

# Partiti politici e cittadinanza attiva: strategie di inclusione e culture partecipative nei programmi elettorali a Roma

ANTONIO PUTINI

## Abstract:

The article aims to give a representation of the strategic vision concerning participation and inclusion expressed by political parties' electoral programs during the administrative polls held in the municipality of Rome in 2021. Which frames characterize the way parties look at civic engagement and social inclusion? Which are the tools with which parties deal with participation? Which function and which role should citizens play in the local governance system according to the vision of the main political parties? By using a quali-quantitative analysis of the election manifestos the article answers to these questions and depicts the political cultures beyond the electoral programs.

## Keywords:

Active citizenship, civic engagement, political parties, political culture, civil society

## 1. *Governo locale, partiti politici e partecipazione dei cittadini: considerazioni su oggetto e contesto dell'indagine*

In tempi di transizione democratica<sup>1</sup> e di crisi di rappresentanza e di legittimità sociale delle formazioni politiche<sup>2</sup>, occuparsi di partecipazione e inclusione esaminando i piani strategici del governo di un ente locale che i partiti propongono ai cittadini-elettori può rappresentare un esercizio di una qualche utilità.

La letteratura scientifica sui temi della governance locale e della partecipazione civica è corposa e sottolinea la presenza di fenomeni di frizione e, al contempo, di allontanamento fra istituzioni politiche da un lato e cittadini dall'altro. Su tutto lo iato fra la tendenza a una managerializzazione e tecnicizzazione delle decisioni da parte delle amministrazioni, spesso ricondotta a fenomeni di depoliticizzazione<sup>3</sup> e il crescente e multiforme attivismo proveniente da cittadini più o meno

1 B. Manin, *I principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna 2010; P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma 2017.

2 P. Norris, *Democratic deficit. Critical citizens revisited*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; A. Costabile e P. Fantozzi, *Legalità in crisi. Il rispetto delle regole in politica e in economia*, Carocci, Roma 2012; L. Viviani, *Sociologia dei partiti. Leader e organizzazioni politiche nelle società contemporanee*, Carocci, Roma 2015.

3 G. Moini, *Participation, Neoliberalism and Depoliticisation of Public Action*, in "Società Mutamento e politica", 8, 15, 2017, pp. 129-145.

organizzati<sup>4</sup> che tocca non solo gli ambiti della *voice* e della *advocacy*, ma anche, e forse soprattutto, quello della diretta presa in carico di situazioni, processi e spazi urbani, come ad esempio quelli rappresentati dai cosiddetti beni comuni<sup>5</sup>.

La crescente complessità dei fenomeni che contraddistinguono la dimensione urbana ha generato dunque sia una risposta proveniente da élites tecniche sia una reazione partecipazionista dal basso popolata da azioni dirette, più che da mere istanze rivendicative<sup>6</sup>.

I partiti politici, tradizionalmente in una posizione intermedia fra istituzioni e corpo elettorale, hanno finito col perdere il contatto con la cosiddetta “base”, trasformandosi in partiti-cartello<sup>7</sup>. I tentativi di recupero sono finora passati attraverso un rinnovamento (almeno nominale) dell’offerta politica ovvero mediante il ricorso a strategie di mobilitazione e fidelizzazione pregne di elementi populistici o demagogici<sup>8</sup>.

Nella cornice appena descritta, da almeno un ventennio si moltiplicano, soprattutto a livello locale, gli appelli all’inclusione e alla partecipazione in forme consensuali piuttosto che conflittuali; appelli che in Italia hanno trovato una leva favorevole nella riforma del Titolo V della Costituzione e, più nello specifico, nel principio di sussidiarietà, interpretato però da partiti e amministrazioni più in accezioni sostitutive che in termini più propriamente circolari<sup>9</sup>. Se dunque da parte delle istituzioni la sussidiarietà è stata sovente interpretata come la possibilità di “lasciar fare” ai cittadini, per questi ultimi invece quel “fare” è coinciso a volte con la rivendicazione di vedere riconosciuta e favorita la loro autonomia di iniziativa per questioni di interesse generale (come da trasposizione letterale del citato principio), altre con l’esser in un certo senso costretti e rassegnati all’azione per irreperibilità dell’istituzione o del servizio locale.

L’autonoma iniziativa dei cittadini, che all’interno di questo contributo rispecchia uno dei possibili fenomeni di cui si compone la partecipazione civica, è diventata dunque tanto una prassi diffusa quanto una risorsa sotto molteplici punti di vista, fra cui quello degli stessi partiti politici.

Ma come viene letta e percepita da questi ultimi? Come trova spazio negli scenari di governo locale? Quali funzioni, e quali strumenti, sono riconosciuti alla partecipazione civica? È possibile scorgere delle inversioni di tendenza rispetto ai rapporti e agli atteggiamenti finora descritti?

L’analisi dei loro programmi elettorali fornisce dunque un elemento che, anche solo in potenza, può restituire un insieme di informazioni utili. Prima, la

4 G. Moro et al., *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma 2022.

5 A. Putini, *Beni comuni urbani*, FrancoAngeli, Milano 2019; M. V. Ferroni e G. Ruocco (a cura di), *La città informale*, Castelvecchi, Roma 2021.

6 L. Bosi e L. Zamponi, *Resistere alla crisi. I percorsi dell’azione sociale diretta*, il Mulino, Bologna 2019; M.C. Marchetti e A. Millefiorini, (a cura di), *Partecipazione civica, beni comuni e cura della città*, FrancoAngeli, Milano 2017.

7 R.S. Katz R.S. e P. Mair, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in Bardi L. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, il Mulino, Bologna 2006.

8 M. Anselmi, *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano 2017.

9 G. Cotturri, *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 2013.

comprensione della reale volontà dei partiti politici di colmare la suddetta distanza attraverso strumenti di inclusione indirizzati a sostenere la legittimità delle scelte amministrative e ad accrescerne il consenso all'interno di gruppi di interesse. Seconda, le possibilità tese al riconoscimento e al supporto delle sempre più numerose iniziative che, in modo autonomo e in forme quasi sostitutive<sup>10</sup>, vengono ricondotte nell'ampio fenomeno della cittadinanza attiva<sup>11</sup>.

