

Gli strumenti della partecipazione per una nuova cittadinanza

Forum P.A. - 12 maggio 2006

FRANCESCO RAPHAEL FRIERI

Assessore al Bilancio e alla Partecipazione – Comune di Modena

Buongiorno a tutti. Intanto voglio ringraziare l'organizzazione di FORUM P.A. per l'opportunità offertaci di dibattere in questa sede su di un tema di crescente attualità come quello degli strumenti di partecipazione che nelle Amministrazioni locali a vario titolo si stanno elaborando e sperimentando.

Io credo che sia necessario cominciare chiedendoci di che cosa si sta parlando. Per mia esperienza il rischio quando si parla di partecipazione è che dentro questo argomento si possa iscrivere e comprendere una melassa di cui l'ascoltatore non riesce più a distinguere gli ingredienti. Di fatto si spazia spesso tra gli argomenti più disparati. L'espressione "partecipazione" può essere usata in un dibattito sul turismo per indicare la presenza turistica in un territorio oppure può essere usata per indicare il numero di persone che prendono parte ad una manifestazione in un paese o in una città per evidenziare una coesione sociale rinnovata; noi invece vorremmo concentrarci su tutti quegli strumenti di partecipazione che intervengono quando si lega il tema della partecipazione alla cittadinanza.

La cittadinanza è una caratteristica tipica dello Stato nazionale così come lo abbiamo conosciuto negli ultimi mille anni, Stato nazionale che (sto andando molto per flash!) sta evidentemente andando in crisi; nello stesso momento i territori sembrano essere chiamati ad essere sempre più autonomi e capaci di elargire diritti di cittadinanza. Ciò da una parte rischia di esporre i territori ad un eccesso di domanda di servizi e dall'altra di esporli ad una maggiore crisi finanziaria dovuta - appunto - alla crisi dello stesso Stato nazionale. I dibattiti che si sono susseguiti, anche in questa campagna elettorale, relativamente alla pressione fiscale e alla sua eccessiva presenza danno il senso di quanto lo Stato nazionale - che si nutre di imposte - sia oggettivamente in crisi. Si tratta ora di capire se la partecipazione per questi territori locali possa essere uno strumento di cittadinanza e capire quanto questi strumenti possano incidere davvero in un'accezione più o meno stringente di democrazia secondo cui i cittadini possono prendere parte esplicitamente ed in modo documentato al processo decisionale.

Credo che questo sia l'orizzonte sul quale si stanno misurando in molti.

Ci sono vari tipi di strumenti di partecipazione che vengono adottati dagli Enti Locali, io ne individuerei due famiglie. La prima famiglia è composta dagli strumenti che hanno la caratteristica di predisporre ed invitare alla partecipazione prima che la volontà che prelude alle scelte della Pubblica Amministrazione si sia formata. Di questi il più noto è il bilancio partecipativo ma anche l'urbanistica partecipata può esserne un esempio. La seconda famiglia è composta invece da altre forme di partecipazione che in qualche modo fungono da soluzione tampone per conflitti più o meno patenti che si sono manifestati sul territorio. Questi strumenti vengono pensati

