

Lo studio nasce dalla manifesta necessità di analizzare il contesto locale nel quale inserire un progetto di partecipazione, contesto che si connota marcatamente per l'imminente decadenza dei Consigli di Quartiere. Questa esperienza pluridecennale, registra l'indagine, presenta luci ed ombre; ora si profila l'opportunità di concordare un percorso partecipativo che, raccogliendo i vantaggi di quell'esperienza, riesca a superarne i limiti. Per questo emerge un disegno assai più ampio e ambizioso, che chiameremo "La Partecipazione Oltre il Quartiere", che si snoda lungo tre linee guida: la formazione sui percorsi partecipativi (anche per sportelli di ascolto attivo presenti nei quartieri); le Consulte civiche, il luogo dove si raccolgono i soggetti della comunità locale che faranno da tramite fra l'Amministrazione centrale ed il territorio (nell'indagine, gli autori le chiamano "Arene Partecipative"); la gestione partecipata degli spazi di quartiere.

(...) Affidare questa indagine a "osservatori attenti ma distanti" della realtà padovana (come essi stessi si definiscono) ci fornisce uno sguardo "dislocato", di respiro internazionale, a cavallo tra diverse realtà, che non corre il rischio di essere influenzato dalle tensioni cittadine.

Essendo pienamente consapevole che una volontà politica collegiale e prolungata nel tempo è decisiva per dare forma concreta a questo cammino, ho l'obbligo di sottolineare l'importanza di promuovere un dialogo sociale e percorsi partecipativi onesti e pregnanti di contenuti per ri-costruire un patto sociale con le cittadine e i cittadini padovani.

(dalla Prefazione dell'Assessora Silvia Clai)



37

Giovanni Allegretti – Giulio Mattiazi "La Partecipazione Oltre il Quartiere"

Giovanni Allegretti – Giulio Mattiazi

LA PARTECIPAZIONE OLTRE IL QUARTIERE

Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture
del Comune di Padova che si occupano di
Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica
2009-2012

Collana Elementi

ISBN 978-88-89984-26-0



Università di Coimbra
Centro de Estudos Sociais – Laboratório Associado
Peoples Observatory

LA PARTECIPAZIONE OLTRE IL QUARTIERE

**Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture
del Comune di Padova che si occupano di
Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica
2009-2012**

Coordinamento: Giovanni Allegretti

Indagini sul campo e stesura: Giovanni Allegretti e Giulio Mattiazzi

© 2014 - CSV Centro di Servizio per il Volontariato
della Provincia di Padova
via Gradenigo,10 - 35131 Padova
tel. 049 8686849 - fax 049 8689273
www.csvpadova.org - info@csvpadova.org

COLLANA *ELEMENTI*
ISBN 978-88-89984-26-0

Direzione editoriale: Alessandro Lion
Impostazione grafica: Anna Donegà

Copertina: materiale prodotto dalle partecipanti ai gruppi di lavoro riunite a Padova il 7 giugno 2013 per l'Expert Meeting "Animare, comunicare e decentrare senza Circostrizioni: un esercizio dinamico" (foto degli autori)

Tutti i diritti sono riservati

NOTA TECNICA

Questa pubblicazione è uno dei prodotti finali realizzati per l’“Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture comunali che si occupano di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete civica”, commissionata a Giovanni Allegretti, ricercatore del Centro de Estudos Sociais – Laboratório Associado dell’Università di Coimbra (Portogallo), nell’ambito delle attività dell’Osservatorio “PEOPLES”. L’incarico dell’amministrazione comunale di Padova è stato sancito con Determinazione Dirigenziale n. 2012/51/0321 del 19 dicembre 2012.

La ricerca sul campo è stata condotta principalmente da Giulio Mattiazzi, dottorando di ricerca in Democracia no Século XXI presso il Centro de Estudos Sociais – Facoltà di Economia dell’Università di Coimbra (Portogallo), che ha partecipato anche alla stesura del report finale.

Quanto riportato nel testo è frutto della rielaborazione delle informazioni raccolte nel corso dell’attività di ricerca e rispecchia l’opinione degli autori e non del Centro de Estudos Sociais – Laboratório Associado dell’Università di Coimbra (Portogallo).

INDICE

Prefazione	6
1 La ricerca: obiettivi e metodologia	9
Fasi della ricerca	12
Operazionalizzazione della metodologia	13
2 Premesse teoriche	16
Alcuni interrogativi	18
Famiglie di percorsi partecipativi	20
Una scala di intensità partecipativa	25
Attivare “circoli virtuosi”	30
Creando “muri di contenimento” all’antipolitica	37
3 Stato delle attività partecipative realizzate dalle strutture del Comune di Padova che si sono occupate di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica nel periodo 2009-2012	41
Precedenti	41
Il nuovo Assessorato alla Partecipazione (Giunta Zanonato 2009-2014)	46
Analisi SWOT	56
Punti di Debolezza	57
Minacce	61
Punti di Forza	63
Opportunità	66
Adottare misure che evitino l’aggravarsi dei punti di debolezza	69
Utilizzare i punti di forza impedendo il proliferare delle minacce	71
Intervenire sulle debolezze interne approfittando delle opportunità esterne	73
Sviluppare strategie che valorizzino i punti di forza	74

4 Valutazione strategica per il consolidamento strutturale dell'offerta di attività partecipative in dotazione al Comune di Padova	80
La scarsa presenza di "culture partecipative"	80
Costruendo una struttura di "ricompense"	84
Da dove partire nel territorio padovano?	90
La Partecipazione Oltre il Quartiere	95
4.1. Programma strutturante di formazione del personale dipendente del Comune di Padova nell'acquisizione di linguaggi e capacità di mediazione/condivisione nell'azione amministrativa	96
4.2. Promuovere Animazione Territoriale e Informazione bidirezionale permanente sul territorio	102
4.3 Gestione degli spazi pubblici di quartiere attraverso un percorso condiviso con le cittadine e i cittadini di Padova	105
Rendere operative le proposte nel tempo	106
Riferimenti bibliografici	108
Allegato 1 - Interviste realizzate	115
Allegato 2 - Programma Expert Meeting	116
Postfazione	118

PREFAZIONE

Nel parlare di partecipazione oggi si corre il rischio di affrontare un tema dalla valenza seducente ma confusa, dai contenuti così malleabili da poter essere di volta in volta modellati ad uso e consumo della circostanza contingente e particolare.

Verrebbe voglia, con un'impropria forzatura, di paragonare il richiamo del tema della "Partecipazione" a quello della "Pace nel mondo". Chi mai pubblicamente si dichiarerebbe contrario?

Più onestamente e concretamente, sarebbe utile concordare sulle modalità pratiche con le quali attuare partecipazione nella società odierna. Società che sta facendo i conti con una crisi di rappresentanza che si rintraccia in ambito politico prima di tutto, ma anche in ambito sindacale e perfino nel contesto religioso.

Ecco perché il tema della partecipazione entra prepotentemente come slogan evocativo nel dibattito di una comunità sfiancata dalle disillusioni, sprovvista di mappe informative adeguate e disabituata all'ascolto reciproco e al dialogo costruttivo.

Lo studio nasce dalla manifesta necessità di analizzare il contesto locale nel quale inserire un progetto di partecipazione, contesto che si connota marcatamente per l'imminente decadenza dei Consigli di Quartiere. Questa esperienza pluridecennale, registra l'indagine, presenta luci ed ombre; ora si profila l'opportunità di concordare un percorso partecipativo che, raccogliendo i vantaggi di quell'esperienza, riesca a superarne i limiti.

Per questo emerge un disegno assai più ampio e ambizioso che si snoda lungo tre linee guida, disegno che chiameremo "La Partecipazione Oltre il Quartiere".

I punti nodali che lo caratterizzano sono:

1) La formazione: è necessario prevedere dei percorsi formativi per chi partecipa al dialogo sociale (sia per la struttura pubblica, sia per la comunità cittadina), affinché si possano costruire su un linguaggio concordato e riconosciuto le azioni di volta in volta necessarie. Con l'idea di non interrompere il flusso di scambio informativo esistente,

sarà necessario prevedere in ogni quartiere sportelli di ascolto attivo, assimilabili agli odierni URP decentrati.

2) Le Consulte civiche: il luogo dove si raccolgono i soggetti della comunità locale che faranno da tramite fra l'amministrazione centrale ed il territorio. Nell'indagine qui illustrata, questi luoghi sono chiamati dagli autori "Arene Partecipative". Innegabile la necessità di aprire questi consessi a più componenti: non solo quella espressione dei partiti presenti in Consiglio Comunale, ma anche quella che deriva dal mondo associativo e non ultima quella della cittadinanza non organizzata. Qui si incarna il tentativo di superare una frattura evidente fra il corpo degli elettori votanti (che hanno propria rappresentanza in Consiglio Comunale) ed il corpo di elettori non votanti. Componenti così eterogenee necessitano di un primo momento di formazione teso a stabilire i modi ed i linguaggi di una "altura della partecipazione". Perciò, l'ambizione di questo disegno è quella di superare il clima di diffidenza in un contesto di ascolto reciproco che evolva in un confronto politico sociale.

3) Gli spazi: si ritiene che i luoghi dove oggi si scambiano informazioni, dove si offrono servizi, dove si costruisce cultura (cioè gli spazi pubblici dei Quartieri) vadano preservati e, se possibile, massimamente utilizzati. Per questo rimane viva la necessità di continuare a svolgervi attività, ma nello spirito di definire in modo aperto un indirizzo per il loro utilizzo, per consentire a tutte le associazioni di concorrervi. Con l'ambizione di non tralasciare un criterio di merito, l'assegnazione si svolgerà con la formula del bando; formula che ha già consolidato un'esperienza positivamente riconosciuta nell'assegnazione della maggioranza di risorse del Bilancio dell'assessorato (bando On Air).

Il lavoro svolto che qui pubblichiamo è stato coordinato dal prof. Giovanni Allegretti, ricercatore del "Centro de Estudos Sociais" (CES) dell'Università di Coimbra (Portogallo), mentre la ricerca sul campo è stata condotta principalmente da Giulio Mattiazzi, dottorando di ricerca presso la stessa università, che ha partecipato anche alla stesura del report finale.

La scelta di commissionare tale incarico a due ricercatori attivi in

Portogallo non è solo giustificata dall'appartenenza a un Istituto, come il CES, che ha una grande sensibilità per ciò che accade in Europa del Sud e per la "democratizzazione della democrazia" (per citare il titolo di un noto volume del suo direttore, il sociologo del diritto Boaventura de Sousa Santos). Al contrario, Allegretti e Mattiazzi mantengono forti legami con il Veneto: il primo, esperto internazionale di partecipazione, ha condotto qui numerose attività di ricerca-azione, tra cui il Bilancio Partecipativo del Comune di Venezia (2004), oltre a corsi di formazione per il Centro Servizio per il Volontariato della provincia di Padova; il secondo collabora in modo continuativo con l'Università di Padova dal 2006.

Affidare questa indagine a "osservatori attenti ma distanti" della realtà padovana (come essi stessi si definiscono) ci fornisce uno sguardo "dislocato", di respiro internazionale, a cavallo tra diverse realtà, che non corre il rischio di essere influenzato dalle tensioni cittadine.

Essendo pienamente consapevole che una volontà politica collegiale e prolungata nel tempo è decisiva per dare forma concreta a questo cammino, ho l'obbligo di sottolineare l'importanza di promuovere un dialogo sociale e percorsi partecipativi onesti e pregnanti di contenuti per ri-costruire un patto sociale con le cittadine e i cittadini padovani.

L'Assessora alla Partecipazione

Silvia Clai

Padova, 13 gennaio 2014

1 - LA RICERCA: OBIETTIVI E METODOLOGIA

L'indagine cui il presente rapporto fa riferimento trae origine da una serie di conferenze e seminari formativi tesi ad affrontare alcuni dei nodi interpretativi riguardanti peculiarità ed esiti dei processi partecipativi. Tali eventi, realizzati a Padova dal coordinatore della presente ricerca tra il dicembre 2012 e il febbraio 2013, sono stati pensati e organizzati in collaborazione con l'Assessorato alla Partecipazione del Comune e il Centro Servizio per il Volontariato della provincia di Padova (CSV).

In tali occasioni, si è profilato il desiderio dell'amministrazione comunale di procedere a una piccola ricerca-intervento riguardante alcune pratiche di dialogo sociale messe in opera dal Comune di Padova tra il 2009 e il 2012, in linea con un precedente processo di valutazione condotto tra il 2005 e il 2007 dalla ricercatrice Simona Boselli, poi culminato nella pubblicazione intitolata *"Pratiche di partecipazione al governo locale: l'esperienza di Padova"*.¹ Come nell'occasione precedente, la metodologia adottata ha puntato a costruire un processo di conoscenza attraverso un dialogo con i protagonisti della politica locale e dell'attivismo civico, coinvolti in una serie di spazi di confronto a geometria variabile.

L'obiettivo della presente "Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture del Comune di Padova che si occupano di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica - 2009-2012" è stato duplice:

- (1) in primo luogo, conoscere le attività di dialogo sociale attuate dalle strutture comunali che si sono occupate di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete civica del Comune di Padova nel periodo 2009-2012, attraverso racconti e giudizi di persone e associazioni coinvolte;
- (2) in un secondo momento, fornire un insieme articolato di proposte utili al consolidamento strutturale dell'offerta di attività partecipative in dotazione all'amministrazione comunale.

1 Edizioni Altracittà ONLUS/Comune di Padova, 2007

Una simile strutturazione ha preso spunto da alcune osservazioni emerse durante le fasi di dibattito precedentemente menzionate. Infatti, dalla discussione tra attori sociali e amministrativi, è parsa farsi strada la percezione diffusa che – a Padova – l’ultimo decennio si sia contraddistinto (come ben espresso da uno degli attori intervenuti) per *“l’uso e l’abuso della parola ‘partecipazione’ (...) segnato da un tale scarto tra l’utilizzo nell’ambito del discorso politico e i risultati effettivi prodotti, da aver determinato la necessità, oggi, di ripartire da zero per ricostruire gli ancoraggi di base della comunicazione e del dialogo tra cittadini e istituzioni locali, indispensabili alla ricostruzione di una collaborazione costruttiva basata sulla fiducia reciproca”*.

La sensazione che il Comune di Padova, nell’ultimo mandato amministrativo, abbia dovuto riprendere il filo di un discorso interrotto è rafforzata dalla constatazione che il suo primo quadriennio ha coinciso con una serie di eventi e di trasformazioni imposte da altri livelli di governo (come la riduzione delle risorse e l’annunciato smantellamento delle circoscrizioni) che hanno minato l’autonomia locale e il patto inter-istituzionale basato sul principio di sussidiarietà. Certo – come sottolineato da più di un attore sociale – *“il Comune, nel mandato precedente, ci ha messo del suo, (...) [anche dato che] la soluzione trovata ad emergenze urbanistiche e sociali non ha propriamente messo radici in quel dialogo rispettoso con i cittadini che ci si sarebbe attesi da un Comune che ha persino costruito una specifica delega alla partecipazione...”*. Fatto sta che l’ultimo quadriennio ha visto la necessità di procedere a un riavvicinamento tra abitanti, tessuti sociali organizzati e amministrazione, non limitandosi a ridefinire le azioni di dialogo, ma gli stessi linguaggi riferiti a tale percorso.

Questo spiega perché – a dispetto del titolo (che ricalca il nome della delega formalmente attribuita all’assessorato interessato) – questa indagine comincia utilizzando il termine “dialogo sociale” per definire le azioni esaminate. In sintonia con il committente politico, infatti, si è preferito riservare il termine “partecipazione” per descrivere alcune azioni proposte per il futuro, la cui strutturazione ha preso forma e si

è radicata nelle parti di analisi compiute su quanto realizzato in questi ultimi quattro anni.

Merita sottolineare che la presente indagine non ha come oggetto la trasformazione dei tessuti sociali padovani e delle sue pratiche partecipative, ma si limita ad esaminare – in chiave propositiva – alcune delle pratiche formalizzate di dialogo sociale proposte dal Comune di Padova per aprire nuovi spazi di interazione (o consolidare gli esistenti) attraverso la creazione di uno specifico assessorato.

Coerentemente con l'impostazione sopra descritta, il presente rapporto d'indagine si articola in tre parti:

- (1) la prima spazia tra alcuni riferimenti teorici che servono da premessa per capire alcune implicazioni nodali della messa in opera di pratiche "partecipative";
- (2) la seconda si propone di leggere le azioni realizzate dall'assessorato committente per rilanciare il dialogo sociale tra Comune e tessuti sociali padovani nell'ultimo quadriennio;
- (3) la terza propone alcuni possibili ambiti di intervento che potrebbero consolidare l'offerta di spazi di dialogo sociale, perfezionando al contempo "azioni partecipative" ed ancoraggi per il loro radicamento nel territorio.

La valutazione di cui al punto (2) è stata realizzata in chiave proattiva e in forma di processo capace di coinvolgere una pluralità di attori, attraverso la ricostruzione delle interazioni contestuali esistenti tra l'amministrazione e soggetti sociali attivi sul territorio locale. In questo senso, e tranne in qualche caso, non sono state raccolte e riprodotte statistiche sulle attività realizzate dai singoli settori ma, attraverso interviste, osservazioni dirette ed eventi pubblici aperti ad attori diversificati, si è stimolata la riflessione sulle opportunità colte e quelle mancate nel corso della realizzazione delle attività di dialogo sociale dell'ultimo quadriennio. Inoltre, sono stati coinvolti i soggetti promotori e molti degli altri soggetti interessati (interni e/o esterni all'amministrazione) nell'elaborazione e discussione delle idee su cui basare una trasformazione futura delle attività stesse, con l'obiettivo di renderle più efficaci, radicate e durevoli.

Fasi della ricerca

L'indagine è stata suddivisa in due fasi distinte:

a) La **fase 1** (durata 5 mesi, da febbraio a giugno 2013) è consistita nella lettura dello stato delle attività di dialogo sociale realizzate dalle strutture comunali che si sono occupate di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica del Comune di Padova nel periodo 2009-2012. Gli obiettivi specifici sono stati: (a) conoscere le attività definite "partecipative" realizzate localmente dall'assessorato; (b) identificare e analizzare eventuali studi, ricerche e/o indagini condotte internamente o esternamente dall'amministrazione; (c) ricostruire le interazioni contestuali tra l'amministrazione e gli attori locali, nelle fasi di elaborazione, discussione, adozione e attuazione delle attività identificate; (d) conoscere le percezioni su queste attività espresse dai beneficiari e dai soggetti attuatori, sia in termini di processi decisionali che di contenuti che di efficacia e messa in opera; (e) esprimere una valutazione delle medesime attività utilizzando l'Analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

Tra le attività realizzate in questa fase vanno annoverate: (1) una revisione generale della letteratura; (2) la realizzazione di 18 interviste in profondità a testimoni privilegiati;² (3) l'analisi documentale dei materiali forniti dall'amministrazione comunale, di quelli raccolti nei luoghi visitati o presentati dagli intervistati; (4) l'osservazione diretta di una Riunione della Conferenza dei Presidenti delle Circostrizioni di Padova.³ Una quinta attività, che ha agito come "ponte" verso la fase successiva, è stata la realizzazione di (5) un Expert Meeting con gruppi di lavoro che hanno utilizzato la metodologia del Carosello.⁴

2 Cfr. Allegato 1, che contiene la classificazione degli intervistati, ma senza fornire dati e descrizioni che possano comprometterne l'anonimato, garanzia data al momento delle interviste dai due ricercatori che hanno condotto questa ricerca.

3 Seduta del 28.03.2013.

4 Cfr. Allegato 2. L'Expert Meeting è stato un evento aperto (con inviti mandati dall'amministrazione comunale), tenutosi a Padova il 07.06.2013.

b) La **fase 2** (durata 3 mesi, da luglio a settembre 2013) è consistita nella formulazione di una serie di proposte mirate al consolidamento strutturale “dell’offerta di attività partecipative” in dotazione al Comune di Padova, a partire dalle indicazioni e da una serie di *desiderata* forniti dal tessuto sociale e politico/amministrativo locale.

Gli obiettivi specifici di questo secondo periodo di lavoro sono stati principalmente: (a) cercare di definire chiaramente quali siano le relazioni tra gli attori sociali attivi sul territorio (interni ed esterni rispetto all’amministrazione e allo stesso tempo tra entrambi i gruppi) e quali misure possono essere adottate affinché i loro legami possano essere rafforzati nel corso dei futuri processi di co-progettazione e di deliberazione; (b) proporre alle strutture comunali che si sono occupate di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica l’adozione di alcuni strumenti utili a favorire il rapporto con i cittadini attraverso canali di comunicazione trasparenti e diretti; (c) ipotizzare la realizzazione di alcune attività decentrate che compensino la soppressione dei Consigli di Quartiere; (d) consolidare e strutturare l’offerta di attività di dialogo sociale in dotazione al Comune di Padova; (e) consegnare la presente relazione scritta finale contenente le informazioni ottenute, la descrizione delle metodologie utilizzate e le indicazioni provenienti dalle valutazioni condotte.

Tra le principali attività realizzate in questa fase vanno annoverate soprattutto: (1) la revisione e l’analisi dei materiali raccolti; (2) la stesura di una prima bozza del rapporto d’indagine; (3) la revisione sulla base delle indicazioni dei committenti; (4) la consegna del rapporto finale contenente tre proposte generali maturate nel corso della fase precedente.

Operazionalizzazione della metodologia

L’adozione di un metodo di dialogo diretto con gli attori ha permesso di sondare l’esistenza nel territorio di risposte sociali (in alcuni casi più mature, in altri più embrionali) ad alcune criticità rilevate durante la

fase di analisi. Nella scelta di lavorare sulla messa in rete e l'amalgama di alcune proposte emerse dal processo di indagine, i ricercatori sono stati guidati da una letteratura (Avritzer 2012; Fung, 2011; Fung and Wright, 2003; Smith, 2009) che valorizza la creatività sociale. In questa prospettiva, la buona performance e le innovazioni paiono essere il risultato di regole il cui impianto centrale è co-costruito con gli stessi interlocutori, in uno spazio capace al tempo stesso di favorire l'esternazione delle criticità e il loro superamento in un clima di *problem-solving*.

Perciò, le intense attività di ricognizione e mappatura di informazioni, luoghi e protagonisti identificati negli obiettivi di ricerca, hanno permesso un'iniziale valutazione delle attività svolte dall'amministrazione (trasmessa il 26 aprile 2013).

In seguito, alcuni degli interlocutori sono stati coinvolti nella realizzazione dell'attività-ponte (conclusiva della prima fase della ricerca e di apertura della seconda), ossia l'"Expert Meeting" realizzato il 7 giugno 2013 presso l'ex Fornace Carotta di Padova.⁵ Con il titolo-slogan "Animare, comunicare e decentrare senza circoscrizioni: un esercizio dinamico" l'incontro si è rivolto ad assessori, consiglieri, dirigenti e tecnici comunali, presidenti e consiglieri dei quartieri, membri delle associazioni locali, accademici ed esperti di partecipazione. L'evento ha potuto contare anche sulla presenza di un ristretto numero di cittadini selezionati tra chi ha presentato richieste/reclami all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) del Comune di Padova nell'ultimo biennio. L'attività, che ha coinciso con una seduta della Commissione "Politiche della qualità della vita, della partecipazione e delle pari opportunità" (presieduta dalla consigliera Milvia Boselli), ha avuto due momenti: (1) il primo, di confronto con esperienze di riforma del decentramento e partecipazione promosse dai Comuni di Arezzo e Reggio Emilia, anch'essi soggetti alla soppressione delle Circoscrizioni; (2) un secondo, laboratoriale, in cui tre gruppi di lavoro a rotazione (utilizzando la metodologia consolidata del "Carosello") hanno cercato di fornire un primo gruppo di risposte alle domande di

⁵ Per il programma dell'attività, si veda l'Allegato 2.

ricerca, ipotizzando scenari futuri in grado di sopperire alle carenze identificate nei processi informativi e partecipativi.⁶

⁶ Ai tre gruppi sono state assegnate tre diverse linee di discussione stimulate ciascuna da una domanda iniziale: (1) Tra deconcentrazione e redistribuzione, verso una nuova lettura del decentramento (moderatore Giulio Mattiazzi). *Considerando il progressivo smantellamento delle circoscrizioni, come arginare ri-concentrazione e marginalizzazione dei territori e favorire redistribuzione delle decisioni, delle risorse e dei servizi, senza perdere qualità?*; (2) Costruire osservazione partecipante e fomentare la comunicazione bidirezionale (moderatore Giovanni Allegretti). *Come/quanto/con chi è utile raccogliere, leggere, condividere, circolare, discutere, interpretare, restituire, presentare le informazioni che provengono dai rioni e dai quartieri?*; (3) Animazione territoriale e formazione permanente (moderatrice Lucia Lancerin). *Come mettere in relazione gli uffici e i tecnici comunali con l'animazione del territorio e dei suoi abitanti? Come impostare politiche di formazione permanente e articolare una serie di ruoli definiti per i diversi attori istituzionali che intervengono nei diversi percorsi complementari di dialogo sociale?*

2 - PREMESSE TEORICHE

Ha scritto Roberto Saviano [2008] che in Italia l'imprenditoria criminale – spesso alleatasi in questi anni sia con il centrosinistra sia con il centrodestra – ha saputo unirsi nel nome degli affari e rinnovare i suoi vertici mentre “ogni altra sfera di potere è rimasta in mano ai vecchi” e alle divisioni improduttive.⁷ L'osservazione del giovane scrittore è contenuta in una lucida analisi sulla “corruzione inconsapevole” che minaccia il paese delle mille corporazioni. Un paese dove lo scambio di favori, i compromessi utilitaristici, la regola del *do ut des*, la “protezione, la segnalazione, la spintarella [...] la raccomandazione” sono fenomeni endemici talmente radicati nelle regole non scritte del comportamento individuale e collettivo, al punto da annullare “la percezione dell'errore”, da permettere di “dormire sonni tranquilli” a chi, di fatto, partecipa di un ampio processo di “corruzione” della cultura sociale e politica di un intero Paese (non in forme necessariamente criminali, ma certamente in senso etico).

La riflessione di Saviano è un grido di dolore per uno stallone la cui colpa l'autore distribuisce equilibratamente tra categorie diverse della società, nel momento in cui osserva come alla degradazione complessiva della politica e alle sue alleanze con il malaffare, si aggiunga l'inerzia “di chi spesso preferisce esaurire le proprie energie in critiche di taglio populista e distruttivo, piuttosto che contribuire a ricostruire il tessuto etico del paese e il suo immaginario sociale”.

Quello che più interessa, però, è che Saviano non si limita a fornire

7 Continua l'autore napoletano: “In varie aree del Paese, le mafie rappresentano “l'immagine vigorosa, espansiva, dinamica dell'Italia e per non soccombere alla loro proliferazione bisogna essere capaci di mobilitare altrettante energie ma sane, forti, mirate al bene comune. Idee che uniscano la morale al business, le idee nuove ai talenti. [Perché] le organizzazioni criminali amano la politica quando questa è tutta identica e pronta a farsi comprare, [e quando] si accontenta di razzolare nell'esistente e rinuncia a farsi progetto e guida”. Perciò è importante darsi da fare perché l'ambito politico non resti “uno spazio vuoto e insignificante, buono solo per ricavarne qualche vantaggio”, e per evitare che una visione di tal genere “venga condivisa dai cittadini, sia pure con tristezza e rassegnazione” (Saviano, 2008).

un quadro estremizzato (ma al contempo veridico) di uno dei più inquietanti fenomeni di decadenza che affliggono l'Italia ma cerca di immaginare come far ripartire il "funzionamento bloccato" di un Paese che sovente dimentica i suoi principi costituzionali. L'indicazione riguarda la riattivazione di un circolo virtuoso, che possa puntare su punti di partenza diversi, di volta in volta e di luogo in luogo, per far trionfare le forze "sane" del Paese. Nel brano citato dell'autore ritroviamo una serie di termini che potrebbero fungere da interrogativi sui significati culturali e sugli "effetti" locali dell'obiettivo centrale della presente indagine, la crescita e la diffusione dei "processi partecipativi".

Frattanto, prima di chiedersi in che misura l'espansione dei "processi partecipativi" può, nel momento storico che attraversa l'Italia, rappresentare uno spazio di risignificazione culturale per combattere le derive sopra indicate, è indispensabile tentare di definirli.

Così, per quanto riguarda l'indagine qui presentata, ci interessa considerare come "processi partecipativi" un ampio ventaglio di pratiche che rappresenta un sottoinsieme della più ampia famiglia dei "percorsi di dialogo sociale". Se questi ultimi, infatti, possono leggersi come insieme di spazi e strumenti che mettono in comunicazione diretta amministrazioni pubbliche e cittadini con un minimo grado di biunivocità (che va oltre il mero scambio di informazioni selezionate dalle istituzioni), per "percorsi partecipativi" intendiamo quelle attività che mettono al lavoro *contemporaneamente* due elementi principali:

(1) il dialogo tra amministratori e cittadini, che offra a questi l'opportunità di essere presenti ed esprimersi, grazie a una mobilitazione spontanea o stimolata, ma senza essere "selezionati preventivamente" dall'amministrazione;

(2) l'esistenza di procedure e regole chiare (ancorché numericamente ridotte) per regolare spazi e tempi in cui il dialogo si svolge.

