



Assessorato Servizi Civici e Generali, Politiche per il Decentramento e la Partecipazione

Strade in comune. Comunità interconnesse

Position Paper

INDICE

Le sfide della partecipazione.....	2
Il punto in cui siamo	3
Il futuro prossimo che vogliamo costruire.....	6
Infrastrutturare l'Amministrazione comunale, per una rete di reti interne rivolta alla partecipazione	7
Trasformare i luoghi dell'Amministrazione in luoghi di partecipazione, a partire dai Municipi....	7
Ritornare al disegno degli strumenti partecipativi	8
Rafforzare la leggibilità dei processi partecipati.....	8
Costruire la comunità della cittadinanza attiva	9

Il Position Paper è frutto di un percorso di riflessione sulla partecipazione promosso dall'Assessorato e la cui realizzazione è stata affidata alle ricercatrici e ai ricercatori di Codici | ricerca e intervento. Il percorso ha visto: la conduzione di due laboratori valutativi con le diverse Direzioni dell'Amministrazione comunale che hanno dato vita o che hanno partecipato a esperienze di partecipazione; la conduzione di un laboratorio valutativo con le organizzazioni che hanno svolto ruolo di facilitazione o di accompagnamento di processi partecipati per conto dell'Amministrazione comunale; la conduzione di un laboratorio valutativo con persone coinvolte in processi partecipati.

Le ricercatrici e i ricercatori di Codici | ricerca e intervento che hanno realizzato il lavoro sono: Simona Colucci, Massimo Conte, Caterina Giacometti, Jacopo Lareno Faccini.

Le sfide della partecipazione

Se guardiamo con attenzione alle nostre società ci rendiamo conto che la democrazia ha perso parte della sua forza. E' una fase storica che colpisce anche Paesi come il nostro, storicamente caratterizzati per la democrazia rappresentativa quale forma democratica prevalente, e per l'esistenza di forme di associazione collettiva (dai partiti ai sindacati, fino all'associazionismo) quali canali di espressione degli interessi e delle volontà dei diversi gruppi sociali. Le ragioni di questa fase storica sono molteplici: alcune sono legate a processi globali, come il sempre maggiore potere nelle decisioni che strutturano il funzionamento delle nostre società da parte di organismi sovranazionali o da parte dei sistemi finanziari; altre sono legate a specificità nazionali, come le forme assunte dalla disaffezione verso i partiti politici tradizionali, una tendenza globale che in ogni Paese, però, ha trovato sbocchi peculiari.

Al di là delle tendenze sovra locali, che siano globali o nazionali, è comunque necessario ricordare che le dinamiche concrete di incontro e di scontro, di adattamento e di negoziazione tra attori pubblici e privati e gruppi sociali diversi nella definizione e costruzione del vivere comune sono fortemente influenzate dalle caratteristiche dei contesti locali. È fondamentale quindi riconoscere le specificità di Milano, soprattutto perché è sul piano delle politiche locali che l'Amministrazione comunale ha il potere e il mandato di agire. Se dovessimo sintetizzare un dibattito sulla città che oggi è all'ordine del giorno, diremmo che il tema principale di Milano è la difficoltà di mantenere legati e armonizzati tra loro il processo di crescita dei valori economici con quelli della sostenibilità della crescita e della riduzione delle diseguaglianze tra i diversi gruppi sociali che compongono la cittadinanza.

La partecipazione, intesa in questo contesto nella sua accezione di processo di reciproco coinvolgimento tra la cittadinanza, le Istituzioni e i diversi attori sociali, ha un ruolo centrale nella ricostruzione del tessuto connettivo di cui le città hanno bisogno per promuovere i diritti e l'equità. Un tessuto connettivo politico e democratico, che ricostruisca la fiducia circolare tra la cittadinanza e le Istituzioni, tanto quanto un tessuto connettivo sociale, capace di ricostruire legami e di ridurre le distanze tra i gruppi sociali.

