

GIOVANNI ALLEGRETTI, ALESSANDRO COPPOLA
ENRICO GARGIULO, ELENA OSTANEL
LAURA SAIJA E MICHELANGELO SECCHI

13. SULLA PARTECIPAZIONE: STRUMENTI DI ATTIVAZIONE E DEMOCRAZIA DEGLI ABITANTI

1. *La crisi della rappresentanza e l'ascesa di una democrazia duale*

Sono in molti – tra esperti e opinione pubblica – a condividere l'idea che l'attuale crisi della rappresentanza politica vada ben oltre la ridotta percezione di legittimità di partiti e organizzazioni sociali. Guardando alla sfera locale, tale crisi ha diverse ragioni. Da un lato, vi sono i tradizionali fattori socio-economici, il cui peso determinante nella differenziazione della partecipazione politica ed elettorale è amplificato dalla destrutturazione dei partiti e dalla «privatizzazione» della politica. Dall'altro, vi è una crescente stratificazione civica [Morris 2002], ovvero la compresenza nell'ambito di un medesimo territorio di individui caratterizzati da una varietà di statuti giuridici, a cui corrisponde una rilevante iniquità di accesso a diritti e garanzie. Assistiamo così a uno iato crescente fra la popolazione e suoi rappresentanti nelle istituzioni formali: sindaci e Consigli comunali sono scelti da elettorati sempre più ristretti per effetto sia della drastica riduzione dei livelli di partecipazione elettorale sia dell'esclusione dai diritti elettorali attivi e passivi di larghi settori della popolazione. Questa condizione di «democrazia limitata» ha effetti molto importanti sulla qualità, l'equità e l'inclusività delle politiche locali: la stessa riduzione dei divari sociali e spaziali è difficile a immaginarsi senza la partecipazione attiva di chi direttamente li subisce.

Sui divari che riguardano la democrazia e la cittadinanza prevale un atteggiamento molto spesso fatalista e la stessa concezione di legalità oggi prevalente sembra escludere uno dei capisaldi essenziali di una democrazia costituzionale: il

diritto a partecipare all'assunzione delle decisioni pubbliche e il dovere delle istituzioni di assicurare contesti entro i quali un numero sempre maggiore di persone possano esercitare tale diritto. Per questa ragione, crediamo vi sia il bisogno di un «approccio volontaristico» alla costruzione delle democrazie locali, che abbia come obiettivo la riduzione dei divari anche in questo campo e che muova da due principi generali dai quali discendano una serie di interventi concreti.

2. *Principi fondamentali per una democrazia locale più equa*

Il primo principio è che la democrazia locale deve tendenzialmente includere l'universalità degli abitanti di un dato territorio, rimuovendo un'ampia serie di barriere e ripensando le forme della cittadinanza locale. La base dell'esercizio di alcuni diritti, oggi legati alla condizione di cittadinanza e alla residenza anagrafica, dovrebbe progressivamente spostarsi in direzione della presenza concreta sul territorio. In questa direzione è necessario innanzitutto abrogare una serie di norme che, negli ultimi anni, hanno modificato le regole dell'anagrafe rendendo più difficoltoso il riconoscimento della residenza. In primo luogo, le barriere innalzate dal «Pacchetto sicurezza» del 2009¹ che, in maniera ambigua, ha dato ai comuni la possibilità di verificare le condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in occasione dei controlli anagrafici e ha introdotto l'obbligo di dimostrare l'effettività della condizione di domiciliato per le persone senza fissa dimora. Questa norma, pur non subordinando l'iscrizione anagrafica alla «decorosità» di un'abitazione, ha fornito il pretesto – del tutto illegittimo, come evidenziato peraltro da pareri del Consiglio di Stato e circolari del Ministero dell'Interno – per negare la residenza a persone che abitano in appartamenti ritenuti «indecorosi» e ha prodotto conseguenze drammatiche per le persone *homeless*. Altre barriere sono quelle introdotte dal cosiddetto «Piano Casa» del 2014² che impedisce a chi occupa abusivamente un immobile di fissarvi la residenza o di chiedere l'allacciamento ai pubblici servizi, favorendo

