nel senso che quasi tutti i principali dispositivi sono stati concretamente messi in pratica almeno in qualche occasione e che si sono formati gruppi di professionisti specializzati nell'impostare e gestire tali processi [Ravazzi 2013].

Quindi, il problema non risiede nell'offerta di strumenti, che come abbiamo appena visto è molto ampia, né nella mancanza di *know how* o di competenze professionali pertinenti. Il problema sta nella debolezza della domanda da parte dei politici, delle amministrazioni e in parte anche del mondo associativo della società civile. Nella classe politica italiana, in particolare, resta diffusa una concezione élitista (in qualche modo rafforzata dalla retorica decisionista della *seconda repubblica*) secondo cui l'investitura democratica – soprattutto attraverso l'elezione diretta, come avviene per i sindaci – comporta una sorta di sacro diritto-dovere ad assumersi la responsabilità delle decisioni e che l'apertura di processi partecipativi rappresenti un'*abdicazione*, una perdita di autorità e di potere. Più concretamente c'è il diffuso timore di perdere il controllo della situazione, di far esplodere conflitti latenti, di imboccare strade senza uscita. Tanto è vero che quando i processi partecipativi si aprono c'è sempre qualche politico che lavora dietro le quinte per impedire che essi approdino a soluzioni diverse da quelle che egli sostiene. Anche i gruppi organizzati della società civile vedono spesso di mal'occhio il coinvolgimento di cittadini *qualsiasi* che rischia di mettere in discussione il loro monopolio della rappresentanza.

In realtà i processi partecipativi sono meno turbolenti e minacciosi di come vengono paventati. Non tolgono potere alle istituzioni rappresentative che mantengono, com'è ovvio, l'ultima parola; sono tutt'altro che caotici o disordinati; hanno in genere una durata prefissata e quindi non tendono a trascinare le decisioni all'infinito (i tempi politici e amministrativi sono molto più incontrollabili); non tagliano fuori le associazioni che spesso vengono chiamate in causa come *parti* o *stakeholders* anche quando i protagonisti del processo sono cittadini qualsiasi. Anche l'argomento dell'*abdicazione* appare piuttosto evanescente. Il mandato a governare che le elezioni conferiscono è un

mandato estremamente generale: si fonda su vaghi indirizzi politici o sulla storia e le caratteristiche personali del candidato. Per compiere scelte specifiche (se grosse e controverse) occorre un supplemento di legittimazione che gli amministratori devono concretamente procurarsi attraverso l'ascolto e l'argomentazione, pena un loro crescente allontanamento dai bisogni e dalle percezioni dei loro cittadini e il loro chiudersi nel regno – sempre più odiato – delle élite.

I processi partecipativi aprono una breccia nei circoli ristretti degli addetti ai lavori entro cui le scelte pubbliche tendono a prendere forma. E queste aperture possono avere un ruolo importante nei contesti metropolitani. Essenzialmente per tre motivi.

Innanzitutto, le realtà urbane sono incessantemente permeate da conflitti di ogni genere. Tra giovani della movida e residenti, tra autoctoni e stranieri, tra vecchi e nuovi lavori, tra le forme di mercato regolamentate e le nuove forme di *sharing economy*, tra cittadini e amministrazione su infrastrutture sgradevoli che si vogliono costruire o potenziare (parcheggi sotterranei, impianti per rifiuti, aeroporti, centrali elettriche ecc.) o su infrastrutture *buone* che si vogliono depotenziare (alberi, parchi, ospedali, scuole ecc.) e in moltissime altre circostanze. In queste contese tutte le parti in causa hanno delle buone ragioni che dovrebbero potersi confrontare tra di loro. Soluzioni raggiunte mediante il dialogo diretto possono essere più innovative, efficaci e durature di quelle imposte dall'*alto*, anche perché l'*alto* è spesso restio a intervenire per timore di inimicarsi una delle parti in conflitto (se non entrambe). Un processo negoziale tra le parti, con l'assistenza di mediatori secondo il modello americano dell'*alternative dispute resolution* potrebbe costituire un'alternativa praticabile, almeno in qualche caso.

In secondo luogo, le metropoli sono troppo complesse per essere gestite da un unico punto, sia esso la città metropolitana, il comune o la circoscrizione. Ci sono troppi aspetti territoriali o sociali che rimangono nascosti agli occhi dei decisori e che possono essere conosciuti soltanto da chi vive o lavora accanto a essi. La partecipazione dovrebbe servire a far emergere questi aspetti e favorire quindi l'adozione scelte più fondate. Ma questo può

funzionare solo se i politici e i dirigenti sono disposti a mettersi in una posizione di ascolto e a lasciarsi sorprendere.

In terzo luogo, è a tutti evidente che stiamo vivendo un drammatico processo di delegittimazione della politica (e dei politici). Basta guardare all'astensione elettorale, che è solo un sintomo di un fenomeno ben più profondo. È difficile dire se le pratiche partecipative siano in grado di invertire questa tendenza. Forse no, dal momento che esse coinvolgono minoranze di cittadini, vengono spesso ignorate dai media e non di rado vengono depotenziate dagli stessi politici che ne ignorano o ne deformano i risultati. Ma non è impossibile che un significativo mutamento di rotta su questo piano possa aiutare a colmare – anche soltanto in parte – il fossato che si è aperto tra cittadini e istituzioni. In queste condizioni converrebbe comunque provare.

BIBLIOGRAFIA

Bobbio, L. (a cura di)

2004 *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli, ESI.

Bobbio, L.

2010 *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 1, p. 119-146.

D'Albergo, E.; Lotrecchiano, D. e Moini, G.

2005 *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*. Roma, Comune di Roma.

Fishkin, J.

2003 *La nostra voce*. Venezia, Marsilio.

Gastil, J. e Levine, P. (a cura di)

2005 *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco, Jossey-Bass.

Hendriks, C.

2005 *Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations*, in Gastil, J. e Levine, P. (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco, Jossey-Bass.

Lukensmeyer, C.J.; Goldman, J. e Brigham, S.

2005 *A Town Meeting for the Twenty-First Century*, in Gastil, J. e Levine, P. (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco, Jossey-Bass.

O'Miel, J. e Talpin, J.

2013 *Discutere lo spazio. Come le pratiche partecipative toscane dividono la controversia rispetto alla localizzazione di una moschea a Firenze*, in «Partecipazione e conflitto», n. 3, p. 5-29.

Pomatto, G.

2011 *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*. Torino, SPS–University Press.

Ravazzi, S.

2007a *Civicazia. Quando i cittadini decidono*. Roma, Aracne.

2007b *Una chiave per la democrazia deliberativa*, in «Meridiana», n. 58, p. 21-44.

2013 *Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti*, in L. Bobbio (a cura di), *La qualità della deliberazione*. Roma, Carocci.

Revel, M. *et al.* (a cura di)

2007 *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. Paris, La Découverte.

Sclavi, M. e Susskind, L.

2011 *Confronto creativo*. Milano, Et al.

Talpin, J.

2011 *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*. Colchester, Ecpr Press.