

La città e la partecipazione: bottom up o top down?

Mario Sartori

mario.sartori@rcm.inet.it

www.partecipate.it

Analizzando la campagna via web del candidato Presidente Obama emergono alcuni aspetti che possono aiutarci nella riflessione del ruolo che può giocare Internet nella comunicazione politica e ancor più del ruolo che possono assumere i cittadini in una nuova dimensione che li veda, anche grazie alla rete, protagonisti in una nuova stagione della democrazia partecipativa.

Innanzitutto va sottolineato il fatto che la web campaign ha giocato un ruolo importante, se non decisivo, nel successo di Obama nelle elezioni presidenziali. Senza dilungarmi troppo sul tema mi interessa mettere in luce due prerogative che il sito presentava e che riguardano le possibilità che venivano offerte ai visitatori – sostenitori del candidato:

- ciascuno poteva organizzare sul sito una raccolta fondi e rendersi protagonista nell'individuare un bacino di raccolta, proporre degli obiettivi da raggiungere e dare conto dell'andamento del fundraising ,
- ciascuno poteva aprire un proprio blog in cui proporre e raccogliere idee e proposte per contribuire a sostenere ed articolare la strategia di innovazione e di rinnovamento proposta da Obama.

Non si tratta di novità di poco conto. Di solito, soprattutto in una campagna elettorale, i partiti e i candidati vogliono proporsi e in qualche modo imporsi per la forza delle proprie proposte o, nel caso dei candidati, delle proprie qualità. Tocca all'elettore, se ne ha voglia, di informarsi e di andare a scovare tra i partiti e i candidati quelli che meglio corrispondono ai propri interessi. Per questo i partiti e i candidati sono di solito molto poco interessati a conoscere e a stimolare le soggettività e il desiderio di protagonismo dei singoli o dei gruppi d'interesse, ma sono fortemente motivati ad attrarre e convincere. Nel caso della campagna di Obama c'è un rovesciamento dei ruoli: ai cittadini (o se vogliamo essere più precisi ai sostenitori, agli elettori) è stata offerta la possibilità di diventare protagonisti, possibilità che non avrebbero avuto se avessero trovato sul sito del candidato presidente solamente un numero di conto corrente e manifesti, programmi proposte di governo da condividere o respingere o, al massimo, da commentare sul blog del candidato.

Nel contesto politico italiano siamo ancora molto distanti da questo. Quello che manca è proprio la consapevolezza che l'esigenza profonda dei cittadini è quella di partecipare e di contare e non quella che di appoggiare il protagonismo altrui o di essere semplicemente informati. Per poter fare una riflessione un po' più approfondita è necessario fare un passo indietro e mettere a fuoco il concetto di partecipazione.

Partecipare significa poter svolgere un ruolo attivo in un avvenimento o in un processo. In questa chiave partecipare significa poter influire sull'esito del processo ed è questo il profilo che distingue la partecipazione da altre forme di interazione con cui spesso viene confusa come la comunicazione, l'informazione, il dialogo. L'importanza della partecipazione può essere letta sotto il profilo dell'ampliamento della democrazia - maggiore informazione, maggiore interazione tra cittadini e decisori - ma anche come opportunità per permettere ai cittadini singoli o ai soggetti organizzati di assumere, in una logica di sussidiarietà, ruoli propositivi, deliberativi ed attuativi nei processi di governo e trasformazione del territorio.

Questa prospettiva comporta per le amministrazioni locali e le forze politiche che vogliono ridare slancio alla democrazia e all'innovazione, la necessità che si traguardino due obiettivi diversi ma tra loro fortemente correlati:

- dare voce, strumenti e supporto alle iniziative, alle proposte e ai progetti che maturano spontaneamente nella società civile partecipando in modo trasparente e con spirito paritario alla loro costruzione ed attuazione ed assolvendo all'interno di questi processi il ruolo di chi si può far carico di assumere nella propria azione politico-istituzionale le esigenze e gli obiettivi che vengono espressi dalla comunità attraverso la partecipazione,
- affermare nelle prassi legislative, pianificatorie e progettuali una sistematica presa in carico della costruzione di percorsi partecipativi che debbono affermarsi come componenti strutturali degli itinerari decisionali, ferma restando la responsabilità costituzionale ed istituzionale degli organismi elettivi nell'assumere le decisioni e nel risponderne.

