

Partecipazione civica e pratiche di coinvolgimento dei cittadini



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Gianfranco Pomatto

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Partecipazione civica e pratiche di coinvolgimento dei cittadini

Un'amministrazione pubblica che desidera coinvolgere i cittadini nella formulazione delle proprie politiche si trova oggi di fronte ad una vasta gamma di possibilità, metodologie e strumenti che sono stati sperimentati, affinati, negli ultimi 10 - 20 anni in diverse parti del mondo. Le pratiche partecipative sono ormai raccomandate da molte organizzazioni internazionali. Sono state promosse da programmi europei "Urban" e "Leader" in primo luogo e hanno fatto capolino anche nella legislazione italiana, soprattutto nel campo della riqualificazione urbana, delle politiche sociali, degli interventi per lo sviluppo locale. Per definire tali processi si parla spesso di partecipazione. I processi partecipativi si svolgono ormai sugli argomenti più disparati, tra i quali figurano i processi partecipativi deliberativi.

Abbiamo chiesto a Gianfranco Pomatto una testimonianza sulle principali caratteristiche dei processi partecipativi deliberativi e sulle esperienze di partecipazione dal basso in Italia. E' docente a contratto in analisi delle politiche pubbliche presso il corso di laurea in servizio sociale dell'Università di Torino. Negli ultimi anni si sono moltiplicate in Italia le iniziative pubbliche per la partecipazione civica, ma i conflitti tra istituzione e cittadini non sembrano diminuire.

Quali sono gli elementi chiave su cui puntare per rendere il processo partecipativo vantaggioso e soddisfacente per entrambe le parti?

Negli ultimi anni assistiamo ad un fenomeno che per certi versi effettivamente è paradossale, cioè da un lato si estendono le iniziative di partecipazione ma si estendono anche i conflitti. In realtà è un fenomeno abbastanza comprensibile perché i conflitti, specialmente i conflitti a base territoriale che riguardano opere che incidono su specifici luoghi, su specifici territori, si stanno estendendo un po' in tutte le democrazie avanzate occidentali, quindi da questo punto di vista non c'è nulla di strano. Dovremmo semmai chiederci cosa succederebbe se non ci fossero anche le esperienze di partecipazione. Probabilmente potremmo immaginare che i conflitti sarebbero ancora più acuti, ancora più estesi e quindi avremmo un problema ancora più grande. Quindi, secondo me, la domanda interessante, il quesito più rilevante è chiedersi quali caratteristiche devono avere questi processi partecipativi per portare un contributo costruttivo alla elaborazione delle scelte pubbliche.

Io direi che essenzialmente questi processi partecipativi devono avere tre caratteristiche molto rilevanti. In primo luogo devono essere processi partecipativi veri, cioè ci deve essere una reale posta in gioco, non devono essere fittizi, non devono riguardare decisioni che sono già state prese nella sostanza, ma ci deve essere effettivamente uno spazio per incidere nella decisione finale. Lo spazio non è necessario che sia estesissimo però è importante che ci sia, che sia visibile, che sia percepibile, perché altrimenti la partecipazione si risolve semplicemente in un'attività di comunicazione o di marketing e il fatto che non sia una partecipazione vera viene immediatamente percepito dai cittadini e dall'opinione pubblica, e questo diventa un boomerang per la partecipazione stessa. Quindi questa è una prima importantissima caratteristica, che quando si avvia un processo di partecipazione, un processo partecipativo, va assolutamente garantita, tenuta in considerazione.

Il secondo punto è che questi processi vanno attentamente strutturati, cioè deve essere chiaro fin dall'inizio e comprensibile a tutti quali sono le fasi in cui si struttura il percorso, quando comincia e quando finisce, quindi anche con dei tempi delimitati, comprensibili e chiari. Deve essere chiaro qual è l'obiettivo di ciascuna fase e quali sono le modalità con cui i cittadini possono prendere parte alle varie fasi e con quali, in qualche modo, diritti di accesso si possono chiamare in questo modo. E naturalmente ci deve essere un ruolo professionale di facilitazione. Ecco questo è un aspetto veramente importante perché si tratta sempre di processi che devono essere in qualche modo gestiti da soggetti che ne abbiano anche la professionalità e che la impegnano sia nella fase di progettazione, sia nella fase di gestione. Ed è anche molto importante che questi soggetti siano percepiti come soggetti effettivamente terzi, cioè che non siano parti in causa, che non abbiano o che non siano percepiti come soggetti che hanno dei conflitti di interessi e che quindi costituiscano realmente una garanzia per tutti i partecipanti del fatto che il processo è aperto e non è predeterminato nei suoi esiti.