Soprattutto, dall'analisi dei programmi, può derivare una ricostruzione dell'idea che i partiti hanno della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini e, seguendo questo processo deduttivo, della figura stessa del cittadino-elettore. Quale rappresentazione del cittadino, della cittadinanza e delle pratiche a essa legate è possibile ricavare dall'analisi dei documenti programmatici dei partiti? Indipendentemente, dunque, dalle possibilità di concretizzazione delle linee programmatiche espresse nei documenti strategici, la loro analisi è in grado di restituirci un insieme di dati utili a ricostruire i tratti della forma mentis e delle culture politiche espresse dalle classi dirigenti.

Questa affermazione si regge sull'ipotesi che i programmi, a differenza di altri strumenti di campagna elettorale che si distinguono per il loro carattere di immediatezza e istintività<sup>12</sup>, rappresentano un momento riflessivo per un partito. La necessità di redigere un corpus che abbia una qualche forma di organicità e completezza, che esprima una visione strategica e fornisca risposte all'insieme delle problematiche che interessano un territorio, ne fa in un certo senso il documento fondante del patto di credibilità fra candidato ed elettore.

Il programma politico, seppure spesso ignorato dagli stessi elettori proprio a causa dell'evoluzione delle strategie di campagna<sup>13</sup> e dei cambiamenti a livello individuale e collettivo dei comportamenti<sup>14</sup>, resta infatti l'unico documento che si presume contenga una visione esaustiva e argomentata con cui confrontare scenari e strategie che i candidati elaborano per rendere pubblica l'idea di città che connoterà la loro azione in caso di vittoria. Non solo: i programmi contengono degli 'stili'<sup>15</sup>, riconducibili all'identità del partito di riferimento, che posso permettere e agevolare la ricostruzione. In altre parole, l'analisi dei programmi elettorali conduce a diverse cornici interpretative: la prima, più immediata e pragmatica, tesa a far emergere politiche e/o strategie che chiamano direttamente in causa le categorie della partecipazione e dell'inclusione; la seconda, più ermeneutica, che contribuisce a setacciare e distillare il punto di vista in termini di cultura politica (dunque di valori e atteggiamenti) con cui la partecipazione, e di conseguenza il cittadino, sono percepiti e concepiti dal gruppo dirigente.

10 A. Putini, *Beni comuni urbani*, cit.

11 G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità democratica*, Carocci, Roma 2005.

12 G. Mazzoleni e R. Bracciale, *La politica pop online*, il Mulino, Bologna 2019.

13 C. Cepernich, *Le campagne elettorali al tempo della networked politics*, Laterza, Roma-Bari 2017.

14 A. Millefiorini, *Individualismo e società di massa*, Carocci, Roma 2005; Id., *L'individuo fragile. Genesi e compimento del processo di individualizzazione in Occidente*, Apogeo, Adria 2015.

15 L. Cedroni, *Il lessico della rappresentanza politica*, Rubbettino, Soveria Manelli 1996; Ead., *Politolinguistica*, Carocci, Roma 2004.

Analizzare dunque i contenuti dei programmi si rivela una scelta metodologica ragionevole per indagare non tanto gli umori da propaganda spesso volti all'inseguimento della pancia dell'elettorato, quanto piuttosto le cornici valoriali che animano visioni e scenari dei candidati.

Compiere tale scelta in riferimento poi a un'arena politico-elettorale come quella del comune di Roma, appare ancora più significativo. Le elezioni amministrative della capitale rappresentano una cartina di tornasole degli equilibri politico-partitici nazionali da un lato, e del comportamento politico dell'elettorato dall'altro. Il territorio dell'Urbe è inoltre un laboratorio ricco di evidenze legate al fenomeno della partecipazione civica<sup>16</sup>, rendendo di fatto ancora più significativa la scelta del contesto territoriale di analisi.

Indipendentemente dall'esito ormai noto della tornata elettorale, l'analisi dei programmi ha dunque permesso di fare emergere sensibilità e atteggiamenti peculiari a ciascun partito.

La metodologia di raccolta e analisi dei dati ha seguito un approccio misto (quali-quantitativo): la ricerca, nel corpo del testo, della parola chiave "partecipazione civica" e di un insieme semantico a essa legato (cittadinanza attiva, cittadini attivi, partecipazione, partecipazione attiva, partecipazione democratica, società civile, terzo settore, associazioni, cittadini, donne, giovani, inclusione); l'analisi del contenuto delle frasi-chiave nelle quali compariva almeno uno dei termini di tale insieme.

In questo modo è stato possibile ricostruire:

- gli ambiti programmatici in cui il riferimento al concetto di partecipazione è stato utilizzato;
- le misure (azioni, interventi e/o politiche) concretamente elaborate in vista del perseguimento di forme di governo locale inclusive e partecipate;
- il ruolo che, in termini di visione e narrazione, il candidato ha riservato alla partecipazione in generale, e a quella civica, nello specifico.

Le suddette operazioni hanno reso possibile la ricostruzione di specifici *frames* con cui sintetizzare atteggiamenti e posizioni dei partiti e dei loro candidati rispetto alla partecipazione – nel suo duplice significato di valore democratico e funzione politica – e al cittadino, come singolo e nelle sue espressioni organizzate.

## 2. La partecipazione "amministrata": il programma del Partito Democratico

Il programma del candidato sindaco Gualtieri non contiene riferimenti puntuali alla tematica della partecipazione civica. Il sintagma, infatti, nelle 138 pagine che descrivono i contenuti di questo patto con la cittadinanza, non compare. Nonostante la mancanza di riferimenti diretti, è possibile tuttavia rinvenire nu-

16 C. Cellamare, *Città-fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma 2019.

merosi rimandi a un più ampio, e generico, concetto di partecipazione dei cittadini (partecipazione N= 34; associazioni N= 33; terzo settore N= 14; inclusione N= 12; giovani, giovanile, giovanili N=74; donne N= 56).

In termini di visione, da intendere come punto di vista e, allo stesso tempo, sguardo d'insieme e strategico con cui il candidato e il suo team approcciano al governo della città, la partecipazione occupa un ruolo di primo piano: a essa ci si riferisce infatti come un “metodo di governo” e una “condizione necessaria per la comprensione dei problemi” (p. 9).