In seguito ci interesseremo – attraverso l'esempio padovano – dei percorsi dialogici attivati dall'amministrazione locale, poiché l'indicazione data dai committenti della presente indagine è la messa

a fuoco delle pratiche attivate (dal 2009) dall'assessorato comunale competente alla partecipazione e ad altre attività informative e relazionali necessarie alla costruzione di "precondizioni comunicative" per l'attivazione di un simile dialogo.

Alcuni interrogativi

Senza dubbio, analizzare delle pratiche partecipative solo in relazione ai loro modelli procedurali riveste per noi un interesse limitato, se non ci chiediamo:

(1) quali contributi può offrire al miglioramento della qualità della classe e dell'offerta politica la loro sperimentazione nei diversi livelli della Pubblica Amministrazione, dal politico al tecnico, dal front al back office, dalle strutture centrali a quelle periferiche;

(2) cosa accade nelle amministrazioni locali e nella vita dei quartieri quando vengono sperimentate pratiche partecipative.

Dal quadro "cubista e in costante trasformazione" (Allegretti U., 2009) dei tanti processi partecipativi nati in Italia nell'ultimo decennio, sovente di breve durata e presenti soprattutto nel panorama municipalista, si può ricavare un'importante riflessione. Ovvero che il loro maggiore valore non è soltanto, o principalmente, quello di essere strumenti di gestione del territorio e dei servizi pubblici, ma quello di proporsi come spazi capaci di avviare un percorso pedagogico che serva a modificare la comprensione di fenomeni complessi (il governo urbano, la gestione delle risorse e la loro equa distribuzione, l'ammodernamento della macchina istituzionale, le relazioni tra i diversi attori territoriali), proprio mentre si interviene per trasformarli attraverso l'azione concreta.

In tale ottica, i percorsi partecipativi costruiti per gestire vari aspetti della vita pubblica e ricostruire, al contempo, legami sociali e spirito di comunità, sono validi strumenti per ridurre il "Deficit Democratico" e la sua presenza percepita.

Il "Deficit Democratico", come ben spiega Pippa Norris (2011), non è solo conseguenza di una generale perdita di dignità, etica e spirito

di servizio da parte di chi sta nelle istituzioni politico-amministrative (come eletto, ma anche come funzionario o consulente). Esiste, infatti, anche una componente percettiva (che potremmo chiamare “Deficit Democratico percepito”) che proviene dalla sensazione sempre più nettamente percepita, appunto, dai cittadini dello “scarto” esistente tra lo spirito, l’efficacia e la capacità di azione delle istituzioni rappresentative e le loro legittime aspettative. Queste sono rese sempre più esigenti da vari decenni di crescita del benessere diffuso in cui l’accesso all’istruzione si è espanso in parallelo al trasformarsi di una società sempre più centrata sulla conoscenza e la comunicazione istantanea.

È in tale contesto che gran parte della letteratura sociologica e politologica descrive come la nostra epoca sia caratterizzata da un “imperativo deliberativo” (Blondiaux e Sintomer, 2002): da un lato, la necessità di coinvolgere gli abitanti di un territorio nella sua gestione, per aumentare l’efficacia delle politiche e la ricchezza delle soluzioni immaginabili e per affrontare i problemi rilevati (ciò che possiamo definire “gestione partecipativa”); dall’altro, ricostruire relazioni di fiducia reciproca tra società e istituzioni, preconditione indispensabile per attivare “partenariati virtuosi” per lo sviluppo del territorio.

Per tradurre questo imperativo in atti concreti, è necessario soddisfare due condizioni indispensabili:

- (1) promuovere una comunicazione onesta e comprensibile;
- (2) garantire qualità deliberativa in modo che i percorsi dialogici rendano gli attori capaci di affrontare la complessità e la frammentazione sia dei problemi sia delle soluzioni tecniche oggi possibili.⁸

La figura sottostante illustra le misure di contrasto al “deficit democratico” messe in atto per tradurre l’“imperativo deliberativo”.

⁸ D’altra parte, tali condizioni erano già state identificate negli anni ‘90 – sulla scia dei lavori pionieristici di Habermas e Wittgenstein – da una serie di analisi sociali centrate sulla necessità di una “svolta argomentativa” (Fischer e Forester, 1993) in grado di valorizzare l’interazione tra linguaggi e saperi diversi durante lo svolgimento dei processi decisionali che sottostanno a ogni politica pubblica.

Figura 1: Misure di contrasto al “Deficit Democratico”



Famiglie di percorsi partecipativi

Sollecitata dall’opinione pubblica – ossia dai media e dagli elettori – così come dalle Istituzioni Europee (Allegretti G., 2010) e da varie agenzie delle Nazioni Unite,⁹ l’adozione di “pratiche di partecipazione” nelle amministrazioni locali raramente ha risposto a logiche interpretative uniche e convergenti. Proprio la vaghezza interpretativa attribuita al termine “partecipazione” ha rischiato di renderlo una “buzzword”, ossia uno slogan, un’espressione vaga che, sul piano del discorso, appare buona per tutte le stagioni, ma in concreto non sempre riesce a superare un richiamo vuoto, quasi una dichiarazione d’impotenza davanti alla nuova complessità dei desideri e dei sogni di chi sul territorio vive (Allegretti G., 2011a).

Come ben chiarito dall’ultima edizione dell’Enciclopedia Giuridica Italiana, che per la prima volta nel 2011 ha accolto due ampie voci specifiche dedicate alla “Democrazia Deliberativa” (Bifulco, 2011) e alla “Democrazia Partecipativa” (Allegretti U., 2011), questi due

⁹ Si veda la Raccomandazione 19/2001 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, oltre allo stesso Libro bianco sulla “Governance europea” adottato sempre nel 2001, o i documenti di adozione dell’Agenda 21 Locale (United Nations, 2003).

orizzonti politici restano confusi. Infatti, il significato delle parole che gli sottostanno (deliberazione e partecipazione) accoglie uno spettro troppo vasto di significati al suo interno, che ogni utilizzatore tende manieristicamente ad adattare nel modo più conveniente possibile ai suoi obiettivi e prospettive. Il termine “partecipazione”, ad esempio, sottende – nell’uso comune – a concetti molto diversi, come “militanza nei corpi intermedi della società”, “presenza nelle consultazioni elettorali”, “mobilitazione” (e “automobilitazione”), “deliberazione basata su scambi di argomentazioni tra attori diversi”, “concertazione”, “partenariato”, “sussidiarietà” (verticale e orizzontale), e fa sovente riferimento a molte “tecniche” diverse e consolidate nel tempo.

Cercando di dare ordine a questo caos, è possibile evidenziare due macro-famiglie centrali di significati pregnanti del termine “partecipazione”, scevri da riferimenti alle pratiche di mobilitazione legate meramente ai processi elettorali. Esse sono riassumibili (nei termini usati da Ibarra, 2007) come una famiglia di pratiche legate alla “partecipazione su invito” (generalmente attivate da istituzioni amministrative come “concessioni” e “aperture parziali” della macchina pubblica al dialogo sociale) e una famiglia di pratiche legate alla “partecipazione irruenta”, che include le diverse forme di protesta e occupazione dello spazio pubblico (virtuale o materiale) mirate a dare protagonismo ai cittadini in ambiti in cui risulta assente l’offerta di spazi di dialogo da parte delle istituzioni politiche ed economiche. La figura 2 riassume questa classificazione binaria.

Figura 2: classificazione binaria delle due maggiori famiglie di “pratiche partecipative” (Ibarra, 2007)



È ovvio che, all'interno di queste due grandi categorie, permangono interpretazioni concrete molto diversificate di come promuovere e realizzare il dialogo sociale. Per esempio, va notato che tende a crescere il numero di sperimentazioni di *processi partecipativi su invito* di tipo «co-decisionale». In questi casi, ai partecipanti è lasciata la possibilità (a fine percorso) di esprimersi – per via di consenso o votazione – sulle priorità definitive da finanziare e/o mettere in opera, contando sull'impegno delle amministrazioni coinvolte nel processo a rispettare e confermare la scelta compiuta dai partecipanti, eccetto nel caso che essa risulti tecnicamente irrealizzabile o violi normative o regolamenti in vigore. La ragione di una tale espansione – come vedremo più avanti – è che essi hanno teso a dimostrarsi più attraenti per i cittadini e, tendenzialmente, più efficaci, oltre che meno costosi in termini politici di quelli consultivi, i quali rischiano di aumentare il carico delle amministrazioni con risultati spesso dubbi.

Tra i processi partecipativi di tipo “co-decisionale” oggi più diffusi vi sono i Bilanci Partecipativi,¹⁰ specialmente in ambito latinoamericano,

¹⁰ Il Bilancio Partecipativo (Sintomer e Allegretti, 2009) è una particolare famiglia di percorsi partecipativi in cui gli abitanti di un territorio condividono uno spazio decisionale con l'amministrazione sulle priorità di spesa relative a una specifica fetta del bilancio messa a disposizione. Le prime e più note esperienze sono state in Brasile alla fine degli anni '80 e avevano un carattere “co-decisionale” molto marcato. Oggi vi sono oltre 2700 esperienze nel mondo (Sintomer et alii, 2013), varie delle quali hanno carattere meramente consultivo.

come anche in America del Nord o in vari paesi euromediterranei (come Spagna, Italia o Portogallo).¹¹ In realtà, per i singoli tipi di processi partecipativi accade spesso ciò che abbiamo già notato riguardo al termine “partecipazione”, ovvero che l’espandersi del numero delle sperimentazioni tende ad accompagnarsi ad un allontanamento progressivo dai significati originari per accogliere modalità organizzative più “blande” e “diluite”. Così, non stupisce che nell’ultimo decennio abbiano preso forma (specialmente in alcuni paesi come Germania o Francia) esperienze che si richiamano nominalmente alle esperienze brasiliane degli anni ’90 di Bilancio Partecipativo, ma non vanno oltre forme di “consultazione” o “ascolto selettivo” dei cittadini da parte delle amministrazioni locali. Riguardo ad altri percorsi partecipativi molto noti, come le Giurie Civiche (Sintomer, 2009 – specialmente diffuse nei paesi di tradizione anglosassone e in Francia) o i Sondaggi Deliberativi,¹² vi è invece la generale tendenza (salvo casi rari in controtendenza) a non andare oltre spazi di consultazione rispetto ai quali non esiste un impegno preventivo delle autorità pubbliche che promuovono il percorso a prendere necessariamente in carico i risultati che emergono dal percorso di dialogo sociale.

Merita chiarire che le due ultime famiglie di strumenti citati non sono concordemente catalogate dalla letteratura come “percorsi partecipativi”, poiché tendono a limitare preventivamente l’accesso

11 In Portogallo, degli oltre 70 bilanci partecipativi creatisi dal 2002 ad oggi 50 sono stati “interrotti” (tutti di natura consultiva), mentre oggi la maggioranza di quelli ancora in corso sono co-decisionali (Dias, 2013)

12 Le Giurie Civiche sono spazi di dibattito, per lo più “a tema”, in cui i cittadini partecipanti sono in genere sorteggiati tra la popolazione (con criteri di casualità totale o di stratificazione sociologica) per discutere tra loro con l’ausilio di esperti. Nei Sondaggi Deliberativi (che l’omonimo Centro dell’Università di Stanford diretto da James Fishkin ha brevettato) l’estrazione a sorte dei partecipanti e la loro interazione con esperti dei temi in oggetto sono – tassativamente – preceduti e seguiti da inchieste tese a misurare il grado di trasformazione delle preferenze dei partecipanti prima e dopo l’evento partecipativo. Le Giurie Civiche possono durare più giorni, mentre i Sondaggi Deliberativi tendono a non eccedere una giornata.

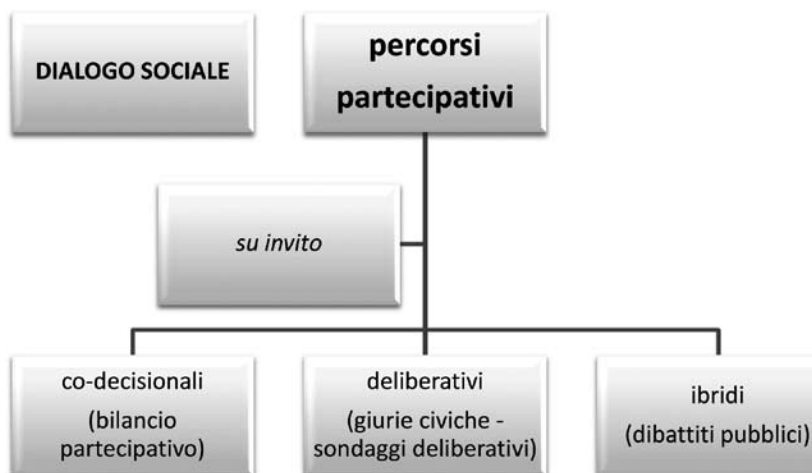
e il numero dei partecipanti. Per lo più sono invece catalogate come esperimenti “deliberativi” (o “minipubblici”), per il fatto di privilegiare la qualità del dibattito che si svolge al loro interno, a scapito dell’apertura a ogni cittadino che possa essere interessato a prendervi parte. Per tali pratiche, vi è rischio concreto che possano non interferire positivamente con la riduzione del “Deficit Democratico” percepito dai cittadini, dal momento che possono essere sentiti come “escludenti” nei confronti dell’auto-mobilizzazione. Per tentare di arginare tale rischio si sono usate due strategie principali:

- (1) l’ibridazione di tali sperimentazioni “deliberative” con momenti in cui le proposte e le priorità (emerse dentro spazi limitati a un numero ridotto di partecipanti) sono poste in discussione con un pubblico più vasto nell’ambito di arene partecipative più ampie e aperte (ad esempio, attraverso l’uso di referendum o di tecnologie informatiche).
- (2) la sottoscrizione di impegni pubblici – da parte delle amministrazioni – a fornire almeno risposte specifiche alle varie proposte e richieste emerse durante i percorsi partecipativi.

Recentemente in Italia, con i cosiddetti “Dibattiti Pubblici”, si è avuto un esempio di come un percorso consultivo possa essere reso più “incisivo” (in rapporto alle percezioni dei cittadini partecipanti) per contribuire maggiormente alla riduzione del “Deficit Democratico”. Sono percorsi ispirati a un modello di pratica partecipativa che in Francia è stato normato per legge negli anni ’90 ed era originariamente di tipo meramente consultivo, ossia non comportava alcun obbligo per le amministrazioni pubbliche di giustificare le proprie scelte finali. Ispirandosi a questa modalità di pratica partecipativa, la Regione Toscana (con la Legge 69/2007) si è auto-obbligata, imponendo l’obbligo anche alle amministrazioni locali (art. 10), a rispondere agli abitanti per motivare le scelte finali assunte e la loro consequenzialità rispetto alle posizioni emerse nel percorso partecipativo. Addirittura (nel 2008) vi è stata un’esperienza interessante di Dibattito Pubblico

in Italia utilizzata per la revisione di un nuovo tracciato autostradale a Genova (Pomatto, 2011) in cui la decisione finale ha dato origine a un osservatorio misto – che include cittadini e membri delle amministrazioni locali e nazionali interessate – incaricato di seguire le fasi di realizzazione e valutazione dei lavori. La figura 3 illustra questa classificazione.

Figura 3: famiglie di percorsi partecipativi su invito



Una scala di intensità partecipativa

Va rilevato che il variegato panorama di sperimentazioni partecipative tentate in Italia nell'ultimo decennio mostra come, a dispetto dell'esistenza di forme di dialogo a rete tra le varie pratiche in punti diversi della penisola, accanto a esperienze di punta caratterizzate dalla costruzione di solidi spazi di co-decisione tra cittadini e istituzioni (soprattutto in ambito locale), si affianchi una maggioranza di percorsi dialogici che non oltrepassano la creazione di frammentati spazi di consultazione e "ascolto selettivo". Quivi, la presenza dei cittadini si riduce al ruolo di "testimoni privilegiati" capaci di fornire informazioni

dettagliate sulle richieste provenienti da specifici territori o gruppi sociali (Sintomer e G. Allegretti, 2009; U. Allegretti, 2011; Paba et alii, 2009, Bortolotti e Corsi, 2012). Tali percorsi fanno sovente riferimento a modelli o almeno a “tecniche partecipative” consolidate per il loro sviluppo concreto (Wates, 1999), ma non sempre rispettano lo spirito dei percorsi originari a cui hanno attinto.

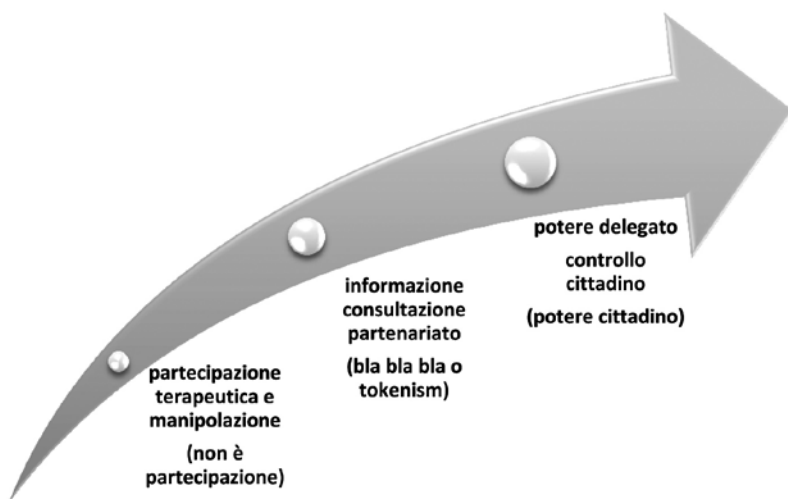
Merita sottolineare che, alla fine degli anni '60, la sociologa statunitense Sherry Arnstein (1969) definì una *scala della partecipazione*, utile a dimostrare quale fosse il bisogno di stabilire elementi di progressività nell'adozione di politiche partecipative capaci di aprire spazi crescenti per gli abitanti, con un orizzonte finale di co-decisione e autogestione. Arnstein posizionava la “Manipolazione” e la “Partecipazione Terapeutica” (oggi sovente riassunte con il neologismo “sfogatoio”) nelle posizioni inferiori della scala, considerandoli processi non realmente partecipativi, seppur caratterizzati da una interazione tra autorità pubbliche e cittadini. Oggi, la letteratura tende a definirli come *processi di partecipazione apparente*.

Le attività di informazione, consultazione ed altre forme di indagini sistematiche utili a “placare gli animi” erano da Arnstein collocate in posizione lievemente superiore, ma declassate come “Tokenism” che, in italiano, si potrebbe tradurre con l'espressione onomatopeica “BLA BLA BLA” (o “pour parler” in francese).¹³ In tale categoria, la sociologa americana includeva tutta una serie di forme concertative o consultive che fanno riferimento all'inserimento di rappresentanti della società civile – e soprattutto dei suoi corpi intermedi preorganizzati – all'interno delle istituzioni (in consigli e commissioni di varie tipologie, per esempio) ma con presenze numeriche minoritarie o diritto solo di “voce” e non di “voto”. Per Arnstein, la reale partecipazione sarebbe, quindi, limitata alle tre categorie che definiva come “Potere dei cittadini” – ossia quelle che definiva come “Partenariato Paritetico”, “Potere Delegato” e “Controllo Cittadino”. Esse includerebbero forme differenziate di conferimento di poteri reali ai rappresentanti delle comunità locali, come la promozione e il finanziamento pubblico

13 Le traduzioni sono degli autori.

di progetti autoprodotti e di forme di autogestione delle comunità locali. La figura esposta di seguito intende illustrare la “Scala della Partecipazione” di Arnstein (1969), considerata ancor oggi una guida importante dalla maggior parte della letteratura in materia partecipativa a dispetto delle indubbie influenze dell’epoca in cui fu stilata e delle trasformazioni tecnologiche occorse nel frattempo.

Figura 4. Scala della Partecipazione (Arnstein, 1969)

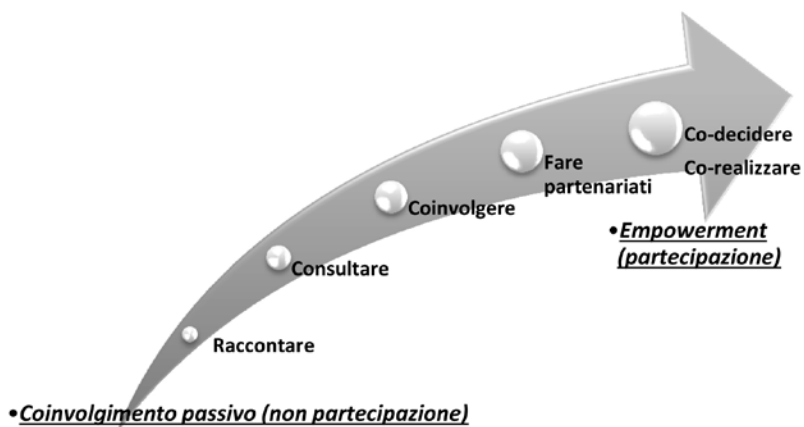


Infatti, se accettiamo di andare oltre le definizioni che oggi possono talora apparire un po' arcaiche, il contributo quarantennale di Arnstein è ancora attuale e importante, nella misura in cui ricorda l'esigenza di organizzare la conoscenza e la classificazione delle pratiche di dialogo sociale secondo criteri qualificanti legati all'“intensità” dell'interazione che promuovono. Ciò consiste nello stabilire relazioni tra obiettivi, tipi di partecipanti cui aprono l'accesso, modalità di realizzazione, incidenza sulle scelte politiche e grado di partecipazione popolare che riescono a consolidare nelle diverse fasi di programmazione e realizzazione sul territorio. La *scala* riflette anche le pre-condizioni per avviare un percorso partecipativo che

sia effettivo in termini di “trasparenza” e informazione. Ossia, invita a chiedersi quali presupposti e valori inderogabili debbano essere fissati per aumentare il grado di efficacia e la qualità deliberativa del singolo percorso partecipativo. Infine, essa sollecita a comprendere quali linguaggi comuni siano predisposti, caso per caso, per facilitare e rendere più fluido il dialogo sociale. Non va, infatti, dimenticato che, accanto al rischio dell’assenza di comunicazioni efficaci, esiste il fenomeno simmetrico e contrario di eccesso di produzione e diffusione di dati. Quest’ultimo punta sovente a confondere i cittadini attraverso un’illusoria trasparenza e l’inondazione di cifre che hanno un’alta frequenza di disseminazione ma un’intellegibilità e una capacità scarsamente assorbibili e digeribili dai destinatari.

Aggiornando le terminologie usate da Arnstein potremmo identificare oggi una progressione di obiettivi dell’attività partecipativa che va da un *coinvolgimento passivo*, non considerabile vera e propria partecipazione, ad un grado di *empowerment* massimo, legato alla costruzione di spazi di co-decisione in cui i cittadini possano percepire come fattiva la loro capacità di intervenire nelle scelte. La figura sottostante cerca di illustrare questa progressione.

Figura 5: Progressione di obiettivi dell’attività partecipativa (elaborazione degli autori)



Davanti a questa graduale qualificazione dell'intensità dei percorsi di dialogo sociale, potremmo chiederci a che ragioni attribuire il "retrocesso" che lo scenario delle attuali pratiche partecipative in Italia presenta rispetto al decennio precedente. Escluso che si possa attribuire a una mancanza di comprensione del tema (dato che il panorama accademico italiano include una vasta schiera di ottimi esperti in materia di partecipazione), potrebbe l'attuale condizione essere frutto di un semplice disinteresse per il tema, originato da una mancanza di stimoli e incentivi introdotti da misure di politica pubblica espresse a livello nazionale, regionale o locale? Perché viviamo una preoccupante contraddizione tra dichiarazioni d'intenti e capacità/volontà di forgiare percorsi concreti di dialogo sociale?

La risposta non è semplice, sia perché può risultare differente da luogo a luogo, sia perché – nell'ultimo decennio – il nostro paese ha vissuto fasi politiche contraddittorie e contrastanti, dove la costruzione di spazi reali di partecipazione dei cittadini alle decisioni dell'amministrazione pubblica (specialmente in ambito locale) ha avuto momenti importanti nei primi otto anni del 2000 (Allegretti e Frascaroli, 2006) ma sembra essersi ridotta notevolmente in un successivo periodo di declino dell'attivismo civico e della cultura politica nazionale. Non va infatti dimenticato che, dal 2008, la drastica riduzione delle risorse a disposizione degli Enti Locali ha dato vita a dinamiche di "ricentralizzazione", come dimostrato dal rapido e poco ponderato percorso di abolizione delle Circoscrizioni comunali.¹⁴

È in tale quadro che molte sperimentazioni partecipative "su invito" hanno ridotto la loro intensità, riducendosi talora a slogan elettorali, a volte persino marginali nei programmi di governo.¹⁵ Va

14 Come stabilito dalla Legge 23 dicembre 2009, n. 191: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)", pubblicata in G.U. 30/12/2009, n. 302, all'art. 2 comma 186 e dal Decreto Legge 25 gennaio 2010, n. 2: "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni" convertito con modificazioni dalla Legge 26 marzo 2010, n. 42, pubblicata in G.U. 27/03/2010, n.72.

15 È il caso di alcuni Bilanci Partecipativi che nel 2004-2007 si erano distinti per una certa radicalità, come quelli di Cinisello Balsamo, Paderno Dugnano e Vimodrone nel milanese.

anche sottolineato che raramente in Italia, dai primi anni del 2000, l'attivazione di processi di partecipazione degli abitanti alle scelte è stata occasione per ripensare l'organizzazione della macchina pubblica (Sintomer e Allegretti, 2009; Allegretti e Frascaroli, 2006). Al contrario, se ciò si fosse verificato, tali processi avrebbero potuto guadagnare maggiore "centralità e trasversalità", rendendo più efficaci i servizi e rispondendo così (da dentro l'amministrazione pubblica) alle necessità di *responsiveness/reactivité* poste dai cittadini.¹⁶ Inoltre, l'assenza di esperienze capaci di coniugare, al contempo, processi innovativi di "front-office" e percorsi di "back-office" capaci di garantire risposte concrete non ha certo giovato alla sostenibilità di molti dei percorsi partecipativi esistenti.¹⁷

Attivare "circoli virtuosi"

Dal quadro sopra tracciato, pare evidente il riproporsi di quel meccanismo che la letteratura ha concordemente definito come la "doppia patologia delle democrazie liberali" (Santos, 2003). Tale fenomeno, attivato da un'elevata percezione del "Deficit Democratico", e quindi da una diffusa sfiducia dei cittadini nel comportamento delle istituzioni rappresentative, non si limiterebbe a incidere su di esse. Infatti, la sfiducia nelle istituzioni (specialmente nei casi di percorsi partecipativi "su invito") può dar luogo a un doppio disinteresse che coinvolge anche le forme di partecipazione attiva, ritenute "ininfluenti" o incapaci di trasformare la gestione delle risorse pubbliche nelle direzioni indicate dagli stessi abitanti. Le cause di una tale mancanza di ottimismo risiederebbero nella percezione di come

16 Anche perché la "fiducia" nella democrazia, in Italia, appare in declino, come rilevato nel 30° Atlante politico di Ilvo Diamanti in un'Indagine Demos & Pi per il quotidiano la Repubblica, pubblicata online e disponibile nel portale www.demos.it (http://www.demos.it/2011/pdf/19932011.11.07_ap030_democrazia2.pdf).

17 Alcuni di quelli sopravvissuti – come nel celebre caso di Grottammare (AN) – devono soprattutto alla forte volontà politica degli amministratori la loro capacità di durare, superando indenni i problemi posti dalla burocrazia alla rapida soddisfazione delle aspettative dei partecipanti.

i risultati delle politiche dipendano in primo luogo dai “politici” e in secondo piano dai “tecnici”, cioè dalla volontà di quella che viene identificata comunemente come la “classe politica”. Anche quando i risultati ci sono, essi possono restare difficili da percepire in virtù del fatto che la sfiducia nelle istituzioni è, così come spesso accade oggi, molto elevata.