E naturalmente poi, un aspetto molto importante è anche che cosa succede dopo la conclusione dei processi partecipativi. Ovviamente è importante che si determinino degli effetti sul sistema politico; potremmo dire, è importante che gli esiti del processo partecipativo riescano in qualche misura a influenzare le decisioni finali che poi vengono prese dalle istituzioni, o che quantomeno le istituzioni pubbliche tengano conto esplicitamente dei contenuti del processo partecipativo, e qualora non intendano darne seguito, e nei punti in cui non intendano dare seguito, però producano delle motivazioni argomentate in maniera pubblica, in maniera chiara, in maniera esplicita. Questo è una garanzia del fatto che questi processi non rimangano semplicemente ignorati, abbiano una capacità veramente di incidere e di influenzare le decisioni concrete, e quindi questo è un

modo per rendere questi processi partecipativi più in grado di incidere sulla realtà, e quindi anche più interessanti e vantaggiosi per i potenziali partecipanti, e quindi per i cittadini stessi.

Le nuove forme di cittadinanza attiva quale contributo possono dare al ciclo di costruzione delle politiche pubbliche? Indeboliscono o rafforzano i processi partecipativi promossi dalla pubblica amministrazione?

La partecipazione dal basso io credo che sia molto importante e che non sia affatto in contraddizione con i processi partecipativi che sono promossi dalle istituzioni. Anzi io penso che ci possa essere una importante sinergia tra queste due modalità di partecipazione, e che anzi sempre di più sia necessario creare e perseguire le modalità con cui stabilire realmente questa sinergia.

Un'esperienza secondo me realmente importante da questo punto di vista è la legge sulla partecipazione che è stata elaborata e approvata alcuni anni fa dalla Regione Toscana, proprio perché questa legge prevede che anche gruppi di cittadini, attraverso raccolte firme, possono promuovere dei percorsi partecipativi, e che questi percorsi partecipativi possano ottenere poi il sostegno e il finanziamento da parte dell'autorità regionale toscana sulla partecipazione. Questa è una modalità interessante proprio perché permette di dare uno sbocco chiaro anche alle esperienze che provengono dal basso. Naturalmente ci sono alcuni paletti che sono posti dalla legge, io credo che sia importante che questi paletti siano veramente presi in considerazione, nel senso che i processi partecipativi per ottenere il finanziamento regionale devono rispettare una serie di criteri metodologici, e quindi ad esempio devono essere processi che mirino veramente a includere soggetti che la pensano in maniera diversa.

Quindi non devono essere processi partecipativi che riguardano soltanto una parte, ad esempio soltanto un comitato di cittadini, ma devono essere veramente processi in grado di stabilire un dialogo a più voci e anche con posizioni che sono magari in conflitto. Dopodiché ci sono una serie di criteri metodologici che vanno assolutamente ribaditi e rispettati, ad esempio il fatto che si debba garantire una facilitazione di carattere professionale, che si debba garantire la partecipazione di gruppi differenziati di cittadini, eccetera. Quindi, se un processo avanzato da un gruppo di cittadini, con un certo numero di firme, da comitati eccetera, è in grado di rispettare questi criteri di qualità del processo partecipativo stesso, c'è la possibilità nella Regione Toscana di ottenere un finanziamento dalla Regione.

Alcuni casi sono effettivamente stati attuati di questo tipo, ad esempio ho in mente un caso

che ha riguardato la riqualificazione del *waterfront* della Città di Carrara in Toscana, che è stato un processo che ha avuto avvio grazie all'impulso dei comitati di cittadini, che in prima battuta si erano organizzati per protestare contro un progetto originariamente già avallato dal Comune, che prevedeva un intervento piuttosto pesante dal punto di vista infrastrutturale, e però hanno dato seguito a questa azione di protesta dando poi vita ad un processo partecipativo in cui, seguendo le indicazioni metodologiche richieste dalla legge e fatte realizzare dall'autorità regionale sulla partecipazione, seguendo queste richieste questo processo ha poi garantito la partecipazione anche a soggetti che erano favorevoli al progetto originale o che avevano in mente delle alternative da proporre. In seguito alla conclusione di questo processo consultivo, il progetto originale è stato cambiato in alcuni punti.

Naturalmente non si è trovato un consenso generale sul progetto definitivo e le opinioni sono divergenti in merito alla bontà della soluzione finale, però certamente si può dire che il processo partecipativo ha avuto un'influenza: il progetto è cambiato, alcune esternalità negative, alcuni impatti, sono stati ridotti, e quindi in definitiva, io ritengo che sia un'esperienza interessante e che dovremmo tenere in attenta considerazione.

Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche è una pratica sempre più diffusa in Europa e in molti altri paesi, quali casi a lei noti possono essere citati come esempi da cui trarre indicazioni utili per accrescere e migliorare la partecipazione dei cittadini?