Governare Roma, si legge nella parte introduttiva, non deve essere “un esercizio tecnico svolto da pochi, ma un percorso in cui tutta la città si senta partecipe e protagonista, ognuno nel settore in cui è chiamato o chiamata ad operare” (p. 5). Confronto, dialogo, condivisione, discussione, corrispondono alle modalità con cui si intende procedere al governo di questa metropoli.

La parte riservata alla visione, restituisce dunque uno scenario incoraggiante, rafforzato dai contenuti degli ultimi capoversi riservati all'inquadramento programmatico:

Attuare questo profondo cambiamento nella città non è possibile senza il protagonismo, assieme alle istituzioni, delle energie presenti nella società civile, nell'associazionismo e nei mondi produttivi. Roma in questi anni si è arricchita di esperienze di straordinario di civismo: una reazione positiva all'immobilismo della giunta Capitolina. Tale ricchezza va posta a sistema attraverso forme organizzate di ascolto e di partecipazione attiva ai processi decisionali della città in armonia con le linee guida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (p. 27).

Nello specifico degli ambiti del programma i primi richiami alla partecipazione e all'inclusione sono rivolti alle donne e ai giovani. Si tratta, almeno nella prima parte, di mere dichiarazioni di intenti: il richiamo alla partecipazione attiva delle donne a progetti che diano opportunità di crescita professionale (p. 13); il sostegno e la valorizzazione di spazi politici e di elaborazione culturale come “presidi sociali” (p. 16); la mappatura e la messa a disposizione, in favore di organizzazioni giovanili e gruppi informali, di piccoli spazi pubblici da valorizzare mediante “specifici percorsi di co-progettazione” (p. 19); il “coinvolgimento” di studenti e attori del Terzo Settore nell'apertura al territorio e nella gestione di almeno 50 scuole in 5 anni (p. 20). Il programma continua, questa volta riferendosi ai comitati di quartiere e ai residenti, con un appello per la costruzione di una alleanza in grado di favorire una “gestione condivisa degli spazi urbani” (p. 21). La prima misura riferita alla partecipazione dotata di un maggior grado di accuratezza è quella relativa alla creazione del Consiglio dei Giovani di Roma Capitale (con un invito a creare simili istituzioni anche a livello municipale). I giovani saranno “al tavolo delle decisioni” (p.22); i consigli sono pensati come “strumenti ordinari di politica attiva”. Non viene specificato però quali competenze su quali materie e quali poteri verranno ad accompagnare la creazione di quest'organo.

Nella parte relativa ai servizi e alla governance, la partecipazione occupa uno spazio apparentemente importante, sebbene ad esempio segua, in ordine di enun-

ciazione, i concetti di semplificazione ed efficienza. Il primo appello a forme di partecipazione è piuttosto ecumenico: tutte le forze sociali saranno chiamate a concorrere alle più rilevanti decisioni, in una “consiliatura costituente” finalizzata ad adottare tutte le riforme necessarie a migliorare l'amministrazione (p. 31). Vi è poi il riferimento a un'azione di semplificazione amministrativa per mezzo della redazione di regolamenti unici aventi per oggetto la gestione di beni da parte di realtà associative. La società civile, declinata nel programma come Terzo Settore, è però beneficiaria della misura, non concorrendone alla formulazione (il programma fa esplicito riferimento a gruppi di studio composti da dipendenti dell'amministrazione ed esperti esterni). Col ruolo di “soggetti informati” compaiono poi i cittadini, con i quali l'amministrazione condividerà i risultati della valutazione dei servizi delle società partecipate (p.35). Nelle pagine riservate alla “riforma della governance” non compare alcun cenno all'introduzione di strumenti e/o processi di partecipazione e inclusione.

In tema di rifiuti la partecipazione civica è sostituita da un concetto più specifico, e non certo del tutto sovrapponibile: stakeholder. Anche in questo caso i rimandi a misure e strumenti, così come alle tempistiche di processo, sono vaghi: nell'unico riferimento a una qualche forma di partecipazione (i portatori di interesse sono declinati come “strumento di democrazia partecipata”, p. 40) si dichiara la volontà di procedere a una pianificazione di una progettualità di medio periodo capace di dare una risposta definitiva e strutturale al ciclo dei rifiuti.

Lo strumento forse più dettagliato contenuto nel programma e riferito alla partecipazione civica è il Regolamento sui beni comuni. La misura, di per sé facilmente realizzabile sotto il profilo normativo e già nell'agenda politico-amministrativa capitolina da diversi anni, non è però accompagnata da una necessaria indicazione circa le modalità organizzative (ad esempio la creazione di un ufficio, o di una funzione e l'individuazione dell'assessorato e della direzione di competenza) né gli stanziamenti previsti (in base alle linee politiche di indirizzo che accompagnano l'attivazione degli strumenti previsti dal regolamento le dotazioni in termini di risorse economiche e umane che accompagnano la misura possono variare significativamente).

Il Regolamento sui beni comuni interessa anche la parte del programma riservata al verde pubblico e agli animali (quest'ultima con un esplicito riferimento allo strumento operativo del regolamento, i patti di collaborazione; pp. 56-61-62). Anche in questo caso, non sussistono indicazioni di tipo organizzativo o di costo.

Nel resto del programma, i richiami alla partecipazione coinvolgono specifici gruppi di cittadini (genitori, famiglie, lavoratori cognitivi) ma rimangono ancorati a una dimensione di vaghezza. Fra le misure più circostanziate, in ambito culturale, troviamo la previsione di un Consiglio della Cultura di Roma, avente funzioni di coordinamento, con l'obiettivo di disegnare un piano d'azione strategico, ma con una composizione vaga “i principali attori istituzionali e i diversi protagonisti del mondo della cultura e della conoscenza”.