Questo “circolo vizioso” (...*partecipare non serve – se partecipi non cambia niente – partecipare non serve...*) può ridurre l’entusiasmo dei cittadini per la partecipazione a spazi che vorrebbero incidere sulla decisione politica ma che, eventualmente, la confina a decisioni di livello “condominiale”, ovvero molto specifiche e puntuali.¹⁸ Uno dei sintomi più evidenti di questa “doppia patologia” è il corto circuito esistente tra la costante crescita dell’astensionismo elettorale, presente in Italia meno che in altri paesi comunitari, e la simmetrica decrescita del pubblico che vari percorsi partecipativi riescono a fidelizzare. Senza dubbio (come spiegano Ganuza e García, 2012), l’offerta partecipativa di bassa qualità può determinare un crescente disinteresse dei cittadini per le forme di dialogo sociale proposte da molte amministrazioni, nutrendo – paradossalmente – la “doppia patologia” che si proponevano di combattere.

L’ampia letteratura ormai esistente, anche in chiave comparativa, sulle tipologie e gli impatti dei percorsi partecipativi, evidenzia come quelli meramente consultivi oggi rappresentino sempre più *armi a doppio taglio* per le amministrazioni che li promuovono (Allegretti G, 2013). Ciò è spiegabile per almeno quattro ragioni principali:

- (1) La prima è che non alterano in modo significativo i rapporti di potere tra soggetti partecipanti e decisori tradizionali.

18 Parkinson (2004) ha utilizzato una metafora efficace: finché i cittadini sono associati alla reale assunzione di decisioni, il processo può occuparsi dell’“housing”, ossia di questioni strutturali (di urbanistica e organizzazione dei quartieri). Può anche riguardare il “building” (il singolo edificio, la costruzione), ossia problemi importanti ma di secondo piano. Può infine focalizzarsi sul “painting” (l’imbiancatura, le rifiniture), ossia su obiettivi ‘a valle’ di quelli importanti, e quindi relativamente marginali. John Parkinson aggiunge che, troppo spesso, i dispositivi partecipativi inglesi sono concepiti per far discutere sul painting e per far dimenticare il building e l’housing.

Infatti, i percorsi di dialogo sociale meramente consultivi non offrono prova della reale volontà di cambiamento delle pratiche politiche consolidate e risultano perciò poco attrattivi e poco motivatori. Se ai cittadini è riservato solo un ruolo di “informatori privilegiati” per dare conto dei problemi dei loro territori e dei desideri di trasformazione, ai politici eletti resta (come nei percorsi tradizionali di decisione) un ampio margine di discrezionalità nel decidere quali delle informazioni utilizzare o meno;

- (2) La seconda ragione che spiega la minor attrattività per i cittadini dei percorsi partecipativi consultivi è che tali pratiche pongono dei “filtri” alla decisione, che non hanno nel loro centro il cittadino. Infatti, posto che vi è sempre una “ridondanza” delle informazioni proposte dai partecipanti, per arrivare alla decisione è necessario procedere a delle esclusioni per gradi successivi. Queste esclusioni sono di solito decretate per ragioni tecniche (da funzionari e esperti) o per motivi di opportunità politica (dagli eletti). Il fatto che questi “filtri” non siano nelle mani dei cittadini proponenti, ma vengano messi in opera da attori interni all’amministrazione, di certo non favorisce un’assunzione di responsabilità da parte dei partecipanti rispetto alle scelte da compiere. Così, se si presentano fattori “costrittori” che guidano alla progressiva selezione delle opzioni da scartare o da tenere in conto (come le ristrettezze economico-finanziarie degli enti pubblici, le limitazioni di sovranità delle amministrazioni locali o la complessità tecnica di problemi e soluzioni possibili), i cittadini non necessitano di averli chiari e di analizzarne l’importanza, dato che non sono loro i titolari delle scelte finali che saranno assunte.
- (3) In terzo luogo, per creare un clima di fiducia, i percorsi di dialogo sociale consultivi richiedono costanti flussi di informazioni, giustificazioni e feed-back dettagliati sulle decisioni assunte dalle autorità elette (specie quando diverse

da quelle proposte dagli abitanti). Purtroppo, quando “l’onere della prova” di dimostrare onestà e buona fede ricade sulle istituzioni, ogni documento prodotto richiede un forte lavoro di articolazione di contenuti e linguaggi (per fugare i dubbi che l’amministrazione usi in forma manipolatoria il percorso partecipativo). Aumenta così il carico di lavoro e i rischi di dar forma a documenti che ottengono effetti opposti a quelli desiderati.¹⁹

- (4) Infine, va notato che se il dialogo sociale non altera le scelte dei decisori politici, esso tende a ridurre gli apporti positivi che possono venire dal corpo tecnico e dalla valorizzazione dei suoi saperi, per migliorare la qualità delle decisioni. Infatti, mentre nei percorsi partecipativi co-decisionali si tende a creare una sorta di “alleanza” tra personale tecnico e cittadini per la discussione e formulazione di proposte realiste e più raffinate, quando la scelta finale resta ai rappresentanti politici, si verifica che lo stesso sapere tecnico non tende ad interagire creativamente con le conoscenze diffuse, mentre l’ordine burocratico e il rispetto dei meri procedimenti tendono a prevalere sulla qualità deliberativa del processo.²⁰

Da quanto detto, si evince come un percorso partecipativo ottimizza i suoi effetti soprattutto quando sa riconoscere “autonomia decisoria” ai partecipanti e offrire “ricompense” solide e concrete all’impegno

19 In Portogallo, casi di Bilanci Partecipativi come quelli di Amadora (al primo anno di esistenza nel 2011) hanno dimostrato il peso per l’amministrazione di dover articolare complesse motivazioni per spiegare le ragioni del rifiuto di alcune proposte dei cittadini, cosicché nel 2012 l’amministrazione ha preferito passare a un modello co-decisionale.

20 *A contrariis*, da percorsi co-decisionali come il Bilancio Partecipativo di Lisbona o Cascais (o da percorsi passati nel tempo da consultivi a co-decisionali, come Amadora) si riscontra il maggiore coinvolgimento di tecnici nel dare suggerimenti efficaci ai cittadini per migliorare la qualità e la fattibilità delle loro proposte. In questo agisce anche il fatto che i percorsi consultivi di solito hanno spazi ridotti per il dettaglio delle proposte e queste (una volta presentate da parte del cittadino) raramente seguono un percorso di approfondimento collettivo.

profuso (di tempo, saperi, energie e passioni), mostrandosi poi capaci di mantenere le promesse. Come ben sottolineato da Tillmann,²¹ affinché i processi partecipativi massimizzino il loro grado di efficacia, essi dovrebbero possibilmente: (1) avvenire all'inizio di un percorso decisionale, quando c'è ancora spazio per influenzare le decisioni; (2) essere processi costruttivi e orientati a proporre soluzioni (non spazi per favorire proteste e lamentele); (3) orientarsi a individuare e difendere il bene comune (o i beni comuni) e proporre un bilanciamento fra interessi dei diversi attori; (4) includere e accogliere il più possibile i partecipanti (valorizzando la presenza delle diversità, con eguale accesso e azioni affermative); (5) individuare responsabilità chiare lungo il processo e dare risposte in tempi brevi (*responsiveness*); (6) permettere la partecipazione continua durante l'intero processo. La figura sottostante riassume tali orientamenti.

Figura 6. Elementi per garantire processi effettivi ed efficaci di partecipazione (interpretazione grafica degli autori basata su Tillmann, 2012)



21 Christina Tillmann, Project Manager del Programm Zukunft der Beschäftigung della Fondazione Bertelsmann, nel seminario "Participatory Budgeting and Planning", 30 novembre 2012, Geraldton (Australia).

Questo schema serve a riflettere sulla necessità di leggere i percorsi partecipativi effettivi come “multifunzionali”, ossia come diretti a incidere – al contempo – su differenti ambiti della cultura politica, amministrativa e civica del territorio su cui si realizzano. In tale ottica, cercare di forgiare un percorso partecipativo “su invito” che possa essere percepito dai potenziali partecipanti come “effettivo” non serve solo al fine di assumere decisioni in comune, democratizzando gli spazi di decisione, ridistribuendo il potere e ricostruendo la fiducia tra amministrazione e cittadini, ma serve anche a perfezionare le politiche pubbliche, adattandole meglio alle necessità degli abitanti. Serve a valorizzare saperi d’uso e saperi esperti esistenti sul territorio per la concezione di nuove alternative progettuali o di nuovi partenariati sociali ed economici. Può servire, infine, a far crescere e maturare gli attori e a evitare di concepire la cittadinanza attiva solo come “dono del proprio tempo” (in termini di fratellanza o carità, come potrebbe tendere a fare una parte del volontariato sociale), nella misura in cui aiuta a comprenderne il ruolo politico per l’innovazione della gestione e dello sviluppo del territorio e il rafforzamento della sua sostenibilità sociale. La possibilità di raggiungere esiti molteplici è naturalmente funzione dei modi con cui ogni processo partecipativo è costruito e della volontà politica che lo sostiene.

In un certo senso, però, dalle indicazioni fornite finora, si deduce che l’efficacia del coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle politiche pubbliche tende a essere in gran parte proporzionale alla capacità delle istituzioni di rinunciare ad una porzione della loro discrezionalità decisoria, aumentando così la fiducia della propria controparte nella loro buona fede. *L’imperativo deliberativo* proposto da Blondiaux e Sintomer (2002) non ha necessariamente una componente co-decisoria e neppure un valore prescrittivo/normativo. Esso descrive un cambiamento di paradigma in corso (ritenuto indispensabile dagli autori) per integrare e contrastare “dall’interno” delle istituzioni rappresentative il rischio di una loro deriva. Esso sottolinea che nell’attuale congiuntura – in cui a scenari sempre più mutevoli corrisponde una “iperreattività” dei cittadini e una

mutevolezza crescente e istantanea delle opinioni – gli spazi di dialogo sociale diventano un luogo necessario per rendere più solide anche l'informazione e la comprensione delle trasformazioni della società, del territorio, dei quadri normativi e politici. Per massimizzare questo valore aggiunto, è utile comprendere come il successo di un processo partecipativo (che è la declinazione più matura delle pratiche più generiche di semplice dialogo sociale) risiede in buona misura nella volontà politica delle istituzioni di aprire *spazi reali di partecipazione* dove assumere collettivamente decisioni sulle priorità per il territorio, e non meri *spazi dimostrativi o di simulazione*. Ovviamente, oltre alla volontà politica che sottosta al modello di percorso dialogico scelto, nel risultato finale di un percorso partecipativo (Avritzer e Navarro, 2003; Allegretti G., 2003) pesano altri fattori centrali, come la capacità organizzativa e la maturità dei tessuti sociali dello specifico territorio interessato, l'autonomia finanziaria dell'ente pubblico che promuove il percorso e – soprattutto – il *design* dell'architettura partecipativa che dovrebbe garantire l'accesso a tutti e la maggiore diversità di partecipanti, ma anche promuovere specifici valori di solidarietà e giustizia sociale e può farlo attraverso specifici strumenti. È possibile – in tale quadro – che l'apprendimento degli attori in un percorso partecipativo tenda a essere proporzionale alla quantità di risorse e responsabilità che sono “devolute” ai cittadini.

Merita, infine, ricordare che un processo partecipativo implica sempre un costo organizzativo, che è di solito proporzionale al suo grado di sofisticazione e complessità e alla sua ambizione a costruire pre-condizioni informative in grado di elevare la qualità del dibattito pubblico attraverso la predisposizione di materiali preparatori che raggiungano tutti i potenziali partecipanti e siano intelligibili per diversi gradi di preparazione culturale. Calcolare questi costi non è semplice, perché la maggioranza degli enti promotori tende a evitare di creare specifici “centri di costo” legati alla partecipazione: solitamente, il timore è che chiunque si opponga per principio alle sperimentazioni partecipative possa promuovere un calcolo costi/benefici banalizzante, atto semplicemente a rapportare i costi di

gestione con il numero di partecipanti, invece che cercare di misurare effetti e impatti più ampi sul senso civico, sulla fiducia tra attori e quindi sulla produttività sia dell'amministrazione che del sistema socioeconomico locale. Pertanto, la strada per dare centralità a un percorso partecipativo che richiede "investimenti" per funzionare al meglio passa – senza dubbio – per la riduzione graduale dei costi nel tempo attraverso la creazione di risorse interne all'amministrazione preparate a gestire e valutare i processi. Tuttavia – in fase di avvio – ciò può richiedere la necessità di collegarsi a finanziamenti esterni in grado di promuovere la "partenza" del percorso nell'ambito di un più ampio spettro di innovazioni metodologiche e tecnologiche per modernizzare la pubblica amministrazione.

In ogni caso, l'investimento iniziale per la costruzione e il graduale consolidamento e radicamento territoriale di processi partecipativi effettivi deve passare per l'attivazione di un "circolo virtuoso" di nuove relazioni tra attori istituzionali e corpi sociali che possa – nel tempo – massimizzare i risultati su una serie diversa di elementi critici della politica, della gestione amministrativa e della propria gestione sociale, senza accrescere indefinitamente i costi organizzativi.

In tale quadro, se i percorsi partecipativi risultano "marginali" in termini di localizzazione e di margini di potere all'interno della macchina pubblica, essi tenderanno ad aumentare il loro grado di "improduttività" e di "insignificanza", verso cui il cittadino tende oggi ad avere una "tolleranza bassissima" (Santos, 2010).

Creando "muri di contenimento" all'antipolitica

Nel leggere i "processi decisionali inclusivi"²² come integrativi e complementari rispetto alle procedure democratiche rappresentative è evidente che puntare a potenziare la loro qualità deliberativa significa contribuire ad aumentare la qualità democratica *tout court* espressa sul territorio. In gran parte, la possibilità di conferire sostenibilità e

22 Come Luigi Bobbio preferisce chiamare i percorsi di partecipazione (Bobbio, 2004).

durata a tali percorsi “integrativi” è funzione della loro capacità di porsi come percorsi evolutivi e incrementali, acquisendo così un carattere “resiliente”, ossia adatto a sopportare il cambiamento delle condizioni esterne (sociali, istituzionali e/o finanziarie) che segnano il contesto in cui si sviluppa.

Due sono le strade possibili che la letteratura oggi traccia per cercare di massimizzare questa “resilienza” (come evidenziato nella figura sottostante): (1) l’adozione di sistemi “ibridi” e (2) la creazione di “sistemi” di pratiche differenti ed interconnesse (Mansbridge, 1983; Avritzer, 2012; Parkinson e Mansbridge, 2012).

Figura 7: Resilienza dei sistemi decisionali inclusivi (elaborato da Avritzer, 2012; Bobbio, 2004; Mansbridge, 1983; Parkinson e Mansbridge, 2012).



In un ciclo recessivo e anti-politico come quello che interessa oggi l’Italia, può risultare strategico concepire la partecipazione come strumento centrale di processi di inclusione a tutto tondo: economica, politica, culturale e sociale. È imprescindibile, perciò, connettere un’equa redistribuzione delle risorse – economiche e politiche – al riconoscimento di attori sociali che tradizionalmente hanno avuto poco spazio nelle decisioni (Fraser, 1999). Raramente, infatti, i due

percorsi vanno oggi di pari passo, il che spesso mina l'efficacia dei percorsi di collaborazione con i cittadini nelle scelte politiche. Come dimostrato, ad esempio, dal progetto internazionale "Incluire" (2007), coordinato dal Comune di Venezia,²³ nessun processo partecipativo riesce a essere inclusivo, se non si pone tale obiettivo e non sviluppa mezzi coerenti per raggiungerlo (per esempio attraverso misure di azione affermativa, quote, predisposizione di mediatori culturali e linguistici, speciali percorsi di appoggio per il coinvolgimento dei bambini etc.).

Da quanto detto, è deducibile come non esista oggi un unico modello, o un insieme di regole rigide, utilizzabili per ampliare le forme di rappresentanza o per il rafforzamento dei canali deliberativi attraverso forme estese di partecipazione. Le esperienze realizzate in regimi democratici evidenziano l'esistenza di modalità molto differenziate, attraverso le quali individui, partiti e organizzazioni della società civile rendono possibile tentativi di innovazione e crescita democratica (ciò che Santos, 2003, chiama "demodiversità").²⁴

Fortunatamente, anche in Italia, nell'ultimo decennio sono andati moltiplicandosi strumenti e arene deliberative di buon livello qualitativo che – in controtendenza con la maggioranza delle esperienze – hanno cercato di aprire le porte del potere a una reale condivisione decisionale tra cittadini e amministrazioni, organizzando spazi plurali che accelerano e intensificano il confronto tra movimenti, cittadini e organizzazioni sociali e tra esse e le forze politiche e i rappresentanti istituzionali. Eventi come "Dire e fare" dell'Anci, o le Biennali della Democrazia (Torino) e dello Spazio Pubblico (Roma) sono stati veicoli di conoscenza, dibattito e disseminazione.

23 Programma Urb Al - II fase (2002-2006), titolo del progetto: "Il bilancio partecipativo come strumento di lotta contro l'esclusione sociale e territoriale". Autorità responsabile per l'erogazione del contributo: Commissione europea Europe Aid - Ufficio di Cooperazione.

24 Si tratta di esperienze come i Bilanci Partecipativi (oramai diffusi nei cinque continenti), l'esperienza costituzionale dei Consigli di Gestione delle Politiche Pubbliche del Brasile, l'Impeachment popolare dell'Equador, i Panchayats dell'India, i Laboratori dei Diritti Sociali della Spagna, e tante altre possibilità.

Questi ambiti testimoniano la presenza di percorsi partecipativi che escono dal campo del discorso per incidere direttamente sulle scelte di governo. Essi hanno la capacità di interpretare la “partecipazione” non solo come uno strumento per cambiare le politiche e il rapporto tra fornitori di servizi e utenti/clienti ma come uno spazio “maieutico” di pedagogia civica, pilastro di una trasformazione possibile della stessa cultura politica (Allegretti G., 2011a).

Va perciò evidenziato come, in tutti questi casi, la dimensione partecipativa della democrazia non è concepita come alternativa al sistema rappresentativo, ma come “sperimentazione democratica sostenibile” che la qualifica, la amplia e la rafforza, creando “muri di contenimento” a quella che è parsa essere negli ultimi anni la sua inarrestabile crisi. L’esempio più eclatante nel panorama italiano è la recente soppressione delle Circoscrizioni di decentramento comunale, che ha eliminato i Consigli di Quartiere nelle città italiane sotto i 250 mila abitanti. Questo intervento, giustificato dalla necessità di ridurre “i costi della politica”, da un lato fotografa la difficoltà delle istituzioni nel comprendere come questo processo di approfondimento e ricostruzione graduale della legittimità istituzionale e della qualità democratica debba avvenire attraverso un percorso transcalare (cioè, contemporaneamente, a livello locale e sul piano nazionale). Al contempo, rappresenta un’opportunità per superare un meccanismo di prossimità con i cittadini che ha teso (dal 1976) ad inestetizzarsi progressivamente in dinamiche poco attente a portare nelle istituzioni le preoccupazioni dei territori. Si tratta un’occasione in cui, non disperdendo la preziosa esperienza accumulata, è possibile immaginare nuove forme di decentramento amministrativo e spazi di costruzione di forme di sussidiarietà orizzontale in linea con l’art. 118 della nostra Costituzione.

3 - STATO DELLE ATTIVITÀ PARTECIPATIVE REALIZZATE DALLE STRUTTURE DEL COMUNE DI PADOVA CHE SI SONO OCCUPATE DI DECENTRAMENTO, ASSOCIAZIONISMO, URP E RETE CIVICA NEL PERIODO 2009-2012

Precedenti²⁵

Per comprendere al meglio il contesto nel quale viene messa in atto l'attività oggetto della presente indagine, è necessario risalire agli anni della precedente Giunta Zanonato, quella che ha amministrato la città di Padova nel periodo 2004-2009. In questa fase fu, infatti, istituito l'Assessorato alla Partecipazione, affidato all'Assessore Renzo

²⁵ La ricostruzione delle precedenti attività partecipative realizzate dal Comune di Padova negli anni 2000, oltre che dalle testimonianze raccolte nelle interviste, è stata realizzata grazie alle informazioni contenute nella ricerca condotta tra il 2005 e il 2007 da Simona Boselli, analista di politiche pubbliche, incaricata dall'amministrazione comunale con Deliberazione di Giunta n. 131 dell'08/03/05 e con Determinazione dirigenziale n. 26 del 24/05/05. Il suo lavoro è stato in seguito pubblicato nel volume "Pratiche di partecipazione al governo locale: l'esperienza di Padova", stampato dal Comune di Padova nel 2007. Nel primo capitolo si disegna la ricerca, muovendo dall'idea di definire cosa significhi "partecipazione" per il Comune di Padova. Nel secondo capitolo si illustrano le pratiche di partecipazione padovane, le pratiche di iniziativa locale, i precedenti progetti partecipati promossi dai settori comunali negli anni 90, si affronta il tema della trasparenza, della comunicazione e delle sollecitazioni provenienti dai movimenti di protesta. Nel terzo capitolo si cerca di realizzare una valutazione comparata degli strumenti di partecipazione: da quelli previsti da statuto alle esperienze di partecipazione degli anni 90, considerando la trasparenza e la comunicazione come pre-condizioni alla partecipazione. Nel quarto capitolo si parla di quali siano gli ostacoli che si frappongono a un governo locale attento alle domande di partecipazione della cittadinanza e si presentano informazioni legate alla domanda contemporanea di partecipazione. Nel quinto capitolo si parla delle opportunità di un'amministrazione locale partecipata. Nel sesto si illustrano linee-guida per l'amministrazione locale. Ringraziamo la dott.ssa Boselli per aver messo a disposizione il volume e per aver condiviso alcune valutazioni contestuali relative alle attività di ricerca in corso.

Scortegagna – docente universitario, eletto come indipendente nel partito dei Verdi. La creazione di questa delega politica, secondo la ricerca condotta da Simona Boselli nel 2007, puntava a dimostrare come il Comune di Padova riconoscesse “il principio di sussidiarietà come metodo informatore della propria azione di governo” (Boselli, 2007: 18) e, quindi, fosse intenzionato a condividere il suo potere decisionale e gestionale con la società civile. Per questa ragione, “in alcuni settori, quali urbanistica, scuola, servizi sociali, sanità, attività produttive” sono state promosse “iniziative atte a coinvolgere nelle decisioni i portatori di interesse (*stakeholders*) settoriali, a garanzia di raggiungere decisioni maggiormente informate e condivise” (idem: 18-19). Tra le diverse forme di dialogo sociale promosse – alcune in continuità con precedenti attività cittadine, altre concepite *ex-novo* – vanno menzionate il Laboratorio Guizza,²⁶ il Contratto di Quartiere Portello, i gruppi tecnici di Agenda 21, il Piano di Assetto Territoriale (PAT),²⁷ la riqualificazione del Quartiere 3 (Mortise), i Bilanci Sociali dei Quartieri,²⁸ il referendum consultivo Arcella-Torri di Gregotti,²⁹ la revisione del Regolamento del Registro comunale delle associazioni e la partecipazione al Programma Città Sane.

Come osserva Boselli, anche se la delega istituita era “alla Partecipazione”, i forum e le consulte (cioè, come abbiamo visto, spazi di dialogo sociale meramente consultivi) sono stati – durante il mandato – gli strumenti “su invito” più utilizzati.³⁰ Tra questi organismi, meritano di

26 Per discutere la viabilità urbana della zona omonima interessata dall'introduzione di un sistema tranviario.

27 Il PAT è stato discusso sia a livello comunale sia metropolitano e intercomunale. Da alcune di queste esperienze sono nati percorsi di riqualificazione urbana nei quartieri aperti ai contributi dei cittadini.

28 Attività di raccolta di informazioni tramite assemblee, riunioni, Focus Group finalizzati a una diagnosi sociale del quartiere e alla definizione di obiettivi per l'anno successivo. Contestualmente sono state realizzate specifiche attività formative.

29 Finalizzato a decidere sul rifacimento, progettato dall'arch. Gregotti e caldeggiato dal Comune, di una zona centrale del quartiere Arcella che prevedeva la costruzione di due torri residenziali-commerciali di notevoli dimensioni.

30 A confermarlo, alcune interviste realizzate dagli autori hanno ribadito che

essere menzionati la Consulta per le politiche della mobilità, la Commissione consultiva dello sport, la Commissione pari opportunità, la Consulta delle politiche per la famiglia, il Coordinamento dei senza fissa dimora, la Consulta per le politiche abitative, il Coordinamento scuole superiori, il Comitato tecnico scientifico “Città sane”, la Commissione permanente Agenda 21, la Consulta per la rappresentanza dei cittadini stranieri.

La valutazione commissionata nel 2007 concludeva – per il versante consultivo – che, pur così largamente preferiti dall’amministrazione, questi spazi si rivelarono ben presto “non noti alla cittadinanza, nemmeno agli attivisti” e che la “diversa gestione di questi strumenti” li rendeva assai difforni, forse indebolendone l’efficacia (Boselli, 2007: 34-35).

Sul versante della partecipazione irruenta, le forme di autorganizzazione sociale, che interloquivano con i processi di dialogo promossi dall’amministrazione comunale, risultavano estremamente variegata. È stato il caso dei numerosi Comitati cittadini, “veri e propri laboratori di politica”, centri di elaborazione, organizzazione, e promozione della dignità dell’“interesse individuale, dove si impara a metterlo in relazione con l’interesse pubblico” (idem: 35). Secondo Boselli, si trattava di agglomerazioni con ambizioni molto diverse, che potevano andare dalle meno “oppositive” alle “più collaborative” e la cui efficacia massima di azione pareva “potenziata” specialmente quando “l’azione di uno viene messa in rete con quella di altri gruppi” (ibidem: 36). In questo variegato contesto di attività sia di origine istituzionale che legate all’automobilizzazione sociale permaneva un “senso di inadeguatezza, di incompetenza e di smarrimento” (idem: 48), che segnava amministratori e consiglieri di quartiere nel momento in cui l’amministrazione Zanonato chiedeva loro di realizzare pratiche partecipate. Infatti, a fronte di questa richiesta, non esistevano in quel momento “prassi consolidate o veri e propri procedimenti utili ad

nella maggior parte dei casi si è trattato di istituire gruppi di lavoro misti, costruiti tradizionalmente soprattutto da “persone qualificate”, in rappresentanza delle “competenze o interessi in gioco nel territorio, e non da cittadini singoli” (Intervista 15).

attivare processi partecipati rispondenti alle nuove domande sociali” (idem: 48), né percorsi di condivisione e formazione metodologica del personale politico e amministrativo che avrebbe dovuto interagire con i cittadini al loro interno. Per tale ragione, non senza sorpresa, chi interrogava gli addetti ai lavori viveva la sensazione che l’amministrazione “non sapesse come fare” (idem: 48), al punto che la voce dei cittadini sembrava fosse “vista come qualcosa da cui difendersi, non come risorsa” (idem: 58).³¹ L’impressione ricavata durante le valutazioni esterne riferite a quel periodo è che la scarsa propensione partecipativa non fosse patrimonio esclusivo dell’amministrazione, ma coinvolgesse anche i cittadini, che – in tale vuoto di riferimenti metodologici e procedurali – parevano essere poco interessati a partecipare (idem: 55). In tal senso, la “presunta inadeguatezza delle risposte dell’amministrazione” poteva leggersi, al contempo, sia come “un prodotto di un contesto sociale e culturale più ampio” (idem: 56), e uniformemente deficitario in termini di esperienza partecipativa, sia come una concausa del progressivo disinteresse manifestato dalla società per i confusi percorsi dialogici proposti.

Inoltre, in questo quadro di precedenti non certo rassicuranti, nel corso dell’anno 2006 la limitazione delle risorse economiche assegnate all’assessorato contribuì a ridurre ulteriormente le già limitate possibilità di costruzione di percorsi partecipativi solidi e attrattivi. La congiuntura fu resa, inoltre, più complicata dall’irrompere sulla scena pubblica di diverse controversie urbanistiche e conflitti politico-sociali notevolmente tesi come i casi di via Anelli,³² lo scontro sulla viabilità interna al quartiere della Guizza e il referendum sulle Torri Gregotti, solo per citarne alcuni.

31 In particolare, ricorda Boselli, sono emerse domande come: in quale fase del processo decisionale introdurre attività partecipative? Come costruire il percorso partecipativo? Chi sono i soggetti da coinvolgere e come farlo? Che cosa bisogna decidere? Bisogna esternalizzare il processo? (Boselli, 2007: 49).

32 Una zona di Padova all’epoca particolarmente degradata. Sulla scorta della mobilitazione cittadina, il Comune di Padova è intervenuto con una grande operazione di bonifica dell’intera area.

Il Comune cercò di fornire delle risposte alle tensioni crescenti, realizzando una serie di laboratori partecipati e di dibattiti cittadini aperti; tuttavia, i dissidi interni all'amministrazione comunale parevano aggravare la situazione. Come riportato da un intervistato nell'ambito della presente indagine, "una delle motivazioni è che (l'Assessore) non aveva avuto risorse per declinare la partecipazione, (...) un assessorato vuoto (...) in risorse umane e finanziarie",³³ che pertanto non permetteva di costruire precondizioni informative e spazi dialogici adeguati ad affrontare temi così carichi di tensioni.