così un incremento dei «fantasmi amministrativi» – persone presenti sul territorio ma non registrate – e, al contempo, la nascita di un vero e proprio «mercato» delle residenze³. La rimozione di queste barriere andrebbe nella direzione dello sganciamento dell'esercizio effettivo dei diritti a livello locale da procedure di registrazione rigide quali l'iscrizione anagrafica e – di fatto, quando non di diritto – soggette a distorsioni strumentali da parte dei decisori politici centrali e locali [Gargiulo 2019]. Si tratta di una scelta necessaria a impedire che i confini della democrazia locale continuino a coincidere con le barriere formali che separano persone ugualmente presenti sul territorio, parimenti partecipanti alla sua vita sociale ed economica, ma diverse sul piano formale e, di conseguenza, diseguali su quello sostanziale.

Il secondo principio è che la democrazia degli abitanti deve inevitabilmente riferirsi a una pluralità di forme di partecipazione, capaci di rispondere alla crescente diversificazione sociale. Ci sono diverse politiche recenti, sperimentali e innovative, nate con l'obiettivo dell'inclusione di più ampie platee di cittadini/abitanti nei processi decisionali a livello locale. Possiamo ricondurle a tre grandi famiglie: *a*) politiche di trasparenza e *open government*, finalizzate a una maggiore accessibilità dei dati riguardanti l'azione pubblica; *b*) politiche di partecipazione degli abitanti nell'elaborazione di politiche pubbliche, che hanno un impatto sul processo decisionale istituzionale e che – sempre più spesso – sono caratterizzate dall'integrazione di strumenti digitali, che hanno reso possibile la loro implementazione in contesti metropolitani e in territori a bassa densità abitativa; *c*) politiche di collaborazione e co-produzione che – spesso partendo da laboratori e forme di co-progettazione – propongono nuove modalità di definizione e gestione condivisa di determinati beni pubblici/comuni e/o la co-produzione di servizi, anche attraverso «patti» non limitati ad attori formalizzati, ma estesi anche a individui e gruppi informali.

Sebbene i loro promotori cerchino di contrastare meccanismi di esclusione formale, tali esperimenti hanno evidenziato il rischio di riprodurre gli stessi *cleavage* e polarizzazioni osservabili nei processi della democrazia

rappresentativa. Questo rischio aumenta per i gruppi sociali con scarsa padronanza della lingua locale o con capacità digitale limitata, per portatori di esigenze speciali motorie o visuali, per anziani non autosufficienti e per bambini e adolescenti. In particolare, data la natura fortemente discorsiva dei processi partecipativi, il capitale culturale continua a rappresentare un fattore decisivo di esclusione o scarsa attrattività per determinati gruppi sociali. Inoltre, le forme più evolute di *governance* urbana, sebbene coinvolgano un elevato numero di attori, raramente conducono all'inclusione di gruppi sociali scarsamente organizzati o emarginati. Esiste poi un ulteriore rischio: quando le forme di democrazia partecipativa o di *governance* nascono in contrapposizione e/o arrivano a sostituire quelle rappresentative, contribuiscono sostanzialmente all'indebolimento del senso e della funzione delle istituzioni rappresentative. Tale rischio spiega in parte perché poche amministrazioni si impegnino affinché queste esperienze evolvano da meri «esperimenti una tantum» in consolidate pratiche radicali di *intensificazione* democratica capaci di valorizzare i saperi «politici» di cui gli abitanti possono essere portatori.