In questo ambito compare di nuovo il riferimento ai beni comuni (L.R. 10/2019): il programma prevede la possibilità di “valorizzare” degli spazi culturali sulla base

di avvisi pubblici o di istanze dirette di “operatori culturali”. Si parla dunque di gestione di spazi e di co-progettazione di attività culturali per un numero ampio di attori che include anche i “movimenti dal basso, le emergenze artistiche, le associazioni sul territorio, i centri culturali formali e informali, italiani e internazionali” (p. 82). Sulla scia di queste misure, il programma prevede anche di “individuare, riqualificare e mettere a fruizione per attività culturali e turistiche luoghi strategici e siti abbandonati nei quartieri più periferici allo scopo di incentivare cittadini e turisti a visitare le periferie cittadine per iniziative culturali” (p. 83) il tutto con la partecipazione dei “membri della società civile”. Anche la tematica del welfare e delle politiche sociali si apre con un generico riconoscimento e la promessa di valorizzazione del prezioso apporto della società civile e del Terzo Settore, seguito dall’obiettivo di costruire un nuovo modello di welfare guidato da un approccio comunitario e partecipativo (p. 112). Più che l’attivismo civico, qui come altrove a essere chiamato in causa è il Terzo Settore, la cui composizione non sempre coincide con i soggetti della partecipazione civica. L’analisi del programma del neo-sindaco Gualtieri restituisce dunque un approccio “amministrativo” alla partecipazione: le istituzioni individuano, predispongono, ascoltano, coordinano, regolamentano le attività dei cittadini che si attivano sul territorio. Inoltre, in ambiti chiave come, ad esempio, quello della riforma degli assetti di governo, l’appello all’inclusione scompare. Tre ultime annotazioni a conclusione di questa analisi: la tendenza a identificare i cittadini nel concetto di portatori di interesse (*stakeholders*); la sovrapposizione, più volte sottolineata, fra società civile e Terzo Settore; la presenza, trasversale a tutti i contenuti programmatici, di elementi che rimandano a un lessico e a una cornice narrativa di impronta neoliberista, come ad esempio la ridondanza di termini come *valore*, *valorizzare*, *valorizzazione* (N=94), *competitività*, *competitivo* (N=61), *efficienza*, *efficientamento* (N=22), a fronte di una presenza pressoché nulla di concetti, categorie e valori tradizionalmente legati all’area progressista (giustizia sociale N=2; coesione sociale N=10).

### 3. *La partecipazione fra funzioni sostitutive e securitarie: il programma di Fratelli d’Italia*

I contenuti riferiti alle misure per il coinvolgimento dei cittadini compaiono in modo trasversale all’interno del programma del candidato sindaco di Fratelli d’Italia (Enrico Michetti), con aree strategiche che ne risultano assenti (rifiuti, politiche per i giovani, impiego pubblico). La visione generale che si evince da un’analisi complessiva rimane “appiattita” a un ruolo sostitutivo dell’attivismo civico, e dell’associazionismo più in generale, rispetto alle funzioni dell’amministrazione. Invocando a più riprese il principio di sussidiarietà, il programma ammette (anche esplicitamente) i limiti dell’amministrazione locale, chiamando a intervenire le realtà associative per sopperire agli stessi (p. 78).

A questo ruolo sostitutivo, che interviene soprattutto in tema di politiche sociali (i riferimenti al cosiddetto “welfare di comunità” sono più d’uno) si aggiunge l’at-

tivazione dei cittadini con funzioni di sorveglianza e segnalazione di reati e illeciti. La funzione si concretizza nell'appello a una "sicurezza partecipata" (p. 47) a cui sono chiamati a concorrere cittadini, associazioni di categoria e comitati. Una terza informazione di tipo generale relativa alla partecipazione e all'attivismo civico che si evince dalla lettura del programma rimanda alla percezione di cosa sia (o debba essere) il variegato mondo dell'attivismo dal punto di vista di chi propone il programma: i riferimenti sono al Terzo Settore (come peraltro riscontrato in altri programmi), ma soprattutto alla famiglia e alle associazioni che nascono con l'obiettivo di sostenere diritti, rivendicare richieste e difendere interessi legati a questa specifica unità sociale.

Il programma si apre con un primo rimando alla partecipazione contenuto nel paragrafo relativo alla visione con cui il candidato intende approcciare a un possibile governo della città. Si parla esplicitamente di una "perdita della partecipazione dei cittadini" (p. 5) come conseguenza del ginepraio istituzionale seguito alle riforme per Roma Capitale. A questa constatazione fa seguito il riconoscimento di "un ineguagliabile arcipelago di associazionismo laico e confessionale" (*Ivi*).

Un primo riferimento di tipo programmatico (malgrado la sua genericità), si trova nell'ambito delle politiche culturali in chiave economica: ci riferiamo al potenziamento dell'offerta culturale mediante la riattivazione di "circuiti di collaborazione" con l'associazionismo privato nell'ambito di applicazione del principio di sussidiarietà (p. 11). Principio di sussidiarietà declinato secondo criteri di "reciproca convenienza" in una dimensione operativa pubblico-privata.

Altre misure introdotte dal programma che si sostanziano in azioni o proposte sono la redazione di un Piano strategico di sviluppo che "sarà concertato con i cittadini, le categorie produttive, l'associazionismo diffuso, il terzo settore e le parti sociali" (p. 36) e la sottoscrizione di "convenzioni con associazioni di categoria e società di sicurezza, in contesto sussidiario, raccordando le azioni con polizia municipale e comitati civici" (p. 47).

In ambito urbanistico figura la promessa di un Piano per la città, da delineare attraverso "il passaggio dalla mera e formale partecipazione, al progetto concertato fra tutti i portatori di interessi" (p. 50). Una seconda misura, più specifica, in termini di urbanistica è la promessa di redigere un regolamento sulla partecipazione destinato ai cittadini dei consorzi nei c.d. toponimi, al fine di sviluppare e scegliere (mediante un referendum) idee progettuali destinate alla rigenerazione e riqualificazione degli spazi pubblici (p. 52).

Nell'ambito del decoro urbano, segnaliamo la proposta di creazione di un'applicazione (RisolvApp) con la funzione di segnalare disservizi e/o situazioni di degrado: "il cittadino segnala, Roma risolve" (p. 56); il programma, all'interno di questo particolare ambito, colloca anche gli orti urbani: "destinazione e assegnazione delle aree verdi comunali escluse dalla manutenzione pubblica, a quella privata, coinvolgendo associazioni, comitati e singoli cittadini, per una cura più attenta e consapevole" (p. 56). Ancora una volta cittadini, associazioni e comitati sono "coinvolti" per un'azione sussidiaria di presa in carico e cura di spazi pubblici.