È un processo di ricostruzione dei legami in cui porsi sempre la domanda su chi manca, su chi non partecipa: il grado di partecipazione e le caratteristiche di chi partecipa sono infatti due indicatori della capacità della città di essere inclusiva o, al contrario, della sua fatica a contrastare i processi di esclusione. Per essere davvero un bene comune i processi partecipati oggi devono porsi il problema di come arrivare dove non arrivano, di come riprendere una relazione di cittadinanza con chi si trova lontano, in un processo di disaffiliazione che riduce gli spazi di diritto.

Quello che abbiamo in mente è un percorso che contribuisca a realizzare un progetto politico a lungo termine, su questo occorre essere chiari: a mancare non è la volontà di realizzarlo, quanto piuttosto la capacità in alcuni casi di creare in modo adeguato le condizioni abilitanti che rendono possibile lo sviluppo della partecipazione come processo collettivo. Abbiamo maturato la convinzione che

proprio in questo momento occorre tornare all'affermazione che un progetto politico deve avere cura del metodo con cui si fanno le cose che lo concretizzano. Nella costruzione di una forma di relazione e di un processo di reciproco coinvolgimento il come fare qualifica anche il cosa fare.

I capitoli successivi ci aiutano a definire la lettura che diamo di quanto fatto finora e a individuare i processi che occorre realizzare nel futuro prossimo. Prima di entrare nel merito crediamo necessario fissare quattro sfide che abbiamo di fronte:

- **rafforzare la condivisione di una cultura comune della partecipazione nell'Amministrazione, a partire dai suoi ruoli apicali e politici**, un processo che valorizza gli orientamenti comuni per dare forma alle scelte di governo e di amministrazione della città;
- **disegnare strategie e soluzioni** che si basino sulla corresponsabilità dei diversi soggetti coinvolti, sulla coerenza con la visione di una città inclusiva e partecipata, sulla competenza nel realizzare i processi, sulla sostenibilità nelle sue diverse declinazioni;
- **costruire forme di governance collaborativa** che garantiscano la trasversalità all'Amministrazione comunale dei processi partecipati e forme di sussidiarietà che coniughino capacità di coordinamento con il decentramento per arrivare ai singoli territori e ai singoli gruppi sociali;
- **reperire le alleanze e le risorse necessarie a garantire la continuità e l'adeguatezza dei processi partecipati**, sapendo che le risorse sono (certamente) economiche, ma anche legate alle relazioni di collaborazione e di corresponsabilità che dobbiamo costruire nella società e alle competenze che dobbiamo costruire insieme.

Ecco, le sfide ci sono. Ora proviamo a esplicitare il punto in cui siamo e come vediamo il futuro prossimo che abbiamo di fronte.

Il punto in cui siamo

Nel corso degli anni, il Comune di Milano ha vissuto molte e diverse esperienze di processi partecipati e si è dotato di strumenti diversi per realizzarle. Sono esperienze e strumenti che fanno riferimento a diverse interpretazioni di quello che è la partecipazione.

Quando parliamo di esperienze di partecipazione nella Città di Milano, parliamo di processi tra loro molto diversi per livello, oggetto, grado di formalizzazione, nuclei dell'Amministrazione coinvolti. Se per un verso, questa numerosità di esperienze è indice della volontà dell'Amministrazione comunale di fare propri i principi della partecipazione, per altro verso, indica come oggi la frammentazione delle esperienze non abbia ancora trovato una capacità di sintesi e di ricomposizione di quelle che appaiono più come sforzi che non sempre riescono a convergere tra loro.