I casi che si possono citare a proposito di esperienze partecipative diffuse in Italia e nel mondo sono molteplici. Provo a citare i casi che mi sembrano quelli più rilevanti e quelli più diffusi, ma un primo ambito in cui la partecipazione è ormai molto diffusa specialmente nel mondo anglosassone ma non solo, si sta diffondendo anche nei paesi mediterranei, riguarda i progetti di pianificazione e riqualificazione urbanistica, quindi tutto ciò che riguarda gli interventi sul territorio, sulla città, sui quartieri e che spesso hanno la necessità di affrontare in termini integrati diverse esigenze, la riqualificazione fisica di territori e edifici, strutture materiali ma anche interventi sul versante ambientale o sul versante sociale.

Ecco, la necessità di tenere in conto queste diverse esigenze, anche queste diverse logiche di pianificazione-riqualificazione è proprio quella che giustifica la necessità di ricorrere a processi di progettazione partecipativa, che appunto sono molto diffusi nel mondo anglosassone ma che si stanno diffondendo anche da noi, in particolare su impulso dei programmi europei che finanziano interventi di questo tipo e che in genere richiedono proprio

una fase di partecipazione all'interno dei percorsi della fase di progettazione degli interventi.

Un secondo grande ambito di intervento dei processi partecipativi riguarda le grandi opere infrastrutturali che, come sappiamo, costituiscono un grande problema perché attorno alle grandi opere infrastrutturali nascono grandi conflitti che durano per molto tempo, che rischiano di incancrenirsi, di determinare degli stalli molto lunghi nei processi decisionali e anche di determinare una sorta di incattivimento del clima e del confronto pubblico, fino ad arrivare a forme di violenza vera e propria, di scontri tra polizia e manifestanti, eccetera eccetera; abbiamo diversi casi di questo tipo anche in Italia.

A proposito delle grandi opere, le esperienze più interessanti, secondo me, a livello internazionale sono due. La prima riguarda il Canada, in cui abbiamo l'esperienza dell'inchiesta pubblica, che è una forma di consultazione aperta alla cittadinanza nel momento in cui il progetto non è ancora definitivo e si possono cambiare ancora molti aspetti. La seconda esperienza che deriva, che si ispira all'esperienza canadese e che per certi versi la estende e la porta ad un compimento ancora maggiore è l'esperienza francese del dibattito pubblico o "débat public", che appunto consiste in percorsi di informazione, consultazione, confronto e controproposta aperti a chiunque sia interessato proprio durante la fase di progettazione di un'opera. In Francia è un'esperienza che è realizzata in maniera sistematica da quasi vent'anni e ha ormai accumulato decine e decine di esperienze.

In Italia al momento non esiste una legge di carattere nazionale che ne preveda la realizzazione, però esiste, da un lato la legge regionale della Toscana che prevede la realizzazione del dibattito pubblico nel territorio della regione toscana per le opere al di sopra di una certa soglia, e proprio in questo periodo è in corso di discussione alla Camera una legge delega al governo sugli appalti, al cui interno c'è un articolo che prevede l'istituzione del dibattito pubblico. La legge non è ancora stata approvata, anche perché si tratta di una legge delega che poi necessiterà di interventi da parte del Governo con i decreti legislativi delegati, però siamo durante questa fase di discussione, e io spero davvero che porterà all'introduzione del dibattito pubblico anche in Italia, che credo sarebbe un passo avanti davvero importante e auspicabile.

Una terza categoria di casi e di esperienze che secondo me si possono guardare con molto interesse riguarda i bilanci partecipativi, e cioè il fatto che una quota del budget pubblico, ad esempio di un comune, come dire, il come spendere queste risorse, sia deciso attraverso un percorso di partecipazione, di consultazione aperto alla cittadinanza. Sono esperienze che

nascono dall'esperienza sudamericana, in particolare di Porto Alegre, ma che si sono diffuse ormai anche in Europa con degli adattamenti per renderli appunto più adeguati al nostro contesto, Basti pensare che proprio in questo periodo si sta realizzando un'esperienza di questo tipo nella Città di Milano. Lo scorso anno si è realizzata un'esperienza di bilancio, che è stata chiamata di bilancio deliberativo, su una circoscrizione della Città di Torino, che peraltro ho seguito anche direttamente, e recentemente, un'esperienza di questo tipo è stata realizzata anche nella Città di Parigi. Quindi si tratta di esperienze importanti che si stanno estendendo e che credo meritino tutta la nostra attenzione.

Infine, ma l'ho già citata, la legge regionale della Toscana è veramente un caso decisamente interessante proprio perché dà la possibilità di promuovere processi partecipativi in ambiti anche molto diversi e attraverso varie modalità, il dibattito pubblico ma anche attraverso altre modalità e, nel corso degli ultimi anni si sono realizzate decine di esperienze di questo tipo. Quindi, da questo punto di vista la Toscana è una sorta di laboratorio della partecipazione, e studiare le esperienze che sono state fatte negli ultimi anni è certamente molto utile per capire cosa si può fare di più e di meglio, e cosa si può fare per estendere queste esperienze anche al di fuori del territorio toscano.