La commistione interesse pubblico – interesse privato che caratterizza le azioni di coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza è ravvisabile anche nella proposta di introduzione di forme di “baratto amministrativo” (p. 61) declinato come “volontariato ambientale” e accompagnato (per la prima e unica volta in tutto il programma) da un riferimento alla cittadinanza attiva. Nelle pagine dedicate alle misure per il verde pubblico, tornano gli orti urbani, questa volta interessati dalla proposta di una loro regolamentazione (p. 63).

Alla famiglia e alle proposte politiche che la riguardano è dedicato un intero capitolo del programma. Qui la partecipazione prende forma mediante il riconoscimento del ruolo centrale svolto dalle associazioni di tutela e promozione della famiglia, ruolo che negli intenti del candidato va potenziato “affinché siano sempre più ampi il suo protagonismo, la capacità di espressione della sua libertà di scelta educativa e le forme di partecipazione nelle decisioni gestionali e nella verifica della qualità dei servizi” (p. 67). L’affermazione è seguita da una dichiarazione di intenti e da una promessa: “promuoveremo convintamente il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale e il riconoscimento del ruolo di rappresentanza delle associazioni familiari” (p. 67).

Nell’ambito delle politiche sociali si riscontra un corposo rimando al coinvolgimento dei cittadini (portatori di interessi) e associazioni (soprattutto declinate come Terzo Settore) con appelli al welfare di comunità e al cohousing (p. 78). Si parla, a quest’ultimo proposito, di una programmazione commerciale “anche” a fini sociali per sviluppare progetti di residenzialità (il negozio di vicinato).

In tema di politiche sociali e di lotta alle disuguaglianze, il programma prevede di stipulare “accordi di programma con i Movimenti, le Associazioni, i Comitati, i cittadini organizzati per l’assegnazione di aree abbandonate della città da destinare a progetti di micro-comunità di quartiere ai fini della riqualificazione del territorio, recupero e rifunzionalizzazione degli edifici abbandonati e degli alloggi a scopo abitativo” (p. 85).

Il programma si conclude con generiche azioni di “coinvolgimento” delle associazioni, del Terzo Settore e del “volontariato di quartiere” in ambiti quali il commercio, le azioni di lotta alle dipendenze e quelle di tutela degli animali (pp. 90, 97 e 193).

Il programma presentato dal candidato racchiude misure di coinvolgimento della cittadinanza per lo più indirizzate ad ambiti esecutivi (cura del verde, rigenerazione di spazi pubblici), con una accezione piuttosto specifica del variegato mondo dell’associazionismo, sbilanciata a favore delle realtà di promozione e tutela della famiglia e di quelle per la tutela di interessi specifici (spesso di natura privata e/o commerciale).

#### *4. Fra Terzo Settore e “cittadino-antenna”: la partecipazione civica nel programma del Movimento 5 Stelle*

Nelle cento pagine del programma presentato dalla candidata Raggi e dal Movimento 5 Stelle, il richiamo specifico al termine partecipazione civica non

compare. Troviamo invece il ricorso a termini come “cittadinanza attiva” (N=3), “terzo settore” (N=11) e, soprattutto, “associazioni” (N=25). Come per altri candidati, il ruolo e le funzioni riconosciute alla partecipazione attiva dei cittadini si possono suddividere in un ambito, generico, di visione e in uno, più circostanziato, relativo a specifiche misure.

Mancando di una premessa di inquadramento generale, il programma della Raggi racchiude gli scenari e gli approcci dedicati al coinvolgimento dei cittadini in maniera frammentata e dispersa. In termini di visione e di modus operandi, l'unico richiamo riscontrato si trova a pagina 77, dove si afferma che:

La nostra azione politica è stata sempre tesa alla creazione di un sistema di welfare sano, trasparente, efficace, democratico, in grado di rispondere ai bisogni e di coniugare le esigenze di carattere amministrativo con la flessibilità nella risposta, valorizzando e rafforzando il rapporto con il Terzo Settore, con le istituzioni coinvolte e con tutte le parti sociali.

Il periodo (che compare nella parte dedicata alle politiche sociali) è seguito da una dichiarazione di metodo: “il confronto con i cittadini che è sempre stato attivato in occasione di tutte le riforme fin qui compiute” (p. 79). L'ultima “indicazione di metodo di governo” dichiarata nel programma (questa volta nell'ambito cultura) è l'intenzione di procedere seguendo il principio di sussidiarietà, contenuto nella Carta Costituzionale. Intenzione preceduta dall'affermazione: partecipazione, identità e sostenibilità per noi sono alla base di ogni azione di sviluppo locale (p. 89). Nella stessa pagina compare un riconoscimento rivolto non tanto al ruolo della partecipazione civica, ma a quello delle realtà (ben più variegata e diversificata anche in termini di interessi) del Terzo Settore:

nel nostro paese il terzo settore si è distinto per rappresentare una opportunità di partecipazione democratica della cittadinanza alla crescita sociale e culturale del Paese. La partecipazione rappresenta un valore fondamentale perché consente di accrescere il capitale sociale delle comunità. Il nostro obiettivo è quello di favorire lo sviluppo di queste realtà, favorendone la crescita (p. 89).

A queste dichiarazioni di intenti, che legano la partecipazione al mondo dell'associazionismo più istituzionalizzato (terzo settore) seguono scarsi e poco incisivi contenuti programmatici.

Il coinvolgimento dei cittadini attivi non figura in tutti gli ambiti (mobilità e personale ne sono, ad esempio, esclusi) e laddove compaiono richiami a forme di partecipazione, esse ricoprono funzioni di informazione, di valutazione della qualità dei servizi e di esecuzione di azioni di cura e rigenerazione di spazi verdi. Solo in alcuni, limitati, ambiti si parla di co-progettazione o progettazione partecipata (come nel caso di San Basilio, p. 24, o nella proposta di avvio di percorsi partecipati per la realizzazione di servizi di aggregazione/svago nell'ambito dei Piani di Edilizia Economica e Popolare, p. 37). Anche laddove è stata operata la scelta creare percorsi

partecipati, il programma non contiene però alcun riferimento specifico relativo, ad esempio, alle categorie o ai gruppi inclusi in questi percorsi, tantomeno ad un ammontare, anche approssimativo, delle risorse destinate a sviluppare tali pratiche di rigenerazione partecipata o alle tempistiche relative a questi processi partecipativi.