Non tutti i processi che oggi chiamiamo partecipati corrispondono alla realizzazione pratica di forme di partecipazione politica, ovvero di comportamenti che esercitano un'influenza diretta sulle scelte pubbliche e sui processi politici. Molte delle esperienze di partecipazione fanno piuttosto riferimento a forme di partecipazione sociale. Definiamo come forme di partecipazione sociale quelle che hanno un impatto diretto sulle dinamiche collettive della città e che spesso hanno come oggetto attività di gruppi di cittadine e di cittadini intorno a beni collettivi. Sono forme di partecipazione che generano cambiamenti sui beni collettivi o sull'uso collettivo di beni pubblici e che, nel farlo, generano cambiamenti nei sistemi di relazione tra i diversi soggetti coinvolti e tra questi e l'Amministrazione comunale. Sono forme di democrazia del fare o di partecipazione del fare che hanno mostrato una grande capacità di mobilitazione di energie e di relazioni, anche se non hanno un impatto diretto sulle scelte pubbliche e sui processi politici. Ne sono esempi i Patti di collaborazione e le Piccole Iniziative Diffuse di intrattenimento socio-culturale (le PIDS).

I processi che possiamo definire in modo chiaro di partecipazione politica sono relativamente meno numerosi e hanno riguardato soprattutto forme di deliberazione o di consultazione all'interno di strumenti di pianificazione e di programmazione (si pensi al Piano di Governo del Territorio o al Piano Aria Clima) o riferite a temi in cui il dibattito pubblico ha contribuito a chiarire le posizioni dei diversi attori in campo (si pensi al Dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli o a quello sullo Stadio di San Siro).

Alcuni dei processi partecipati attivati hanno una definizione normativa prevista dagli stessi strumenti regolatori che li prevedono (anche in questo caso si pensi al Piano di Governo del Territorio). Altri hanno avuto una loro formalizzazione attraverso l'uso dei Regolamenti quali strumenti normativi. Gli strumenti giuridici attualmente in vigore per lo sviluppo di processi partecipati da parte del Comune di Milano sono tre:

- **il Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare** (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 22 febbraio 2016) che disciplina: interrogazioni popolari, istanze e petizioni, referendum comunali, proposte di deliberazione di iniziativa popolare, udienze pubbliche, consulte cittadine, domande a risposta immediata, bilanci partecipativi, convenzione dei cittadini, istruttoria pubblica;
- **il Regolamento per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani** (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 20 maggio 2019) che disciplina i patti di collaborazione;
- **il Regolamento Municipi** che disciplina: interrogazioni popolari, istanze e petizioni, referendum comunali, proposte di deliberazione di iniziativa popolare – a livello municipale.

In prospettiva futura, un ulteriore strumento di grande importanza è il **Regolamento di Amministrazione condivisa**¹ attraverso cui sono definiti con puntualità i processi di collaborazione tra l'Amministrazione comunale e il terzo settore. Pur non essendo uno strumento esplicitamente diretto alla promozione della partecipazione della cittadinanza, va tenuto in considerazione per il ruolo centrale della coprogettazione e della coprogrammazione con il Terzo settore nella costruzione di processi di abilitazione della cittadinanza e di infrastrutturazione sociale della città.

Altri processi partecipati sono stati avviati a partire da una volontà politica e da una volontà amministrativa tradotta in strumenti amministrativi come Manifestazioni d'interesse o Bandi promossi da singole Direzioni e che hanno rappresentato la base di contrattualizzazione del rapporto tra l'Amministrazione comunale e gruppi di cittadine e di cittadini (per esempio, l'avviso pubblico Piazze aperte per ogni scuola o il bando Mobilità sostenibile e sicurezza davanti alle scuole). Alcuni di questi strumenti amministrativi hanno previsto la mediazione di soggetti giuridici come le realtà del Terzo settore o le Associazioni di volontariato.

Le esperienze di partecipazione ci mostrano che è possibile intraprendere percorsi che riescano a costruire un dialogo positivo con la cittadinanza, sviluppando le reciproche competenze in una relazione che contribuisca a cambiare il volto della città in termini più inclusivi e di maggiore equità. Guardare criticamente alle esperienze deve aiutarci a leggere la distanza che c'è oggi tra come siamo e come vorremmo essere, per individuare le strategie di miglioramento e per rilanciare le alleanze con cui perseguirle.