molto spesso per risolvere determinati conflitti, per superare le impasse che spesso incontrano le politiche pubbliche e che rischierebbero di impedire ai policy maker di realizzare quelle politiche che hanno promesso in campagna elettorale o che comunque intendono realizzare. All'interno di questa seconda famiglia mi vengono in mente strumenti di partecipazione più o meno specifici quali quelli relativi ad Agenda 21 (che in qualche modo appartengono però anche alla prima famiglia...) e i Forum che vengono attivati in presenza di una sindrome Nimby. Abbiamo nel panel il Direttore del Nimby Forum che ci renderà di tutti i casi di sindrome Nimby in Italia. È stato fatto un censimento anche di questo, io vengo da Modena dove ad esempio ne abbiamo due e sono "felice" di contribuire a questo censimento in modo così cospicuo. Una volta preso atto di questa contrapposizione relativa al *Not in My Back Yard* (*non nel mio cortile!*), per cui ai cittadini non gliene importa niente ad esempio del nuovo piano dei rifiuti e non vogliono l'inceneritore o la discarica vicino casa oppure non vogliono la linea dell'alta velocità o quant'altro, si parte con un intervento ex post. Molto spesso quest'intervento però si associa – e questo è un elemento che deprime a sfavore dell'efficacia di questi stessi strumenti – ad una volontà già definita. Dal momento che spesso si sviluppano anche delle paure e delle fobie di carattere sanitario è molto difficile riuscire a stimolare una partecipazione non conflittuale ma fondata sul dialogo quando la volontà è già manifesta e quando l'Amministrazione si siede al tavolo avendo già deciso che l'inceneritore o quell'altra tale opera comunque lì verranno realizzati. Questo è un conflitto patente che non è detto che si risolva pur essendoci una potenziale alta efficienza degli strumenti di partecipazione, si tratta infatti di una sfida molto più difficile di quelle della prima famiglia.

A Modena noi ci occupiamo prevalentemente di bilancio partecipativo. In termini dimensionali - non sta a me fare graduatorie qualitative - siamo la prima città italiana che sperimenta questo strumento. Abbiamo individuato le caratteristiche di questo strumento in tre invarianti teoriche. Non mi concentrerò ora sugli aspetti pratici - chi è interessato troverà tutto sui nostri siti - perché penso che il bello di questa mattinata di lavoro possa essere quello di discutere di come si arrivi alla scelta di uno strumento e di quali possano essere le invarianti strutturali o comunque gli orizzonti categoriali che preludono alla progettazione di questi stessi strumenti. Ad esempio le prime due invarianti del nostro strumento di partecipazione sono che esso debba essere strutturato e decentrato. Non deve dunque essere episodico, non è un referendum, non riduce il consenso dei cittadini ad una dicotomia "sì o no" e non si esaurisce – come nel caso dell'urbanistica partecipata – con la realizzazione dell'intervento. L'idea è dunque quella di uno strumento strutturato che nel tempo investa sulla partecipazione dei cittadini. Deve essere poi decentrato perché non è un'istruttoria pubblica, strumento molto spesso previsto negli Statuti dei Comuni e che vede molto spesso una sede accentrata. Noi crediamo che il modello assembleare sia un modello forte perché permette un confronto anche fisico tra i cittadini e tra essi e l'Amministrazione. Questo per dire che l'e-government non è un qualcosa che di per sé ci spaventa ma si tratta di capire come sulla base di queste convinzioni possa integrarsi con il nostro orientamento. Di fatto però il rispetto della partecipazione non

deve trasformarsi in un incrementalismo sconnesso di domande verso l'ente locale. Se io facessi compilare alla cittadinanza una scheda in cui chiedo di dire che cosa ognuno vuole probabilmente l'unico risultato che otterrei è infatti una previsione di spesa che si alza almeno del 10%. Ma di per sé questo non risolverebbe molti dei problemi di autonomia che hanno gli enti locali. Si tratta quindi di capire come strutturare delle priorità insieme ai cittadini e come rimettere in discussione eventualmente delle priorità già definite. Noi pensiamo che il modello assembleare possa servire con un meccanismo di voto ad individuare delle priorità. Se non c'è un meccanismo di voto, cioè se non c'è associato un criterio di rappresentatività, è difficile dire che cosa sia prioritario; il policy maker potrà al massimo interpretare ciò che emerge e sulla sua capacità di interpretazione chiedere il consenso ogni cinque anni grazie ad un meccanismo tutto sommato abbastanza semplice come quello della croce su di un simbolo. Votare delle priorità e dividerle per materie è invece una cosa un po' più articolata ed è un po' più efficace.

