

## **Electronic Town Meeting a Palermo. Dispositivi tecnologici e limiti della partecipazione**

di Daniela Ciaffi, Maurizio Giambalvo, Simone Lucido e Luisa Tuttolomondo

CULTURA E SOCIETÀ

*Gli autori propongono una riflessione sull'uso dello strumento di partecipazione a partire dall'esperienza maturata a Palermo e qui brevemente discussa*

### *Introduzione*

Rispetto ad altri strumenti partecipativi, le assemblee elettroniche cittadine (Electronic Town Meeting, ETM) sono state in Italia scarsamente praticate. A otto anni di distanza dal primo ETM svolto a Torino in occasione delle Olimpiadi invernali, l'amministrazione comunale di Palermo decide di rilanciare l'uso di questa tecnica, che in una sola giornata permette non solo di consultare centinaia o migliaia di persone, ma anche di farle votare elettronicamente su alcuni temi. I rappresentanti politici hanno così modo di raccogliere suggerimenti e anche di iniziare, per così dire, a pensarli.

L'ETM viene descritto nei manuali come un metodo appropriato per “[...] prendere delle decisioni vincolanti su questioni locali. A causa della strumentazione tecnologica che richiede e dell’alto numero di partecipanti, i costi di un Town Meeting possono essere relativamente alti. Vale dunque la pena di adottare questa metodologia quando si prevede di implementarne davvero i risultati.” (Nanz e Fritsche, 2012, 57). Attratti da questo “incontro del terzo tipo” pubblico e altamente tecnologico (Garramone e Aicardi, 2011), il sindaco di Palermo Leoluca Orlando e l'assessore alla Partecipazione Giusto Catania testano l'ETM su cinque temi che ritengono strategici e prioritari: le pedonalizzazioni, la riqualificazione della costa, il decentramento amministrativo, la raccolta differenziata e il piano regolatore.

Gli autori di questo articolo hanno partecipato a questa esperienza con ruoli diversi e, una volta conclusa, riflettono su tre aspetti: come il metodo è stato interpretato a Palermo e rivisitato in chiave mediterranea, le specificità dell'esperienza al livello politico e tecnico locale, i risultati emersi dal punto

**StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES**

**Anno VII - n° 1 - Febbraio 2015**

di vista delle argomentazioni raccolte nel corso di oltre un anno di processo partecipativo (da settembre 2013 a ottobre 2014).

### *1. Una definizione non univoca di ETM*

Dal punto di vista strutturale, un ETM consiste in un'assemblea cittadina nella quale l'interazione tra i partecipanti è facilitata da un software appositamente disegnato che permette di conciliare i vantaggi della discussione in piccolo gruppo con l'esigenza di coinvolgere grandi numeri di persone e di offrire a tutti spazi di ascolto e confronto.

Dal punto di vista metodologico, un ETM è un ibrido umano-tecnologico in cui un gruppo di lavoro molto ampio (circa 30 persone tra facilitatori, rapporteur, squadra di elaborazione dei temi, tecnici informatici...) interagisce via software in tempo reale con i partecipanti al fine di proporre questioni, raccogliere e sintetizzare discussioni, produrre e presentare una reportistica affidabile e istantanea su quanto discusso.

Dal punto di vista culturale e politico, un ETM è uno strumento di coinvolgimento e/o di costruzione di ipotesi e/o di produzione di scelte su temi di interesse pubblico.

Come altre metodologie concepite per la promozione della partecipazione dei cittadini, l'ETM è un format internazionale di derivazione anglosassone e, pertanto, la sua applicazione in ambienti culturali e contesti socio-politici differenti sollecita riflessioni circa i vincoli e le possibilità posti dall'inevitabile processo di traduzione e adattamento al contesto specifico di una città mediterranea. Qualsiasi metodologia (e tecnologia) partecipativa, per non essere ipostatizzata, va trattata infatti come un artefatto culturale e come tale contestualizzata, attraverso un processo - a volte non facile - di *matching* tra il modello e le caratteristiche di situazioni o luoghi concreti (Giambalvo, Lucido e Tuttolomondo, 2013). Di conseguenza, la realizzazione di un *electronic town meeting* raramente si limita a un processo di importazione del modello tale e quale, ma assomiglia piuttosto a un processo di *bricolage* per adeguare il *format* al qui e ora di un processo partecipativo in un territorio specifico. In questa prospettiva, l'esperienza dei cinque ETM di Palermo rappresenta un interessante caso di *co-design* e sperimentazione di innovazioni sia sul piano metodologico sia sul piano tecnologico.

