

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO – BICOCCA  
Facoltà di Sociologia  
Corso di Laurea Specialistica in  
Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali



**I PROCESSI DI PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI  
NELLA PROGRAMMAZIONE  
DELLE POLITICHE SOCIALI**

Relatore: *Prof. Ing. Pietro Alessandro POLIMENI*

Correlatore: *Chiar.mo Prof. Dott. Alberto GIASANTI*

Tesi di Laurea di:  
*Ernesto Luigi PEDRINI*  
Matr. n° 079953

Anno Accademico 2006/2007

*A Mario Tommasini e Gabriele Bortolozzo,  
che hanno lasciato il mondo  
migliore di come lo hanno trovato*

## Indice

Introduzione: il ruolo dell'Europa nella definizione delle politiche sociali .....	5
Cap. 1 - La sostenibilità: definizioni, applicazioni, relazione con le politiche europee .	17
1.1 – La Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Carta di Aalborg).....	26
1.2. – Gli Indicatori di Sostenibilità .....	35
Cap. 2 – Casi studio sul tema della sostenibilità .....	40
2.1. – La sostenibilità economica e gli stili di vita dei cittadini: il tema della decrescita. ....	41
2.1.1. – Cambieresti? Nuovi stili di vita a Venezia .....	46
2.1.2. – L'associazione dei Comuni Virtuosi .....	51
2.2 – La sostenibilità ambientale e le politiche del territorio: l'urbanistica partecipata. ....	57
2.2.1. Urbanistica e Partecipazione in Toscana .....	61
2.2.3. Calabria: laboratori di sviluppo sostenibile.....	69
2.3. – La sostenibilità sociale e le innovazioni nella programmazione socio-sanitaria: dal superamento dell'istituzione totale al protagonismo dei territori. ....	81
2.3.1. – il programma Habitat – Microaree a Trieste .....	83
2.3.2 – L'opera di Mario Tommasini nella provincia di Parma. ....	89
2.3.3. – Sostenibilità sociale e protagonismo degli utenti .....	96
Cap. 3 - Gli strumenti per l'integrazione e la partecipazione: da Agenda 21 locale al Piano di Zona.....	99
3.1. – Il Capitolo 28 di Agenda 21: l'Agenda 21 Locale .....	100
3.2. – Relazioni tra Agenda 21 Locale e i Piani di Zona.....	108
3.3. – Il Piano sociale per la qualità della vita a Bolzano.....	116
Cap. 4: Casi studio sul tema della partecipazione nelle politiche sociali.....	122

4.1. – Le reti di comuni come strumento per incentivare la partecipazione e promuovere la sostenibilità.....	123
4.2. – La cooperazione decentrata: Rete dei comuni solidali .....	124
4.2.1. – La Sfida della Solidarietà: RECOSOL .....	134
4.3. – Il bilancio partecipativo: Rete del nuovo municipio .....	140
4.3.1. – Le pratiche di Bilancio Partecipativo in Europa.....	149
4.4 – La pianificazione strategica e la partecipazione nelle metropoli: Rete delle città strategiche; esperienze partecipative a Milano e Roma.....	155
4.4.1. – Reti di città e Pianificazione strategica.....	161
4.4.2. – La partecipazione nelle metropoli: Milano.....	164
4.4.3. – La partecipazione nelle metropoli: Roma.....	170
4.5. – La partecipazione del basso e le relazioni con le istituzioni.....	176
4.6 Per un nuovo modello di sviluppo: il caso Valle di Susa e il patto di mutuo soccorso. ....	177
4.6.1. – Il Patto Nazionale di Solidarietà e Mutuo Soccorso.....	188
4.7 Per una nuova socialità e una cultura di pace: il caso Vicenza .....	192
4.8 – Le mobilitazioni per la difesa della salute: il caso Marghera .....	205
Conclusioni: la promozione del capitale sociale: un possibile modello di partecipazione oltre la burocrazia e la concertazione. ....	216
Bibliografia.....	229
Sitografia .....	234
Elenco delle interviste .....	236
Ringraziamenti .....	238

## **Introduzione: il ruolo dell'Europa nella definizione delle politiche sociali**

*“Io partecipo,  
tu partecipi,  
egli partecipa,  
noi partecipiamo,  
voi partecipate,  
essi decidono”*

(Anonimo, Parigi 1968)

Lo scopo di questa ricerca è quello di fare una ricognizione a livello nazionale di alcune tra la più innovative occasioni di partecipazione dei cittadini alla programmazione delle politiche sociali. Non si tratta di una schedatura di esperienze già consolidate bensì di processi, alcuni abbastanza riconosciuti altri ancora in forma embrionale.