Per quanto riguarda il primo punto non si tratta di svilire il ruolo dei partiti portandoli a svolgere un ruolo passivo di ascolto e di rilancio acritico di istanze raccolte dal basso verso i luoghi della decisionalità, si tratta al contrario di valorizzare le prerogative che dovrebbero contraddistinguere il ruolo propositivo e lungimirante della politica (anche a scala locale) che dovrebbe essere giocato all'interno della società civile e non al di sopra o al di fuori di essa. Serve una maggiore attenzione a ciò che la comunità esprime, non solo in termini di esigenze ma anche di proposte ed iniziative ed un maggiore spirito di servizio per dare a queste iniziative più strumenti di comunicazione, maggiore visibilità ed il know-how necessario perché queste istanze trovino sbocchi positivi.

Per quanto riguarda il secondo punto si tratta di agire nelle sedi istituzionali per ottenere un maggiore riconoscimento, anche formale, del valore costruttivo e propositivo della partecipazione dei cittadini. Questo riconoscimento assume una particolare importanza nel caso delle politiche del territorio e del paesaggio e, più in generale nella costruzione delle strategie e dei piani-programmi per la sostenibilità. In questi contesti decisionali è indispensabile raccogliere i saperi, l'esperienza delle trasformazioni, le regole e le culture che connotano i patrimoni di comunità e le tradizioni locali e di borgo/quartiere, attraverso percorsi strutturati ma anche valorizzando quanto può emergere spontaneamente dai singoli o dai contesti di aggregazione e di socialità del territorio. È importante che l'esito di queste indagini e "letture" del paesaggio e del territorio siano travasate in Atlanti, mappe di comunità o altri strumenti capaci di comunicare in modo efficace e sintetico il "punto di vista" e l'esperienza della cittadinanza .

I saperi della comunità e le sensibilità dei cittadini, raccolti nei percorsi partecipativi o direttamente dal territorio, devono assurgere a quel ruolo di supporto conoscitivo di partenza (la cosiddetta baseline review) che oggi viene riconosciuto solo ai contributi tecnici e scientifici. Ma è altrettanto importante che in ciascun passaggio formalizzato del processo di costruzione delle decisioni, quanto emerge dal percorso partecipativo venga messo in evidenza in modo da poterlo raffrontare con la risposta (le decisioni) del piano.

Le condizioni di base per permettere questa 'rivoluzione' nei percorsi della decisionalità pubblica riguardano i requisiti di accessibilità, democraticità, trasparenza, pariteticità, rappresentatività e di libera circolazione delle informazioni che si riescono a garantire nei processi partecipativi. Per una partecipazione così intesa si deve rilevare che le occasioni e le opportunità , in Italia, sono davvero sporadiche e spesso deludenti. Sintetizzando si può affermare che, nel nostro paese, la partecipazione dei cittadini e delle comunità locali concorre in misura decisamente modesta alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche, delle iniziative e dei progetti di interesse generale.

Questo deficit di democrazia sostanziale assume un particolare rilievo nel caso delle politiche per la sostenibilità e per il governo del territorio dove la partecipazione assume o dovrebbe assumere una rilevanza ancora maggiore se non altro per il fatto che una componente fondamentale del successo di tali politiche passa attraverso la responsabilizzazione degli operatori, la modifica degli stili di vita dei cittadini/consumatori e la cooperazione delle comunità con i servizi ambientali, idrici ed energetici (si pensi alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani e ai consumi idrici ed energetici anche domestici).

Tra le leve su cui si può agire per affermare questa valorizzazione delle iniziative e dei pronunciamenti 'dal basso' ed insieme puntare ad una valorizzazione degli esiti della partecipazione nell'iter decisionale, si deve considerare innanzitutto il corpo legislativo e gli accordi di scala europea e planetaria che a partire dalla Conferenza di Rio del 1992, hanno introdotto il concetto del coinvolgimento dei cittadini e delle comunità locali nelle strategie per l'ambiente e la sostenibilità (si veda in particolare dal capitolo 28 sull'Agenda 21 locale).

Questa valorizzazione della partecipazione ha poi trovato ulteriori conferme nel contesto europeo con la Carta di Aalborg del 1994 fino a giungere all'affermazione del pieno diritto dei cittadini a una piena ed effettiva democrazia, trasparenza e partecipazione nella gestione dell'ambiente con la Convenzione di Aarhus del 1998 e con la Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) del 2001.

Nonostante questo ampio repertorio di indirizzi, Convenzioni, Direttive sulla partecipazione e sulla sua particolare finalizzazione alle strategie per la sostenibilità, è assente in Italia una legislazione quadro sulla partecipazione dei cittadini, mentre stiamo assistendo a una certa diffusione di leggi regionali in materia, che prendono impulso dall'esperienza della **legge della Regione Toscana (Legge Regionale della Toscana 27/12/2007 n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali")**.