## *2. Perché proprio l'ETM a Palermo?*

La scelta del Comune di Palermo di bandire una gara d'appalto per la realizzazione di quattro eventi partecipativi sul modello dell'Electronic Town Meeting<sup>1</sup> si situa in un periodo particolare delle vicende politiche della città. Il bando viene infatti emanato nel 2013, a un anno di distanza dall'insediamento della nuova Giunta comunale che vede il ritorno alla sindacatura di Leoluca Orlando. Sulla scia di una pratica già largamente diffusa in altri comuni italiani di centro-sinistra (Gelli 2012), per la prima volta nella storia della città viene istituito l'Assessorato alla Partecipazione. Questo periodo è segnato inoltre dal fiorire in città di numerose iniziative partecipative dopo anni di sostanziale immobilismo.

Dall'avvio della campagna elettorale per l'elezione del nuovo sindaco all'inizio del 2012, proseguendo poi nei mesi immediatamente successivi al suo insediamento, prendono campo tutta una serie di esperienze di cittadinanza attiva molto diversificate per modalità e forme ma accomunate dall'interesse per i temi oggetto di politica pubblica in città (Tuttolomondo 2013). Tra questi vi sono l'esperienza del Piano Sociale, le attività del movimento "I cantieri che vogliamo", il percorso di revisione dello Statuto Comunale proposta dal Comitato Bene Collettivo, le riunioni della rete MIC-Mettere In Comune. E ancora, la redazione della candidatura di Palermo a Capitale Europea della Cultura, i processi partecipativi legati al Piano Regolatore Generale e al Piano Strategico per la Città di Palermo, il piano di Azione per la Conca d'Oro, il percorso "Verso la Favorita". Si tratta in alcuni casi di iniziative dal basso (come nel caso del movimento "I Cantieri che vogliamo" o delle attività della rete MIC); in altri, di percorsi avviati da organizzazioni della società civile in collaborazione con i rappresentanti istituzionali di competenza (come nel caso della revisione dello Statuto Comunale, della riprogettazione del parco della Favorita), o promossi in prima istanza da alcuni Assessorati dell'Amministrazione intenzionati ad elaborare politiche condivise con la cittadinanza (nel caso del Piano Sociale, del Piano Regolatore, della candidatura di Palermo a Capitale europea della Cultura, del piano di Azione per la Conca d'Oro).

Rispetto a questo contesto così variegato al momento del suo insediamento, l'Assessorato alla Partecipazione del Comune di Palermo si è trovato dunque a dover affrontare il difficile compito di

---

<sup>1</sup> Gli ETM effettivamente realizzati sono stati cinque poiché il quinto ETM era contenuto, insieme ad altre attività aggiuntive, nell'offerta migliorativa della Associazione Temporanea di Imprese che si è aggiudicata la gara.

elaborare una propria linea di *policy* in materia di partecipazione della cittadinanza all'interno di un tessuto cittadino già piuttosto attivo.

Il ricorso allo strumento dell'ETM da parte della Giunta non ha rappresentato una novità per il contesto locale. Questo dispositivo era già stato sperimentato a Palermo nel 2012 nella seconda Circoscrizione, area della città caratterizzata da forte marginalità urbana e sociale ma ricca di esperienze associative e di cittadinanza attiva. In quella occasione, la cornice era stata offerta da un progetto transnazionale sostenuto dalla Commissione Europea e promosso da autorità pubbliche, università, imprese, associazioni per sperimentare nuovi metodi e strumenti partecipativi per la pianificazione territoriale e strategica<sup>2</sup>. La scelta di testare la metodologia ETM per discutere del futuro del quartiere di Brancaccio e, in generale, di tutta la seconda Circoscrizione, si doveva alla spinta del Dipartimento di Architettura dell'Università di Palermo e di alcune associazioni molto attive sul territorio, impegnate a riportare l'attenzione sulla necessità d'intervento in questa parte di città (Giambalvo, Lucido, Tuttolomondo 2013; Pennisi, Trapani 2014).

Nonostante alcune criticità, la sperimentazione del Town Meeting a Brancaccio (con le attività preliminari: animazione territoriale, *planning for real*, ecc.) è stata considerata dalla comunità locale un successo e il risultato che un'assemblea cittadina abbia prodotto un corposo report in poche ore di discussione lo ha posizionato nel dibattito pubblico cittadino come prassi innovativa da replicare<sup>3</sup>. Di qui, probabilmente, la scelta dell'Amministrazione di inserire la metodologia all'interno del processo partecipativo istituzionale. Si può ipotizzare che tra i fattori alla base di tale decisione abbia giocato un ruolo anche il fatto che le innovazioni organizzative e tecnologiche maturate nell'ambito di quest'esperienza hanno contribuito a ridurre sensibilmente i costi di realizzazione degli ETM.