Oltre ai problemi di bilancio, i modi di affrontare la gestione dei conflitti e le soluzioni messe in campo dall'amministrazione tendevano paradossalmente a moltiplicare le proteste sociali. Così "è montata una contestazione molto forte. (...) Dopo due anni, più che di dibattito, di scontro (...), il Comune si è convinto a dare (...) delle risorse a un progetto partecipato coinvolgendo l'Istituto Universitario di Architettura e Urbanistica di Venezia".³⁴ Il referendum sulle Torri di Gregotti è un esempio dell'approccio politico deficitario di dialogo sociale. Infatti, pur essendo "stata un'esperienza (...) che ha avuto un successo a livello di laboratori", non ebbe seguito in termini di "accoglimento delle richieste" portate avanti dalla maggioranza dei cittadini coinvolti.³⁵ In seguito, con l'uscita dei Verdi dalla maggioranza e la bocciatura del progetto nel referendum sulle Torri Gregotti, gli eventi precipitarono e portarono a ulteriori divisioni nella maggioranza, suggellate dalle dimissioni dell'Assessore alla Partecipazione, che si sentiva "attaccato dalla destra e anche dai suoi che l'avevano nel frattempo sfiduciato".³⁶

33 Intervista 1

34 Intervista 2: ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alle attività realizzate nel quartiere Guizza.

35 Intervista 1

36 Intervista 11. Va ricordato che l'Assessore Scortegagna non ha mai legato le sue dimissioni alla congiuntura politica ma alla priorità data a "incarichi professionali, che comportano meno tempo disponibile" (intervista rilasciata al Mattino di Padova il 14 aprile 2007, p. 17. Nell'occasione, Scortegagna aggiungeva però che: "da assessore, mi sono dovuto preoccupare anche di questioni pratico-

La pesante eredità lasciata da questo periodo di tensioni e di sperimentazioni metodologiche di percorsi consultivi e laboratoriali non coronate da esiti e risposte politiche conseguenti, ha avuto come portato naturale – nel periodo successivo – una frammentazione non solo delle deleghe strettamente legate al tema della partecipazione, ma anche di altre che vi avevano a che fare in forma più indiretta, come quella al Decentramento, alle Politiche di pace, alla gestione dell’Ufficio relazioni con il pubblico (URP) e della Rete Civica, al progetto “Città sane” e ai Progetti comunitari. La delega alla Partecipazione, intesa come spazio olistico di promozione del dialogo sociale, verrà così, di fatto, archiviata, mentre gli altri compiti di cui sopra saranno smistati a singoli Assessori (Bicciato, Rossi, Sironi) e – in alcuni casi – attribuite allo stesso Sindaco Zanonato.

Il nuovo Assessorato alla Partecipazione (Giunta Zanonato 2009-2014)

La complessa situazione politico-amministrativa legata al tema della Partecipazione passa in secondo piano durante la campagna elettorale del 2009, dominata dal binomio discorsivo “sicurezza-immigrazione” (posto all’attenzione in conseguenza dei fatti di via Anelli) e dal tema della mobilità cittadina (legato a opere viarie strutturanti, come la tramvia). Tale rilievo secondario tende a rispecchiare la situazione di “scorporo” delle deleghe collegate al dialogo sociale che si era prodotta nel 2006-2007. Infatti, nel Programma Amministrativo del Candidato Sindaco Flavio Zanonato – intitolato “Padova è ripartita”³⁷ – l’idea di “partecipare” è declinata su più versanti tra loro quasi isolati e circoscritti: quello del verde pubblico (p. 9), della promozione dell’uguaglianza di genere (p. 12), dell’attenzione alle nuove generazioni (p. 13) e dell’accoglienza ai migranti (p. 17-18). L’unico

organizzative e non solo di semplice indirizzo. Servirebbe una maggiore robustezza strutturale del Comune, a cominciare dal personale”).

37 Disponibile su Padovanet all’indirizzo: http://www.padovanet.it/allegati/C_1_Allegati_8555_Allegato.pdf, accesso realizzato il 14/9/2013.

tema politico meritevole di una specifica “titolarità partecipativa” è legato al Decentramento (p. 20-21: “Quartieri e Partecipazione”), anche se nel testo non si fa menzione di forme vere e proprie di democrazia diretta.³⁸

All’indomani della sua (per taluni) inaspettata vittoria, Zanonato recupera l’Assessorato alla Partecipazione affidandolo all’Assessore Silvia Clai (esponente del partito Italia dei Valori). Il ricompattamento delle precedenti deleghe però è solo parziale, poiché la delega alla partecipazione è accorpata a quella dedicata alla gestione dell’URP, della Rete Civica e dell’Ufficio Associazioni (che gestisce il Registro comunale delle associazioni), al Decentramento (cioè, alla partecipazione *dei e nei* quartieri) e (dal maggio 2010) ai Servizi demografici e cimiteriali. Altre deleghe legate al tema della partecipazione dei cittadini nella costruzione delle politiche pubbliche (o che vi erano legate nel precedente mandato) sono invece state mantenute dal Sindaco stesso (come le Politiche comunitarie e il progetto “Città Sane”, quest’ultimo affidato in seguito al Vice-presidente del Consiglio Comunale, Paolo Cavazzana), affidate ad altri Assessorati (Agenda 21 all’Assessorato all’“Ambiente”) o a Consiglieri Comunali (come nel caso dell’Ufficio per la promozione della pace - diritti umani – solidarietà, affidato alla Consigliera Milvia Boselli).

Per illustrare qui di seguito le attività dell’Assessorato alla Partecipazione - Decentramento - URP - Rete civica e Servizi Demografici e Cimiteriali nel periodo 2009-2012, può essere utile suddividerle in due ambiti: inizialmente Rete Civica, Ufficio Relazioni con il Pubblico, Registro comunale delle associazioni e, in seguito, il Decentramento.

38 (Testo integrale) *QUARTIERI E PARTECIPAZIONE - La decisione di assegnare ai quartieri un milione di euro per ogni anno ha trasformato i Cdq da luoghi di discussione a luoghi di decisione e di soluzione concreta dei problemi. Ma i Consigli di quartiere sono stati protagonisti nell’arco di tutti questi cinque anni, discutendo il bilancio comunale, fornendo priorità, non risparmiando proposte e critiche, quando è stato necessario. Con noi avranno un ruolo centrale anche in futuro, perché sono il principale interfaccia tra l’amministrazione e i cittadini dei quartieri. Continueremo a valorizzare il loro ruolo e a trasferire competenze e responsabilità.* Disponibile su Padovanet all’indirizzo: http://www.padovanet.it/allegati/C_1_Allegati_8555_Allegato.pdf. Accesso realizzato il 15/9/2013.

Strutturati sulla base della legge 150 del 2000,³⁹ i servizi Rete Civica e Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) si articolano principalmente intorno alla comunicazione istituzionale, quella bilaterale con i cittadini e la pubblicazione di tutti i compensi che la Pubblica Amministrazione (PA) eroga.⁴⁰ L'obiettivo principale del Settore è di "essere aggiornati su tutto e rendere la comunicazione (web e diretta) accessibile a tutti".⁴¹ Si tratta – quindi – di produrre trasparenza e *accountability* dell'ente comunale, oltre a fornire rapidamente informazioni utili alla comprensione delle politiche pubbliche e dei problemi del territorio. Non a caso, il settore è responsabile anche della pubblicazione di un documento generale di rendicontazione *a posteriori* delle politiche pubbliche, il Bilancio Sociale del Comune, giunto alla seconda edizione nel 2012.⁴² Inoltre, lo Sportello Reclami e Suggerimenti è uno dei servizi maggiormente attivi, utilizzati e monitorati dell'URP.

In questo ambito, l'Assessore Clai ha introdotto alcune novità sul piano della trasparenza come la creazione dell'Anagrafe degli Eletti⁴³ e quella delle Società Partecipate del Comune,⁴⁴ un tema sovente lasciato in secondo piano in altri Comuni, pur essendo di grande importanza per la comprensione dei meccanismi di "scorporo" e "outsourcing", cui vanno sempre più soggette le amministrazioni

39 Legge 7 giugno 2000, n. 150: "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 13 giugno 2000.

40 Come previsto dall'articolo 18 del Decreto "Cresci Italia" (Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, pubblicato nel supplemento ordinario n. 194/L alla Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245).

41 Intervista 3

42 Ogni settore comunale produce e pubblica sulla Rete Civica le informazioni circa i progetti realizzati o in corso e l'impegno economico, personale e strumentale, complessivo.

43 Per ogni consigliere eletto è indicato il curriculum vitae, l'appartenenza politica, le mozioni che ha presentato, le presenze in Consiglio Comunale.

44 Dove sono indicate le quote di partecipazione comunale e i componenti del Consiglio di Amministrazione (CdA) nominati dal Comune e loro retribuzioni.

locali italiane. Inoltre, l'assessorato è intervenuto per rafforzare il funzionamento del Registro comunale delle associazioni di Padova,⁴⁵ un organismo anagrafico di rappresentanza e partecipazione del Terzo Settore, istituito negli anni '90 e rafforzato nel 2006.⁴⁶ Il Registro prevede l'iscrizione delle associazioni cittadine in sette aree tematiche sulla base dell'attività prevalente (culturale, combattentistica e d'arma, educazione e formazione, pace, diritti umani e cooperazione internazionale, sociale e sanitaria, sport e tempo libero, ambiente) e istituisce una serie di organismi collegati per la rappresentanza degli iscritti, tra cui l'assemblea di area tematica,⁴⁷ l'esecutivo,⁴⁸ il portavoce⁴⁹. Al momento in cui questo report è stato confezionato, risultano essere 1063 le associazioni padovane iscritte al registro.⁵⁰ Dal 2009, il nuovo assessorato ha avviato un dialogo, non sempre facile e non privo di contrasti, con gli esecutivi di area e i portavoce,

45 Il Registro è disponibile su www.padovanet.it/noprofit, dove è possibile consultarlo, ottenere informazioni sulle attività realizzate dalle associazioni iscritte, scaricare documenti e aggiornare autonomamente i dati sulle iniziative delle associazioni tramite accesso con login e password.

46 Il Regolamento è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 80 del 16 ottobre 2006.

47 Disciplinata dall'Art. 8 del Regolamento, l'assemblea di area tematica è il massimo organismo di partecipazione. È costituita dal rappresentante legale, o delegato, di ogni associazione iscritta nella relativa area.

48 (Art. 9) Ogni assemblea di area elegge al suo interno un organismo di coordinamento, denominato "esecutivo", che rimane in carica tre anni. Le elezioni avvengono in prima seduta a maggioranza delle associazioni iscritte all'area e in seconda seduta a maggioranza delle associazioni presenti. È presieduto dal portavoce.

49 (Art. 10) Il portavoce viene eletto da ogni assemblea di area tematica, dura in carica due anni ed è rieleggibile una sola volta. Le elezioni avvengono in prima convocazione a maggioranza delle associazioni iscritte all'area e in seconda convocazione a maggioranza delle associazioni presenti.

50 Di cui 27 dell'area ambiente, 433 per le attività culturali, 29 quelle combattentistiche e d'arma, 90 per educazione e formazione, 95 per pace, diritti umani e cooperazione internazionale, 217 per il settore sociale e sanitario e 172 per lo sport e il tempo libero. Le informazioni sono disponibili sul portale: www.padovanet.it/noprofit. Accesso realizzato il 18/10/2013.

alla ricerca di sinergie e della fattiva realizzazione di attività per i cittadini.⁵¹ In questo senso, oltre al rinnovamento dell'Assemblea di area tematica (costituita da rappresentanti delle associazioni) e degli Esecutivi delle associazioni (eletti con il compito di realizzare le proposte avanzate dall'assemblea di area), è stata rafforzata la possibilità per i portavoce di area tematica di partecipare formalmente alle Commissioni consiliari. Oggi, questi rappresentanti "vengono convocati (...) e ricevono in casella di posta l'ordine del giorno e i documenti relativi alla discussione della commissione consiliare", potendo così "intervenire nel processo decisionale prima della formazione definitiva della scelta", pur non avendo il diritto di voto ma solo la possibilità di interloquire con gli altri membri della commissione.⁵²

Queste innovazioni introdotte dall'assessorato hanno esteso il concetto di rappresentanza, consolidando l'inclusione diretta di membri dei corpi intermedi organizzati del tessuto sociale padovano nelle istituzioni, allo scopo di dinamizzare e rendere più bidirezionale

51 Questa affermazione cerca di recuperare la mancanza in questo report di trascrizioni di interviste realizzate con portavoce e/o esecutivi d'area delle associazioni padovane (anche se alcune interviste sono state condotte con membri dell'associazionismo cittadino). La ragione di ciò va ricondotta all'assenza di riscontri forniti da due di questi rappresentanti, contattati dai ricercatori secondo i protocolli adottati per questa ricerca. In questi casi, è prevista la realizzazione di un primo contatto (e-mail e telefonico) con la richiesta di concessione dell'intervista e un eventuale sollecito in caso di mancata risposta. Nel caso di mancato riscontro a seguito del primo contatto, si procede allo stesso modo con un nuovo interlocutore. Fallito il secondo tentativo, come avvenuto nel nostro caso, si desiste della fonte primaria e si procede alla raccolta di informazioni attraverso fonti alternative. In questa ricerca, si è avuto accesso, previa autorizzazione dei partecipanti, alla registrazione audio di un incontro tra l'Assessore Clai e un gruppo di portavoce ed esecutivi d'area realizzato il 7 febbraio 2013. Le informazioni raccolte, per ragioni di privacy, non sono state trascritte e riportate per intero ma sono state utilizzate più avanti nella parte descrittiva e per contribuire a strutturare l'analisi SWOT. Il medesimo protocollo è stato adottato nel caso di una mancata intervista con un funzionario di PA operativo a livello di quartiere.

52 Come descritto dall'Intervista 4. Va sottolineato anche che l'amministrazione comunale ha messo a disposizione dei portavoce e degli esecutivi un immobile dove svolgere attività di rappresentanza.

il rapporto con il Terzo Settore cittadino. Inoltre, l'assessorato ha introdotto nuove modalità di concessione di fondi di sostegno all'associazionismo, adottando la formula del Bando di Concorso per l'assegnazione della maggior parte delle risorse a bilancio. Ha, infine, promosso e appoggiato attività di formazione per i volontari del settore No Profit, grazie ad un solido rapporto di collaborazione stabilito con il Centro Servizio per il Volontariato della provincia di Padova (CSV). Tali interventi si sono sviluppati su due livelli: (a) da un lato, fornendo alle associazioni corsi di formazione sulla gestione amministrativa e partecipativa;⁵³ (b) dall'altro, stimolando il lavoro in rete, ovvero, aumentando le occasioni di confronto interno ai corpi intermedi organizzati della società padovana.

Strumento principale di quest'ultima strategia è stato il bando di Concorso "*ON AIR – partecip'azione in onda*". Secondo le informazioni raccolte, per la realizzazione di quest'ultima iniziativa sono state investite molte energie, ritenendola una delle leve prioritarie sulla quale convogliare le risorse (umane e materiali) dell'assessorato. In questo senso, la definizione dello spirito e degli obiettivi del bando "*ON AIR*", istituito per la prima volta nel 2010, è avvenuta "in modo condiviso con i rappresentanti delle associazioni".⁵⁴ Il concorso, infatti, stimola la "progettazione e realizzazione di attività di rete" ed è rivolto al settore no profit iscritto al Registro comunale.⁵⁵

Nell'edizione 2012 sono stati presentati 13 progetti (a nome di 76 associazioni) tra cui è stato selezionato vincitore il progetto "Allargo le Idee", della rete con capofila l'associazione Amici dei Popoli, dedicato a Largo Debussy ed alle aree vicine in zona San Carlo (Quartiere Arcella). I vincitori del concorso hanno ricevuto 12.000 euro da spendere, almeno per l'80% per la realizzazione del progetto

53 Il CSV ha promosso nel maggio 2013 a Jesolo il terzo raduno del volontariato padovano "quali progetti per rilanciare il ruolo del volontariato? le associazioni padovane coinvolte nella scrittura del bando di finanziamento 2013". La metodologia adottata per scrivere collettivamente il bando di finanziamento è stata l'Open Space Technology, coordinata da Andrea Mariotto.

54 Intervista 6

55 Intervista 1

presentato in risposta al bando. Il tema scelto per l'edizione 2013 è stato: "Riciclo e riutilizzo un Luogo della città".⁵⁶

Secondo quanto emerso dalle interviste realizzate nell'ambito di questa indagine, il bando rimette in moto due percorsi: "la partecipazione politica dell'associazione e l'attenzione alla città, cioè l'associazione rientra a far parte della città, mentre prima l'associazione arrivava lì chiedendo un campo da calcio e poi spariva".⁵⁷ In tal senso, pur considerando l'esiguità dei fondi a disposizione – sottolineata da molti intervistati – l'iniziativa del bando "On Air" è giudicata unanimemente come un apporto positivo, che – in qualche modo – "forza" il dialogo orizzontale tra organizzazioni sociali che spesso tendono a non conoscersi tra loro, a frequentare quasi solo altri gruppi con interessi simili o, più spesso, ad operare in modo totalmente autoreferenziale e su ambiti monotematici (*single issue*).

Per quanto concerne il settore del Decentramento, va subito rilevato che la delega relativa è stata attribuita all'Assessore Clai già all'indomani della Legge Finanziaria del 2008 che ipotizzava un graduale smantellamento delle Circoscrizioni, ma (all'epoca) lasciava a una città delle dimensioni di Padova un margine di autodeterminazione possibile. In tale quadro, al momento dell'insediamento nel 2009, l'Assessore Clai ha convocato "tutti i consiglieri e i presidenti di Quartiere in una prima riunione (...) di presentazione, di incontro, di definizione degli obiettivi. Tuttavia dopo pochi mesi, (...) l'attività con i Quartieri ha vissuto un contesto completamente mutato"⁵⁸ con l'intervenuta soppressione (definitiva e obbligatoria) degli organismi politici circoscrizionali (Consigli di Quartiere), imposta dal Governo nel 2009-2010.⁵⁹ Tale intervento ha reso necessario l'avvio di una rifles-

56 "Ogni rete associativa partecipante deve scegliere un Luogo, nella città di Padova, nel quale progettare e realizzare attività con e per la comunità. Il percorso di partecipazione deve essere focalizzato in uno spazio fisico di quartiere - Luogo, che deve essere rivisto e rivissuto. Per Luogo si intende anche più di uno spazio o area". Disponibile sul Portale Padovanet.it. Accesso realizzato il 09/09/2013.

57 Intervista 6

58 intervista 4

59 Con gli interventi di cui alla nota 14, i Consigli di Quartiere in carica sono por-

sione finalizzata alla messa a punto di progettualità alternative, ma ha anche prodotto il progressivo smantellamento dell'attività politico-istituzionale decentrata. A conferma di questo, dati dell'assessorato che si riferiscono alle attività delle Circoscrizioni tra il 2009 e il 2012 indicano che le convocazioni di Consigli di Quartiere e degli Esecutivi circoscrizionali nel periodo sono diminuite del 20% (da 124 a 99), le delibere del 10% (da 662 a 596) e le attività per iniziative proprie del 20% (da 888 a 703).

Ne deriva che l'attività prevalente, volta a sostenere "la sussidiarietà delle associazioni che operano all'interno del quartiere",⁶⁰ attraverso il dialogo con i Consigli di Quartiere e grazie alla concessione in uso (prima gratuito, poi a pagamento)⁶¹ delle sale comunali, ha subito un forte ridimensionamento. Infatti, la consistente riduzione del sostegno economico ha messo a dura prova la capacità delle associazioni di continuare a realizzare le proprie attività. Ciò è confermato dai dati forniti dal Settore Decentramento riguardo il totale dei contributi deliberati annualmente dal Consiglio Comunale a favore delle Circoscrizioni: in sette anni si è passati da circa 587 mila euro (del 2006) a poco più di 350 mila (del 2013, pari a una riduzione del 40%). Come immediata conseguenza, si è registrata la proporzionale riduzione delle attività associative realizzate nel corso dell'anno con il patrocinio dei Consigli di Quartiere, che sono diminuite da 211 a 125 nel medesimo periodo. Tuttavia, tra il 2009 e il 2012 le associazioni che hanno potuto utilizzare annualmente fondi comunali sono diminuite

tati ad esaurimento, mentre sono stati eliminati con effetto immediato i gettoni di presenza per i Consiglieri e abolite anche le indennità per i Presidenti.

60 intervista 2

61 Con la delibera di Giunta n. 862 dell'11 novembre 2003, "Concessione sale comunali. Approvazione e criteri di calcolo dei canoni di concessione e modalità d'uso", sono stati stabiliti dei costi per l'uso, fino ad allora gratuito, delle sale comunali. Tuttavia, gli spazi sono ancora concessi gratuitamente a numerosi soggetti, come gli enti locali ed enti pubblici in genere, a condizione di reciprocità, i soggetti pubblici o privati e le associazioni iscritte al Registro comunale delle associazioni, quando l'iniziativa sia organizzata in collaborazione con il Comune di Padova, su richiesta dell'assessore di riferimento, di gruppi consiliari, sindacati e scrittori padovani.

“solo” dell’11% (da 502 a 445): il dato non riproduce la pesantezza del taglio complessivo delle risorse, ma indica come la scelta fatta dalle Circoscrizioni sia stata quella di cercare di garantire il mantenimento dei contributi al maggior numero possibile di soggetti, pur dovendone ridurre notevolmente l’entità.

Lo spunto offerto da questi dati ci permette di segnalare la condizione di crisi nella quale versano oggi molte associazioni padovane, alle prese con difficoltà economiche e uno svuotamento delle presenze di volontari, spesso resi disinteressati sia dal ridursi del tempo libero degli individui sia dalla difficoltà dell’associazione di avere fondi a disposizione per proporre progetti o attività coinvolgenti. Secondo alcuni intervistati, è necessario – comunque – ribadire che vi è un concorso di colpa – in relazione a questo svuotamento dell’impegno – da parte delle stesse associazioni. Questo sarebbe dovuto al fatto che esse paiono aver “dimenticato il loro ruolo di attenzione alla cittadinanza”, ovvero si limitano a realizzare qualche iniziativa singola, intervenire in qualche situazione di criticità e “portare a casa un risultato, ma non modificare la realtà perché questa cosa non debba avvenire più”.⁶²

Nel febbraio 2013, si è realizzato un incontro tra l’Assessore Clai e gli esecutivi e portavoce d’area dell’associazionismo iscritto nel Registro comunale delle associazioni, finalizzato a discutere lo stato di salute dei tessuti sociali organizzati di Padova.⁶³ Nell’occasione, sono emerse numerose criticità legate per lo più alla scarsa partecipazione delle persone, anche in presenza di un numero consistente di iscritti. Secondo i partecipanti, anche il ricorso a iniziative realizzate in collaborazione tra varie associazioni non riusciva a risolvere una questione che ha alle spalle una complessa situazione sociale e finanziaria dell’intero paese. Non si tratta, infatti, di difficoltà limitate al contesto padovano (come evidente già in Caltabiano, 2006), ma di certo a Padova tra i fattori indicatori di questa condizione critica risultano determinanti

62 Intervista 6

63 L’assessorato ha messo a disposizione la registrazione audio dell’incontro. Vedi nota 51.

il mancato rinnovamento anagrafico degli iscritti e il sempre più ristretto numero di aderenti ad ogni associazione. Inoltre, la scarsa capacità di molte associazioni di rinnovarsi su settori precisi è una condizione ritenuta fondamentale per la sopravvivenza. Un successivo elemento di riflessione riguarda la possibilità di introdurre un sistema “premiare” per l’attività dei volontari, come quello, ad esempio, previsto dall’Associazione dei Volontari del Sangue (AVIS). Nel caso di associazioni di tipo culturale, lo scollamento fra base e vertice potrebbe essere contrastato dalla continua attenzione alla distribuzione e alla diversificazione delle attività, senza perdere la propria identità, senza farsi prendere dall’“ansia del fare che spesso porta a uno smarrimento degli obiettivi sociali del gruppo”.⁶⁴

Anche in questo contesto difficile, la concessione dell’uso degli spazi comunali si mantiene come un presidio la cui importanza è concordemente riconosciuta dagli intervistati nell’ambito di questa indagine. Il Comune di Padova oggi “concede una cinquantina di sale e di immobili destinati esclusivamente alle attività delle associazioni, (...) dal centro sociale degli anziani (...) alle attività per i giovani (il centro sportivo, oppure le sale musica), passando per le ludoteche di quartiere non istituzionalizzate”, ovvero auto-gestite da gruppi di genitori con figli in età non protette dagli asili nido comunali.⁶⁵

Va, infine, rilevato che l’assessorato, in collaborazione con l’Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione (UPAI – Gabinetto del Sindaco), ha condiviso con i quartieri il Progetto di “Mediazione di Comunità”. Si tratta di un intervento avviato con la riqualificazione di via Anelli che ha per obiettivo la risoluzione di piccoli conflitti socio-abitativi (spesso legati a difficoltà di dialogo interculturale). Con le modifiche introdotte, il Progetto non è più gestito centralmente, ma passa a condividere con ogni Consiglio di Quartiere la definizione del tipo di mediazione da realizzare, discutendola con le competenti Commissioni (Servizi Sociali, Sicurezza, ecc.).

In questo scenario, l’analisi che ci prestiamo a realizzare considera

64 Intervista 6

65 Intervista 2

elementi esterni e interni come variabili condizionanti l'oggetto di indagine. Per tali ragioni, vanno tenuti nella dovuta considerazione due elementi di fondo, fortemente condizionanti le attività dell'assessorato, che provengono da variabili indipendenti esterne: ci riferiamo, da un lato, alle vicende politiche relative al periodo 2004-2009, che hanno letteralmente annichilito i tentativi di fare del principio di sussidiarietà il metodo informatore dell'azione di governo municipale; dall'altro, al micidiale mix di drastica riduzione dei trasferimenti agli Enti Locali e smantellamento delle Circostrizioni che ha compromesso il piano economico e cancellato quello politico sui cui operavano importanti deleghe dell'assessorato. Tale premessa non deve essere considerata giustificativa di eventuali giudizi negativi o, al contrario, valorizzatrice di quelli positivi, ma la doverosa sottolineatura delle drammatiche condizioni ambientali in cui si è svolta la presente attività di ricerca.

Analisi SWOT⁶⁶

Le attività dell'assessorato, sia quelle svolte centralmente sia quelle realizzate nei Quartieri, sono state oggetto di riflessioni, riconoscimenti, critiche e suggerimenti espressi dai numerosi intervistati nell'ambito di questa indagine.⁶⁷ Lo stesso significato del termine "partecipazione" – in legame con tali attività – è stato oggetto di riflessioni maturate sia nelle interviste che nell'attività laboratoriale realizzata il 7 giugno 2013.

Va rilevato che spesso le riflessioni prodotte, seppur la richiesta degli intervistatori era di circoscriverle alle attività dell'Assessorato diretto da Silvia Clai tra il 2009 e il 2012, hanno continuato ad esprimere una più generale insoddisfazione per l'operato dell'amministrazione

66 Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – Punti di Forza, Punti di Debolezza, Opportunità, Minacce.

67 Ci riferiamo qui sia alle 18 interviste singole realizzate dagli autori (Allegato 1), sia alle riflessioni degli oltre 50 presenti all'Expert Meeting (Allegato 2). Tutte le testimonianze, espresse individualmente o in dinamiche di gruppo, sono state registrate con dispositivi audio e trascritte dagli autori.

comunale di Padova nel suo complesso, relativamente a ciò che concerne la promozione del dialogo sociale. Ciò può essere ricondotto a una sostanziale e crescente sfiducia nei confronti dell'attore istituzionale locale e delle strategie "non convergenti" di relazione con i corpi sociali messe in atto da differenti eletti.

Per illustrare e valutare in modo efficace le indicazioni più espressive emerse dal territorio, abbiamo deciso di utilizzare l'*Analisi SWOT*.⁶⁸ Lo strumento prevede che si selezionino le informazioni raccolte, raggruppandole in Punti di Forza, Punti di Debolezza, Opportunità e Minacce per poi metterle in relazione tra loro grazie a una *Matrice SWOT*, con l'obiettivo di produrre una valutazione basata su dati empirici.

Punti di Debolezza

Va rimarcato che, a proposito della valutazione degli strumenti di dialogo sociale promossi dall'assessorato, i *Punti di Debolezza*, cioè *gli aspetti interni all'organizzazione dannosi per il raggiungimento degli obiettivi*⁶⁹ sono quelli più citati dagli intervistati. Si tratta in molti casi della percezione di un "Deficit", ossia della riflessione di un'assenza, quella di percorsi partecipativi veri e propri che corrispondano alle attese di molti degli attori che oggi si sentono coinvolti solamente in attività "preliminari" a quello che immaginano essere un reale percorso partecipativo.