Per rafforzare la pluralità delle pratiche partecipative facendo sì, al contempo, che contribuiscano a un concreto allargamento delle democrazie locali, occorre quindi un nuovo approccio. In prima istanza, è necessario rilanciare il ruolo delle istituzioni della democrazia rappresentativa. In anni recenti vi è stata una spinta alla forte riduzione della rappresentanza locale, di cui sono esempi calzanti l'abolizione dell'elezione popolare dei consigli provinciali, la previsione di una debole legittimazione popolare delle autorità metropolitane e l'abolizione dei consigli circoscrizionali per le città con meno di 250.000 abitanti. In parallelo, il rafforzamento degli esecutivi, a detrimento dell'azione legislativa-consiliare, ha teso a combinare la riduzione della rappresentanza a favore della «governabilità» attraverso dispositivi quali premi di maggioranza e soglie elettorali, contribuendo a una diminuzione graduale della legittimità, reale e percepita, delle istituzioni rappresentative. In seconda istanza, se l'obiettivo primario è l'inclusione dei gruppi

sociali con meno potere e meno capacità organizzativa, non è possibile improvvisare il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione delle politiche pubbliche. Per non restare nel campo della retorica e del *tokenism*, questa politica va perseguita esplicitamente, con mezzi e risorse – finanziarie, umane e metodologiche – adeguate ai molteplici obiettivi che si propone. Di fatto, i processi partecipativi e deliberativi, affinché siano in condizione di produrre elevata qualità argomentativa, proposte efficaci e risultati incisivi, richiedono – innanzitutto – di poter essere percepiti come legittimi e credibili, in virtù di tutele normativo-legali e di risorse associate alla sperimentazione. In tale ottica, le politiche partecipative devono – da subito – porsi l’obiettivo di ridurre il più possibile il potere di condizionamento di tradizionali *gatekeeper* (lobby, determinati attori politici o amministrativi, procedure burocratiche, regole informatiche, ecc.) per acquisire autorità e credibilità come spazi portatori di una più giusta distribuzione di risorse e poteri, nonché di un riconoscimento mutuo tra i diversi attori del territorio. Infine, occorre agire affinché la pluralità delle forme della partecipazione a livello locale non implichi una loro mutua esclusività e non si inneschino dinamiche competitive in cui la frammentazione e/o la reciproca delegittimizzazione indeboliscano i singoli canali e progetti. Al contrario, bisogna puntare a un coerente coordinamento, «sistemico» e sinergico, tanto tra gli esperimenti partecipativi stessi (appartenenti alle diverse «famiglie» precedentemente citate) che tra questi e le istituzioni rappresentative locali. Sulla base di queste premesse, è fondamentale che qualsiasi dispositivo istituzionale di partecipazione rispetti alcuni principi di base (vedi fig. 1).

Di grande importanza sono anche le forme della democrazia che possiamo definire conflittuali o «insorgenti». Da una parte, il tramonto dei grandi attori collettivi – i partiti, le organizzazioni sociali di massa – ha determinato un forte deficit di auto-organizzazione e di rappresentanza nella società italiana; dall’altro si assiste a un proliferare di manifestazioni di auto-organizzazione a scala locale. Tali manifestazioni possono essere caratterizzate da diversi gradi