Se prendiamo in considerazione invece la legislazione più specificamente orientata al governo delle risorse territoriali una particolare enfasi sul **ruolo della partecipazione la troviamo nella Direttiva sulle acque** del 2000 e, soprattutto, nella **Convenzione europea del Paesaggio** (Firenze, 2000). Uno dei pilastri di quest'ultima infatti è costituito dall'affermazione della centralità del punto di vista delle comunità locali sulle scelte che interessano il loro ambiente di vita e nella definizione stessa di Paesaggio: "Paesaggio designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (C.E.P. , Art. 1).

C'è tuttavia ancora una grande distanza tra gli indirizzi e le prescrizioni di questo corpo normativo e la pratica della partecipazione in Italia: Gran parte delle norme e dei criteri della Convenzione Europea del paesaggio, ma anche della Water Framework, di Aarhus, della Vas o del Countdown 2010, sono del tutto disattesi o applicati in modo minimalista o distratto. Per raggiungere quell'obiettivo di incidere sui processi decisionali che dovrebbe caratterizzare la partecipazione è invece indispensabile che essa diventi **componente strutturale dei processi di formazione e di attuazione delle decisioni**.

L'esperienza insegna come la mancanza di questi requisiti abbia notevolmente contribuito all'insuccesso di una gran numero di esperienze di partecipazione in particolare nei processi di Agenda 21 locale in Italia. Il quadro generale è tuttora caratterizzato da un'offerta partecipativa scadente da parte dell'ente a cui corrisponde una domanda debole e sporadica. L'**offerta** non soddisfacente di partecipazione qualificata da parte della pubblica amministrazione (con le dovute eccezioni) e la flebile **domanda** di partecipazione da parte delle comunità locali (sempre con le dovute eccezioni) si giustificano l'un l'altra, o, al più, si addossano vicendevolmente la responsabilità dell'inerzia partecipativa.

In che misura la mancata attuabilità ed applicazione di molti piani e progetti di sostenibilità è riconducibile all'assenza o alla labilità della partecipazione delle comunità locali nella formazione, attuazione dei piani? Certo il non-coinvolgimento non può essere considerato l'elemento determinante della scarsa autorevolezza dei piani, ma indubbiamente rappresenta uno dei fattori di maggiore criticità.

È innegabile infatti che è impossibile raccogliere sostegno e apporti attivi alle iniziative e agli strumenti di sostenibilità, se le istanze e i punti di vista delle comunità locali non vengono indagati, sollecitati, espressi, raccolti e organizzati in forma di proposta e non diventano essi stessi contenuto di piani/progetti e programmi d'investimento delle pubbliche amministrazioni.

Una volta condivisa la considerazione che il primo presupposto della partecipazione e della sua capacità di incidere sta nella valorizzazione delle istanze dal basso ma anche nel suo riconoscimento legislativo ed istituzionale, bisogna ora valutare come la partecipazione debba essere organizzata per poter dare risultati ed offrire contributi significativi ai processi. Questo approfondimento è tanto più importante se si considera che ad un'alta partecipazione (si pensi alle diverse manifestazioni del fenomeno 'Nimby') corrisponde spesso una difesa dello status quo e che, invece è molto difficile coniugare partecipazione ed innovazione.

Nei contesti e nelle occasioni in cui viene offerta ai cittadini la possibilità di partecipare – nella prospettiva, a cui abbiamo fatto più volte cenno, di poter influire sulle decisioni - è chiaro che il primo nodo da sciogliere è quello delle modalità e del "luogo" in cui i cittadini potranno esercitare la loro opzione partecipativa. Una parte delle criticità che hanno segnato la storia degli ultimi dieci anni dei processi partecipativi in Italia trae origine dal fatto che, pur in presenza di alcune pubbliche amministrazioni disponibili al confronto gli strumenti, gli ambienti e le metodologie di comunicazione-iterazione si siano rivelate inadeguati, frustranti o inaccessibili per i partecipanti o i potenziali partecipanti.

Il ricorso, pressoché unanime, a percorsi e metodologie di interazione che presuppongono la compresenza fisica delle persone ha rappresentato e rappresenta indubbiamente uno dei maggiori vincoli al riguardo. I contesti dei Forum dell'Agenda 21 locale, dei tavoli di lavoro, dei focus group, dell'assemblea pubblica se da un lato propongono un ambiente insostituibile sotto il profilo dell'interazione vis a vis, della conoscenza reciproca e dell'empatia, dall'altro possono creare una situazione che determina esclusione o pregiudizio per una partecipazione larga, vivace ed efficace.