L'immagine che abbiamo costruito a partire dai laboratori valutativi condotti, grazie alla partecipazione delle persone che hanno condiviso con noi le riflessioni sulle loro esperienze, ci dice che quella che stiamo vivendo è una stagione di transizione e, quindi, imperfetta. Non sempre le volontà di promozione della partecipazione sono espresse in modo coerente e armonizzate tra loro, così come non sempre alle volontà espresse corrisponde un adeguato allineamento tra componente politica e amministrativa dell'Amministrazione, e non sempre l'ambiente organizzativo e amministrativo ha gli strumenti per accogliere i cambiamenti necessari a sostenere la transizione.

Ci troviamo in una fase in cui gli esiti possono arrivare a essere contraddittori. Le innovazioni prodotte da una parte dell'Amministrazione e le spinte a sperimentare nei percorsi partecipati possono anche rendere più evidenti le fatiche e le diverse velocità di un'organizzazione complessa come il Comune di Milano. L'esito è contraddittorio, per esempio, quando l'invito a partecipare, che è l'invito a una diversa modalità di relazione tra l'Istituzione e la cittadinanza, invece di produrre un aumento della fiducia reciproca, rischia di generare disillusione e ulteriore sfiducia.

È prima di tutto una questione politica e culturale che va posta perché, se la partecipazione è una delle strategie per rafforzare le relazioni tra l'Amministrazione comunale e la cittadinanza, occorre promuovere la convinzione che ogni punto di contatto tra l'Amministrazione comunale e la

¹ Al momento della redazione di questo documento il Regolamento di Amministrazione condivisa è stato approvato dalla Giunta comunale ed è in attesa di approvazione da parte del Consiglio comunale

cittadinanza deve arrivare a essere un punto di accesso qualificato all'Amministrazione nel suo complesso. La percezione diffusa oggi è che l'accesso sia oggi ancora troppo condizionato da funzionamenti amministrativi, culture organizzative e volontà che rischiano di perpetuare la frammentazione dell'Amministrazione comunale. Questo in un quadro in movimento in cui occorre costruire un significato condiviso con cui leggere il termine partecipazione e le strategie per realizzarla.

Crediamo sia acquisito il fatto che cambiare, generando o trasferendo elementi di innovazione, richieda di mettersi in una posizione di ricerca e di apprendimento. Non è una posizione comoda, soprattutto per un'Amministrazione pubblica, ma è una posizione necessaria. Rileggere le esperienze di partecipazione ci ha consentito di fare emergere elementi critici del modo in cui le abbiamo volute e pensate, del modo in cui le abbiamo disegnate e condotte e del modo in cui le abbiamo condivise all'interno dell'Amministrazione comunale e all'esterno.

Il futuro prossimo che vogliamo costruire

Il processo di riflessione che abbiamo avviato chiama l'Amministrazione comunale a essere la prima alleata critica del modo in cui promuove la partecipazione della cittadinanza alla vita della città. Alleanza critica è la formula che abbiamo adottato per definire la posizione che riteniamo quella più utile ed evolutiva nella fase che stiamo attraversando: alleanza perché occorre continuare a essere convinti che la trasformazione in chiave partecipata dell'Amministrazione è parte costitutiva dell'azione collettiva per rendere la città meno diseguale e più inclusiva; critica perché occorre essere, allo stesso tempo, capaci di rileggere l'azione politica e amministrativa per generare gli apprendimenti frutto delle esperienze condotte e per individuare spazi e strategie di miglioramento. Alcuni punti ci sembrano particolarmente rilevanti nel futuro prossimo, quello che comincia già oggi, sapendo che altri, più strategici, andranno definiti e costruiti al termine di un processo di deliberazione² collettivo che dia forma alla volontà politica, quella che disegna il futuro collettivo che abbiamo in mente.