Quello che ho verificato durante la ricerca è che esistono delle connessioni abbastanza evidenti tra diverse esperienze, siano esse frutto dello spirito innovativo degli amministratori pubblici, oppure emersioni dal basso di esigenze condivise da larghi strati della popolazione.

Parlerò quindi di processi, della definizione di partecipazione, di cosa si può intendere con il termine politiche sociali. Prima di tutto ciò è però necessario inquadrare quello che ho voluto analizzare all'interno di un quadro di trasformazione delle azioni pubbliche, anche a causa delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea.

### ***Il passaggio dal government alla governance***

Se analizziamo i termini in questione il significato di entrambi sembra assai simile e riconducibile alla parola governo. La differenza tra le due parole sta nel fatto che *government* indica la “struttura” di governo mentre *governance* è l'azione del governare.

Secondo la letteratura scientifica sull'argomento, il cambiamento della parola ha significato un reale cambiamento nel modo di governare, che si è svolto gradualmente negli ultimi 40 anni.

La caratteristica di base della forma del *government* è quella di avere un unico attore decisionale che riassume ed esaurisce il compito di governo (principio della rappresentanza). Questa forma è alla base dello stato di diritto moderno, dove la molteplicità si trasforma in istanze di sintesi, con un corpo unico che rappresenta la molteplicità, una rappresentanza eletta che poi decide. Componente fondamentale del *government* è l'autorità che deve essere legittimata.

La *governance* è il superamento di questa posizione unica e autoritaria per ridisegnare forme di governo condivise e partecipate da una pluralità di attori. Si moltiplicano quindi le sedi e le modalità in cui si prendono le decisioni.

Per quali motivi è avvenuto questo passaggio?

- Il compito del *government* è stato identificato come la costruzione di leggi per la collettività, ma con la crescita della complessità è diventato evidente come costruire leggi non esaurisce l'attività del governare, e come avviene l'implementazione delle leggi fa la differenza generando uno scarto tra obiettivi e risultati. Emerge quindi la necessità di coinvolgere gli attori sociali nel processo di disegno di una riforma, per evitare che si sviluppino resistenze nell'implementazione.
- È stata messa in discussione la razionalità amministrativa, ritenuta inadeguata rispetto alla crescita della molteplicità e vista l'inefficienza dell'amministrazione pubblica. Dall'ondata neo liberale reaganiana e thatcheriana deriva il New Public Management che si fonda sul principio di una legittimità dell'azione pubblica di governo non più basata sulle procedure ma sui risultati. Ciò richiede che l'amministrazione pubblica funzioni per valorizzare le risorse scarse di cui dispone, risorse che devono essere investite per rendere produttiva la spesa pubblica, e garantire risultati tangibili e misurabili.
- Negli ultimi 30 anni si è assistito ad una nuova rilevanza che ha acquisito la società civile nel governo della cosa pubblica. Una presenza che andata

formandosi nell'allargamento della cittadinanza prodotta dal welfare state. Questa presenza si è tradotta nel principio di sussidiarietà sia verticale, avvicinando i luoghi decisionali ai cittadini attraverso il decentramento, sia orizzontale, coinvolgendo nella programmazione le realtà significative del territorio. Questa trasformazione significa un riconoscimento della società civile che ottiene titolo per entrare nelle sedi decisionali.

### ***Ambiguità della governance***

Il quadro però è un po' più complicato anche perché non esiste una definizione univoca di *governance*.

La *governance* si concretizza in una varietà di modelli e di ibridi che possiamo racchiudere tra due polarità:

- Decentramento istituzionale e sussidiarietà fondata sul confronto e sulla convergenza fra le utilità degli attori; regolazione di mercato fondata sugli interessi privati.
- Decentramento istituzionale e sussidiarietà fondata sulla convergenza fra gli attori nella costruzione dei significati dell'azione e degli impegni reciproci; regolazione "comunitaria" basata sulla fiducia (cfr. D'Albergo 2002, in Battistelli).