Come nel caso del Town Meeting del 2012, anche per gli ETM promossi dal Comune di Palermo a cavallo tra il 2013 e il 2014, la caratteristica principale consiste nell'integrazione dell'Electronic Town Meeting, inteso come evento circoscritto e puntuale, con un articolato percorso di ricerca-intervento,

---

2 Parterre (Electronic Participation Tools for Spatial Planning and Territorial Development). Cfr. il sito ufficiale del progetto <http://www.parterre-project.eu/>.

3 Tra le criticità possiamo citare il ruolo marginale dell'Amministrazione Comunale (Sindaco Cammarata e Commissario Staordinario Latella) nella fase di definizione degli obiettivi del Town Meeting e gli esiti incerti in termini di politiche comunali, nonostante il Consiglio di Circoscrizione abbia recepito formalmente l'*instant report* risultante dal percorso e lo abbia più volte proposto alla Giunta come documento di riferimento per lo sviluppo dell'area.

animazione territoriale e coinvolgimento sul campo e online che permette di ampliare la platea dei soggetti coinvolti e costruire un dibattito diffuso e articolato oltre la cornice temporale dei singoli ETM, garantendo per mesi visibilità e disseminazione al processo partecipativo.

### *3. Un patrimonio argomentativo da non sprecare*

I contenuti emersi in un anno abbondante di processo partecipativo, impostato e declinato come abbiamo sopra descritto, rappresentano un patrimonio argomentativo prezioso, ma disponibile in forma grezza. Il metodo prevede infatti che negli instant report on-line resti traccia scritta degli argomenti discussi e votati durante gli incontri, con un lavoro di redazione dei testi il più leggero possibile, se non di puro assemblaggio ragionato.

La squadra dei consulenti ha costruito una piattaforma web in cui i cittadini e l'Amministrazione trovano non solo i report delle giornate tematiche ma anche materiali di supporto conoscitivo e interpretativo, come i manuali del partecipante o le interviste a esperti. Ma sono i testi degli instant report che scattano la fotografia più fedele ai contenuti emersi dalle discussioni ai tavoli, il lancio di idee e proposte, l'elaborazione - pur embrionale - di strategie condivise, l'emersione delle preferenze votate per via tecnologica. Questi testi hanno il loro punto di forza nel riprodurre, con la freschezza del linguaggio orale trascritto e senza la censura selettiva necessaria ai riassunti, la grande mole di argomentazioni che un centinaio di partecipanti, suddivisi in dieci tavoli, possono produrre in una giornata di lavoro. Ciò può non stupire molto nel caso di temi come la pedonalizzazione, la riqualificazione della costa o la raccolta differenziata, mentre conferma la preparazione dei cittadini anche su temi ostici come il decentramento amministrativo, o tecnici, quale il piano regolatore.

Gli instant report contengono da un lato generiche lamentele (considerate fisiologiche quando le si ascolta in un confronto orale, meno abituali da leggere in forma scritta), toni assertivi ed errori concettuali, come la confusione tra il piano politico e quello tecnico (Mazza in Morisi e Perrone, 2013). Dall'altro lato troviamo in essi: sfide enormi, quale il cambiamento culturale di rotta in tema di amministrazione condivisa; visioni dirompenti rispetto al presente, ad esempio una Palermo silenziosa e balneabile; proposte d'avanguardia che fanno intuire competenze specifiche, come nel caso dell'elenco di contro-proposte concrete per una mobilità più sostenibile; soluzioni creative per iniziare

a risolvere in modo fattibile problemi calcificati, tra cui l'idea di contabilizzare comportamenti virtuosi dei cittadini premiandoli in servizi pubblici o detassazioni.

La visione della Palermo possibile è tutt'altro che sfocata: le suggestioni sono se mai da riordinare nell'agenda politica dei committenti, che a processo concluso si trovano di fronte all'imperativo di non sprecare questo patrimonio di argomentazioni. Capitalizzarlo non significa peraltro far derivare da esso, in forma immediata, decisioni di tipo particolare: non è necessario ad esempio appellarsi alle votazioni dell'ETM sulle pedonalizzazioni per decidere di chiudere via Maqueda al traffico. I partecipanti a queste sessioni partecipative, si sa, sono non solo in vario modo auto-selezionati (Bobbio, 2011) ma esprimono anche contraddizioni: per citarne una, sebbene la maggioranza dei partecipanti all'ETM sulle pedonalizzazioni fosse favorevole alle limitazioni all'uso dell'automobile, solo uno su quattro è arrivato in modo non motorizzato al luogo in cui si svolgevano le discussioni.