Il punto di partenza, trasversale a tutte le prossime considerazioni, è l'esigenza di garantire continuità agli sforzi fatti finora per avviare e per consolidare il processo di trasformazione. Continuità è davvero una parola chiave. Lo è perché solo la continuità dell'azione amministrativa consente di mettere a sistema le innovazioni prodotte, garantendo che entrino a fare parte della cultura organizzativa e delle procedure di funzionamento dell'Amministrazione. Lo è perché la partecipazione è una modalità di relazione che ha bisogno che la fiducia tra le parti in gioco sia alimentata. In questo senso, la continuità consente di riconoscere i reciproci sforzi evitando che gli attriti e le imperfezioni dei momenti di trasformazione si trasformino in disillusione.

² Diamo al concetto di deliberare la sua accezione originaria, ovvero quella del processo pubblico di confronto e di dialogo, capace di soppesare le alternative e i loro diversi vantaggi, prima di assumere decisioni in campo politico e amministrativo

Una seconda parola chiave è corresponsabilità, perché la partecipazione non è l'arretramento della politica e del ruolo pubblico. Piuttosto, è il riconoscimento che al centro della partecipazione ci sono diritti e ci sono beni comuni a partire dai quali costruire alleanze e collaborazioni tra i diversi soggetti in campo: le Istituzioni, la cittadinanza, i diversi attori sociali. Una corresponsabilità che non deve essere vissuta come macchina del consenso, piuttosto come la possibilità di negoziazione e di gestione generativa degli elementi di conflitto che si generano in una società complessa come la nostra.

Infrastrutturare l'Amministrazione comunale, per una rete di reti interne rivolta alla partecipazione

L'immagine della frammentazione dell'Amministrazione comunale ci restituisce l'esigenza di costruire processi di ricomposizione. Il modo che vediamo oggi più coerente per farlo è quello di assegnare all'Assessorato alla partecipazione, tra gli altri, il ruolo di accompagnare il processo di infrastrutturazione dell'Amministrazione comunale. Oggi ci sono molteplici reti di collaborazione attive: alcune centrate sui ruoli apicali dell'organizzazione comunale e altre più orizzontali, alcune più strategiche e a sostegno di processi programmatori e altre più puntualmente legate a singoli processi amministrativi. Queste diverse reti vanno messe in relazione tra di loro perché siano lo scheletro che consente di sostenere i processi di trasformazione e di moltiplicarli all'interno dell'Amministrazione, di generare innovazione amministrativa perché siamo riuscite e riusciti a creare un ambiente aperto.

Infrastrutturare l'Amministrazione comunale oggi ci spinge a individuare due processi di ricomposizione. Il primo è la creazione di luoghi in cui questa ricomposizione e questo lavoro di collaborazione tra le reti possano avvenire: si tratta di definire le forme di governance collaborativa di questa rete di reti e di generare tempi e modi per renderla pratica organizzativa. Il secondo è lavorare nell'ottica dell'armonizzazione dei funzionamenti delle diverse reti interne all'Amministrazione: scambiarsi le competenze reciproche, rendere collettiva la costruzione di nuove competenze, definire criteri di qualità condivisi dei processi partecipati, individuare insieme le strategie di accessibilità e di inclusività dell'Amministrazione comunale.

Trasformare i luoghi dell'Amministrazione in luoghi di partecipazione, a partire dai Municipi

Il principio per cui ogni punto di contatto tra la cittadinanza e l'Amministrazione diventa un punto di accesso qualificato all'Amministrazione va reso concreto. Il punto di partenza che abbiamo a portata è quello di lavorare perché i diversi luoghi dell'Amministrazione che entrano in contatto con la cittadinanza siano coinvolti nei processi partecipati che stiamo realizzando. Il loro coinvolgimento sarà inevitabilmente a intensità variabile, ma almeno due piani andrebbero consolidati come livello

minimo: la capacità di informare sui processi partecipati in corso nei territori e la capacità di orientare la cittadinanza a chi all'interno dell'Amministrazione li sta seguendo.

In questa trasformazione abbiamo il compito di rafforzare l'alleanza tra le diverse componenti dell'Amministrazione così come tra l'Amministrazione e i Municipi, uno snodo che dobbiamo valorizzare nella loro possibilità di dialogo diretto con i territori, di interlocuzione e di ascolto con le persone che li vivono.