Le politiche sociali sono un terreno importante su cui si verifica il passaggio dal *government* alla *governance*. Questa ultima non rappresenta una formula univoca poiché assume diverse configurazioni a seconda dei contesti in cui si applica con alcune variabili cruciali che danno luogo ad esiti diversi. Il grado di inclusività della partecipazione alle scelte politiche, la presenza o meno di condizioni di apprendimento nel corso dei processi di definizione delle politiche, il grado di rappresentatività dei partecipanti alle partnership, le condizioni di visibilità pubblica, o viceversa di opacità delle forme e delle sedi delle decisioni, sono variabili rilevanti se ci si interroga sul rendimento istituzionale della *governance* in termini di democrazia. Il ruolo che svolgono le istituzioni politico-amministrative, e se e come esse governano, vi costituisce in ogni caso un punto di discriminazione ( cfr. Bifulco, De Leonardis, in Donolo 2006).

### ***Il ruolo delle politiche europee***

A partire dagli anni 90, la cornice europea delle politiche sociali, ha fortemente condizionato le politiche pubbliche italiane nelle materie sociali. La spinta dell'Unione Europea esercitata sui paesi membri verso un'armonizzazione delle politiche e l'elaborazione di un *modello sociale europeo* ha favorito il percorso di trasformazione da sistemi di *government* a sistemi di *governance*.

In particolare, viene favorita una *governance multilivello* che spinge, da un lato, alla progettazione reciproca e la sorveglianza reciproca tra Stati membri e dall'altro, al trasferimento di poteri e responsabilità dal centro al locale, stimolando un processo di *institution building*.

All'interno di questo quadro, le politiche sociali hanno il compito di supportare lo sviluppo economico, rendendolo socialmente più sostenibile e valorizzando le risorse, in quanto potenziali di sviluppo.

I concetti fondamentali che si riscontrano nelle politiche europee sono:

**SOSTENIBILITA'**: a tale argomento dedico un capitolo di approfondimento perché l'indicazione europea risulta essere una chiave di lettura molto efficace delle trasformazioni che ho osservato attraverso la ricerca

**SUSSIDIARIETA'**: orizzontale e verticale. In Italia la s. verticale si traduce con un forte decentramento normativo. Al livello centrale il compito di tracciare linee guida mentre al livello regionale il compito di implementarle. La s. orizzontale si basa invece sul principio di corresponsabilità tra società civile e governo locale. Spesso si traduce nella delega al privato no profit per l'erogazione di servizi di pubblica utilità.

**PARI OPPORTUNITA'**: Il termine ha origine nella disuguaglianza di genere ma si è poi esteso in modo più ampio (questioni etniche, disabilità, fasce d'età). Nell'accezione più attuale significa potenziamento delle capacità umane, valorizzazione di tutto il capitale umano, nelle sue strette connessioni con quello sociale. Di conseguenza, pari opportunità significa sempre più partire dai processi di formazione, riproduzione e valorizzazione delle capabilities (cfr. Sen 2000); "Pari opportunità rinvia a sviluppo locale e a sviluppo sostenibile, e questo nesso trova la sua condizione di fattibilità nelle pratiche d'integrazione anche e forse oggi soprattutto territoriale" (Donolo 2001).

**ATTIVAZIONE E PARTECIPAZIONE**: le politiche sulle materie sociali devono fondarsi sul riconoscimento e la valorizzazione del ruolo attivo dei destinatari.

Attivazione è un termine ambiguo che può includere forme meritocratiche che poco hanno a che vedere con i diritti, ma anche forme di partecipazione e co-progettazione.

Della partecipazione parlerò successivamente.

**INDIVIDUALIZZAZIONE:** gli interventi delle politiche devono essere individualizzati rispetto alle caratteristiche e alle esigenze individuali. Questo principio traduce le critiche alla burocratizzazione, standardizzazione e categorizzazione.

**INTEGRAZIONE:** tra le politiche. Questo principio prende forma dai problemi di sostenibilità economica in quanto la frammentarietà degli interventi è costosa. Pertanto è necessario in un sistema fare economia di scala cioè massima collaborazione senza sprechi. Un secondo motivo attiene all'efficacia della prestazione, che risulta maggiore se affronta in modo congiunto i vari problemi delle persone. Il problema di come integrare le politiche si è reso evidente con la comparsa di nuovi target per le politiche sociali: immigrati, quartieri degradati, nuova povertà...