POLITICHE PARTECIPATIVE: I REQUISITI INDISPENSABILI
1. Garantisca l' accessibilità universale per chiunque abbia un ruolo e un interesse nella comunità locale, a prescindere dai luoghi di residenza formale
2. Sia associato a meccanismi di <i>outreach</i> (ingaggio e coinvolgimento) del maggior numero possibile di persone , nel tentativo di mantenere un equilibrio fra: inclusività di diversi «tipi» di partecipanti e azioni affermative per valorizzare e accrescere la presenza, la visibilità e la capacità contributiva e decisionale di chi è sottorappresentato
3. Veda le istituzioni pubbliche non quali mere promotrici dei percorsi partecipativi/deliberativi, ma quali garanti dell'equità tra gli abitanti che vi partecipano, anche attraverso la promozione di percorsi formativi per la diffusione di conoscenze fattuali in relazione agli oggetti della deliberazione
4. Si basi sull'uso di una pluralità di lingue, linguaggi e strumenti comunicativi per ampliare le forme di accessibilità, indipendentemente dal grado di scolarità e capacità interpretativa dei singoli
5. Includa il monitoraggio e la valutazione collettivi dei percorsi partecipativi/deliberativi e dei loro sistemi coordinati, finalizzati a una revisione ciclica di regole e metodologie che massimizzino l'equità, l'inclusività e l'efficacia dei processi. Criteri di valutazione relativi alla partecipazione e alla democrazia locale potrebbero essere impiegati nella regolazione dell'accesso ai fondi pubblici, in modo da orientare i percorsi partecipativi/deliberativi alla massima inclusività possibile
6. Si basi sull' integrazione «consapevole e mirata» delle tecnologie digitali , sia nella forma delle diverse piattaforme di e-democracy, sia in quella degli strumenti commerciali di interazione digitale (per es. i social networks). Il coinvolgimento degli abitanti nel disegno dei processi partecipativi è particolarmente importante per le scelte metodologiche che prevedono l'utilizzo di questi strumenti che, essendo portatori di una complessità e di meccanismi di inclusione/esclusione specifici, richiedono conoscenze e competenze spesso non diffuse socialmente
7. Persegua l'obiettivo della sovranità digitale attraverso il controllo di infrastrutture e strumenti che costituiscono l'ecosistema digitale dei processi partecipativi, la definizione collettiva delle modalità di ingaggio da parte degli utenti, e il controllo delle conoscenze e dei dati generati tramite le interazioni partecipative

FIG. 1. I requisiti indispensabili delle politiche partecipative.

Fonte: Elaborazione degli autori.

di conflittualità o collaborazione con le istituzioni, da una variabile capacità di includere gruppi sociali marginali e da una maggiore o minore estraneità a processi istituzionali di *governance* locale. Si tratta di esperienze in cui la riappropriazione dei beni comuni urbani sembra giocare un ruolo

centrale e gli spazi riattivati diventano luoghi dove generare nuove comunità politiche. In alcuni casi queste pratiche tendono a essere ignorate, se non osteggiate, dalle stesse istituzioni che promuovono forme di partecipazione strutturata. In altre esperienze, le istituzioni, a diversi livelli, hanno invece sostenuto anche i processi di auto-organizzazione sociale non miranti esclusivamente alla gestione sussidiaria di determinate funzioni pubbliche mostrando come conflitto e collaborazione possano essere parte di uno stesso processo politico. Naturalmente, l'istituzionalizzazione delle pratiche di auto-organizzazione comporta dei rischi: l'autonomia d'azione della società civile e la sua capacità – se necessario – di confliggere con i rappresentanti eletti sono elementi indispensabili della democrazia, senza i quali squilibri e disuguaglianze difficilmente saranno ridotti. Da questo punto di vista, l'eredità del cosiddetto *community organizing* – anche in alcune sue sperimentazioni italiane (cfr. il lavoro di Danilo Dolci e Lorenzo Barbera nella Sicilia orientale degli anni Cinquanta e Sessanta) –, ossia l'organizzazione attiva del dissenso e di blocchi di potere alternativi a quelli esistenti, può rappresentare un campo rilevante entro il quale ricercare possibili articolazioni fra agire degli attori sociali e ruolo attivo delle istituzioni nel rafforzare le democrazie locali attraverso il sostegno all'auto-organizzazione, anche in chiave conflittuale, degli abitanti.

3. *Per una politica nazionale della partecipazione*

Cogliendo il nostro stesso invito a un «approccio volontaristico» alla costruzione delle democrazie locali, pensiamo che il prossimo ciclo di programmazione della politica di coesione e dei fondi del cosiddetto *Resilience and Recovery Facility* rappresentino un'opportunità per lanciare una politica nazionale della partecipazione finalizzata alla costruzione della democrazia degli abitanti. La necessità di una politica nazionale si giustifica da diversi punti di vista. Il primo è che la crisi della democrazia necessita della riaffermazione di alcuni fondamentali dimensioni riguardanti i diritti e do-