Ritornare al disegno degli strumenti partecipativi

Molti degli istituti attraverso cui realizziamo i processi partecipati hanno una storia importante alle spalle, alcuni sono tuttora aperti e in corso. Crediamo sia arrivato il momento di ritornare sul loro disegno per individuare gli aspetti di forza dei loro funzionamenti e gli aspetti critici che dobbiamo fronteggiare. L'esperienza ci ha insegnato che la modulazione dei processi partecipati deve passare, necessariamente, dalla partecipazione dei tanti soggetti che ne sono coinvolti. Il disegno partecipato ci offre la possibilità di migliorare l'azione amministrativa e, al tempo stesso, di lavorare a migliorare le relazioni di fiducia e di collaborazione con le persone e i soggetti collettivi coinvolti.

Rafforzare la leggibilità dei processi partecipati

Per rafforzare la leggibilità dei processi partecipati oggi individuiamo soprattutto due strade.

La prima riguarda la loro visibilità: in questa fase è importante che i processi attivati siano più visibili e più conosciuti, individuando strategie di comunicazione che mostrino sia cosa fa l'Amministrazione comunale, sia cosa stanno facendo le cittadine e i cittadini coinvolti. La visibilità passa anche attraverso l'illuminazione delle singole realizzazioni (si pensi ai Patti di collaborazione) perché molti dei processi partecipati hanno un chiaro radicamento concreto e di contesto.

La seconda riguarda la trasparenza con cui l'Amministrazione comunale dà conto pubblicamente della sua azione nei processi partecipati e degli esiti generati dai processi di partecipati. Al rilievo di una certa opacità dell'Amministrazione possiamo rispondere aumentando la trasparenza con cui evidenziamo i passaggi interni necessari a perfezionare gli aspetti amministrativi. Così come possiamo rispondere coinvolgendo i diversi soggetti coinvolti nella valutazione della qualità degli esiti prodotti. Crediamo che si possa fare un ragionamento sugli esiti che non sia centrato esclusivamente sulla misurazione della performance della Pubblica amministrazione, ma che sia centrato sulla reciproca consapevolezza e sugli apprendimenti reciproci tra i tanti soggetti coinvolti. La valutazione dei processi partecipati consente di dare conto dell'azione dell'Amministrazione e, al tempo stesso, di apprendere sui processi realizzati perché le decisioni future siano basate sull'espressione di giudizi argomentati costruiti collettivamente.

Costruire la comunità della cittadinanza attiva

Nel nostro modo di viverla la partecipazione è parte dei processi attraverso cui si costruisce società, attraverso cui si alimentano i sistemi di relazione e di interdipendenza. È nostra convinzione anche che dobbiamo lavorare perché le scelte che prendiamo siano sempre più coerenti con elementi di qualità che vorremmo vedere nei processi partecipati. Per questo ci sembra necessario oggi mettere in connessione tra loro le tante persone che, in processi diversi, stanno partecipando oggi. Soprattutto, considerando come alcune esperienze di questi anni hanno adottato modalità nuove per individuare le persone da coinvolgere (si pensi alle forme di campionamento e di sorteggio utilizzate per l'Assemblea Permanente dei Cittadini sul Clima).

Va rotto lo schema del dialogo bidirezionale tra l'Amministrazione comunale e i singoli soggetti coinvolti nei processi partecipati, per creare una comunità più ampia basata sulla cittadinanza attiva. Crediamo che questo consentirebbe la costruzione di nuovi legami, lo scambio di pratiche e di esperienze, il disegno di nuove collaborazioni, il rafforzamento delle motivazioni a sostegno delle proprie attivazioni. Soprattutto, abbiamo la convinzione che questo farsi comunità delle diverse reti di cittadinanza attiva possa generare un effetto moltiplicatore e inclusivo, sostenendo quello che già oggi le persone fanno, parlando delle proprie esperienze di partecipazione e invitando altre persone a partecipare.