**COESIONE:** sociale e territoriale, da intendere come imperativo di compensare continuamente squilibri e marginalità prodotte dalla crescita economica, ed anche come valutazione anticipata di tali esternalità nelle scelte strategiche dello sviluppo

E' bene sottolineare che questi criteri non sono optional, ma "obbligatori", in quanto scelte che fossero in contraddizione vistosa con essi, equivarrebbero a "sabotare" gli sforzi di unificazione, di parificazione e di coesione dell'Unione Europea (cfr. Donolo 2002).

### ***La partecipazione come indicatore***

La partecipazione compare anche fra i cinque principi di base che vengono fissati nel Libro Bianco sulla *governance* europea, redatto dalla Commissione Europea, che stabilisce le linee guida per ridisegnare le politiche e le istituzioni dell'Unione Europea. Il libro bianco sulla *governance* europea prevede cinque principi alla base della buona *governance*: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*.

La gran parte degli obiettivi enunciati rimanda alla necessità di accrescere la partecipazione dei cittadini e della società civile all'elaborazione delle politiche europee attraverso la costituzione di accordi e intese di tipo partenariale.

A questo punto però dobbiamo domandarci cosa possiamo intendere per partecipazione, cioè l'accesso dei cittadini all'area decisionale delle politiche.

Riprendendo una definizione classica (Arnstein 1969) potremmo classificare le varie forme della partecipazione dei cittadini a seconda del potere effettivo di questi ultimi riconosciuto dallo strumento. Dalle tre macroaree identificate da Arnstein (potere effettivo dei cittadini, cooperazione simbolica e assenza di partecipazione) discende una classificazione più articolata, in otto passaggi che vanno dalla manipolazione dei cittadini a fini di consenso politico al controllo totale da parte dei cittadini stessi, passando da terapia, informazione, consultazione, rassicurazione, partenariato, delega del potere (cfr. Donzelot, Epstein, 2006).

Secondo D'Albergo e Moini, invece, le forme di partecipazione dei cittadini si possono collocare all'interno di quadranti ricavati dall'incrocio di due assi perpendicolari. Un primo asse si sviluppa considerando la dimensione sociale della forma partecipativa, cioè un continuum che si sviluppa tra le polarità rappresentate dall'aggregazione di interessi da una parte e la deliberazione condivisa mediante l'integrazione degli obiettivi dei singoli attori dall'altra parte. Il secondo asse invece considera la dimensione istituzionale ovvero se le forme di partecipazione siano più orientate ad un ruolo consultivo piuttosto che ad un ruolo decisionale (cfr. D'Albergo, Moini, 2006).

Un'altra possibile classificazione (o meglio collocazione) delle pratiche partecipative è quella che ci fornisce Luigi Bobbio collocando le diverse esperienze attraverso la valutazione del grado di deliberazione delle stesse (quindi riprendendo l'asse tra deliberazione e aggregazione) ma utilizzando invece come altro asse di riferimento il grado di inclusione delle pratiche stesse, che pure essendo partecipative sono molto differenti nella definizione degli attori in gioco (cfr. Bobbio 2005).

### ***Come descrivere un processo di partecipazione***

La prima domanda da farsi per descrivere un processo di partecipazione è **chi** sono gli attori in gioco. Le possibilità sono molteplici e vanno dal coinvolgimento solo delle amministrazioni pubbliche (che sono legittimate dall'essere elette dai cittadini), al

coinvolgimento delle organizzazioni sociali (associazioni, cooperative, sindacati) fino al coinvolgimento dei cittadini in forme non organizzate.

Diventa quindi importante definire con chiarezza **chi decide** le procedure di selezione, ma anche salvaguardare la visibilità pubblica dei processi che la precedono. La **visibilità** diventa quindi pre-condizione imprescindibile per garantire la qualità della **partnership** e della **partecipazione**.