In queste occasioni la difficoltà a prender parte come si potrebbe o come si vorrebbe, si manifesta innanzitutto nella difficoltà a presenziare per disagio (distanze, orari, impegni, età, salute ...) o a presenziare con continuità. Se invece si partecipa al forum o alle altre istanze partecipative nel territorio, possono insorgere altri fattori di criticità che riguardano:

- la disomogeneità nel possesso o nell'accesso alle informazioni importanti che potrebbero permettere di influenzare il dibattito o i suoi esiti,
- la difficoltà di apportare i propri contributi informativi o di palesare le proprie opinioni o proposte a causa della mancanza di tempo durante i forum o della rarefazione degli incontri, della mancanza di pariteticità, di una scadente organizzazione dei lavori o di carenze nella gestione del 'tavolo' (facilitazione), di difficoltà personali ad esporre coram populo le proprie opinioni,
- la difficoltà a finalizzare il dibattito e a concluderlo con l'assunzione di deliberazioni o scelte precise.

Si tratta di criticità niente affatto sporadiche nei processi partecipativi vis a vis che per loro natura richiedono un'interazione nello stesso luogo e nello stesso tempo (sincrona) e che possono trovare soluzioni interessanti ed innovative – anche se non necessariamente risolutive - negli ambienti e negli strumenti di partecipazione on line, caratterizzati da una interazione asincrona.

Ma la partecipazione attraverso la rete (*e-participation*) infatti presenta, al di là del confronto dei pregi e dei limiti rispetto all'interazione vis a vis, propri specifici requisiti e potenzialità che sono riconducibili

alla moltiplicazione delle possibilità di contatto e di interazione ma anche di visibilità, aggregazione e di ‘trascinamento’ che possono avere i singoli, ma anche le loro idee e proposte.

La continua evoluzione degli strumenti e degli ambienti di e-participation e l’attenzione crescente che suscitano gli ambienti di social network come moltiplicatori di scambio tra le persone e di visibilità individuale e di gruppo, delineano una prospettiva di medio periodo che vede la rete affermarsi come un veicolo primario di interazione tra i singoli con spiccate caratteristiche di pariteticità, di accessibilità e di facilità d’uso.

Più specificamente una piattaforma on line concepita espressamente per la partecipazione può, ad integrazione e supporto dei processi partecipativi di natura territoriale (vis a vis), offrire strumenti in grado di:

1. favorire il dialogo costruttivo tra cittadini, tecnici ed amministratori locali a partire dalla condivisione di un patrimonio comune di informazioni, che tendenzialmente sia lo stesso su cui possono basarsi i tecnici per formulare le loro soluzioni, gli amministratori per deliberare, i cittadini per ottenere una visione più ampia dei problemi e delle possibili soluzioni,
2. finalizzare la partecipazione ad un obiettivo specifico (ad es. definire una proposta di piano o di progetto urbanistico)
3. facilitare l’assunzione di decisioni condivise fra i partecipanti attraverso l’espressione di adesione ad una deliberazione o attraverso l’espressione di orientamenti e gradimenti di proposte in alternativa (“consultazione *on line*”)
4. svolgere processi partecipativi articolati in fasi in modo da finalizzare, attraverso un’agenda di percorso, il raggiungimento di obiettivi specifici da consolidare con momenti di deliberation on line coordinati con i momenti decisionali dei Forum civici territoriali
5. svolgere riunioni *on line* analoghe per finalità e modalità d’interazione agli incontri *vis a vis* dei Gruppi di Lavoro tematici o territoriali
6. informare una platea più vasta delle risultanze di un processo di partecipazione e ricercare sulle principali opzioni un riscontro più ampio sugli orientamenti dei cittadini (consultazioni certificate)

In generale si può affermare che più gli strumenti e gli ambienti di e-participation riusciranno a coniugare le opportunità di interazione sistematica con le diverse fasi che caratterizzano i percorsi della progettazione e della decisionalità con l’esigenza crescente da parte dei cittadini e dei gruppi di veder crescere gli spazi di protagonismo, di visibilità, di soggettività e di interazione ‘orizzontale’, più la rete riuscirà ad affermarsi come strumento di democrazia effettiva e di sussidiarietà.

Anche per questa ragione è necessario lavorare per concepire e mettere a disposizione dei cittadini piattaforme partecipative capaci di rispondere ad una pluralità di esigenze e di situazioni e di accompagnare le diverse fasi di costruzione di proposte bottom up. Ma questo non basta: per stimolare la voglia di esserci ed assicurare la gratificazione dell’impegno dei cittadini è indispensabile affermare una maggiore attenzione ed un riconoscimento effettivo da parte delle istituzioni e delle amministrazioni locali del valore democratico e propositivo della partecipazione.