veri di partecipazione che sono alla base di una democrazia costituzionale. Il secondo è che la rimozione delle barriere formali all'inclusione non può che essere in capo allo Stato, e solo in seconda istanza agli enti locali. Il terzo è che le società locali non hanno la medesima eredità e capacità consolidata – anche istituzionale – in termini di partecipazione, ed è quindi compito dello Stato porre le condizioni per il superamento di questi divari nel medio periodo. Il quarto è che solo un'azione pubblica a scala nazionale può permettere la circolazione e il coordinamento fra esperienze e comunità di pratica già esistenti ma che, a causa delle loro risorse limitate, non riescono ad essere promosse da nicchie sperimentali a politiche *mainstream*. Il quinto è che un passaggio del genere – il quale può avvenire solo stabilendo un legame diretto fra Stato, reti nazionali di pratiche e dimensione locale – può rimuovere gli ostacoli, rappresentati – talora – da sistemi politici locali chiusi e controllati da ristretti gruppi di potere, al costituirsi di democrazie locali più inclusive. Proponiamo, quindi, una strategia nazionale della partecipazione che sia in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sia vigilata da una commissione o da un inter-gruppo parlamentare. Tale strategia dovrebbe fondarsi su un meccanismo di *governance* che permetta un'intensa e continua attività di coinvolgimento di istituzioni e attori locali. La costruzione della «democrazia degli abitanti» – obiettivo essenziale della strategia – dovrà essere perseguita aumentando, in particolare, il livello di attivazione e partecipazione di gruppi sociali e territori oggi marginalizzati o esclusi. A tale proposito, si potrebbero individuare aree o gruppi target anche attraverso mappature che, sul modello delle cosiddette *poverty map*⁴, rappresentino la varianza del territorio nazionale sulla base di indicatori di inclusione democratica quali, ad esempio, la presenza di abitanti privi di diritti elettorali – residenti non cittadini, o abitanti non residenti – i tassi di partecipazione elettorale, i livelli di penetrazione dell'informazione e della digitalizzazione, ma anche i livelli di associazionismo e di altre forme di azione collettiva.

La strategia dovrebbe finanziare attività che potranno risultare del tutto autonome o relative a politiche locali e

nazionali da finanziarsi attraverso una varietà di meccanismi: 1) bando competitivo rivolto a istituzioni territoriali e a gruppi di abitanti più o meno formalizzati; 2) progetti-pilota con la definizione di aree target da parte della stessa struttura, in accordo con le istituzioni territoriali e altri attori; 3) integrazione di una determinata politica nazionale oppure «azioni di sistema» a livello nazionale.

Ecco alcuni esempi di interventi finanziabili:

- la costituzione di una piattaforma e di una rete fra esperienze locali – sia istituzionali sia non istituzionali – di innovazione democratica, sul modello della Rete Urbact della UE, finalizzata alla promozione di un'attività di piattaforma, con eventi di formazione e discussione, scambi fra diversi territori e formazione di reti anche specialistiche (i.e. relative a determinate pratiche e temi);

- la previsione di una consistente «riserva partecipativa» che finanzia, sulla base delle diverse modalità citate, una varietà di programmi che riguardino sia l'attuazione di norme di legge già previste – quali il dibattito pubblico e i comitati di utenti, previsti dalla legge sulla protezione civile e la ricostruzione post-catastrofi – sia dei progetti richiamati in questo testo;

- l'attivazione di processi di *monitoraggio civico* a partire da progetti di elaborazione e visualizzazione di basi-di-dati, e in particolare di dati aperti istituzionali. Nello specifico, i programmi di sostegno in questo campo potrebbero puntare al rafforzamento della consapevolezza pubblica riguardo a oggetti di decisioni pubbliche, inclusa la predisposizione di indicatori complessi, e al sostegno di forme di azione collettiva. Rispetto alla riattivazione dei beni comuni urbani, si potrebbero sperimentare forme di monitoraggio della «redditività civica»⁵ degli spazi che sia restituita dalle istituzioni alle comunità;