La soluzione che garantisce il maggior grado di inclusione è indubbiamente quella che cerca di coinvolgere nel processo “il più ampio spettro di interessi e punti di vista legati alla questione sul tappeto, senza preoccuparci troppo della rappresentatività di ogni singolo partecipante. Se l’insieme sarà sufficientemente vario ed eterogeneo potremo avere la ragionevole speranza che nessun aspetto rilevante sarà trascurato” (Bobbio 2004, pag. 46).

Un’altra domanda fondamentale riguarda **quando** innescare un processo partecipativo ovvero a che livello del percorso. In questo caso possiamo considerare la classificazione vista prima da D’Albergo. Più il processo sarà di tipo decisionale più è funzionale che gli attori siano coinvolti presto, per poter arrivare ad una decisione realmente condivisa. Se invece il processo è sostanzialmente consultivo (cioè il consenso su decisioni già prese) allora la partecipazione (se si può chiamare così) arriva necessariamente alla fine del percorso.

Evidentemente risulta importante anche **come** si intende garantire la partecipazione dei cittadini, partendo dall’affermazione, suffragata da plurime esperienze, che la partecipazione è un risultato di un processo e non un presupposto da cui partire. Gli strumenti e le tecniche sono molteplici ma vale la pena ricordare una semplice classificazione che fa Bobbio e che ci dice parecchio circa gli obiettivi del processo di partecipazione.

- tecniche per l’ascolto: per avviare i processi e comprendere i temi sul tappeto
- tecniche per l’interazione costruttiva: aiutano l’inclusione e la collaborazione tra i partecipanti
- tecniche per la risoluzione dei conflitti: necessitano di un riconoscimento di legittimità verso chi solleva il conflitto (Bobbio 2004, pag.55).

Quale formalizzazione deve avere il processo partecipativo? **Dove** si realizza (spazi, grado di formalizzazione, istituzionalizzazione, riconoscimento)? Da questo interrogativo ne discende un altro: **quali** risultati in pratica permettono i variegati processi di partecipazione?

Senza entrare nel merito possiamo raggruppare i risultati possibili in due opzioni: ottenere **decisioni** migliori, ottenere **relazioni** migliori tra gli attori (cfr. Bobbio 2004).

### *I rischi della partecipazione*

“Bisogna dire che quando in un progetto si ha a che fare con i cittadini cui questo si riferisce in qualche modo, ci si scontra con molte modalità stereotipate di partecipazione, con litigiosità da condominio, con cascami diversi e con diverse dignità della partecipazione politica, con competenze più o meno certificate, con paure e arroganze. Un insieme che della partecipazione non dà un’immagine esaltante. La partecipazione dal basso e spontanea non è esaltante” (Bifulco, De Leonardis in Arnolfi, Karrer 2003).

In questi anni si parla sempre con più frequenza della crisi della democrazia rappresentativa e delle potenzialità della democrazia deliberativa. Il presupposto implicito sembra quello che i cittadini siano “obbligati” a partecipare. Il vantaggio della democrazia rappresentativa però è quello di permettere una partecipazione minima a tutti (il voto) e di non fare selezione sulla base del tempo a disposizione o delle competenze comunicative come spesso avviene nelle forme deliberative.

Inoltre bisogna valutare il possibile grado di retorica nell’argomentare le possibili forme di partecipazione che possono diventare delle vere e proprie manipolazioni dei cittadini interessati in modo che appoggino le scelte operate ai tavoli delle partnership tra amministrazione pubblica e privati. Come dicevamo prima la visibilità pubblica è la forma più efficace per contrastare questa tendenza all’opacità. Bisogna distinguere tra la partecipazione intesa come tecnica di costruzione del consenso ad un programma già deciso, e la partecipazione intesa come attivazione della cittadinanza per la messa a punto di un programma (Bifulco, De Leonardis in Arnolfi, Karrer 2003).

E ancora, possiamo provare a classificare alcuni tra i possibili rischi:

- eccessiva dipendenza dagli ideatori politici dei processi, cambiati loro il processo decade;

- i processi riguardano nicchie ininfluenti di cittadini oppure politiche fortemente limitate territorialmente;
- disponibilità degli attori pubblici ad accettare o meno gli esiti.