Quindi la partecipazione non è un sondaggio. Qui devo dare un primo orizzonte valoriale, ovviamente soggettivo e che non per forza gli altri relatori dovranno in sé e per sé condividere, ovvero devo esprimere un rifiuto dell'ottica liberale della democrazia. La democrazia non consiste nell'aggregare delle preferenze che sono date immutabili dai partecipanti, si ritiene invece che queste stesse preferenze possano essere variabili grazie al dialogo. Qui c'è un riferimento particolare a Jürgen Habermas e John Rawls, che si stanno occupando di quella che si chiama *democrazia deliberativa*, ovvero della capacità di rendere i bisogni delle minoranze dei bisogni collettivi. La minoranza non è solo lo straniero, è anche una giovane donna incinta, e la sua esplicitazione di un bisogno può portare a rovesciare le convinzioni anche di chi ad esempio pensava che un'infrastruttura stradale fosse la vera priorità per quella tale zona della città.

La terza invariante è la rendicontazione ex post del processo decisionale. Il problema dell'accountability è un problema serio negli enti locali, forse è il tema centrale del loro governo e potremmo pensare la partecipazione come una pressione dal basso per efficientare le macchine comunali. Il problema più serio che vivo io ad esempio è la capacità di regolare l'accertamento delle entrate, la pianificazione della spesa e i settori attuativi che vanno a realizzare le opere sui nostri territori. Questo è un problema di quasi tutti gli enti locali di questo Paese della dimensione di cui parlo io. Questo avviene perché abbiamo dimenticato che c'è un attore che in un qualche modo gioca un ruolo molto importante, ovvero l'apparato tecnico/amministrativo. Si tratta di un attore a tutti gli effetti che nell'esercizio della sua discrezionalità, molto spesso come forma di difesa per un delega non molto precisa data dai policy maker, può impedire una programmazione forte da parte dell'ente locale. È molto facile che le promesse elettorali rispetto ad opere ed infrastrutture non si realizzino ma questo non sempre accade perché non ci sono i soldi, accade anche per tante altre ragioni. Se io stabilisco insieme ai cittadini delle priorità devo fare in modo che alla fine ci sia un risultato e che esso sia verificabile. Se questo non succede il tutto va a scatafascio. Lavorare su questo significa rendere conto di quanto i cittadini hanno inciso sul meccanismo decisionale.

Ci sono vari modi di applicare questi principi: un portafoglio di quartiere, la possibilità di discutere di tutta la spesa in senso lato, oppure la possibilità di discutere solo su alcuni aspetti particolari della spesa. Noi abbiamo fatto una scelta nella direzione della generalità delle materie che possono essere discusse. A tutto ciò possono partecipare gli abitanti. Infatti la città appartiene a chi la abita, questa è la cittadinanza. Faccio una provocazione: da questo punto di vista anche il voto agli immigrati diventa un qualcosa di effimero. Si tratta di una battaglia sacrosanta che va fatta ma si impone la necessità di osservare che il voto consiste in un meccanismo di delega che avviene ogni cinque anni. Il problema invece è quello di capire come rendere tutti gli abitanti di un territorio partecipi. Non sto parlando però dei gruppi di pressione che su quel territorio specifico si articolano; la nostra scelta ad esempio è che i commercianti del centro storico se vi abitano partecipano se non vi abitano invece no, partecipano nel quartiere dove abitano. Questa è una scelta ovviamente arbitraria.

Come spunto per la discussione, ricollegandomi a questo ultimo tema, chiedo ai relatori che interverranno se intendono la partecipazione oltre che come agita dal cittadino singolo anche come mediata da gruppi di pressione e in che misura. Le due cose non si escludono, ci sono dei modelli che Giovanni Allegretti ci illustrerà in cui ad esempio le due cose si integrano perfettamente. Se non ricordo male a Porto Alegre in alcuni Consigli Tematici i sindacati accedevano di diritto. Questo è un elemento su cui ci dobbiamo interrogare. La complessità del governare infatti è data anche da una frammentazione degli interessi – direbbe Bruno Dente – dovuta ad un eccesso di gruppi di pressione con volontà conflittuali tra loro che descrivono matasse inestricabili.