Spicca, nelle rappresentazioni del concetto di cittadinanza offerte dai contenuti del programma (a loro volta simboliche della più generale percezione del significato della partecipazione civica) la visione del “cittadino antenna” (p. 40). In questa visione (presente, peraltro, nei soli ambiti dedicati al verde e alla sicurezza) il cittadino diventa delatore degli altrui comportamenti, ritenuti (a torto o a ragione) passibili di segnalazione alle autorità e alle istituzioni. Una concezione della cittadinanza limitata al perseguimento di obiettivi di decoro e sicurezza, ma certo lontana dal contribuire alla ricostruzione di un clima di coesione e inclusione.

Tale concezione è ribadita nelle proposte relative alla tematica “sicurezza”, laddove l’ascolto, il dialogo e il coinvolgimento dei “cittadini attivi” è sollecitato e favorito mediante la creazione di presidi di polizia locale (p. 69).

Le diverse proposte presentate in ambiti come quello delle politiche sociali, della scuola, del verde (con il richiamo al Regolamento sul verde pubblico, strumento giuridico di *soft law*) presentano “appelli” alla cittadinanza che “può esprimersi” (p. 43), può “segnalare” (p. 44), si occupa (grazie ai richiami al principio di sussidiarietà) delle aree verdi e della manutenzione di aree sportive (in cambio di un loro uso esclusivo “per alcune ore a settimana”, p. 53).

Oltre alla mancanza di riferimenti relativi alle risorse finanziarie e strumentali necessarie per interventi partecipati su aree verdi o spazi sportivi e ai metodi di partecipazione che si vorranno impiegare, le proposte non contengono né riferimenti concreti alle tempistiche con cui si realizzeranno tali percorsi né indicazioni sulle aree, i beni o i quartieri in cui verranno attivati (con l’eccezione dei numerosi riferimenti ai progetti compiuti e in corso nel quartiere San Basilio).

Si tratta, dunque, di riferimenti generici, come ad esempio:

l’organizzazione di eventi caratterizzanti delle diverse municipalità ed identità della città in accordo con le associazioni del territorio e puntando sui temi come: moda, cinema, e artigianato. Le diverse aree della città possono diventare teatro di eventi diffusi che generano un maggiore coinvolgimento dei cittadini e dei municipi (p. 31).

O il coinvolgimento, nell’ambito delle politiche abitative, dei cittadini in un confronto con l’amministrazione “per condividere processi di cambiamento e nuove opportunità” (p.17).

Soprattutto, e al di là dei riferimenti alla collaborazione con le realtà associative, a mancare nel programma è una visione d’insieme del rapporto fra cittadini attivi e futura amministrazione e un loro coinvolgimento non solo in ambiti certamente importanti ma poco “strategici” (come il verde pubblico o lo sport) ma in processi di ideazione e implementazione di politiche relative, ad esempio, a settori come la pianificazione urbanistica, i lavori pubblici, la mobilità. L’inclusione di quella parte di cittadinanza attiva che ha a cuore la qualità della vita e il

destino di Roma e dei suoi quartieri, avviene quasi esclusivamente su interventi spot, pre-individuati e, in qualche modo, de-limitati dall'alto.

5. *Fra securitarismo e customer-satisfaction: la partecipazione civica nel programma di Azione*

Dall'analisi delle 588 cartelle, suddivise in 14 ambiti tematici, che compongono il programma elettorale del candidato non risulta una specifica voce dedicata al tema della partecipazione civica da intendere quale pilastro programmatico e/o strategia di governo del territorio. Piuttosto, il coinvolgimento dei cittadini risulta essere una metodologia di ingaggio trasversale, impiegata sia ex ante (nella fase di progettazione del programma stesso, mediante una scheda di segnalazione presente sul sito ufficiale) che nella eventuale fase di governo. A questi due momenti se ne aggiunge un terzo, che figura nella struttura principale della homepage: si tratta di un più concreto e pragmatico "invito" a diventare parte attiva della campagna elettorale, secondo uno schema di grassroots campaigning ormai consolidato.

Il primo ambito programmatico, "Piano rifiuti e pulizia urbana", coinvolge i cittadini mediante la previsione di una "piattaforma digitale per la valutazione da parte dei cittadini della qualità del servizio erogato" ([https://issuu.com/calendasindaco/docs/piano\\_rifiuti\\_-\\_roma2021\\_-\\_calendasindaco](https://issuu.com/calendasindaco/docs/piano_rifiuti_-_roma2021_-_calendasindaco) p. 14). Nessun cenno, malgrado la delicatezza della tematica soprattutto per le conseguenze di un potenziale effetto NIMBY relativo alla costruzione di impianti di stoccaggio e di smaltimento dei rifiuti, a una partecipazione ex ante dei cittadini. Il coinvolgimento civico, nella prospettiva della "piattaforma di valutazione", si colloca più come strategia di *customer satisfaction* che come vero e proprio strumento di partecipazione civica (i cittadini diventano consumatori e valutatori – di servizi – e sono percepiti e rappresentati come individualità piuttosto che in termini collettivi). Fra le proposte culturali va sottolineata la menzione al potenziamento di realtà museali "alternative" al modello tradizionale, come gli Ecomusei. L'esempio dell'Ecomuseo Casilino costituisce un richiamo effettivo ai processi dal basso e radicati territorialmente da cui questi modelli nascono (*Piano Cultura*, p. 21).

Un altro richiamo alla partecipazione è rintracciabile nell'asse Lavori e servizi pubblici (p. 51). Anche in questo caso i cittadini sono chiamati a partecipare collaborando a un "sistema di segnalazioni dei disservizi"; si tratta, come per le iniziative finora descritte, di una modalità di attivazione ex post con funzioni di monitoraggio, propria di un sistema democratico di controllo e sorveglianza privato però di qualsiasi funzione propositiva e/o deliberativa.