### ***L'integrazione difficile***

“I processi di integrazione sembrano incontrare un terreno di sfida particolarmente critico e d'altra parte strategico al confine tra sanitario e sociale. In prima istanza, da un lato la Sanità è considerata la più grande azienda della Regione, importante dunque sotto il profilo politico, ma anche per gli affari, essendovi in gioco poteri economici forti; mentre l'assistenza è notoriamente povera di risorse, meno potente sotto il profilo dei saperi e poteri tecnici, e tendenzialmente marginale come i suoi destinatari, diretti e indiretti. Ma la Sanità è anche costosa, e la spesa sanitaria tende a crescere esponenzialmente e a diventare insostenibile, mentre l'assistenza – un'assistenza diciamo “imprenditiva”- potrebbe incidere su questa tendenza e abbassare significativamente i costi, aumentando viceversa i benefici sociali complessivi. Vi è una quota della spesa sanitaria da riconoscere come impropria, e d'altro canto gravano sulla sanità domande che potrebbero essere trasformate e meglio soddisfatte con interventi sociali” (Bifulco, De Leonardis, in Donolo 2006).

Se osserviamo ancora una volta il quadro che ci viene dalle indicazioni europee le politiche sociali che sono chiamate ad integrarsi nella logica sono prevalentemente:

- il campo sociale e sanitario, dove persiste una grande separazione;
- il trattamento del disagio sociale e le politiche del lavoro;
- le politiche urbanistiche (es. quartieri degradati) in una logica che sappia sia considerare sia *place* che *people*;
- le politiche di sviluppo delle economie locali che non possono avvenire in modo efficace senza coesione sociale e tutela ambientale;

Riassumendo potremmo dire che l'integrazione delle politiche sociali dovrebbe essere una leva per attivare le *capabilities* degli individui, cioè le loro concrete capacità di scelta, le loro libertà sostanziali (cfr. Sen 2000).

In molte regioni invece le politiche continuano ad agire con logica “manicomiale” di separazione; le politiche sociali in tutta Italia sono residuali, riguardano l’assistenza, e non di si occupano di attivazione e partecipazione.

Sono soprattutto l’aspetto economico e quello urbanistico-ambientale ad essere separati dalle politiche sociali “classiche”: nella mia ricerca ho invece riscontrato l’importanza dell’integrazione, anche nella logica della sostenibilità di cui parlerò più diffusamente in seguito. Quindi si può affermare che laddove è necessaria (e caldeggiata dalle politiche europee) la partecipazione dei cittadini, abbiamo a che fare con una **politica sociale**.

### ***NIMBY o PIMBY?***

Possiamo concludere dicendo che la partecipazione non è unica ne univoca, e da sola non è indicatore di democrazia. Basti pensare che in Francia la partecipazione è prevista per legge ma funziona in pratica solo per le classi medie o medio-alte, le uniche realmente in grado di comprenderne i linguaggi.

I processi di partecipazione si presentano come una possibilità di apprendimento complessivo per gli attori che vi partecipano, incluse le istituzioni che li possono promuovere. Le amministrazioni pubbliche hanno il compito di fare sintesi, di rendere comprensibile ai diversi attori, di creare un linguaggio comune, con lo scopo di aprire le “scatole nere”, rendendo visibili i processi decisionali (cfr. Bifulco, De Leonardis, in Arnolfi, Karrer 2003). Per ottenere questi risultati è necessario che le amministrazioni pubbliche tralascino atteggiamenti paternalistici orientati alla ricerca del consenso dei cittadini e non certo alla condivisione degli aspetti decisionali.

Mi riferisco in modo particolare alla cosiddetta sindrome NIMBY (not in my back yard, non nel mio cortile) che viene attribuita come etichetta a molti processi di partecipazione “dal basso” riguardanti l’opposizione alla realizzazione di grandi infrastrutture. L’analisi da me effettuata di alcune esperienze, classificate in modo sbrigativo dalla stampa con questo acronimo, (Valle di Susa, Vicenza...) porta alla luce un fenomeno del tutto differente, dove il problema non sta soltanto nel *dove* o nel *come realizzare queste opere*, ma soprattutto nel *perché farlo, con quali effetti*.

Sia D’Albergo che Papadopoulos rifiutano questo tipo di etichettamento; il primo riconoscendo il valore culturale di una società civile che non vuole essere solo una

sommatoria di *stakeholders* (cfr. D'Albergo, Moini, 2006); il secondo ponendosi la questione della visione del bene comune, che i movimenti territoriali possono definire in modo differente rispetto a tecnici e politici coinvolti (Papadopoulos, 2000).