Credo di aver tracciato alcuni degli assi principali che oggi popolano gli articoli che in letteratura si stanno producendo sull'argomento nelle Università italiane e su cui si sta riflettendo. Gli strumenti che vengono associati a questi percorsi sono i più vari, io non li ho decritti anche se noi ci stiamo lavorando molto. Una cosa a cui io non credo è una possibile spolticizzazione di questi stessi strumenti o una loro decontestualizzazione rispetto a dove nascono. Queste esperienze di partecipazione sono ovviamente anche figlie dei rapporti politici (in senso lato) che un territorio vive, quindi è evidente che le stesse esperienze non possono essere considerate modelli da esportare come giacche da un negozio all'altro.

Concludo lanciando alcuni spunti su cui confrontare le diverse esperienze e i diversi strumenti: A chi si riferisce la cittadinanza? Ad un cittadino sfuso o ad un gruppo di pressione? Riteniamo che questa partecipazione debba essere su una volontà che non si sia ancora formata o che si sia già formata? Deve essere un'esperienza strutturata o estemporanea?

È poi necessario che noi capiamo quali strumenti di partecipazione siano efficienti, cioè non producano solamente un consenso nel breve periodo ma anche nel lungo, oppure – se sono nati per quello – quali strumenti risolvano effettivamente dei conflitti latenti.

Passo ora la parola a Giovanni Allegretti, grande esperto di bilanci partecipativi ed in generale di strumenti di partecipazione. Egli conosce esperienze di quasi tutti i Paesi

del Globo, gli chiedo dunque che ci illustri una classificazione di questi stessi strumenti e che ci faccia capire – almeno per quanto riguarda l’aspetto del bilancio partecipativo – di che cosa stiamo parlando di preciso.

Intervento di Giovanni Allegretti

Direi che Giovanni Allegretti ci ha aiutato ad inquadrare perfettamente il tema del bilancio partecipativo. Rimane ovviamente accennata la parte relativa alla seconda famiglia di strumenti, per approfondirla passo ora la parola ad Alessandro Beulcke, Direttore del Nimby Forum.

Intervento di Alessandro Beulcke

Direi che questo ultimo intervento - che ha tracciato le prospettive della seconda famiglia di strumenti - è stato funesto e interessantissimo. Per confrontarci con un’esperienza che ha ragionato in senso decisamente diverso darei ora la parola all’ex Presidente del Municipio XI di Roma Massimiliano Smeriglio, a cui facciamo le congratulazioni per la recente elezione al Parlamento. Quella del Municipio XI di Roma viene considerata infatti una delle esperienze più interessanti nel Paese di democrazia partecipativa realizzata in ambito infra-comunale.

Intervento di Massimiliano Smeriglio

Il contraddittorio ovviamente è stimolante. Chiamerei a parlare adesso Raimondo Anello, Direttore Marketing Enterprise & Public Safety di Ericsson Telecomunicazioni, e Luigi Ruggenini, Responsabile Operativo di Teanet, per parlarci in un intervento congiunto con l’Assessore all’Innovazione del Comune di Mantova Benedetta Graziano di strumenti di e-government, una frontiera di indubbio interesse.

Intervento di Benedetta Graziano, Raimondo Anello e Luigi Ruggenini

Grazie, darei ora subito la parola a Cristina Bevilacqua, Assessore alla Partecipazione Democratica e al Decentramento del Comune di Firenze.

Intervento di Cristina Bevilacqua

Passo ora la parola a Vincenzo Ligori e Maria Sasso, rispettivamente Direttore del Settore di Comunicazione Istituzionale e Dirigente del Settore Cittadinanza Attiva ed e-Government della Regione Puglia.

Intervento di Vincenzo Ligori e Maria Sasso

Ultimo ma non di minore importanza tra gli interventi della mattinata è quello dell'Assessore al Bilancio, alla Programmazione Economica e Finanziaria e alla Partecipazione della Regione Lazio Luigi Nieri. Subito dopo cercheremo di mettere in atto un dibattito con le domande che verranno fuori dalla platea. Non credo che ci siano i presupposti perché qualcuno faccia delle conclusioni, prego quindi i relatori di fermarsi in sala per rispondere alle domande a loro rivolte.

Intervento di Luigi Nieri