In primo luogo, non va dimenticato che sul piano delle debolezze il sistema vigente di elezione del Sindaco e la riduzione delle risorse a disposizione dei Comuni è certamente il punto di partenza per

68 Questa tecnica – la cui prima sperimentazione è comunemente attribuita allo scienziato Albert Humphrey dell'Università di Stanford – data fra gli anni '60 e '70.

69 La definizione e l'incrocio dei Punti di Forza, dei Punti di Debolezza, delle Opportunità e delle Minacce nell'analisi e nella matrice SWOT sono stabilite dalla stessa metodologia e sono riportate in corsivo nel testo. L'identificazione di queste caratteristiche rispetto ai dati empirici disponibili è invece a discrezione dei ricercatori.

qualsiasi riflessione poiché “la Legge dei Sindaci⁷⁰ non favorisce la partecipazione, perché la responsabilità è molto concentrata”.⁷¹ Nel caso padovano, il Sindaco Zanonato⁷² è da molti descritto come un Sindaco che ha un grandissimo carattere decisionista quando invece i processi partecipativi prevedono una cessione di sovranità rispetto alle questioni più sostanziose, anche dal punto di vista economico. E ciò contribuisce a spiegare le difficoltà riscontrate nella promozione di solidi percorsi partecipativi. Sul fronte delle risorse, “il Comune si è ritrovato negli ultimi tre anni perennemente tra i 10 e i 30 milioni di euro in meno l’anno”.⁷³ Ne consegue che la doppia dinamica di concentrazione del potere decisionale e di riduzione delle risorse è accettata da molti come giustificazione all’indebolimento di tutte quelle iniziative che sono considerate “secondarie, superflue, costose o macchinose”,⁷⁴ come può essere il caso di un percorso decisionale aperto.

A conferma di ciò che è ritenuto l’anello più debole nell’inerzia evolutiva dei percorsi di dialogo sociale coordinati a Padova dall’amministrazione comunale, evidenziamo che molte delle criticità indicate dagli intervistati sembrano convergere sulla debolezza dell’indirizzo politico padovano nel promuovere la partecipazione. Ad esempio, in un’intervista si dichiara che “il Settore (...) è trasversale e collabora con tutti gli altri settori dell’amministrazione ma (...) non promuove vere e proprie attività di ‘e-participation’ o ‘e-democracy’ poiché queste implicano un’interattività e una partecipazione che al momento è limitata perché non è mai stata declinata in modo

70 Legge 25 marzo 1993, n. 81 “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.72 del 27-3-1993 - Suppl. Ordinario n. 32.

71 Intervista 5

72 Va sottolineato che oggi il Sindaco andrebbe descritto come ex-Sindaco, dal momento che ha abbandonato l’incarico nell’aprile 2013 per occupare il ruolo di Ministro nel Governo. Tuttavia, la maggior parte delle interviste è stata realizzata nel periodo anteriore a questo cambiamento di ruolo.

73 Intervista 2

74 Idem

formale e non si capiva che cosa si aspettava l'amministrazione rispetto a questo tipo di attività".⁷⁵ D'altronde, anche nelle forme di collaborazione avviate dall'assessorato con il mondo associativo, si riscontrano limiti sostanziali nell'incisività degli interventi: "il Centro Servizio per il Volontariato della provincia di Padova, a cui partecipa anche il Comune di Padova e che fornisce una serie di servizi alle associazioni, mette in rete le associazioni, (...) ma quello che io ritengo è che tutto questo resta un qualche cosa che sta sopra la città, non entra nel merito del cambiamento".⁷⁶

Come premesso, le debolezze emerse dai dialoghi con gli intervistati, seppur riferite alle attività dell'Assessorato diretto da Silvia Clai, esprimono una più complessiva sfiducia verso l'azione politica dell'istituzione comunale. È il caso di chi afferma che "la politica non guarda al bene della comunità, guarda e si arrocca sulle posizioni politiche e non ti fa raggiungere il risultato (...) noi siamo un quartiere di centrodestra con un'amministrazione di centrosinistra, quindi non c'è stata la possibilità di instaurare un rapporto di collaborazione".⁷⁷ I risultati sono deludenti anche per chi ha vissuto l'impegno in prima persona ed ha ritenuto l'esperienza notevolmente al di sotto delle aspettative: "[Quando mi sono dimesso da Consigliere di Circoscrizione] il mio era un dissenso (...) su come maturavano le decisioni all'interno del Consiglio di Quartiere. Secondo me doveva essere uno dei posti dove in qualche modo potevi anche permetterti di fare esperimenti di partecipazione ma non era sentito così".⁷⁸

Per molti intervistati questo contesto, in qualche misura "contrario" alla partecipazione, ha avuto come portato naturale la mancanza di risorse umane e materiali, ma anche di deleghe politiche che risultassero in azioni concrete o, almeno, in competenze attribuite all'Assessorato alla Partecipazione. In alcune interviste si lamenta la scarsità di personale addetto a questo compito: "negli URP di

75 Intervista 3

76 Intervista 11

77 Interviste 9 e 10

78 Intervista 5

quartiere (...) vengono fatte delle riunioni periodiche, però hanno fatto fatica a decollare perché non c'è personale dedicato. [Bisogna] fare l'URP insieme con lo sportello anagrafico e insieme con... ma diventano troppe incombenze!";⁷⁹ "c'è obiettivamente una carenza da parte dell'organizzazione del Comune che non ha (...) uno staff partecipativo a disposizione della struttura. (...) Nel momento più alto di partecipazione realizzato da Scortegagna [il PAT] venne tutto commissionato ad esperti esterni al Comune. Quindi, di fatto, (...) chi fa partecipazione sono i Consiglieri di Quartiere che non sono certo degli esperti, sono dei politici, sono delle persone di buona volontà, perché lo fanno assolutamente in forma di volontariato".⁸⁰

Da tutto ciò consegue una sorta di invisibilità dell'azione politica dell'Assessorato alla Partecipazione che porta paradossalmente alcuni a considerarlo superfluo: "la non considerazione del discorso partecipazione rende assolutamente superfluo un assessore alla partecipazione perché la Rete Civica, il Centro Servizio per il Volontariato dovrebbero far parte di quello che è il normale funzionamento di un'amministrazione, non sono state delle innovazioni nate con l'Assessorato alla Partecipazione. (...) Un Assessorato alla Partecipazione si vede che esiste (...) quando ci sono delle scelte che diventano problemi e che quindi creano situazioni di tensione all'interno della città. Tu allora devi essere in grado di mettere in moto quei meccanismi che fanno sì che ci sia questo scambio di informazioni e di capacità decisionale intrecciata per arrivare alla decisione. Lì ha senso che ci sia uno strumento che si chiama Assessorato alla Partecipazione, non quando gestisci la normale amministrazione".⁸¹

In taluni casi, gli intervistati hanno evidenziato alcuni limiti dell'Assessore alla Partecipazione: "io penso che [l'Assessore] non abbia competenze sulle cose, nel senso che lei ha l'Anagrafe (...) ma che lei possa fare un ragionamento del tipo 'la festa dei nuovi nati' o 'la festa degli accolti del quartiere' non penso che possa farla. La

79 Intervista 3

80 Intervista 4

81 Intervista 11

silurano dopo tre secondi, perché è una cosa che spetta al Presidente del Quartiere, oppure spetta (...) a qualche altro Assessore, o al Sindaco (...). Quindi non ha queste competenze”;⁸² “io sono stata avvisata che mi era stata levata l’indennità [da Presidente di Circoscrizione] da una giornalista. Cioè io non ero neanche stata avvisata dal mio Assessore di riferimento”;⁸³ “l’Assessorato al Decentramento non ha fatto un lavoro capillare in previsione della sostituzione del Consiglio di Quartiere. Lo fa adesso? Mi sembra un po’ tardi”.⁸⁴

Riassumiamo i Punti di Debolezza principali: *l’accentramento amministrativo e la penuria di risorse umane e materiali; la scarsa volontà politica di riempire di contenuti le deleghe in carico all’assessorato attraverso un’azione collegiale; la mancanza di qualificazione della PA; il limitato impatto o addirittura l’invisibilità politico-sociale delle azioni realizzate, che coinvolgono solo l’associazionismo, mentre ai singoli cittadini è lasciato solo l’accesso all’informazione.*

Minacce

Dato il quadro delle debolezze, rileviamo la tendenza degli intervistati a proiettare gli stessi elementi di fragilità sul lungo termine, configurandoli come *Minacce*, cioè *condizioni esterne che possono frapporsi al raggiungimento degli obiettivi della partecipazione.*

È il caso degli “effetti perversi” della penuria di risorse e dell’indecisione politica, di cui si parla in questa intervista: “il problema è che i Comuni sono tutti alla fame e oggettivamente non riescono a fare politiche. Gestiscono ‘alla meno peggio’ alcune questioni, ma non hanno le risorse per fare politiche adeguate a quello che richiede il territorio. Questo corrisponde a un modello di gestione dello stato assolutamente centralistico, (...) un modello di gestione che ingessa le parti periferiche e mortifica in partenza la partecipazione. Perché tu

82 Intervista 6

83 La medesima affermazione è contenuta sia nelle interviste 9 e 10 che 13 e 14.

84 Interviste 9 e 10

puoi fare la partecipazione ma *se no te ghè schei...?*⁸⁵ Come si è detto, alla mancanza di risorse corrisponde l'assenza di una linea politica: "dal punto di vista della partecipazione vera e propria noi siamo sul "chi va là?" forse perché non c'è una vera e propria volontà politica".⁸⁶ Tutto ciò produce anche sacche di disorganizzazione o ambiti di totale disinteresse: "cosa facciamo noi come attività di bilancio sociale? [Chiede informazioni al funzionario di PA nell'altra stanza] (...) L'hanno fatto per due anni dopodiché non si è più fatto ... troppo laborioso, troppo dispersivo".⁸⁷

Sotto un altro punto di vista, quello della scarsa partecipazione dei cittadini, viene rilevato che la partecipazione deve necessariamente implicare la ricompensa dello sforzo (ovvero l'incidenza sulla scelte e pertanto la cessione di sovranità), pena la sua mortificazione: "una delle cose che ho letto è che o la partecipazione ha degli effetti o tu la mortifichi. (...) Se nella vita faccio riunioni in salette fredde d'inverno, mi domando 'val la pena o no?' Molto spesso non vedi gli effetti di quel sacrificio, (...) e non porti a casa niente (...). Io tante volte ho detto: quasi quasi faccio il volontario della Croce Rossa, almeno faccio una roba utile!".⁸⁸

Chi realizza attività partecipative sul territorio conosce bene questi rischi: "la prima critica che ti fanno è 'tanto è stato già deciso tutto'. La seconda critica è 'spendono soldi per niente'. C'è tanto un atteggiamento disfattista! È più un atteggiamento che una critica concreta. È un rischio che si corre quando la partecipazione viene fatta (...) con il solo obiettivo di far partecipare. Alla gente non basta, deve esserci anche il risultato perché altrimenti uno dice: la prossima volta vai tu!".⁸⁹ In ogni caso, la diffidenza nei confronti dell'innovazione organizzativa e della partecipazione dell'"altro" alla vita civica (cioè l'assenza di cultura partecipativa) è sempre presente. Indifferentemen-

85 Intervista 5

86 Intervista 3

87 Interviste 9 e 10

88 Intervista 5

89 Intervista 15

te, la paura dell'alterità si afferma sia sul piano politico sia su quello etnico. Su quello politico: "la grande preoccupazione è come gestire la contestazione (...). Se io vengo e discuto di un progetto urbanistico in un'assemblea pubblica, ci sono 'cento persone d'accordo' che non vengono, 'cinquanta persone d'accordo' che vengono e 'cinque persone non d'accordo' che vengono e gestiscono la serata in una fase di contrasto, di polemica (...) questo tipo di situazione come la governo?. [C'è] una grandissima diffidenza nei confronti dei progetti partecipativi che è figlia della (...) esperienza, (...) perché fino ad oggi in Comune non sono stati attuati dei progetti partecipativi pieni, cioè si fanno queste assemblee pubbliche e tutti arrivano impreparati, e spesso i contestatori prendono il sopravvento e come contestatori non hanno neanche la maturità né l'umiltà di una modalità di ascolto reciproco".⁹⁰ Su quello etnico: "abbiamo alcuni problemi in quartiere pesanti e prioritari relativi alla sicurezza: abbiamo un insediamento di nomadi (...) che non dovrebbe esserci perché (...) è zona agricola. Per legge la zona agricola non deve essere un posto dove si installano roulotte, bagni chimici. Gli hanno dato anche il numero civico (...) il bagno e anche per la raccolta differenziata (...) gli hanno riconosciuto praticamente uno status (...) che a un cittadino normale non verrebbe mai dato!".⁹¹

Riassumiamo le principali minacce percepite dagli attori: il perpetuarsi e aggravarsi dei problemi strutturali (mancanza di risorse e indecisione politica); non ricompensare chi partecipa; diffidenza nei confronti dell'innovazione organizzativa e della partecipazione dell'"altro" alla vita civica.

Punti di Forza

L'evidenziazione dei *Punti di Forza* dell'Assessorato alla Partecipazione mira a rilevare *le caratteristiche qualitative interne che permettono di raggiungere gli obiettivi proposti.*

90 Intervista 4

91 Interviste 9 e 10

In primo luogo, le informazioni raccolte sembrano premiare la scelta fatta in merito al lavoro in rete. In questo senso, vari attori riconoscono che solo lasciando più spazio decisionario ai tessuti sociali si permette alla politica di guadagnare consensi: soprattutto “in questo momento in cui c’è così tanta sfiducia nella classe politica, il fatto che i cittadini capiscano ed entrino nel processo decisionale può essere utile anche per riacquistare un po’ di fiducia”.⁹² Inoltre, si mette in rilievo come la costruzione di spazi di dialogo sociale che puntano sul lavoro in rete tra attori sociali diversi, seppur più dispendioso di quello settoriale, sembra essere quello che produce i migliori *risultati*: “lo capiscono anche loro [l’assessorato, le Associazioni] che lavorando in rete (...) si investe di più rispetto ad un lavoro singolo, no? (...) Così allarghi il bacino, necessariamente, perché incontri quelli che non conoscevi prima: ti metti a fare un lavoro che non è tuo, che però ti interessa”;⁹³ “parlando delle cento e cinquanta associazioni presenti sul territorio [il nostro lavoro] è anche quello di fare da regia fra quelle che sono un insieme di realtà (...) che utilizzano i nostri spazi; c’è quindi un discorso di scambio fra associazioni che usufruiscono di questi spazi che in cambio offrono delle iniziative che vengono gestite a livello di regia da parte del Quartiere”.⁹⁴

A conferma di quanto ciò sia valutato come positivo, le forme di cooperazione reticolare paiono massimizzare i punti di forza dell’assessorato quando il lavoro in rete punta a contraddistinguersi come elemento di identità cittadina: “sembra che con questo assessore si cambi un po’ registro, perché (...) prima le consultazioni erano in qualche modo fatte durante le elezioni politiche (perché così si facevano vedere). (...) L’idea invece di farle (...) a rete su delle cose che riguardano la città ha due benefici: uno, la rete e due, l’appartenenza. E quindi in qualche modo diventa una specie di percorso pre-politico nel senso che queste persone cominciano a interessarsi alla città”.⁹⁵

92 Intervista 15

93 Intervista 6

94 Interviste 13 e 14

95 Intervista 6

Sul piano degli strumenti tecnici disponibili, vari attori rilevano che alcune applicazioni informatiche in dotazione all'amministrazione e ai Quartieri permettono di rendere più efficace ogni intervento realizzato il che permette di evidenziare come spesso la disponibilità del cittadino ad intervenire ci sia, ma che questa necessita di condizioni pratiche perché si concretizzi. È il caso del Pronto Intervento Manutenzioni (PIM): "lo facciamo attraverso un'applicazione al computer. C'è un'applicazione particolare (...) che registra delle segnalazioni, le passa al Settore Manutenzioni che, in ordine cronologico, interviene. (...) In genere sono 'lavori pubblici' o anche 'il verde'. (...) Per noi, come Quartiere, la partecipazione è 'un tramite' delle volte, una parte di attività: raccogliamo, smistiamo e anche loro smistano e intervengono".⁹⁶ Dal punto di vista dell'innovazione tecnologica, quello che vale per il Quartiere è vero anche per l'amministrazione centrale: "in un secondo momento abbiamo capito che, invece, i servizi erano molto importanti. L'abbiamo capito in base al lavoro di monitoraggio che abbiamo fatto (...) la 'Web analytics'. Andiamo a indagare come le persone arrivano alle nostre pagine Web: se, per esempio, le condividono sui social network, quali sono gli argomenti di maggiore interesse, quali sono le pagine più viste, quanto tempo stanno sulle pagine, se loro le scambiano via e-mail".⁹⁷

Riassumiamo i Punti di Forza: *essi sembrano riguardare soprattutto il lavoro di messa in rete dell'associazionismo attraverso il coinvolgimento in alcuni progetti (come quelli promossi dal bando On-Air); la capacità potenziale di coinvolgimento che rivelano gli spazi dove si identifica una cessione di sovranità da parte dell'assessorato riguardo alle decisioni; il rafforzamento dell'identità cittadina e il crescente e competente utilizzo di nuove applicazioni informatiche a scopi informativi e di comunicazione bidirezionale.*

96 Intervista 12

97 Intervista 3

Opportunità

Riguardo all'evidenziazione di *Opportunità*, ovvero di *condizioni esterne che possono favorire il raggiungimento degli obiettivi*, esse tendono ad essere collegate soprattutto all'adozione di strumenti tecnologici, metodologie educative e politiche intersettoriali propri dell'agire partecipativo.

Ancora una volta in primo piano, l'innovazione tecnologica pare costituire un elemento facilitatore molto sentito dagli intervistati, e non solo dai più giovani: "rispetto alla partecipazione io e il mio gruppo di lavoro sappiamo benissimo che ci sono tantissime cose che si possono fare a livello di "e-democracy" e "e-participation". (...) Quest'interazione permette al cittadino di partecipare ai processi decisionali, di essere protagonista".⁹⁸ In secondo luogo, le dinamiche formative: "i percorsi di partecipazione dovrebbero essere soprattutto educativi perché diventino un metodo consolidato per qualunque decisione. (...) È il concetto della Conferenza dei Servizi, non c'è niente di stravagante. Faccio la Conferenza dei Servizi con tutti quelli che possono essere interessati e poi vado avanti. E sarebbe bello che fosse un metodo un po' per tutte le decisioni".⁹⁹ Inoltre, si tende a identificare la pratica partecipativa come una prassi che stimola l'intersettorialità delle politiche locali: "l'interlocutore ideale potrebbe essere l'Assessore alla Partecipazione, che si faccia un po' interprete delle proposte, delle istanze e delle segnalazioni del quartiere. (...) Non so che margine di manovra possa avere nel Comune, ma sarebbe interessante che questo assessorato approvasse un piano di riorganizzazione del Decentramento in funzione di questi tagli";¹⁰⁰ "fare della partecipazione uno stile dell'amministrazione dotandosi di strumenti. Perché non è che la partecipazione te la inventi, hai bisogno anche di strategie di tipo sociale, strategie di tipo comunicativo, strategie di tipo tecnico per rendere effettiva la partecipazione.

98 Intervista 3

99 Intervista 15

100 Intervista 15

Allora dico: un Assessorato alla Partecipazione dovrebbe essere quello che attraversa tutti i settori ed è in grado di fornire strumenti a tutti e di avere l'idea di cosa vuol fare. E poi i momenti particolari, i PAT per dirne una, la vendita della società multiservizi HERA con l'opposizione di parte della città e quest'operazione, il nuovo ospedale (...). Un Assessorato alla Partecipazione si qualifica perché, su questi che sono temi caldi della città, si impone dentro l'amministrazione e lo fa anche avvalendosi del coinvolgimento diretto dei cittadini";¹⁰¹ "la 'partecipazione' è proprio la premessa di un modello diverso di gestione del Paese. Certo, per carità, non vorrei essere eccessivamente idealista (...) ma penso al controllo democratico su tutta una serie di questioni".¹⁰²

Al di là degli idealismi, la sensazione di fondo che resta dal dialogo con molti degli attori sociali intervistati è che le opportunità elencate qui sopra possano essere concretizzabili soprattutto grazie alle esperienze e alle risorse presenti nel tessuto sociale e politico della città di Padova, come si afferma in alcune interviste: "il testo unico 267 del 2000 [¹⁰³] dice all'articolo 8: 'i Comuni anche su basi di quartieri e frazioni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale'. Allora, non ho più il Quartiere, ma mi rimane l'organismo di partecipazione popolare all'amministrazione. Penso che sia l'unico punto sul quale si potrà lavorare, cioè trasformare i Quartieri in organismi di partecipazione popolare. Come? (...) prendiamo al posto del Consigliere dei Quartieri i Consiglieri Comunali e il Sindaco li delega a seguire i Quartieri così come si trovano in questo momento. I Quartieri adesso hanno una struttura ben solida, con 60/70 persone che lavorano (...) come dipendenti. (...) Il coordinatore potrebbe essere l'Assessore al Decentramento (...) forse con più poteri, nel senso che

101 Intervista 11

102 Intervista 5

103 Il riferimento è al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162

le delibere le farà la Giunta su proposta di questi Consiglieri portate in Giunta dall'Assessore";¹⁰⁴ "noi come Quartiere avevamo attuato un sistema basato sullo scambio che a me piaceva molto: nel senso che firmavamo con le associazioni delle convenzioni per cui per esempio noi davamo l'uso gratuito della sala e loro in cambio ci davano dei servizi. (...) Noi siamo riusciti lo scorso anno a mettere su una festa delle associazioni che è durata dieci giorni e nell'ambito di questa festa delle associazioni, ogni associazione ha portato il proprio contributo con spettacoli teatrali, laboratori teatrali, tutto gratuitamente. Adesso la cosa è diversa nel senso che le sale vengono date a pagamento (...) però facciamo sempre in modo che anche queste sale e le attività che vanno a nascere in queste sale siano in qualche modo collegate al quartiere, non siano avulse dalla realtà del quartiere".¹⁰⁵

Riassumiamo le Opportunità identificate: *queste paiono puntare sull'adozione maggiormente convinta di strumenti tecnologici, metodologie educative e politiche intersettoriali propri dell'agire partecipativo, ad utilizzare risorse endogene alla città; si riscontra inoltre la proposta di ricostituire la presenza decentrata della rappresentanza politica attraverso una delega di secondo livello attribuita ai consiglieri comunali.*

Dopo aver concluso la parte descrittiva, è possibile passare a quella analitica, utilizzando la *Matrice SWOT* per riassumere le relazioni tra i principali punti di analisi emersi. Si tratta di un grafico composto da quattro quadranti che permette di incrociare le variabili interne, Punti di Forza (S) e Debolezza (W), con quelle esterne, Opportunità (O) e Minacce (T). Ne risultano quattro indicazioni strategiche: "S-O" per lo sviluppo di strategie che valorizzino i punti di forza, "W-O" per intervenire sulle debolezze interne approfittando delle opportunità esterne, "S-T" per utilizzare i punti di forza impedendo il proliferare delle minacce, "W-T" per adottare delle misure che evitino l'aggravarsi dei punti di debolezza.¹⁰⁶

104 Intervista 2.

105 Interviste 13 e 14.

106 Si veda la nota 69.

La matrice sottostante riassume le indicazioni che saranno fornite di seguito.

Figura 8. Indicazioni fornite dalla matrice analitica SWOT



Adottare misure che evitino l'aggravarsi dei punti di debolezza

Quali sono i rischi che comporta il perpetuarsi delle criticità fin qui rilevate nella presente indagine? Cosa potrebbero provocare, a lungo andare, l'accentramento amministrativo e la mancata valorizzazione delle risorse umane in dotazione all'amministrazione comunale? A cosa potrebbe portare l'assenza di condivisione tra rappresentanti politici e abitanti su scelte che gravano sulla collettività e che non potevano essere previste nei programmi definiti in campagna elettorale e quindi oggetto di delega espressa col voto? Come reagiranno gli elettori al prossimo appuntamento col voto di fronte alla percezione di un limitato impatto o addirittura dell'invisibilità politico-sociale delle azioni realizzate dalla politica comunale?

Il perpetuarsi e l'aggravarsi di alcuni di questi problemi strutturali, resi più pesanti da una progressiva riduzione di risorse, ma anche dall'indecisione politica, non sembra poter avere altro effetto che aumentare la diffidenza sociale e politica nei confronti dell'amministrazione comunale padovana. Sembrerebbe evidente, al di là del legittimo diritto dei rappresentanti ad esercitare il proprio mandato in piena autonomia, che l'amministrazione comunale non possa occuparsi solamente di ciò che aveva previsto nel programma di governo dato che – come dimostrato nel precedente mandato – prevedere completamente l'evolversi degli eventi o l'avvento di novità e fatti imprevisti risulta impossibile. Ciò che emerge dalla nostra indagine è che una parte non secondaria del corpo sociale degli elettori/cittadini è interessata a esercitare una funzione di controllo e vigilanza sull'operato della Giunta, volendo essere da questa informata sulle attività che realizza, ma anche essendo in grado di informarla sui risultati della funzione di verifica degli interventi.

In tale ottica, si riscontra negli attori intervistati una convergenza nel suggerire l'introduzione di alcune misure destinate a:

- (1) promuovere un sistema di comunicazione bidirezionale tra amministrazione e cittadini;
- (2) predisporre spazi virtuali e reali di confronto politico-sociale preventivo sulle grandi scelte o sulle emergenze cittadine;
- (3) formare un corpo amministrativo e sociale per gestire in modo propositivo le prime due misure.

In questo modo, secondo quanto rilevato dalle informazioni raccolte sul terreno, parrebbe più agevole ricostruire un legame di fiducia reciproco tra rappresentanti e rappresentati che abbia l'obiettivo di rompere il circolo vizioso tra *accentramento delle decisioni e diffidenza verso la politica*, creando le condizioni per invertire la tendenza e attivare un circolo virtuoso tra *decentramento delle decisioni e fiducia nella politica*.

Utilizzare i punti di forza impedendo il proliferare delle minacce

Da quanto raccolto durante l'ascolto degli attori realizzato nella prima fase della presente indagine, risulta chiaro come, per impedire il perpetuarsi e l'aggravarsi di problemi strutturali come (a) la mancanza di risorse, (b) l'indecisione politica, (c) il non ricompensare chi partecipa per mezzo della concessione di un ruolo attivo e decisivo nella costruzione di alcune scelte, (d) la diffidenza nei confronti dell'innovazione organizzativa (e) lo scetticismo verso la partecipazione dell'"altro" – e soprattutto del "diverso" – alla vita civica, sarebbe necessario ripartire dalla ricostruzione di un rapporto di mutua fiducia tra le persone. Ma come è possibile diffondere fiducia? Un numero significativo di attori intervistati sembra convergere nell'indicare che uno dei modi in cui la fiducia si può ricostruire e diffondere sarebbe puntare sul rafforzamento dell'identità cittadina, fare in modo che i cittadini e le cittadine si riconoscano uno nell'altra, ovvero, trovino rispecchiati negli altri i tratti costitutivi della propria identità padovana.

A questo punto sarebbe importante chiedersi: quali sono i tratti costitutivi dell'identità padovana? E anche: cosa caratterizza questa città sotto il profilo culturale, sociale, economico, istituzionale, storico, sportivo, politico, progettuale, artistico? Quali sono le esperienze condivise, inclusive e di successo che la città ha saputo realizzare, ad esempio, negli ultimi dieci anni? Quali sono, al contrario, quelle da non ripetere?

L'indicazione che viene dai dialoghi realizzati da questa indagine sarebbe quella di elaborare la risposta a queste domande in forma collettiva, rivolgendosi ai cittadini per chiedere quali siano questi valori ed esprimerli anche attraverso l'indicazione di personalità e di istituzioni cittadine che possano servire da riferimento ad altri per riconoscersi in una identità padovana.

In tal senso emerge una volontà plurale di svolgere una sorta di "processo costituente" in grado di:

- (1) identificare i motivi per i quali vale la pena vivere a Padova,

- dare senso alle proprie scelte, non dimenticare di riflettere sul proprio ruolo nelle dinamiche cittadine quotidiane;
- (2) creare legami forti perché i valori, il senso e la riflessione sulle scelte quotidiane sono pratiche che accomunano i cittadini e li fanno riconoscere sulla base delle proprie assomiglianze più che allontanarli pensando alle differenze;
 - (3) creare valore civico, cioè rafforzare l'identità cittadina, intensificare la valorizzazione del patrimonio identitario attraverso iniziative capaci di portarlo in primo piano, farlo conoscere, dividerlo con i già insediati e con i nuovi cittadini.

Le modalità di realizzazione degli interventi di valorizzazione del "genoma cittadino" (come definito da un attore intervistato) dovrebbero però avvenire facendo leva sui punti di forza identificati nella presente indagine: il lavoro in rete premiato da forme di ricompensa (la possibilità di far valere le proprie scelte davanti alla volontà delle istituzioni locali rappresentative), stimolato e veicolato dall'utilizzo di applicazioni informatiche e dalla creazione di spazi di incontro dove sia possibile "crescere insieme".