Ancora una volta quindi una questione di democrazia, ma anche una rilevante crescita di capitale sociale, di competenze diffuse, di ragionamenti critici sui propri e altrui stili di vita.

Sembra invece emergere in questo ultimo periodo una sindrome autodefinitasi PIMBY (please in my back yard, per favore nel mio cortile) che interessa amministratori pubblici e grandi soggetti privati, i quali fanno propri i linguaggi della partecipazione e della governance (definita *regolazione negoziale degli interessi*) allo scopo di realizzare "infrastrutture e impianti indispensabili alla modernizzazione del paese nel pieno rispetto dell'ambiente naturale e del territorio" (Ravaioli, 2007). Possiamo ritenere queste esperienze come strumenti "verso la democrazia partecipata"? Si intravedono in queste iniziative i rischi dovuti all'opacità nella definizione dei tavoli di partecipazione (chi sono gli stakeholders? Chi li seleziona?) e soprattutto le logiche di concertazione e compensazione, che si pongono molto distanti dalle esigenze di inclusività e di visibilità pubblica che dovrebbero caratterizzare un percorso partecipato.

Le amministrazioni pubbliche non possono ritenere che tutti gli stakeholders abbiano lo stesso peso. Sarebbe ingenuo pensare che i gruppi aziendali privati o le forze politiche non partano avvantaggiati nella definizione dei propri interessi rispetto ai singoli cittadini o alle associazioni locali. La forma di partecipazione più vicina alle indicazioni europee richiede la riduzione del scarto tra gli stakeholders, orientando il pubblico verso la difesa dei portatori di interesse più deboli.

La "scala della partecipazione" proposta dallo IAP2 (International Association for Public Participation), cioè informare, consultare, coinvolgere, collaborare, abilitare (empower), può essere utile per capire di cosa si stia realmente parlando quando si evoca la partecipazione.

Ovviamente non si tratta di fasi separate ma di un possibile continuum ideale, comunque utile sotto il profilo cognitivo per analizzare e comprendere i processi partecipativi.

“Spesso i processi partecipativi hanno una valenza meramente informativa. Amministrazioni e interessi economici ritengono che una migliore informazione sarebbe sufficiente ad assicurare l'accettazione di impianti e opere da parte dei cittadini. Un atteggiamento del genere rischia di risultare controproducente, perché non tiene conto delle preferenze dei cittadini, quand'anche le informazioni tecniche siano "rassicuranti" e credibili (condizione che peraltro ricorre di rado)” (Ambiente Italia, 2007).

Sembra piuttosto fuorviante richiamare “l’interesse generale” per classificare come NIMBY determinati fenomeni. La compressione degli interessi parziali (cosa diversa e più nobile degli interessi "personali") in nome di "interessi generali" non ha sempre prodotto comportamenti virtuosi, ma anzi ha spesso generato degenerazioni della democrazia e limitazioni delle libertà.

L’opposizione ad opere pubbliche “impattanti” è un fenomeno che ha radici antiche, riguardanti anche strutture di tipo “sociale” come carceri, manicomi, campi nomadi. Il fenomeno va letto in modo innovativo. Come l’opposizione ad un impianto di smaltimento dei rifiuti può essere l’occasione per una critica agli stili di produzione e di consumo di un territorio, così l’ostilità verso la creazione di un campo nomadi non va lasciata nelle mani di forze politiche e sociali xenofobe e razziste, ma può diventare lo strumento per il superamento della logica della tolleranza, verso una logica dell’integrazione.

Non si tratta certo di credere ad una risoluzione del conflitto sempre possibile, ma di applicare gli strumenti della partecipazione a processi che spingano verso la consapevolezza dei cittadini. A tale proposito ho analizzato anche alcune esperienze legate alla cooperazione decentrata ed al coinvolgimento delle comunità straniere nella vita amministrativa. Si tratta di esperienze piuttosto consolidate negli anni ma ancora poco diffuse territorialmente, che hanno passato momenti anche difficili con i rispettivi territori, ma non hanno ceduto alla tentazione delle derive securitarie ed escludenti che oggi sembrano pervadere moltissime amministrazioni pubbliche.