- lo sviluppo di programmi di attivazione e costruzione di capitale sociale e politico fra gruppi sociali/territori in condizioni di deficit partecipativo. Essi potrebbero riguardare una grande varietà di azioni finalizzate ad aumentare le competenze partecipative nei processi politici e di elaborazione di politiche pubbliche in questi territori e fra questi

gruppi sociali. Tra le misure ipotizzabili vi sono il sostegno ad attività quali scuole di formazione su tradizioni e tecniche dell'azione collettiva e l'offerta di attività di supporto tecnico e organizzativo a progetti pilota;

– la previsione sistematica – in qualsiasi politica nazionale territorializzata – di presidi permanenti a supporto di processi di attivazione e partecipazione della popolazione locale alle scelte dei rispettivi programmi. Questa linea di azione appare essenziale per superare la logica della «consulenza a distanza» – sia che questa provenga da una struttura dello Stato sia che provenga da un'università in regime di «conto terzi» o da altri soggetti nell'ambito della cosiddetta «assistenza tecnica» – che non può colmare divari territoriali significativi in termini di capacità istituzionali e sociali. L'introduzione dei cosiddetti «dottorati comunali» per le aree interne è un primo punto di partenza che va colto e sviluppato ulteriormente;

– il finanziamento di strutture di accompagnamento permanente o semi-permanente delle politiche che valorizzino anche l'uso di tecniche di sorteggio e rotatività tra i partecipanti, in forma di osservatori o sul modello dei «panel di cittadini»;

– il supporto alla strutturazione di commissioni partecipative che si incarichino di predisporre una base informativa comune, con linguaggi facilmente comprensibili, in occasione di votazioni legate agli strumenti di democrazia diretta previsti per legge (sul modello delle *Citizens Initiative Review* americane o di modelli simili adottati in Svizzera per accompagnare i referendum, in modo da ridurre i rischi legati alla semplificazione binaria delle domande referendarie).

Note

¹ Questa norma ha modificato l'art. 1 della legge anagrafica (1228/1954).

² Decreto legge n. 47/2014, poi convertito nella legge 80/2014.

³ In molti comuni, infatti, l'iscrizione è subordinata al consenso scritto del proprietario dell'immobile e a quello di eventuali inquilini

già presenti al suo interno. A queste categorie di persone, dunque, è consegnato un evidente potere di ricatto: quello di attribuire un prezzo alla loro firma sul modulo.

⁴ Dipartimento per le politiche di coesione, *Poverty Maps. Analisi territoriale del disagio socio-economico delle aree urbane*, Roma, 2017.

⁵ Con redditività civica si intende la possibilità di generare un reddito civico e non monetario dalla rigenerazione di uno spazio di proprietà pubblica prima in disuso. La redditività civica è valutata in termini di servizi pubblici garantiti a partire dalla riattivazione di uno spazio che prima era chiuso, in disuso. L'esperienza dell'Ex Asilo Filangieri a Napoli [Ostanel 2021] racconta appunto della possibilità di valutare il reddito che alcuni spazi di comunità possono generare in alternativa a quello monetario qualora fossero alienati.

Riferimenti bibliografici

Alinsky, S.

2020 *Radicali all'azione! Organizzare i senza potere*, a cura di A. Coppola e M. Diletti, Roma, Edizioni dell'asino.

Allegretti, G., Secchi, M. e Tang, M.A.

2016 *Hybrid Scales of Citizen Engagement: How Technological Integration Can Scale-up Participatory Processes?*, in R. Balbim (a cura di), *The Geopolitics of Cities: Old Challenges, New Issues*, Brasilia, IPEA, pp. 213-246.

Gargiulo, E.

2019 *Appartenenze precarie. La residenza tra inclusione ed esclusione*, Torino, Utet.

Morris, L.

2002 *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*, London, Routledge.

Ostanel, E.

2017 *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, Milano, Franco Angeli.

Saija, L.

2016 *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*, Milano, Franco Angeli.