Nell'ambito delle politiche sociali ed educative, il programma del candidato propone l'istituzione di un tavolo di confronto con i soggetti del Terzo Settore e l'istituzione di un "Fondo Scuole Aperte" (Piano-Politiche-Sociali-ed-Educative-CalendaSindaco-Roma-2021-CS.pdf, p. 44). Il fondo è proposto per incentivare il ricorso a patti di collaborazione fra amministrazione, scuole, associazioni e genitori

al fine di estendere l'orario di fruibilità e aumentare la qualità e la quantità dei servizi offerti nei plessi scolastici al di fuori dell'orario di didattica. La complessità dello strumento e delle sue variegate forme di utilizzo non ne permettono un approfondimento in questa sede; è opportuno però segnalare la funzione sostitutiva e meramente esecutiva che queste formule di *soft law* possono comportare rispetto a un più profondo e proattivo intendimento della partecipazione civica<sup>17</sup>.

Stesse perplessità, soprattutto in termini di una professionalizzazione o salarizzazione dell'azione civica, possono essere segnalati nei confronti del progetto "Pedibus", riportato fra le proposte inerenti alle politiche socio-educative (p. 44).

Sulla falsariga dei patti di collaborazione, una ulteriore misura di attivazione della cittadinanza è prevista nell'ambito delle politiche per la sicurezza (Piano Sicurezza), con la sottoscrizione di "patti per la legalità" per "promuovere il decoro urbano, combattere l'abusivismo commerciale e favorire l'inclusione, protezione e solidarietà sociale" (p. 45). Altra misura, in direzione di una partecipazione securitaria è quella che prevede il

coinvolgimento della rete territoriale del terzo settore, in un quadro definito di accordi di collaborazione con le associazioni di volontariato, per iniziative di controllo di vicinato e per la creazione nella Città di una vasta rete di punti di ascolto dei cittadini in funzione antiracket e antiusura e per la prevenzione ed il contrasto della violenza di genere (p. 45).

La costruzione/promessa di un ambiente urbano sicuro agli occhi del cittadino è probabilmente la parte programmatica, assieme a quella relativa al verde pubblico (vedi oltre), che contiene la maggiore incidenza di misure di coinvolgimento della cittadinanza (in forme associate come ad esempio le associazioni di categoria, i comitati di quartiere e le associazioni del cosiddetto Terzo Settore). Il piano sicurezza, fra le misure di lotta e prevenzione del racket, introduce ad esempio percorsi di educazione finanziaria organizzati in collaborazione con associazioni di categoria, comitati e terzo settore. Il piano riferito all'urbanistica contiene un richiamo generico alla partecipazione (p. 43) e uno, più specifico, che si riferisce al cosiddetto "tactical urbanism", una strategia di rigenerazione urbana che spesso si percorre mediante il coinvolgimento attivo (in una fase propositiva o esecutiva) dei cittadini (p. 46) e la realizzazione di interventi minimi tesi a evidenziare le funzioni originarie (o alternative) di determinati spazi quali piazze, marciapiedi, incroci, aree verdi mediante interventi creativi e/o artistici. Nel piano dedicato all'assetto urbano figurano anche gli orti urbani e misure volte a incentivare la creazione di filiere corte mediante il recupero di vuoti urbani o di aree verdi. La visione del candidato e del suo gruppo, che possiamo definire come orientata all'efficientamento dei processi e alla massima redditività delle risorse materiali e immateriali, trasforma un esempio di attivismo urbano e di pratiche collettive comunemente legate a contesti contro-egemonici in uno strumento indirizzato a processi di valo-

17 A. Putini, *Beni comuni urbani*, cit.

rizzazione (si parla di affitto di spazi pubblici, p. 51). Infine, sempre all'interno del piano urbanistica, il programma parla di "necessità" di ricostruire un "brand" di Roma. Questa operazione, prima di tutto identitaria, viene proposta mediante la condivisione di una visione complessiva del programma: "si procederà all'identificazione di una strategia comune con la popolazione che possa identificare l'azione di rinascita e riqualificazione" (p. 52). Anche in questo caso, le modalità con cui verrà identificata e costruita questa strategia comune rimangono inespresse.

Il coinvolgimento dei cittadini, almeno nella fase di definizione della proposta programmatica, emerge all'interno del Piano Urbanistica, nelle schede dei cosiddetti "mostri urbanistici": nel caso, ad esempio, dell'Ex Deposito Vittoria, a piazza Bainsizza (Prati), viene esplicitamente citato il progetto elaborato dagli abitanti; o in quello del Parco delle Energie (V Municipio), una vasta area sede degli stabilimenti della Snia Viscosa, e oggetto da oltre 20 anni di attenzione e attivazione da parte di numerose realtà associative e collettive del territorio.

La proposta programmatica forse più interessante, in termini di richiami alla partecipazione civica, è quella relativa all'approvazione del Regolamento per i Beni Comuni, presentata all'interno del "piano Verde Pubblico" (p. 27). Solleva qualche perplessità la scelta di collocare questo strumento amministrativo teso a formalizzare esempi di collaborazione fra cittadinanza attiva e istituzioni locali solo all'interno di politiche sul verde pubblico malgrado attraverso il regolamento sia possibile, di fatto, progettare e realizzare azioni di cura e rigenerazione di qualsiasi bene comune urbano.

I contenuti di "Piano mobilità e trasporti", "Piano commercio", "Museo", "Politecnico", "Stadio", "Turismo", non presentano alcun richiamo specifico alla partecipazione civica o a forme di inclusione dei cittadini nei processi di policy-making. Da sottolineare come, vista la delicatezza di alcune soluzioni proposte dal programma (come a esempio L'Hub sportivo o il nuovo Stadio della Roma), l'assenza di un qualsiasi cenno al coinvolgimento dei cittadini (sia come singoli che in forme associate; sia come residenti o in altre manifestazioni dell'abitare) in alcuna delle fasi di questi interventi, sollevi perplessità.