In secondo luogo, appare auspicabile sostenere, rafforzare e divulgare il ruolo svolto dai portavoce delle associazioni all'interno delle commissioni consiliari. In questo senso, si considera utile:

- (1) strutturare definitivamente il sistema di convocazione e supporto informativo fornito dal Comune ai portavoce presenti nelle Commissioni;
- (2) convocare una conferenza stampa semestrale in cui i portavoce relazionano sull'attività svolta e sulle prospettive di quella a venire, la cui presentazione venga trasmessa formalmente alla Presidenza del Consiglio comunale, affinché ne tenga conto nella stesura della Relazione Annuale.

Intervenire sulle debolezze interne approfittando delle opportunità esterne

Abbiamo visto che le debolezze interne all'amministrazione percepite dai cittadini che hanno fino ad oggi preso parte attiva ai progetti di dialogo sociale fin qui sperimentati sono molte. Esse sovente risultano dipendenti da dinamiche locali e, spesso, strutturali: l'accentramento amministrativo voluto dalla normativa vigente, le scelte politiche decisioniste, la scarsità di risorse (umane e materiali), l'assenza di fiducia tra persone che occupano incarichi politici e abitanti dei quartieri, la mancanza di opportunità di qualificazione offerta alla PA, il mancato affidamento di competenze e deleghe all'Assessorato alla Partecipazione affinché intervenga per infondere fiducia nelle istituzioni. Tutto ciò contribuisce a limitare l'impatto e la visibilità politico-sociale delle attività realizzate e dissemina – quasi in forma virale – l'idea che le debolezze (presenti sia nell'amministrazione sia nella società) siano più forti delle opportunità (ugualmente presenti in entrambi i casi). Provando a ribaltare questa idea, immaginando cioè un nuovo ruolo maieutico da affidare al personale di cui è dotata l'amministrazione comunale, sia a livello centrale sia di quartiere (la PA), è possibile credere che sia questo gruppo di persone quello più dotato di informazioni e idee utili al superamento delle debolezze che lo affliggono e affliggono l'organizzazione per la quale lavorano? Secondo quanto raccolto nell'indagine padovana, è credibile che da questo patrimonio spesso non ascoltato possano arrivare idee finalizzate alla (propria) innovazione organizzativa, alla razionalizzazione dei costi e alla riduzione degli sprechi che permetterebbero, al contempo, di liberare risorse, indicare soluzioni e valorizzare profili professionali. Ciò potrebbe avvenire attraverso un concorso di idee tra i funzionari, che, in seconda battuta, potrebbe essere esteso a tutta la città, rivolgendosi agli abitanti dei quartieri attraverso una selezione di proposte centrate sugli interventi prioritari da realizzare su scala locale, a parità di risorse disponibili. In questa ipotesi, le condizioni per la realizzazione di una tale iniziativa sarebbero:

- (1) la costruzione di un meccanismo “premiare”, cioè una ricompensa per i vincitori del concorso;
- (2) l’adozione di strumenti tecnologici atti a facilitare il processo, riducendo i costi d’impianto e consolidamento;
- (3) l’uso di metodologie educative che permettano la ricompensa dello sforzo intrapreso dai partecipanti.

Sviluppare strategie che valorizzino i punti di forza

Da questa iniziale valutazione delle informazioni raccolte, per invertire la tendenza alla sfiducia e all’apatia in un contesto partecipativo limitato e contrastato come quello padovano, sarebbe importante rafforzare i punti di forza (non molti, a dire il vero) riconosciuti dai cittadini intervistati all’amministrazione, approfittando delle opportunità che si presentano nell’attuale congiuntura. In questo senso, dal contatto con le persone realizzato nel corso dell’indagine emerge che il lavoro in rete realizzato con le associazioni in occasione della realizzazione del bando On Air rappresenta non solo un’esperienza interessante, sia sotto il profilo metodologico sia sul piano degli obiettivi, ma anche una significativa inversione di tendenza. Infatti, l’idea di incrociare le forme di cooperazione tra soggetti diversi finalizzandole alla riqualificazione urbana è una modalità operativa che convoglia vari obiettivi in un’unica azione: stimola la progettazione condivisa, favorisce l’identificazione sia dei beni comuni sia di quelli relazionali costruendo percorsi identitari nella città, diminuisce i costi di gestione dell’intervento, crea un sistema di auto-controllo tra partner associati, permette che le sinergie producano al contempo flessibilità e specializzazione. Per tali ragioni, si tratta di un’esperienza che può essere allargata ad altri interlocutori e ad altri settori, ed estesa sotto il profilo del valore economico che le è oggi attribuito. Essa potrebbe guidare verso un’espansione ad argomenti differenziati di stretta attualità cittadina, che potrebbero così essere affrontati e gestiti in modo condiviso.

Per fare un esempio, si potrebbe pensare a un tema che appare grave e di difficile risoluzione a livello locale, come è, indiscutibilmente, la disoccupazione giovanile. In questo ambito, è ipotizzabile replicare il “modello On Air” in una sorta di “conferenza dei servizi” partecipata, realizzata a livello di quartieri e poi successivamente di città, che metta in rete consumatori, categorie economiche, formatori, amministratori e mondo delle associazioni per proporre delle misure di animazione territoriale capaci di dare opportunità di lavoro ai giovani? È credibile che i residenti di un quartiere, motivati e ricompensati su base premiale e identitaria, si rendano disponibili a intervenire di fronte a un'emergenza sociale rispetto alla quale, solitamente, il Comune è considerato “non competente in materia”?

Pare evidente che, come detto a proposito dell'uso di opportunità endogene, alcune condizioni siano necessarie per immaginare che una tale attività possa essere realizzata: (1) in primo luogo, va affermata la sovranità implicita a questo percorso, stabilendo che le decisioni prese nella pianificazione e realizzazione degli interventi siano accolte come vincolanti dall'amministrazione (o che, se essa decidesse di non prenderle in carico, si obblighi a spiegarne dettagliatamente i perché e quali punti parziali potrebbe reintegrare in una proposta alternativa). Inoltre, (2) la limitazione dei costi appare oggi come un imperativo che l'uso di applicazioni informatiche renderebbe possibile, anche ai fini di una più comoda ed efficace realizzazione e dell'attento monitoraggio e valutazione del processo. In terzo luogo, (3) le metodologie adottate dovrebbero cercare di porsi delle finalità educative per permettere l'acquisizione di competenze relazionali a tutti i partecipanti, sia ai soggetti attuatori (categorie produttive di beni e servizi, istituzioni, consumatori, volontari), sia ai beneficiari (giovani disoccupati). Infine, (4) l'intervento dovrebbe puntare ad avere carattere intersettoriale, cioè coinvolgere il maggior numero di assessorati, istituzioni e gruppi sociali.

Immaginando che l'esempio di una *Conferenza dei servizi di quartiere per l'occupazione giovanile* possa essere un modello attuabile, essa dovrebbe necessariamente contare su una duplice ricompensa: (1)

ai cittadini permetterebbe di affrontare un problema urgente che, vissuto come impossibile da risolvere, provoca un senso di impotenza e molta rabbia sociale. Le soluzioni proposte localmente sarebbero perciò auto-definite e più vicine ai bisogni degli stessi cittadini. Al contempo, (2) l'amministrazione comunale potrebbe trovarsi non solo a guadagnare soluzioni a basso costo, ma a dar forma a un percorso di rafforzamento dell'identità di quartiere, e quindi cittadina, così mostrando che l'operosità e la creatività presenti sul territorio padovano possono essere messe a disposizione della collettività e fornire un esempio eventualmente replicabile, nello spazio o nel tempo.

Scheda di approfondimento

Alcuni output dell'evento-processo

"Animare, comunicare e decentrare senza Circostrizioni: un esercizio dinamico"

L'Expert Meeting tenutosi a Padova il 7 giugno 2013 ha permesso di raccogliere un consistente numero di punti di vista su alcune carenze registrate nella messa in opera di processi di coinvolgimento dei cittadini nelle attività del Comune di Padova, ma anche proposte per affrontarle – dotate di gradi diversi di elaborazione e maturazione.

La loro riproposizione qui di seguito – suddivisi in tre insiemi semanticamente affini – ha lo scopo di contribuire a ipotizzare modalità che favoriscano il superamento di alcuni dei limiti riscontrati nella promozione e nell'organizzazione del dialogo sociale.

(1) Il primo insieme ruota intorno alla proposta di investire di più sulla formazione della Pubblica Amministrazione (PA) alla partecipazione (includendo la presenza di psicologi, linguisti, esperti di mediazione dei conflitti). Il suo obiettivo primario è incentivare l'adozione di linguaggi convergenti tra attori diversi, riducendo il rischio di conflitti aggiuntivi generati da atteggiamenti carichi di pregiudizi reciproci.

Ai partecipanti è parso auspicabile, in quest'ottica: (a) creare momenti di formazione per la costruzione di "linguaggi comuni" che permettano un vero dialogo tra attori sociali e istituzionali diversi; (b) istituire percorsi in cui anche ai funzionari/collaboratori della PA sia aperto uno spazio di progettualità per fornire proposte innovative, che valorizzino idee ed esperienze; (c) non limitarsi a costruire e a divulgare solo dati, ma usare la narrazione di storie in cui le persone si riflettano; (d) superare la concezione paternalistica del Comune per coinvolgere attivamente e permanentemente tutti i saperi di chi vive il territorio, con occasioni di raccontarsi e riconoscersi meglio; (e) poter fare segnalazioni online all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP); (f) far dialogare maggiormente gli uffici per realizzare politiche integrate; (g) realizzare più formazione rivolta alla Pubblica Amministrazione sui temi della città e della cittadinanza; (h) presentare progetti partecipati per trovare finanziamenti sulla base

delle esperienze territoriali già fatte.

(2) Il secondo gruppo di proposte ha reso esplicita la necessità di una convergenza per la creazione di uno spazio che possa agire da “osservatorio permanente della/sulla città”, ossia una struttura mista (in termini di attori) che possa favorire la produzione e divulgazione dei dati che si riferiscono al territorio. Il suo obiettivo primario è sfidare il “monopolio informativo” dell’Istituzione-Comune, osservare, valutare e proporre politiche per lo sviluppo locale in un’ottica di “problem-setting” (organizzazione dell’albero dei problemi) e “problem-solving” (loro risoluzione).

Tra queste proposte vi sono state: (a) la creazione di uno spazio di incontro per le persone, con la possibilità di dialogare e di esercitare “prossimità” con l’amministrazione comunale; (b) la valorizzazione dell’impegno di persone motivate a migliorare il territorio, senza lasciare che la centralità e l’attivismo dei più motivati silenzino le altre voci; (c) la creazione di un’attività di gruppo che permetta ad alcune persone di uscire dalla solitudine attraverso una connessione quartiere–cittadini per dare vera accessibilità ai servizi (bisogni) di quartiere; la valorizzazione delle esperienze accumulate dalle persone che hanno partecipato ai Consigli di Quartiere; (d) il decentramento di una parte dei budget degli assessorati, facendo scegliere ai cittadini nei quartieri le priorità di spesa (dei mini-bilanci partecipativi sul modello degli “envelope de quartier” francesi o dei “community development funds” inglesi); la costruzione di un “centro di convergenza” dell’informazione raccolta (e distribuita) sulla città, che possa permettere un costante scambio di dati tra chi interviene sul territorio e chi fa ricerca in discipline diverse ma complementari; la riduzione della rissosità partitica interna ai quartieri, che spesso non fa che “ripetere relazioni perverse tra consiglieri circoscrizionali e ‘padrini politici’ nei partiti di riferimento a livello comunale e genera una egemonia del centro del potere sulla periferia”.

(3) Il terzo gruppo di questioni emerse si è concentrato sull’uso delle tecnologie informatiche e su quello degli spazi pubblici comunali per costruire maggiori “vicinanze” attraverso strumenti e

spazi permanenti e riconoscibili di informazione e dialogo (case del quartiere; sedi di laboratori permanenti). Il suo obiettivo primario è un maggiore coordinamento dell'informazione tra assessorati e altre figure per creare strumenti creativi che riconoscano nuove comunità (tematiche, e non solo territoriali).

In tale ottica vari partecipanti hanno auspicato (a) un uso più dinamico dei social network per formare e costruire rete con gli abitanti (specialmente i più giovani); (b) il mantenimento di un punto di riferimento territoriale per le associazioni operanti nei quartieri e per le persone che partecipano alle attività; (c) la realizzazione di iniziative di partecipazione per gestire spazi pubblici comuni; (d) la produzione di informazione e formazione decentrata; (e) che sia garantita maggiore flessibilità nell'utilizzo delle sale comunali da parte dell'associazionismo (formale o informale), anche con l'introduzione di un sistema di prenotazioni on-line; (f) la creazione di forme di comunicazione più "integrata" e meno ridondante (per esempio, evitare le mailing list per assessorato, ma permettere al cittadino di scegliere una serie di temi su cui venire informato in periodi di tempo specifici – un poco come un "Alert" interno). Si è anche sottolineata (g) la necessità di comunicare a partire da temi e dati che rispondono "alle ansie dei cittadini" prima che al bisogno dell'amministrazione di comunicare determinate cose; (h) la necessità di riflettere la varietà delle differenze sociali anche nella struttura comunicativa, come si fa in Nord Europa (età, origini etniche e religiose, genere rappresentate nel personale che mantiene relazioni con la cittadinanza) e (i) di avere una maggiore pluralità di luoghi e spazi comunicativi anche a piè d'opera (per esempio con la formazione dei tecnici delle manutenzioni a una maggiore capacità di interagire con gli abitanti); l'implementazione del sito di una funzionalità per fare segnalazioni online all'URP.

4 - VALUTAZIONE STRATEGICA PER IL CONSOLIDAMENTO STRUTTURALE DELL'OFFERTA DI ATTIVITÀ PARTECIPATIVE IN DOTAZIONE AL COMUNE DI PADOVA

La scarsa presenza di “culture partecipative”

Se si guarda alle esperienze realizzate nell'ultimo decennio in diverse parti del mondo, è possibile riscontrare numerose ambiguità che hanno segnato la costruzione di processi di dialogo sociale. L'effetto più frequente di una simile situazione è l'indebolimento degli esiti degli sforzi compiuti da molte amministrazioni pubbliche per ricostruire relazioni collaborative e di mutua fiducia tra istituzioni e cittadini e quindi il rafforzamento di atteggiamenti di scetticismo, disimpegno e apatia sociale. Padova, in tale ottica, non è un'eccezione positiva, ma neppure un caso isolato – poiché condivide una serie di limiti politico-culturali con molti altri territori.

Uno dei fattori più frequenti di indebolimento degli effetti possibili delle pratiche partecipative è legato ad una sorta di “bigamia concettuale” (quando non di una forma di vera e propria “schizofrenia”) nello strutturare percorsi differenziati di dialogo sociale. Spesso, infatti, lungi dal lavorare in maniera complementare, taluni interventi finiscono per rivelarsi antagonisti, neutralizzandosi a vicenda. Non va dimenticato che in molti casi, nell'ambito di una stessa amministrazione pubblica, sono realizzati percorsi differenziati di coinvolgimento degli abitanti nella costruzione di politiche che sovente si sostengono e rafforzano mutualmente. Tuttavia esistono casi di convivenza pericolosa di pratiche ispirate a filosofie eccessivamente diverse. Su questi ci pare utile soffermarci per avviare la parte conclusiva della nostra indagine, quella che presenterà alcune proposte per il consolidamento strutturale dell'offerta di attività partecipative in dotazione al Comune di Padova.

La prima osservazione a questo proposito è che può essere molto rischioso affiancare percorsi che investono sforzi significativi nella

costruzione di spazi pubblici di interazione collettiva tra i cittadini, al fianco di altri mirati a strutturare un dialogo individuale “one-to-one” tra singoli abitanti e membri (eletti o tecnici) della pubblica amministrazione. L’ultimo caso si dà soprattutto con la costruzione di interazioni via email o grazie a *form* riempibili sul web con richieste di singoli abitanti o ancora attraverso momenti di dialogo individuale che permettono incontri riservati con singoli amministratori eletti. Per quanto dietro al tentativo di integrazione di spazi così diversi vi sia sovente un obiettivo comprensibile (permettere a persone diverse di utilizzare strumenti di dialogo alla loro portata), è indubbio che tale strategia individualista (e meno costosa in termini di risorse organizzative) rischia di sopraffare quella collettiva, rendendola minoritaria e meno attrattiva per la maggioranza dei cittadini. Infatti, come ben hanno chiarito Elster (1989, 2011) e Forester (1999), la costruzione di spazi collettivi di discussione pubblica ha un ampio vantaggio nel favorire dibattiti intorno al bene comune e nel promuovere la maturazione degli attori e la solidarietà reciproca. Tuttavia, questo stesso vantaggio rappresenta al contempo un “costo partecipativo” per tutti i partecipanti. Questo è dovuto al fatto che l’espone in pubblico ogni scambio e negoziazione (generando sentimenti di pudore e vergogna nell’esprimere le proprie motivazioni a supporto di specifiche scelte politico/amministrative), non è solo una garanzia per ridurre il peso delle pressioni egoistico/lobbistiche sulla decisione, ma anche un generatore di “stress” e “disagio” per i cittadini e può, pertanto, generare fenomeni di rigetto individuale nei confronti del processo partecipativo. Si può, infatti, immaginare che l’esposizione (in uno spazio protetto) di scelte e proposte, che un partecipante terrebbe “comprese” in arene di interazione collettiva, possa avere un effetto “deterrente” sulla partecipazione dei cittadini agli spazi partecipativi costruiti intorno alla “pubblicità” dell’interazione tra attori. In tal modo, affiancare spazi che permettono interazioni “protette” del tipo one-to-one (per esempio per via informatica) ad altri dove le scelte si costruiscono pubblicamente attraverso l’interazione orizzontale e trasparente tra attori, potrebbe

indebolire e svuotare questi ultimi.

In tale ottica, la “concorrenza” tra metodologie antitetiche di coinvolgimento dei cittadini nel dialogo con i rappresentanti politico/amministrativi rischia di provocare soprattutto l’“indebolimento” della possibilità di attivare un circolo virtuoso di responsabilizzazione collettiva per la costruzione di politiche e progetti pubblici. Ciò è provocato dal rischio che i processi di dialogo sociale centrati su relazioni “one-to-one” tra amministratori e amministrati veicolino approcci e premino strategie di stampo individualistico/egoistico da parte dei cittadini.

Ciò – tra l’altro – può contribuire alla formazione di uno “stigma” (e di un pregiudizio) tra gli amministratori pubblici rispetto alla capacità dei cittadini di partecipare quando mossi da intenti altruistici e solidali, ovvero dal desiderio di giustizia ed inclusione sociale nei confronti dei più deboli. Laddove si premiano percorsi di dialogo sociale che rischiano di dar corpo a una tale immagine potrebbe rafforzarsi la sostanziale sfiducia di base che gli amministratori possono tendere ad avere nei confronti della cittadinanza (sovente vista come “massa” di persone impreparate, con bassi livelli culturali e tendente a cedere ai facili richiami del populismo), finendo così per contribuire a quella che, in apertura della presente relazione, abbiamo definito con il termine di “doppia patologia delle democrazie liberali” (Santos, 2003).

Queste riflessioni ci mostrano come sia probabile che un conflitto latente tra percorsi partecipativi diversificati possa indebolire il raggiungimento dei principali obiettivi originari della promozione del dialogo sociale e vanificare molti degli sforzi (in termini di energie umane, emozionali e di natura finanziaria) messi in gioco per strutturare l’offerta partecipativa (Allegretti, 2013). Interessanti ricerche sul campo realizzate a Roma da D’Albergo e Moini (2007), per esempio, hanno chiarito come i vantaggi comparativi dei percorsi partecipativi centrati sulla costruzione di spazi di condivisione e ascolto reciproco tra cittadini (per esempio nel caso delle osservazioni ai Piani Regolatori) siano sovente maggiori e sappiano portare “sorprese” ben più costruttive (in termini di tipologia e qualità delle

decisioni, nonché di partenariati imprevisti) dei percorsi di dialogo sociale centrati sull'aggregazione di preferenze individuali.

A queste riflessioni se ne aggiunge un'altra, di natura diversa ma con effetti convergenti, che riguarda un cronico ritardo delle amministrazioni pubbliche che promuovono percorsi di dialogo sociale che utilizzano nuove Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TICs), nel promuovere e valorizzare appieno una serie di strumenti (come i "social network") e di opportunità (per esempio la cosiddetta "customizzazione" degli applicativi da parte degli utenti) che in ambito commerciale sono caratteristiche fondanti dell'epoca posteriore alla nascita del Web 2.0, all'incirca collocabile intorno al 2006. In questo senso, importanti studi comparativi (come quello di Nitzsche et alii, 2012) confermano che nella maggior parte dei casi, anche in paesi che meglio del nostro approfittano delle ampie possibilità d'interazione offerte dalle TICs, molti percorsi partecipativi si limitano a un uso delle piattaforme internet che non oltrepassa di molto gli approcci degli anni '90, così disperdendo un alto potenziale di interazioni possibili a costi spesso molto bassi.

Questi fattori si spiegano spesso con questioni congiunturali, talora legate, per esempio, all'assenza di formazione specifica dei funzionari e degli operatori coinvolti nei percorsi di dialogo sociale, o anche all'età elevata di molti responsabili di percorsi partecipativi. Essi configurano una scarsa presenza di "cultura partecipativa" sia nel territorio dove le esperienze sono messe in atto, sia tra i promotori istituzionali di tali processi.

Come ben documentato da Falanga (2013), laddove una simile cultura si va formando, è necessario che essa articoli cambiamenti su vari piani che risultano interagire nel determinare l'esito positivo di un percorso partecipativo. Ad esempio, (1) sul piano delle relazioni tra gerarchia politica e corpi tecnici, (2) sulla costruzione di nuove culture organizzative interne alla macchina pubblica, (3) sul piano dell'ideazione, gestione e continua reinvenzione del design del processo partecipativo e, infine, (4) sul piano delle relazioni puntuali con gli abitanti (con i suoi portati a livello di trasformazione dei linguaggi,

delle tecniche di ascolto, delle forme di azione affermativa a favore dei gruppi più deboli, ecc.). Erroneamente, infatti, tende a diffondersi l'impressione che all'assenza di una reale cultura partecipativa nei territori e nelle amministrazioni impegnate a promuovere percorsi di dialogo sociale, si associ comunque un fenomeno "discorsivo", che punta a capitalizzare in senso politico (e anche partitico) simili processi. Paradossalmente, una simile conclusione non è sempre vera, persino in luoghi dove si realizzano percorsi più onesti e maturi che altrove. Ad esempio, un'indagine di García-Leiva et alii (2011) ha dimostrato come alcune amministrazioni spagnole siano state incapaci di spiegare ai propri concittadini come un percorso partecipativo di riconosciuto successo potesse, e dovesse, essere letto come indicatore della volontà di rinnovare la cultura politica, invece che essere solo attribuito a buone prassi di gestione tecnica dei servizi amministrativi.

Perciò, è importante istituire una stretta relazione tra la trasformazione della cultura politica e la costruzione di una nuova "cultura partecipativa", in grado di nutrirsi a vicenda, prendendo in carico una vasta complessità di componenti del cambiamento sia della macchina pubblica che dei tessuti sociali a cui ogni percorso di dialogo sociale si rivolge. Senza dubbio, la contemporaneità e l'ibridazione tra strumenti e tecniche partecipative diverse rappresenta un valore aggiunto per la costruzione di nuovi "stili partecipativi" di governo del territorio (Allegretti, 2013) ma richiede un'attenzione nodale al fatto che le differenti pratiche siano convergenti e non ristagnino o si annientino nella tensione tra filosofie divergenti su come coinvolgere gli abitanti nella costruzione di politiche e progetti pubblici.

Costruendo una struttura di "ricompense"

Senza dubbio, uno degli aspetti più critici della costruzione di percorsi di dialogo sociale ha a che vedere con l'incapacità di "gestione delle aspettative" dei diversi attori che interagiscono al loro interno. La necessità di porre attenzione a questo fattore è stata recentemente

rimarcata in letteratura (Allegretti, Garcia, Paño, 2011) con l'adozione di una formula-slogan

$$\text{Legittimazione} = \\ \mathbf{S \geq R - A} \\ \text{(Soddisfazione} \geq \text{Risultati} - \text{Aspettative)}$$

che sottolinea come la *Legittimazione* di un percorso partecipativo possa essere ottenuta, anche in situazione di crisi e limitazioni finanziarie, grazie all'attenzione posta nella relazione tra fattori quali *Soddisfazione*, *Risultati*, *Aspettative*. In un certo modo, tale formula permette di scegliere il fattore o i fattori (S, R, A) da cui cominciare, per stabilire strategie diverse di relazione in grado di determinare percezioni positive negli attori coinvolti. Ossia, un'amministrazione cosciente di avere ampie capacità di produrre risultati coerenti con le aspettative generate da un percorso partecipativo (perché ha una struttura tecnica ben coordinata e risorse da dedicare) può permettersi progetti più ambiziosi e più numerosi. Per contro, un'amministrazione che dubiti della sua capacità (e rapidità) realizzativa, probabilmente farebbe meglio a dar corpo a percorsi partecipativi più limitati, in grado di corresponsabilizzare gli abitanti sugli esiti e di ridurre l'eccesso di attese nell'ambito della loro realizzabilità. Per quanto detto nelle premesse teoriche, un processo che risponda agli obiettivi di questa seconda tipologia dovrebbe avere natura "co-decisionale". Infine, merita rilevare che la soddisfazione può darsi gradualmente nel tempo, per esempio, attribuendo alla fine di un processo più risorse di quelle stanziare in un primo tempo, o accrescendo annualmente il volume di fondi destinati a realizzare quanto emerso dai processi partecipativi.¹⁰⁷

107 In questa terza tipologia rientra il caso del Bilancio Partecipativo di Cascais (Portogallo), che nel 2011 si impegnò con 1,5 milioni di euro a contribuire alla realizzazione delle opere proposte, ma ne garantì 2,1 a fine processo, come premio per la qualità deliberativa raggiunta. Caso interessante è anche quello del BP di Örebro (Svezia), dove nel 2010 l'amministrazione decise di realizzare subito (attraverso una variazione del bilancio annuale) la spiaggia fluviale votata come priorità dagli studenti delle scuole, originariamente prevista per l'anno successivo.

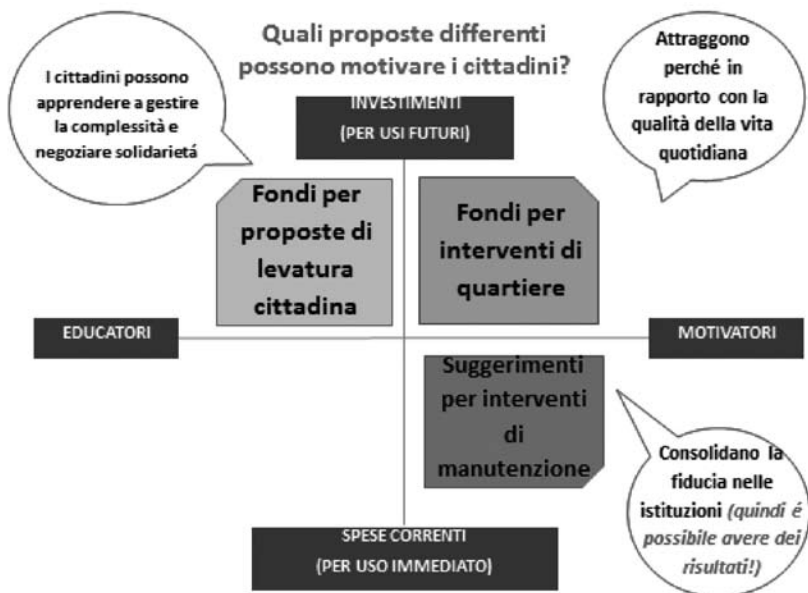
Un secondo elemento rilevabile come molto importante per il buon esito e la legittimazione di un percorso partecipativo, sebbene spesso sottostimato in fase di organizzazione del processo, è la necessità di garantire “centralità” agli attori sociali in ogni fase, dalla concezione delle regole all’implementazione e successiva valutazione del percorso adottato (Allegretti, 2013). Un simile fattore ha a che vedere con la “costruzione sociale della realtà” (Norris, 2011), cioè con il fatto che il successo di un percorso di dialogo sociale non è solo una variabile dipendente dalle metodologie organizzative o dalla buona fede politica di chi lo mette in opera. Esso dipende dalle “percezioni positive” che sa comunicare negli attori ad ogni passo, dal loro grado di centralità e dal riconoscimento di spazi di autonomia nel discutere, proporre e decidere riguardo ai progetti di pubblico interesse (Bobbio, 2013).