In conclusione, è possibile affermare che il tema della partecipazione civica risulti compreso fra funzioni di valutazione della prestazione amministrativa, di attivazione in ambiti non strategici (decoro urbano) e di mobilitazione per fini securitari. Malgrado nei contenuti delle proposte sia possibile rinvenire un ascolto attivo nelle fasi di elaborazione del programma (ascolto derivante in parte dalla strategia con cui è stata pensata e realizzata la campagna elettorale, con una forte impronta di ri-territorializzazione; in parte dalle biografie, in molti casi accomunate da esperienze di attivismo civico, dei componenti della lista del candidato sindaco) il ruolo e le funzioni previste per i cittadini attivi soccombono rispetto a una visione generale *market-oriented*, le cui leve principali sono, più che il coinvolgimento collettivo, la ridefinizione della struttura e delle funzioni istituzionali di governo e amministrazione (quella che oggi si definirebbe una ristrutturazione della governance comunale), l'orientamento alla produttività e all'efficienza e la marcata presenza di una mentalità manageriale-estrattiva quale principale approccio al governo della città.

## *Conclusioni*

La partecipazione civica è un fenomeno che idealmente tiene unite tutte quelle forme di azione organizzata da parte dei cittadini tese al soddisfacimento di un interesse generale, all'espressione di un bisogno o alla tutela di un diritto che esulano dai canali tradizionali (partiti politici, istituzioni politico-amministrative) di inclusione e mobilitazione. Questa sua genericità contribuisce a porre la categoria a cavallo fra dimensione politica e società, creando una pluralità di riferimenti che spazia dalla società civile al terzo settore, dall'associazionismo alla cosiddetta partecipazione informale.

Il concomitante moltiplicarsi delle forme di azione collettiva da un lato e della crisi di legittimazione dei partiti dall'altro, pone un evidente problema di tenuta delle tradizionali istituzioni politiche rappresentative. Ricostruire dunque il legame di fiducia fra società e politica costituisce forse il principale meta-mandato di un partito, sulla base della funzione di cerniera fra queste due dimensioni ad esso comunemente riconosciuta.

Per assolvere a un simile compito sorge la necessità di ripensare i rapporti con i cittadini-elettori, riconoscendo il ruolo di primo piano che il fenomeno della cittadinanza attiva ha assunto, soprattutto all'interno dei sistemi locali e delle realtà urbane. Ripensare tali rapporti significa anche leggere alla luce di nuove categorie culturali e interpretative la stessa figura del cittadino e, più in generale, il fenomeno della cittadinanza. Da queste considerazioni nascono i principali interrogativi della ricerca: come viene interpretato l'attivismo dei cittadini dalla classe politica? Quale ruolo e quali funzioni vengono riconosciute alla partecipazione civica dai programmi dell'offerta elettorale politico-partitica? L'analisi ha restituito un quadro d'insieme non certo confortante: se infatti l'attivismo dei cittadini è stato in qualche modo captato dai partiti, il suo riconoscimento in termini di ruoli all'interno dei processi di governo locale è lontano dall'essere raggiunto a pieno. La partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini si ferma, indipendentemente dal colore politico del programma elettorale, a compiti di informazione, monitoraggio e valutazione.

L'attivismo stesso rimane per lo più confinato al coinvolgimento di realtà organizzate con alti livelli di istituzionalizzazione (vedi i riferimenti al terzo settore) a fronte, soprattutto nel contesto romano, di un fermento di realtà scarsamente formalizzate che agiscono su più fronti delle politiche urbane (dalle azioni a difesa del diritto all'abitare ai recentissimi fenomeni di mutualismo emersi durante la pandemia).

Se una cultura politica di tipo partecipativo segna più marcatamente l'approccio di formazioni come il Partito Democratico, è pur vero che tale appello all'inclusione riveste più un carattere retorico che pragmatico. A ben vedere infatti, l'appello alle forze attive della cittadinanza si concretizza in applicazioni residuali (e regolamentate) del principio di sussidiarietà, come ad esempio la cura degli spazi verdi.

L'analisi ha inoltre evidenziato l'emergere di due *frames* che attraversano le narrazioni sulla partecipazione: la chiave di lettura "securitaria"<sup>18</sup> della partecipazione da un lato; l'impronta manageriale e neoliberista, dall'altro. La prima si manifesta nella richiesta di attivazione dei cittadini con ruoli di sorveglianza: sono i cittadini-antenna espressi dal programma del Movimento 5 Stelle; o i cittadini che presidiano l'ambito di prossimità segnalando alle forze dell'ordine episodi di degrado o di micro-criminalità, nei propositi del programma di Fratelli d'Italia. Dall'altra l'idea che i cittadini debbano collaborare con l'amministrazione sotto la duplice veste di "clienti-consumatori" chiamati a valutare il servizio, e di imprenditori civici tesi a concorrere alla messa a punto di un piano di valorizzazione economica e commerciale degli spazi urbani. Sebbene quest'ultimo approccio emerga in modo più spiccato nel programma di Azione, una visione "estrattiva" che chiama in causa il contributo civico accomuna anche gli altri programmi elettorali. I richiami infatti a una narrazione efficientista e tesa alla valorizzazione delle risorse materiali e immateriali della città accomuna tanto le strategie del Partito Democratico (sottolineate dalla reiterazione dell'uso di un lessico neoliberista, così come riportato nel secondo paragrafo) sia l'idea di rigenerazione che passa per il coinvolgimento di stakeholders privati espressa da Fratelli d'Italia.

A fronte dunque di un ruolo di primo piano rivestito dalle innumerevoli realtà formali e informali del territorio romano, la partecipazione della cittadinanza attiva continua a essere relegata a funzioni retoriche<sup>19</sup> in termini di visione, e residuali – informazione, monitoraggio, valutazione, segnalazione – dal punto di vista delle forme di coinvolgimento riscontrate nei contenuti programmatici dei quattro principali partiti politici.

Antonio Putini  
(antonio.putini@uniroma1.it)

18 Per un approfondimento sul tema del decoro/degrado urbano analizzato criticamente attraverso la lente interpretativa securitaria si rimanda ai recenti lavori di Bukowski e Pitch.

19 G. Moini, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Francoangeli, Milano 2012.