Quanto osservato finora richiede la costruzione di un sistema di “ricompense” che contribuiscano a bilanciare gli inevitabili “costi della partecipazione” (Involve, 2005; OECD, 2001), a partire da quelli soggettivi degli attori, in modo che questi ultimi siano incentivati a investire energie, tempo e saperi nell’interesse del loro territorio. Il sistema di ricompense appare tanto più necessario quando vi è l’obiettivo di motivare alla partecipazione non solo le componenti sociali già organizzate, ma anche individui che possono interessarsi a contribuire al dibattito e alle scelte per il loro territorio. Infatti, l’espansione crescente del numero di processi di dialogo sociale “sostantivi”, come quelli ispirati al modello dei Bilanci Partecipativi, trae origine proprio da queste riflessioni, nella misura in cui tali percorsi configurano arene dove “l’imparar facendo” (*learning by doing*) si unisce alla centralità della ricompensa, in termini di fette di spazi di co-decisione crescenti, gradualmente sottratti alla discrezionalità decisionale degli eletti, per manifesta volontà di questi ultimi. In tale prospettiva, i Bilanci Partecipativi rappresentano un esempio di articolazione di un ciclo annuale di spazi ed eventi centrati sulla “deliberazione e la decisione” collettiva, con la realizzazione degli output del processo, e possono arrivare a coinvolgere i cittadini nel monitoraggio dell’implementazione degli investimenti dichiarati

come prioritari nella discussione pubblica con gli abitanti.

Va inoltre chiarito, come fa la figura 9, che non tutte le “ricompense” che si possono immaginare risultano capaci di motivare allo stesso modo i cittadini alla partecipazione. Alcune (come quelle riguardanti gli interventi di quartiere o quelle tese a migliorare – senza attendere tempi lunghi – il funzionamento di servizi o la manutenzione di opere pubbliche) tendono a essere istintivamente “attraenti” per i potenziali partecipanti. Altre, che rimandano a investimenti di medio-lungo periodo, possono invece risultare “non attraenti” o persino “deterrenti” rispetto ad un’ampia partecipazione degli abitanti. Gli investimenti di quest’ultimo tipo, che nella figura 9 abbiamo chiamato “educatori”, restano pur sempre esiti concreti (ossia ricompense) del percorso partecipativo – seppur più lente da realizzare – ma possono svolgere un importante ruolo “pedagogico” durante il processo di dialogo sociale, per far comprendere meglio ai partecipanti l’interdipendenza tra politiche su cui un ente pubblico deve esercitare la sua azione di gestione e trasformazione del territorio e della società insediata.

Figura 9. Ambiti di finanziamento differenziati sui quali convogliare le proposte dei cittadini in un modello co-decisionale di Bilancio Partecipativo, in funzione della capacità motivazionale o del potenziale educatore dei diversi ambiti di spesa.



Fonte: Allegretti, G. (2012), Training Course for politicians about Participatory Budgeting, Geraldton (Australia), 2 December, 2012.

Per valorizzare la capacità dei “percorsi sostantivi di dialogo sociale” di creare valore aggiunto e contribuire alla qualificazione del capitale sociale (cioè alla diffusione di fiducia tra gli abitanti della città), può essere utile immaginare una geometria variabile ma convergente di spazi partecipativi diversi. Ad esempio, integrare arene deliberative tipo “minipubblico” (Giuria Civica o Sondaggio Deliberativo, definiti nel paragrafo 2.2.) con un referendum o una votazione on-line che ne confermino o emendino gli esiti, può al contempo valorizzare sia la qualità della deliberazione garantita dal percorso più ristretto, sia dare legittimità al percorso complessivo attraverso uno spazio aperto ad un maggior numero di partecipanti (o votanti). Similmente, integrare

un processo di pianificazione urbanistica partecipativa (riferito a un orizzonte temporale di media o lunga durata) con un bilancio partecipativo che – di anno in anno – stabilisce alcuni interventi prioritari da realizzare per dare concretezza alle molte azioni del piano, produce un vantaggio duplice: infatti, rende le scelte del Bilancio Partecipativo meno “congiunturali” (ossia meno frammentate, perché le inserisce in una visione più olistica del territorio) e al contempo rende meno “astratto” il processo di pianificazione collaborativa che – di per sé – è riferito a un orizzonte temporale più lontano.

Da questi esempi, appare evidente come l'integrare percorsi partecipativi diversi significherebbe differenziare il loro grado di incisività, localizzazione e tema, articolandoli diversamente in quanto a logiche, collegamento orizzontale tra i soggetti sociali e modalità di rapportarsi all'amministrazione. La loro “messa a sistema” imporrebbe non solo un parallelo processo di razionale riarticolazione dell'amministrazione, in modo da rispondere alle sfide dei loro diversi orizzonti temporali di riferimento, ma anche un impegno a superare gradualmente le barriere che inevitabilmente separano i diversi assi tematici in una fase iniziale.

In tale quadro, “lavorare sulla partecipazione” (Falanga, 2013) si riconferma come qualcosa di più strutturale del solo occuparsi della costruzione degli spazi di “*front-office*” (ossia d'incontro diretto con il cittadino), ma diviene sfida alla trasformazione della macchina nel “*back-office*” (l'ambito delle procedure interne e delle verifiche che sottostanno all'approvazione e messa in cantiere dei diversi progetti e delle politiche pubbliche). In questo modo, si rendono permanenti le strutture interne di coordinamento tra settori per realizzare progetti di superamento della settorialità. La necessità di superare barriere settoriali non è solo un'esigenza di modernizzazione della macchina pubblica in direzione di una maggiore capacità di affrontare temi complessi in forma più integrata e olistica, ma anche un imperativo per permettere ai percorsi partecipativi di realizzare il dialogo orizzontale tra diversi soggetti. La ragione risiede nel fatto che nelle società occidentali le soggettività sociali tendono a strutturarsi e relazionarsi

sulla base di “*single issues*” (ossia di interessi monotematici), con un altissimo grado di specializzazione, e si configurano come veri e propri “*saperi esperti*”, complementari e addirittura concorrenziali rispetto all’accumulo di conoscenza e capacità di intervento delle stesse strutture di governo degli enti territoriali (Sintomer, 2010). Qui il rischio è che queste ultime siano superate dai cambiamenti sociali.

Da dove partire nel territorio padovano?

L’analisi svolta sui diversi percorsi di dialogo sociale attivati a Padova nell’ultimo quadriennio, nell’ambito dello specifico Assessorato alla Partecipazione, Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica, tende a convergere verso alcune indicazioni in linea con quanto osservato in forma generale nei due paragrafi precedenti. In particolare, può valer la pena soffermarsi su alcuni punti:

1) L’esperienza dell’ultimo quadriennio evidenzia come gli spazi partecipativi da rafforzare non siano quelli di comunicazione *one-to-one* tra cittadini ed amministrazione. Infatti, essi si sono dimostrati utili per l’indicazione puntuale di carenze di servizi, ma da tali indicazioni non è stato possibile ricavare visioni utili alla costruzione di un progetto di territorio, né sono serviti all’amministrazione per saggiare la capacità progettuale dei cittadini e tanto meno quella di elaborare soluzioni collettive e olistiche ai problemi. Per converso, gli spazi da rafforzare sono tutti quelli in cui, indipendentemente dal mezzo usato, è favorita l’interazione orizzontale delle forze sociali. In tal senso, se si vuole continuare ad utilizzare supporti informatici è necessario gradualmente mutarne la forma, in direzione di un uso che li configuri come “*geo-blog*” (dove è possibile etichettare spazi specifici di trasformazione e innestare “*chat*” o dibattiti a più voci su molteplici alternative di trasformazione possibili) o come reti sociali specificamente votate al dialogo sul territorio, ma connesse a reti sociali di respiro più vasto.¹⁰⁸ In linea con quanto notato da Bobbio (2013),

108 Un esempio in tal senso è dato dalla rete sociale <http://portoalegre.cc>, una comunità di oltre 20.000 persone che serve da base di dibattito perché la so-

per garantire un successo maggiore di tali strumenti è indispensabile non farne degli spazi gestiti dall'istituzione, ma affidarne la cogestione a organizzazioni sociali padovane, anche per ridurre l'impressione che il controllo dell'amministrazione possa esercitarsi sugli esiti, o sul filtraggio discrezionale, delle istanze della città.

2) Senza dubbio, dalle interviste realizzate emerge che l'accento posto sui canali di comunicazione *one-to-one* tra cittadino e amministrazione ha teso a rafforzare negli attori politici e amministrativi la percezione di una società padovana concentrata su questioni e richieste di tipo individuale/egoistico o, quando riferite a organizzazioni, di tipo lobbistico/corporativo. Ciò rischia di sminuire un'immagine del volontariato padovano tradizionalmente centrata su temi come la solidarietà, l'accoglienza e l'attivazione dell'ingegno collettivo per la modifica dei paradigmi della qualità della vita. Per questo, abbiamo individuato nel rafforzamento delle arene partecipative quello spazio di attivazione del confronto diretto con l'amministrazione che promana dall'attivazione di un dialogo orizzontale tra cittadini e gruppi organizzati, cioè un dialogo interno alla propria società, centrato sull'individuazione di beni comuni, priorità di spesa, ecc. Il vantaggio (più volte sottolineato) di questi spazi è di rappresentare un'opportunità per rompere l'autoreferenzialità tematica su cui molte associazioni e corpi intermedi padovani tendono a concentrarsi. Il riconoscimento di questa caratteristica è più volte citato quando gli intervistati formulano la richiesta di un'attivazione più regolata e ciclica di "tavoli tematici". Infatti, questa esigenza è sovente accompagnata dall'indicazione di *un ulteriore livello indispensabile* alla trasformazione di questi ambiti di negoziazione tematica in visioni più articolate del territorio ovvero, alla costruzione di *spazi di dibattito inter-tematici o trans-tematici*. È interessante notare, ad esempio, che il bando "On Air" è più volte citato dagli intervistati come uno strumento in grado di dinamizzare la società, al di fuori dei limiti abituali di ogni organizzazione. In

cietà civile si organizzi autonomamente per preparare e elaborare proposte da presentare nell'ambito di diversi percorsi di dialogo sociale formalizzati (e non solo).

fondo, l'“On Air” è apprezzato perché non chiede di spendere di più in un settore specifico ma propone un obiettivo, un tema annuale per un progetto articolato, senza porre eccessive limitazioni. Il suo valore aggiunto è quindi quello di non essere un bando tematico ma concentrato sulla promozione di progetti comuni e di reti di soggetti, centrate su principi di complementarietà e trasversalità.

3) L'esigenza di “riflettere” una nuova articolazione dei percorsi partecipativi nella trasformazione della macchina pubblica ha portato vari intervistati a identificare la necessità di una struttura amministrativa ‘centrale’ di dinamizzazione e progettazione trasversale della partecipazione, dipendente direttamente dal Sindaco. Questa riorganizzazione sarebbe capace di trovare una sintesi per agglutinare orientamenti politici diversi nella gestione di settori di azione trasversali, come è quello della partecipazione.

4) Uno degli elementi convergenti emersi dalle interviste realizzate (che conferma quanto scritto da Nitzsche, 2012) è il ridotto uso fatto a Padova, nell'ambito del ricorso al ruolo delle ICTs, del potenziale delle reti sociali e della customizzazione. Per questo, viene citata l'ipotesi di emulare strumenti come “fix my street”, con la coscienza che il suo funzionamento reale dipende al contempo (a) dalla volontà politica e dalla capacità finanziaria di dare risposte alle segnalazioni, ma anche (b) dall'offerta di risposte da parte dei servizi tecnico-amministrativi. Aumentare la seconda è fondamentale per non generare aspettative e frustrazione crescenti. Va tenuto presente, frattanto, che l'utilizzo di sistemi di software e applicazioni più avanzate scoprirebbe la reale capacità dell'amministrazione di rispondere alle richieste provenienti dai cittadini (*responsiveness e reactivity*).

5) Un'indicazione ripetuta giunta dal dialogo con diversi attori del territorio padovano riguarda la trasformazione (da molti sentita come necessaria) dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) da “portale-filtro” a nodo centrale delle reti di dialogo sociale. In questa prospettiva, l'URP aumenterebbe la propria sensibilità finalizzata a comprendere l'“orientamento degli utenti”, raccogliendo tutte le informazioni necessarie a consolidare le precondizioni di conoscenze

indispensabili a costruire processi partecipativi dotati di qualità deliberativa. In tal senso, tra le richieste che emergono (anche da parte degli stessi funzionari municipali), vi è l'arricchimento delle capacità degli operatori di rispondere a ruoli di *front-office* con il cittadino. Per tali ragioni, la formazione specifica non sarebbe solo uno strumento mirato a sviluppare e massimizzare le capacità di dialogo già attivate (sorriso, adozione di linguaggi comprensibili, la capacità di non "scartare" e quindi dare risposte anche a forti pressioni da parte dei cittadini). L'arricchimento formativo sarebbe anche uno spazio per rafforzare l'autostima degli operatori e consolidare la passione per il proprio ruolo di mediazione. Allo stesso tempo, laddove si propendesse per un uso maggiore di strumenti tecnologici di segnalazione di problemi o disservizi, è richiesta la possibilità di adottare criteri di "customizzazione", che aumentino le caratteristiche *user-friendly* (amiche degli utenti) degli applicativi informatici. In ogni caso, gli attori intervistati ritengono necessaria una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione nello stabilire e rispettare tempi certi di risposta (anche negativa, eventualmente) e che possano essere stabiliti criteri di priorità nella gestione delle richieste urgenti.

6) Un ulteriore tema emerso riguarda la necessità di "ricompense" da destinare all'impegno degli attori sociali nei percorsi partecipativi. Viste come necessarie, specialmente per motivare cittadini che non appartengono a gruppi preorganizzati sulla base di obiettivi e affinità tematiche e/o territoriali, non pochi intervistati hanno ribadito la necessità di un "cambio di passo" dei percorsi partecipativi. Ciò sarebbe fattibile con l'avvio di una fase di sperimentazione di ambiti di co-decisione, che possano dare fiducia in una nuova stagione di solido impegno dell'amministrazione nel rinnovamento della cultura di governo del territorio. Un aspetto interessante di tali richieste è che sovente si accompagnano all'osservazione che tali tipi di arene partecipative (dove il ruolo decisionale dei cittadini è maggiormente centrale) sono indispensabili per avviare un vero percorso di ricostruzione della fiducia tra abitanti e istituzioni. Inoltre, secondo gli intervistati, sono le uniche a poter condurre a una maggior

concretezza delle proposte e a una più forte responsabilizzazione degli attori nella futura gestione dell'intervento. In tal senso, tali spazi paiono aumentare la capacità dell'amministrazione di produrre risultati con la tempestività e l'accortezza che il cittadino richiede. Al contempo, aiutano a condividere in maniera costruttiva i condizionamenti posti dagli aspetti normativi e/o finanziari alla capacità di intervento sul territorio dell'istituzione locale. Queste arene diventano così strumenti utili a dilatare la capacità del cittadino di concepire il tempo (e l'articolazione in fasi delle realizzazioni) come componente dei progetti presentati. Quest'ultima notazione rivela che spazi co-decisionali di maggiore co-responsabilizzazione con i diversi soggetti coinvolti nella decisione sono paradossalmente strumenti utili a ridurre la stessa richiesta di tempestività e immediatezza dell'azione pubblica, poiché rendono con maggior realismo l'idea che le richieste di intervento sono sottoposte a limiti tecnici e legislativi.

7) Uno dei temi emersi con più forza nei momenti di incontro con gli attori sociali del territorio padovano riguarda il sistema della gestione delle sale comunali. Si tratta di un aspetto che riteniamo campo centrale e terreno concreto dove esercitare un primo esperimento di rinnovata co-gestione con l'amministrazione. Infatti, pare essere diffusa la preoccupazione che la conclusione dell'esperienza circoscrizionale possa costituire un punto finale anche per la gestione fluida degli spazi di prossimità distribuiti nei vari quartieri.

8) Infine, vale la pena sottolineare che, accanto alle varie voci interessate ad approfondire per il futuro l'impegno dentro percorsi più partecipativi di dialogo sociale con l'amministrazione comunale, ne sono emerse altre maggiormente critiche della possibilità costruttiva di una tale interazione. In un caso, le barriere immaginate sono legate principalmente alla "sfiducia" nel potenziale solidario e costruttivo dei cittadini e, pertanto, rimarcano la necessità che le istituzioni elette si assumano costantemente la paternità e la responsabilità di ogni scelta politica, al massimo ricorrendo alla consultazione dei cittadini come "testimoni-privilegiati" e "conoscitori-territoriali" dei temi e dei problemi che riguardano i territori dove vivono o lavorano.

In questo caso, si auspica la moltiplicazione dei canali “one-to-one” di dialogo tra singoli rappresentanti ed elettori. Da un altro lato, un numero minore di attori ha rivendicato spazi di autonomia sociale maggiore nell’attuazione di progetti e specifiche politiche pubbliche autogestite, che non comportino una presenza invasiva delle istituzioni nell’implementazione. Per questi ultimi, la soluzione indispensabile affinché l’amministrazione comunale dimostri una volontà reale di cambiamento della cultura politica sta nella costruzione di politiche tematiche di innovazione (autogestione di spazi occupati, supporto esterno a reti di solidarietà autorganizzata, etc.), da dare “in affidamento” a gruppi provenienti dalla società, con ampi margini di fiducia e autonomia. È evidente che, rispetto alle posizioni più moderate rilevate, queste ultime fanno riferimento agli “estremi” della scala di valorizzazione dei saperi nei percorsi partecipativi costruita da Sintomer (2010). In un caso prendono in carico solo il “sapere d’uso” che il cittadino può offrire, e nell’altro rivendicano un’autonomia di spazi per l’espressione del “sapere politico”, inteso come punto culminante di un percorso conoscitivo che include sia saperi d’uso che la messa a rete di saperi esperti.

La Partecipazione Oltre il Quartiere

A seguito di quanto emerso dalle valutazioni realizzate sulle strutture comunali che, nel periodo 2009-2012, si sono occupate di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete civica e dalle riflessioni accennate negli ultimi paragrafi sulla necessità di attivare una nuova “cultura della partecipazione”, a seguire vengono identificati tre ambiti di intervento emersi come “strategici” nei discorsi degli attori sociali e amministrativi contattati. Questi tre ambiti appartengono a una proposta progettuale che chiameremo “La Partecipazione Oltre il Quartiere”, così articolata:

- (1) Programma strutturante di formazione del personale dipendente del Comune di Padova nell’acquisizione di linguaggi e capacità di mediazione/condivisione nell’azione amministrativa;

- (2) Promuovere Animazione Territoriale e Informazione bidirezionale permanente sul territorio;
- (3) Gestione degli spazi pubblici di quartiere attraverso un percorso condiviso con i cittadini e le cittadine di Padova.

La trasformazione delle indicazioni e delle domande raccolte nel lavoro sul campo in queste tre proposte programmatiche specifiche non è solo ispirata dagli studi che mostrano come i corpi tecnico-amministrativi spesso rappresentano (se non adeguatamente coinvolti) uno dei principali ostacoli all'efficacia dei percorsi partecipativi. Essa costituisce, prima di tutto, il riconoscimento che ogni attore territoriale, quando coinvolto in percorsi che gli richiedono dispendio di competenze, tempo e energie emotive, ha l'esigenza di essere preparato e motivato con forme differenti di "ricompensa", affinché gli sia permesso di agire in maniera difforme rispetto al tipo di cultura professionale e civica in un cui si è formato.

Presentiamo le proposte, come ambiti generali di intervento, nei prossimi tre paragrafi, senza indicare la modalità, anche cronologica, per la loro implementazione.

4.1. Programma strutturante di formazione del personale dipendente del Comune di Padova nell'acquisizione di linguaggi e capacità di mediazione/condivisione nell'azione amministrativa

Le domande emerse nella nostra indagine rispetto a questo argomento si sono concentrate sulla necessità di creare iniziative di animazione territoriale per i cittadini e di formazione permanente per la Pubblica Amministrazione (PA) comunale.

Di fronte a tale domanda, l'obiettivo generale della nostra proposta si fonda sul coinvolgimento dei cittadini nella definizione di interventi di innovazione organizzativa e supporto della PA nell'acquisizione di linguaggi e capacità di mediazione nei percorsi partecipativi. I nostri obiettivi specifici sono la messa in relazione degli uffici e dei tecnici comunali con le attività di animazione del territorio e dei suoi abitanti; l'apporto di idee innovatrici per modernizzare e innovare la gestione

di servizi; l'incremento del senso di appartenenza e dell'impegno di tutti coloro che sono coinvolti/interessati nell'erogazione dei servizi comunali.

Con questi obiettivi, si propone di realizzare un **Programma strutturante di formazione del personale dipendente del Comune di Padova**, inteso sia come insieme di soggetti-portatori di sapere esperto, sia come cittadini interessati a proporre un miglior rapporto con l'amministrazione. Le attività previste a tal fine sono due: (a) la realizzazione di attività formative per la PA e (b) la realizzazione di un'attività laboratoriale del suddetto programma di formazione atta a formalizzare una consulta interna (per funzionari/collaboratori) e di una pubblica (online e attraverso l'URP) per la presentazione di proposte di riforma dell'amministrazione.

(a) Realizzazione di attività formative per la PA

Attraverso la stipulazione di convenzioni con Enti di formazione, pubblici o privati, è possibile promuovere la partecipazione di tecnici/dirigenti/operatori della PA ad attività di formazione e aggiornamento professionale. È ipotizzabile che, a tal fine, si sviluppino percorsi formativi "su misura" (cioè "tagliati" sulle esigenze che provengono dalle diverse qualifiche del pubblico impiego), sia per ciò che riguarda i contenuti, sia per il livello di formazione. I temi possono riguardare, ad esempio, "tecniche partecipative" diverse quali: uso di software GIS gratuiti per la mappatura e la rappresentazione del territorio; organizzazione e gestione di Town Meeting; costituzione di Giurie Civiche, processi partecipativi con giovani, donne, immigrati o anziani, adozione di tecniche di trasparenza e di dialogo con il pubblico nell'erogazione anche dei servizi di manutenzione. Le attività in questione sarebbero certificate e inserite nel fascicolo personale del partecipante.

Tuttavia, prima di avviare tali percorsi, dalle esperienze di contatto con il pubblico si dovrebbero realizzare preventivamente mappature interne utili all'autoriflessione sulle diverse culture e pratiche della partecipazione già esistenti (ad esempio, rispondere a domande generali come: *cosa si intende per "partecipazione"?*). In questo

caso, l'obiettivo è creare un nuovo gruppo coeso di dirigenti, tecnici e operatori che immagini, progetti, realizzi e pratici nuovi atteggiamenti partecipativi e rifletta su come massimizzare gli effetti positivi della partecipazione sul funzionamento della macchina, limitando gli impatti negativi che il personale generalmente teme (in termini di orari di lavoro, cambi di linguaggi, competenze relazionali richieste, etc.).

Si suggerisce che esistano due diverse tipologie formative: una più specifica e intensa per un numero minore di dirigenti e tecnici che devono svolgere attività di pianificazione e di "front-office" a contatto diretto con la popolazione; un'altra con attività più diradate e meno impegnative, destinate a un numero maggiore di persone con compiti di "back-office" (collegamento coi diversi uffici nelle diverse fasi dei percorsi di dialogo sociale). Lo scopo è creare gradualmente una nuova cultura di conoscenza della partecipazione e di sensibilizzazione al suo utilizzo nell'ambito delle politiche pubbliche.

I partecipanti possono essere selezionati sulla base di un'autocandidatura in rapporto a criteri quali, ad esempio: (1) appartenenza a servizi di front office e/o back office; (2) diversità dei servizi rappresentati; (3) anzianità di servizio; (4) pertinenza dell'applicazione delle conoscenze acquisite. È possibile, in questo caso, organizzare l'offerta formativa in moduli che prevedano approfondimenti sui temi della risoluzione dei conflitti, della creatività, della gestione integrata dei servizi, sulla mobilitazione alla partecipazione dei cittadini. In questo modo pare possibile trasformare gradualmente il personale coinvolto in veri e propri mediatori nei percorsi di dialogo con i cittadini, capace anche di mantenere "memoria" dei processi all'interno del corpo amministrativo.

Le attività potranno essere eventualmente integrate da altre complementari, centrate più sul "team-making", ossia sulle competenze relazionali delle equipe, ma anche sul miglioramento dell'ambiente di lavoro, delle relazioni interpersonali ecc. (ad esempio, attività ludiche che formano sperimentando e possono talora affiancare la formazione di stile più "frontale"). Da un anno all'altro (o

da un biennio all'altro) la ripetizione dei momenti formativi potrebbe puntare sulla rotazione del personale per favorire una penetrazione capillare e più diffusa nei vari dipartimenti dell'istituzione.

(b) Attività laboratoriale del suddetto programma di formazione: realizzazione di una consultazione interna (per funzionari/collaboratori) e di una pubblica (online e attraverso l'URP)

In sintonia con quanto affermato in precedenza in merito ai processi di *learning by doing* (imparar facendo), si suggerisce la realizzazione di un'attività laboratoriale di tirocinio da far realizzare al personale coinvolto nel processo formativo appena descritto.

Si tratta di una consultazione/concorso di idee rivolta sia alla PA che ai cittadini/e per la presentazione di proposte di riforma dell'amministrazione, sburocratizzazione, avvicinamento tra cittadini/e e PA, superamento delle difficoltà e incomprensioni. La consultazione non dovrà essere vincolata alla segnalazione di inefficienze, ma centrata sulla presentazione di proposte. Si definirebbero quattro ambiti di proposizione: (1) il superamento delle inefficienze, (2) l'ottimizzazione e l'arricchimento dell'offerta dei servizi, (3) la razionalizzazione e il risparmio intelligente, (4) la creatività nella gestione dei servizi.

In un primo momento, si realizzerebbe il concorso rivolto ai funzionari/collaboratori della PA e, in seguito, quello per i cittadini. L'amministrazione può immaginare, come accade in altre città, che si realizzi una votazione dove tutti i funzionari/collaboratori (eventualmente, a un livello *intranet*) possano determinare un ordine di gradimento della lista di proposte presentate (o un ordine di gradimento per ogni categoria). La scelta finale delle misure da implementare può corrispondere a tale graduatoria, o ad alcune delle proposte presenti nella graduatoria, selezionate attraverso una Commissione mista *ad hoc* (che includa funzionari e politici di maggioranza e opposizione, ad esempio). In questo secondo caso, sarebbe importante definire l'impegno a dare motivazioni chiare sull'esclusione delle proposte non selezionate, o almeno di quelle

escluse nonostante si trovassero nella parte più alta della graduatoria. Criteri simili possono essere adottati per la premiazione delle idee proposte dai cittadini. Sarebbe importante che a ogni potenziale “votante” fosse data la possibilità di distribuire un pacchetto di voti (e non solo uno) su proposte necessariamente diverse, per aiutare a massimizzare l’attenzione per la lettura di tutte le proposte e ridurre il peso di eventuali meccanismi organizzativi di tipo lobbistico.

La premiazione delle idee migliori (due per ogni ambito, pertanto otto premi per le idee della PA e otto per quelle del pubblico) potrebbe realizzarsi in un evento che renderebbe evidente sia la qualità che la quantità di proposte raccolte da tutto il personale comunale e, successivamente, dai cittadini.

Entrambe le proposte summenzionate possono intervenire sia sui problemi di efficienza della macchina amministrativa sia sulla percezione dell’efficienza dell’amministrazione. Ciò significa che la formazione mira a creare non solo una macchina efficiente (dirigenti/tecnici/operatori) ma anche una cultura di efficienza (moltiplicatori-cittadini) che permetta di far percepire i cambiamenti realizzati.

Modelli di riferimento

L'attività di formazione della PA è ispirata da diversi ambiti di esperienze principali:

a) dal programma SIMPLEX realizzato in Portogallo dall'Agenzia Nazionale per la Modernizzazione dell'amministrazione e – principalmente – dall'adattamento promosso dal Comune di Lisbona in una versione municipale più partecipativa del programma, chiamata "Simplis"; b) dalle attività di formazione della PA svolte dall'Università di Padova (dal 2003), in particolare dal Master in "Governare le Reti di Sviluppo Locale" diretto dalla Prof. Patrizia Messina e realizzato nel 2014 in Convenzione con la Regione del Veneto; c) dal percorso formativo di funzionari/collaboratori svolto – a partire dal 2010 – dal Comune di Cascais (Portogallo); d) dalle attività di formazione realizzate dal CSV di Padova (specialmente nel Meeting di Jesolo del maggio 2013); e) dai numerosi percorsi formativo/laboratoriali promossi da specifiche istituzioni nate in Italia nell'ultimo decennio nell'ambito del Terzo Settore (Laboratorio L'Ombrello, Avventura Urbana, SocioLab, Avanzi, tra le altre); f) dall'Agenzia per l'Acqua – VASYD – di Malmö (Svezia) e dal Bilancio Partecipativo dell'Agenzia della Casa di Toronto (Canada) – Toronto Community Housing – che realizzano una formazione specifica per il personale deputato alle attività di manutenzione che lavora a contatto con il cittadino (ad esempio, l'operaio delle manutenzioni).

4.2. Promuovere Animazione Territoriale e Informazione bidirezionale permanente sul territorio

Le domande emerse riguardano il rischio che il progressivo smantellamento delle Circoscrizioni (Consigli di Quartiere) possa provocare un nuovo processo di riconcentrazione delle decisioni, con conseguenti effetti di marginalizzazione dei territori. Dalla nostra indagine, abbiamo raccolto domande su: come impedire l'esclusione dei territori periferici e/o marginali? Come confrontarsi in modo costruttivo e costante con le criticità espresse dai cittadini? Come garantire l'accesso agli spazi pubblici? Come distinguere i ruoli istituzionali da quelli di facilitazione perché gli ultimi non siano percepiti come *longa manus* dei primi?

Di fronte a questi interrogativi, abbiamo definito che l'obiettivo generale delle nostre proposte in questa dimensione riguarderà lo stimolo ad intervenire sui problemi del territorio, con nuove modalità di coinvolgimento ed incontro dei cittadini attraverso momenti di ascolto e condivisione formali con l'amministrazione ed altri autorganizzati, anche attraverso la dislocazione sul territorio dei consiglieri e degli assessori. Gli obiettivi specifici si prefiggono di organizzare arene partecipative che non solo (1) "informino capillarmente", ma che (2) possano raccogliere e trasmettere in forma semplice ed efficace informazioni dal territorio, (3) favoriscano una nuova redistribuzione delle decisioni, delle risorse e dei servizi, senza perdere qualità, oltre a (4) raccogliere, leggere, condividere, circolare, discutere, interpretare, restituire, presentare le informazioni che provengono dai rioni e dai quartieri.

Dinanzi a tali obiettivi, proponiamo la costituzione di due organismi con diverse finalità, composizione e funzionamento: (a) le Arene Partecipative di Padova (APP) e (b) la Divisione per l'Animazione, l'Innovazione e la Partecipazione (DAIP).

(a) le Arene Partecipative di Padova (APP)

Le APP sono spazi di supporto alle decisioni dell'amministrazione e

al dibattito del Consiglio Comunale che realizzano attività itineranti nei quartieri. Si tratta di arene composte da tre componenti: (1) una politico-istituzionale (composta da membri nominati dal Consiglio comunale); (2) una legata ai settori sociali organizzati (membri di associazioni iscritte al Registro comunale, rappresentanti delle categorie produttive, della scuola, della sanità); (3) una legata alla cittadinanza non organizzata, composta da cittadini (anche sulla base di criteri di pari rappresentanza). Le funzioni di Segreteria vengono svolte dalla DAIP che provvede anche all'organizzazione di attività formative per i partecipanti (vedi punto b).

La principale attività delle APP sarebbe la **realizzazione di una "Mappa Smart"**, a partire dalle funzioni di indirizzo nella gestione degli spazi di quartiere (definita al punto 4.3), ossia di una mappa informatizzata, co-costruita cui tutti possono contribuire fornendo dati, sull'esempio di Wikipedia. Il Comune potrebbe moderare e facilitare la mappatura di informazioni che siano di supporto a tutti nell'attivazione sulle questioni della città (per esempio attraverso la creazione di una piattaforma o di un'applicazione per Smartphone, utilizzando un sistema GIS aperto, come nei processi "Fix my street" ma senza limitarsi alla evidenziazione di problemi legati a spazi fisici). Si tratterebbe di riunire risorse ed esigenze del territorio attraverso una griglia "micro", di prossimità. La mappatura delle risorse conterrebbe: le competenze scambiabili (modello "Banca del Tempo"), gli spazi pubblici disponibili per associazioni, le persone di riferimento (cittadini attivi, esperti, dipendenti dell'amministrazione comunale), associazioni e raggruppamenti spontanei, scuole quali punti fondamentali per l'aggregazione, da aprire al territorio in orari e secondo modalità che possono essere poi co-decisi nella stessa istituzione partecipativa. La mappatura delle richieste dovrebbe far emergere: esigenze del territorio, le proposte di eventi, discussioni, espressioni artistiche da mettere in rete in unico calendario. Come utilizzare la mappatura? Con incontri periodici regolamentati, collegati al processo decisionale e supportati da un'adeguata formazione della pubblica amministrazione sul territorio per saperlo leggere per poi passare alla co-progettazione, co-decisione, co-gestione.

(b) la Divisione per l'Animazione, l'Innovazione e la Partecipazione (DAIP)

La DAIP è una struttura di staff che opera, in generale, come “motore dell'animazione territoriale, dell'innovazione organizzativa e della partecipazione” e, nello specifico, a supporto dell'APP. È gestita da un team composto da un dirigente e alcuni funzionari e si avvale della “consulenza” volontaria di alcuni membri dell'APP.

Le sue principali funzioni sono: costituzione, convocazione, gestione, supporto, coordinamento, organizzazione e esecuzione dei lavori e delle decisioni dell'APP, attraverso la dinamizzazione di un gruppo di coordinamento con funzioni di “segreteria” (composto da rappresentanti dei diversi “profili” presenti e eletto annualmente); lavorare come un ufficio di progettazione per realizzare tre grandi obiettivi del programma: innovazione (tecnologia a servizio della sburocratizzazione); coinvolgimento dei cittadini (comunicazione e trasparenza nella gestione dell'APP); rendere efficiente l'uso delle risorse e promuovere, in sintonia con le indicazioni dell'APP, le attività di osservazione e di scambio informativo che potrebbero essere veicolate in una newsletter elettronica (di cui il cittadino potrebbe scegliere i contenuti) o in altre piattaforme web di supporto.

Modelli di riferimento

- 1. Per l'APP ci si è riferiti al modello delle Intese Programmatiche d'Area (IPA), in particolare all'esperienza dell'IPA del Camposampierese, in quanto Tavolo di Concertazione capace di produrre un sistema di informazioni dal/del territorio chiamato “Knowledge for Development (K4D)”*
- 2. Per la DAIP ci si è riferiti al modello del Comune di Lisbona (Portogallo), in particolare per quanto riguarda la Divisão de Inovação Organizacional e Participação promossa e gestita dall'Assessorato alle Riforme Amministrative e al Decentramento.*

4.3 Gestione degli spazi pubblici di quartiere attraverso un percorso condiviso con le cittadine e i cittadini di Padova

Le domande emerse dalla nostra indagine rispetto a questo argomento hanno dimostrato una forte convergenza rispetto all'uso degli spazi comunali in modalità partecipata da parte dell'associazionismo, oggi preoccupato che la fine delle circoscrizioni possa segnare anche per loro un disordine e una riduzione dei margini di manovra sul territorio.

Di fronte a tale richiesta, l'obiettivo generale della nostra proposta si concentra sulla realizzazione di una **mappatura partecipata degli spazi pubblici di quartiere** realizzata dalle APP, in cui si discutano proposte per l'uso degli spazi. In particolare, l'obiettivo specifico è quello di valutare la condizione degli spazi, l'uso che di questi viene fatto e raccogliere orientamenti utili a istituire un bando per la loro assegnazione e, successivamente, a lanciare una pagina online in cui sia possibile verificare e prenotare rapidamente su supporto informatico gli spazi pubblici disponibili per associazioni.

Parallelamente a questo processo, l'assessorato definirà una proposta di bando da sottoporre, insieme ai risultati dell'indagine, all'analisi delle "Arene Partecipative di Padova – APP". In seguito, sulla base delle indicazioni emerse da questi organismi si pubblicherà il bando per la gestione dell'uso degli spazi, da dare in concessione (annuale) a soggetti che presentino proposte di animazione del territorio, sulla base di specifici requisiti (come nel caso del bando "On Air"). Le associazioni (obbligatoriamente iscritte al Registro comunale), i soggetti o i gruppi informali che vi parteciperanno dovranno perciò presentare un piano di lavoro strutturato sull'anno-calendario e composto necessariamente da alcune attività pubbliche di restituzione sociale, rivolte al territorio del quartiere, da realizzarsi in collaborazione con altre associazioni.

Eventuali richieste estemporanee di uso dovrebbero comunque essere considerate per le associazioni che non hanno partecipato al bando o che si fossero costituite in seguito (tale servizio potrebbe essere

gestito online, ma dovrebbe contare con un operatore telefonico o localizzato presso l'URP, disponibile per colmare eventuali casi di *digital divide*).

Modelli di riferimento

Il percorso qui proposto è ispirato: (a) dall'esperienza realizzata dall'Assessorato alla Partecipazione con il bando On Air; (b) dalla Legge Regionale Toscana 1/2005 "Norme per il governo del territorio"; (c) dalle indicazioni raccolte nell'Expert Meeting del giugno 2013.

Rendere operative le proposte nel tempo¹⁰⁹

L'attuale periodo storico-politico che attraversa l'Italia è senz'altro caratterizzato da una profonda crisi democratica, espressa da più parti e in vari modi nella diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni politiche. Tale congiuntura suggerisce necessariamente che l'adozione di percorsi partecipativi avvenga in modo progressivo, al fine di radicarli per gradi nel territorio e nella fiducia degli attori sociali. In questo senso, è possibile pensare a una sorta di "scala di azioni partecipative" da adottare per fasi (*step by step*) nei cinque anni di mandato amministrativo. Così, la gradualità degli interventi sarebbe negoziata con gli interlocutori politici e sociali sulla base della valutazione dei risultati ottenuti nel periodo precedente. Per realizzare questo obiettivo è dirimente che in ogni passaggio il valore della ricompensa (nei termini dell'impegno dell'amministrazione a rendere operative le decisioni prese con i cittadini) costituisca il patrimonio principale sul quale costruire il percorso di cambiamento (e quindi di fatica).

Con quali indicatori si vanno a valutare i risultati e quali attenzioni sono necessarie per farlo? Nel primo anno, gli indicatori non potranno

109 Questo paragrafo è stato scritto grazie al confronto serrato sulla fattibilità della realizzazione delle proposte condotto con l'Assessore Silvia Clai.

essere *quantitativi*, cioè basati sul rapporto investimento/numero di partecipanti. Questi, infatti, sono indicatori tradizionali inefficaci per valutare esperienze che devono superare le diffidenze esistenti tra soggetti sociali e politici. Al contrario, la prima batteria di indicatori dovrebbe essere *qualitativa*, concentrarsi cioè sulla soddisfazione dei partecipanti (soggetti attuatori e beneficiari) e sulla pertinenza delle idee rispetto agli obiettivi definiti ovvero sulla qualità dei risultati. Negli anni successivi, gli indicatori potrebbero essere stabiliti dagli stessi *stakeholders* (quelli, ad esempio, presenti nelle Arene Partecipative di Padova).

Se alla fine del primo anno ci saranno elementi di valutazione ritenuti sufficientemente soddisfacenti, si potrà passare al grado successivo. Tuttavia, è importante ripetere che gli elementi d'incastro tra un "grado partecipativo" e l'altro devono tenere presente il valore della ricompensa come meccanismo che promuove l'attivazione di ogni processo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI¹

Allegretti, G. (2003) *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze.

Allegretti, G. (2010) "Europa e Democrazia Partecipativa: dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro", in Vallinoto, N., Vannuccini S. (a cura di) *Europa 2.0*, Ombre Corte, Verona, pp. 30-43.

Allegretti, G. (2011a) "Descentralización infra-municipal y participación en Italia y Portugal. Una lectura 'en movimiento' entre el conflicto y la cooperación", Revista "Voces", nº 5-2011, Santo Domingo, p. 42-63.

Allegretti, G. (a cura di) (2011b) *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, CEDMA, Malaga.

Allegretti, G. (2012) "From Skepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies?" in Mindus, P., Greppi A. et Cuono M. (a cura di.), *Legitimacy_2.0. E-Democracy and Public Opinion in the Digital Age*, Goethe University Press, Frankfurt am Main

Allegretti, G. (2013) "Os orçamentos participativos sabem escutar? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos", in Lima, K., Boson, C. et alii (eds) (2013), *Orçamento Participativo olhares e perspectivas*, Livraria Paulo Freire Ed., São Paulo.

Allegretti, G.; Frascaroli, M.E. (2006) *Percorsi condivisi, Contributi per un atlante delle pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze.

Allegretti, G.; Garcia, P.; Paño, P. (2011) *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, CEDMA, Málaga.

Allegretti, U. (2011) "Democrazia Partecipativa" in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè.

1 A titolo divulgativo, abbiamo inserito nella bibliografia anche dei riferimenti non citati nel testo.

Allegretti, U. (2009) *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano.

Allulli, M. (2011) "Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making" in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2011, pp. 443-475.

Arnstein, S. (1969) "A ladder of citizens participation", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4.

Avritzer, L. (2012) "Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation," *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8: Iss. 2, Article 10. Disponibile in: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10>.

Avritzer, L. (2007) "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação", *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 50, 3, 443-464, Rio de Janeiro.

Avritzer, L; Navarro, Z. (2003) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

Bifulco, R., (2011) "Democrazia Deliberativa", *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano.

Blondiaux, L.; Sintomer, Y. (2002) "L'impératif délibératif", *Politix*, 15.

Bobbio L. (a cura di) (2004) *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Esi, Napoli.

Bobbio L. (a cura di) (2013), *La qualità della Deliberazione*, Carocci, Roma.

Bortolotti, F. e Corsi, C. (a cura di) (2012) *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della toscana*, Roma, Ediesse.

Boschetto, P.; Schiavon, A. (2011) *L'immagine del territorio metropolitano. La città metropolitana di Padova*, Cleup, Padova.

Caltabiano, C. (2006) *Gli anticorpi della società civile. Nono rapporto sull'associazionismo sociale*, IREF/ACLI, Roma.

Chauí, M. (2011) *Between Conformity and Resistance. Essays on Politics, Culture, and the State*, Palgrave Macmillan, London.

D'Albergo, E.; Moini, G. (2007) "Political consequences of participative practices in an urban context: two case studies in Rome". In *Métropoles* (Rivista on line) <http://metropoles.revues.org>, n. 2/2007.

Dagnino, E. (2004) "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva", in GRIMSON Alejandro (org.) (2013), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires.

Dias, N. (a cura di) (2013) *Esperança democrática – 25 anos de Orçamento Participativo no mundo*, In-LOCO, São Brás de Alportel.

Dryzek, J. S. (2009) "Democratization as deliberative capacity building." *Comparative Political Studies*, 42.11: 1379-1402.

Dryzek, J. S. (2010) *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford University Press, New York.

Dryzek, J. S.; Niemeyer S. (2008) "Discursive representation" *American political science review* 102, 4: 481-493.

Elster, J. (1989) *Uva acerba. Versioni non ortodosse della razionalità* [ed. orig. 1985], Feltrinelli, Milano.

Elster, J. (1994) *Più tristi ma, più saggi? Razionalità ed emozioni*, Anabasi, Milano.

Elster, J. (2011) *La spiegazione del comportamento sociale*, Il Mulino, Bologna.

Falanga, R. (2013) *Developing Change. A psychosociological action reserach with civil servants engaged in participatory processes*, Tesi di Dottorato, Università di Coimbra, Coimbra.

Fischer, F.; Forester, J. (a cura di) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press.

Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT University Press, Cambridge.

Fraser, N. (1999) 'Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation', in L. Ray and A. Sayer (a

cura di), *Culture and Economy after the Cultural Turn*, Sage, London.

Fung, A. (2011) "A Preface to Pragmatic Democracy: Toward Continuous Innovation in Governance", unpublished working paper, presented in the conference "Participatory Governance and Decentralization", held at the Wilson Center, in Washington DC (9-10 May 2011).

Fung, A.; Wright, E.O. (a cura di) (2003), *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, London/New York.

Ganuzas Fernández, E., Fernández García, M. (2012) *El giro participativo de la administración: desafíos en la globalización de los presupuestos participativos*. Cuadernos de Trabajo Social, Norteamérica. Disponible: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/39619>.

Ganuzas, E.; Baiocchi, G. (2012) "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe," *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 8. Disponible: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.

Ganuzas, E.; Frances, F. (2012) *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Cit, Madrid.

García-Leiva, P., Domínguez, J. M., Hombrados, M^a I., Palacios, M.^a S., Morales E.; Gutiérrez, V. (2011) *Evaluación de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Málaga*. Cedma, Málaga.

Ibarra, P. (2007) Participación y poder: de la legitimación al conflicto. In: Gurrutxaga, Igor A.; Guell, Pedro I. *Democracia Participativa y Desarrollo Humano*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Ed. Dykinson, Madrid, p. 37-56.

Incluir (2007) *El Presupuesto Participativo Como Instrumento de Lucha Contra la Exclusion Social y Territorial*. Estudios de Buenas Practicas, URBAL/Comune di Venezia/Progetto INCLUDIR, Venezia.

Involve (2005) *The True Costs of Public Participation Public Participation*. Research Report, Involve, Londra.

Kuriyan, R. et alii (2012) *Technologies for transparency and accountability. Implications for ICT policy and implementation*, Open Development Technology Alliance/Intel.

Mansbridge, J. (1983) *Beyond Adversary Democracy*, Chicago University Press, Chicago.

Nitzsche, P.; Pistoia, A.; Elsässer, M. (2012) "Development of an Evaluation Tool for Participative E-Government Services: A Case Study of Electronic Participatory Budgeting Projects in Germany". In *Administrație Și Management Public*, n° 18/2012, pp. 6-25.

Norris, P. (2011) *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York/Cambridge.

OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation*. OECD Public Management Policy Brief, Paris.

Paba G. et alii (2009) *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze University Press, Firenze.

Parkinson, J. (2004) «Deliberative Democracy in Great Britain: the NHS and citizen juries», comunicazione presentata alla conferenza "Instruments d'action publique et technologies de gouvernement", IEP Paris, 20-21 décembre.

Parkinson, J.; Mansbridge, J. (a cura di) (2012) *Deliberative systems*. Cambridge University Press, Cambridge.

Pateman, C. (2012) "Participatory Democracy Revisited", APSA Presidential Address, *Perspectives on Politics*, Vol. 10.

Pomatto, G. (2011) *Gioco Strategico e Deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, SPS-University Press, Dipartimento di Studi Politici, Università di Torino, Torino.

Romania, V.; Zamperini A. (2009) *La città interculturale. Politiche di comunità e strategie di convivenza a Padova*, FrancoAngeli. Milano.

Santos, B. de Sousa (2010) "Os Desafios da Democracia Participativa", in N. Dias, *Actas de Lisboa. 3º Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo. São Brás de Alportel*, Associação In Loco, Orçamento Participativo Portugal, 2010.

Santos, B. de Sousa (ed.) (2003) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamentos,

- 2003 [ed. italiana: Santos, B. de Sousa (2003), *Democratizzare la democrazia*, Troina, Città Aperta].
- Saviano, R. (2008) “La corruzione inconsapevole che affonda il Paese”, in *La Repubblica*, 20 dicembre 2008.
- Schmidt, D.; Palutan, G. (2010) *Il noi politico del Nord Est. Migranti, locali e Victor Turner*, Franco Angeli, Milano.
- Sintomer, Y. (2009) *Potere al Popolo*, Dedalo, Bari.
- Sintomer, Y.(2010) “Saberes dos cidadãos e saber político”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 91, pp. 135 – 153.
- Sintomer, Y.; Allegretti, G. (2009) *I Bilanci Partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.
- Sintomer, Y.; Ganuza, E. (2011) *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, TNI, Amsterdam.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A.; Allegretti, G. (2012) “Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting,” *Journal of Public Deliberation*: Vol. 8: Iss. 2, Article 9. Disponibile: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.
- Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. (2013) *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide –an Invitation to Global Cooperation*, InWEnt gGmbH, Bonn (edizione aggiornata del testo omonimo del 2010, in inglese, spagnolo, tedesco);
- Sintomer, Y.; Talpin, G. (a cura di) (2011) *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.
- Smith, G. (2009) *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizens Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tonella, G. (2012) *Politiche di partecipazione*, Cleup, Padova.
- Turner, J. F. (1978) *L'abitare autogestito*, Jaca Book, Milano.

UCLG (2010) *Local Government Finance: the challenges of the 21st Century*, UCLG, Barcelona.

UCLG (2012) *The 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, UCLG, Barcelona.

United Nations (2003) *Indicators for monitoring the millenium development goals*, UN, New York.

Wampler, B.; Hartz-karp, J. (2012) "Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World," *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, 2, Article 13. Disponibile: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art13>.

Wates, N. (1999) *The Community Planning Handbook: "How People Can Shape Their Cities, Towns and Villages in Any Part of the World" (Tools for Community Planning)*, Routledge, London.

ALLEGATO 1 – INTERVISTE REALIZZATE

	Profilo della persona intervistata	data
1	Funzionario di Pubblica Amministrazione Comune di Padova	11/12/2012
2	Funzionario di Pubblica Amministrazione Comune di Padova	18/12/2012
3	Funzionario di Pubblica Amministrazione Comune di Padova	21/12/2012
4	Politico Comune di Padova	20/02/2013
5	Sindacalista Padova	20/02/2013
6	Socio di un'Associazione di Volontariato Padova	25/02/2013
7	Esperto di partecipazione Padova	28/02/2013
8	Esperto di partecipazione Padova	28/02/2013
9– 10	Politici Consiglio di Quartiere di Padova	08/03/2013
11	Socio di un'Associazione di Volontariato Padova	15/03/2013
12	Funzionario di Pubblica Amministrazione Comune di Padova	19/03/2013
13–14	Politici Consiglio di Quartiere di Padova	26/03/2013
15	Architetto/Urbanista Padova	17/04/2013
16–17	Soci di un Centro Sociale di Quartiere Padova	14/05/2013
18	Esperto di partecipazione Padova	05/06/2013

ALLEGATO 2 – PROGRAMMA EXPERT MEETING

Expert Meeting - Venerdì 7 giugno 2013

Sala Fornace Carotta – Via Siracusa 61 Padova

**Animare, comunicare e decentrare senza Circostrizioni:
un esercizio dinamico**

14.00/14.30 Arrivo e registrazione

14.30 Saluti e presentazione del metodo di lavoro: Silvia Clai (Assessore alla Partecipazione, Decentramento, URP, Rete Civica e Servizi), Milvia Boselli (Presidente della Commissione politiche della qualità della vita e della partecipazione e delle pari opportunità), Giovanni Allegretti (Università di Coimbra)

15.00 Spunti di riflessione a partire da due casi italiani: Roberta Pavarini (Presidente Circostrizione Nord-Est del Comune di Reggio Emilia); Marco Tulli (Presidente della commissione partecipazione e decentramento del Comune di Arezzo)

16.00 Formazione dei gruppi di lavoro:

1. Tra deconcentrazione e redistribuzione: verso una nuova lettura del decentramento

Considerando il progressivo smantellamento delle circostrizioni, il gruppo discuterà di come arginare riconcentrazione e marginalizzazione dei territori e favorire redistribuzione delle decisioni, delle risorse e dei servizi, senza perdere qualità.

2. Costruire osservazione partecipante e fomentare la comunicazione bidirezionale

Il gruppo discuterà di come/quanto/con chi sia utile raccogliere, leggere, condividere, circolare, discutere, interpretare, restituire, presentare le informazioni che provengono dai rioni e dai quartieri.

3. Animazione territoriale e formazione permanente

Il gruppo si concentrerà su due temi: il primo, su come mettere in relazione gli uffici e i tecnici comunali con l'animazione del territorio e

dei suoi abitanti. Il secondo tema riguarda la formazione permanente e la necessità di articolare una serie di ruoli definiti per i diversi attori istituzionali che intervengono nei diversi percorsi complementari di dialogo sociale.

18 Pausa (organizzazione relazioni gruppi da parte dei 3 animatori)

18.30 Plenaria con presentazione di un *instant report* da aggiustare con un breve dibattito

20.00 chiusura

Metodologia

L'obiettivo del laboratorio è di pervenire ad alcuni suggerimenti per iniziare ad immaginare – nel territorio padovano – una futura riorganizzazione dei percorsi di dialogo con il territorio dopo l'abolizione delle circoscrizioni, a partire dagli spunti forniti dagli ospiti istituzionali che parleranno nella prima parte della serata. Per favorire uno spirito costruttivo, si utilizzerà il Metodo del "Carosello". Con la registrazione, ogni partecipante viene sorteggiato per partecipare ai tre gruppi: al primo vi parteciperà per un'ora, mentre al secondo e al terzo per mezzora ciascuno. In tal modo, i partecipanti passeranno per tutti e tre i gruppi potendo contribuire. Ogni gruppo è coordinato da un moderatore/facilitatore con ruolo di attivazione, coordinamento e sintesi della discussione.

POSTFAZIONE

A volte la realtà supera le aspettative più rosee.

La ricerca che sta alla base di questo testo ne è una prova. Infatti, dopo aver terminato la versione che credevamo finale del nostro rapporto di ricerca “Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture comunali che si occupano di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete civica”, commissionato un anno fa dal Comune di Padova, ci siamo trovati in una situazione entusiasmante, quanto inattesa...

Alla fine del 2013, si avvicinava la decadenza dei Consigli di Quartiere e il conseguente smantellamento delle strutture organizzative a essi collegate. In questo contesto, per noi inaspettatamente, si sono presentate alcune condizioni favorevoli alla strutturazione immediata di parte delle proposte che avevamo formulato come ipotetico sviluppo di un percorso di autoanalisi del nostro operato, realizzato all'interno del Comune di Padova.

Infatti, avevamo immaginato che tali proposte potessero servire a supportare una discussione all'interno dell'amministrazione comunale, durante la fase di avvio di un nuovo ciclo amministrativo. Invece, già alla fine del quinquennio di mandato in corso, esse si sono repentinamente trasformate da ipotesi remote a oggetto di discussione (e di approvazione) di un'amministrazione che ha mostrato il desiderio di strutturare nuove pre-condizioni per un immediato riavvio del sistema partecipativo padovano.

Accogliendo con soddisfazione il mutato scenario, abbiamo accettato di rimettere in discussione alcuni aspetti del rapporto finale, in modo che tenessero conto della diversa congiuntura. Abbiamo quindi accolto alcune critiche delle numerose persone che – dentro l'esecutivo comunale ma anche tra i banchi del Consiglio Comunale, dei Consigli di Quartiere e in alcuni ambiti del volontariato padovano – hanno letto la bozza finale del testo e proposto modifiche utili a dargli maggiore realismo. Da parte nostra, abbiamo accettato con soddisfazione e umiltà le annotazioni al testo, nella misura in cui abbiamo ritenuto che ne aumentassero l'efficacia e smussassero alcuni elementi di taglio forse troppo “accademico”, per dialogare

realmente con i diversi attori del territorio.

Con queste premesse, accettiamo la versione qui presentata che, seppur non riproduca le osservazioni originarie e non rispecchi in ogni dettaglio le nostre aspirazioni ideali su ciò che riteniamo potrebbe rifondare e potenziare un sistema partecipativo per la città di Padova, nondimeno non altera gli orizzonti che ci eravamo proposti di portare dentro la discussione pubblica e risponde – al contempo – a quella che crediamo essere una legittima esigenza di fattibilità concreta di alcune delle proposte avanzate.

Ringraziamo, pertanto, l'amministrazione comunale, in particolare l'Assessorato e lo staff diretto da Silvia Clai, per questa costruttiva e attenta interazione, che ci ha dato la possibilità di sperimentare – nelle persone con cui ci siamo rapportati – passione ed entusiasmo per la costruzione congiunta di una democrazia di più alta intensità.

Approfittiamo anche per ringraziare le cittadine e i cittadini di Padova che hanno donato momenti preziosi del proprio tempo nel corso delle interviste, dei momenti di formazione e del Meeting di giugno 2013. A due cittadini non padovani, Roberta Pavarini (Reggio Emilia) e Marco Tulli (Arezzo) va il nostro ringraziamento per aver condiviso con la città il loro appassionato lavoro. Esprimiamo gratitudine anche al Comitato Nazionale delle Circoscrizioni, nella persona di Katia Zattoni (*In memoriam*) per i consigli che ci ha voluto dare. Infine, vogliamo ringraziare alcune persone la cui collaborazione ha reso più consistente questa ricerca: Lucia Lancerin per il coordinamento di un gruppo di lavoro molto propositivo, Davide Possamai per i contatti e le informazioni che ha reso disponibili, Simona Boselli per aver condiviso la sua esperienza di ricerca e Alessio Surian per l'indicazione di alcuni interlocutori cittadini. Un ringraziamento molto sentito va, inoltre, ad Alessandro Lion per la fiducia riposta in questo lavoro e per la faticosa collaborazione che ne ha permesso la stampa.

Auguriamo alla città di Padova di poter continuare con profitto questo dibattito.

Coimbra-Padova, 13 gennaio 2014

Giovanni Allegretti e Giulio Mattiazi