Se è vero che l'implementazione dei risultati è l'obiettivo, è anche vero che il materiale raccolto spazia su tematiche eterogenee piuttosto che sviscerarne una. Sarebbe ingenuo pensare che gli output contenuti negli instant report corrispondano alle soluzioni: già nel 1969 Sherry Arnstein avrebbe messo in guardia contro un atteggiamento di questo tipo, etichettandolo come manipolatorio. I risultati degli ETM, prima di essere usati, vanno studiati con attenzione. Soprattutto, in senso metaprogettuale, a partire dalla ricerca dei driver del cambiamento (Gallent e Ciaffi, 2014) individuati dai partecipanti ai diversi incontri: ad esempio la scuola è uno di questi; citata con grande frequenza, gode di molta fiducia, risulta flessibile a declinare le maggiori innovazioni facendole sperimentare a bambini, ragazzi, insegnanti, genitori, nonni, esperti di temi d'avanguardia. Un altro esempio è la sperimentazione di politiche urbane coraggiose in esperienze pilota attraverso cui la città inizi a confrontarsi con modi non tradizionali di gestione, sanzione, cura, nuove (micro)economie eccetera: il termine "zona franca urbana" ricorre al di là dei temi al centro degli ETM, non chiedendo agli amministratori pubblici locali un inverosimile cambiamento dall'oggi al domani, ma chiedendo loro di far diventare la città un luogo dove trovano spazio alcuni laboratori per iniziare a migliorare la qualità della vita.

## *Osservazioni conclusive*

Le riflessioni fin qui svolte ci permettono di ritornare brevemente sulle tre questioni alle quali avevamo accennato nell'introduzione per mettere a fuoco le principali qualità emergenti dell'esperienza palermitana.

- a. *come il metodo è stato reinterpretato*; il principale tratto distintivo del ciclo degli ETM realizzati dal Comune di Palermo è stato l'investimento nel processo di coinvolgimento del territorio attraverso un variegato set di strumenti tipici della ricerca intervento e dell'empowerment sociale. Considerato da questa prospettiva il processo di realizzazione del singolo ETM all'interno del ciclo dei cinque previsti, svolge sia il ruolo di catalizzatore della partecipazione, sia di cartina di tornasole dei suoi esiti dal punto di vista della capacità di elaborazione dei temi affrontati. La giornata finale, nella versione sperimentata a Palermo è, dunque, il presupposto e il risultato di un complesso dispositivo d'intervento - finalizzato all'innalzamento del livello del dibattito pubblico -, dispiegato attraverso metodi e strumenti molto eterogenei che incrociano il rapporto diretto col territorio con le sue espressioni nel web (Zittoun, 2013).
- b. *le specificità dell'esperienza al livello politico e tecnico locale*; il percorso si è inserito in una fitta rete di esperienze, contatti e relazioni fra i vari attori del territorio. In molti casi questi hanno mostrato notevole propensione all'interazione con l'Amministrazione, mentre, non di rado, molto minore è stato l'interesse nei confronti degli altri attori non istituzionali.

Emerge così la rappresentazione di un territorio ricco di esperienze associative e di partecipazione ma piuttosto frammentato. Per quanto riguarda più nello specifico la committenza, sono due gli aspetti sui quali, seppur brevemente, concentrare l'attenzione. Il primo costituisce uno dei principali risultati del percorso e riguarda la formazione del personale interno all'Amministrazione. I funzionari del Comune che hanno partecipato alla formazione (che si è svolta lungo tutto l'anno di attività) hanno assunto ruoli di crescente responsabilità durante il percorso di realizzazione dei cinque Etm gestendo direttamente quasi tutte le funzioni previste dal dispositivo. Il Comune di Palermo si è così dotato di competenze che, per non essere disperse o sottoutilizzate, devono essere valorizzate attraverso un agile ed efficace dispositivo organizzativo. Il secondo aspetto identifica invece una criticità: l'Amministrazione non sembra investire sufficientemente nel dispiegare una efficace strategia di interlocuzione/restituzione

**StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES**

**Anno VII - n° 1 - Febbraio 2015**

con i cittadini che tenga conto delle questioni affrontate nei vari Etm. Come è emerso nel corso di tutto il processo, la cittadinanza che si attiva rispondendo a una chiamata si aspetta una risposta e, se questa non arriva, il processo partecipativo non solo rischia di trasformarsi in un boomerang per chi lo ha promosso ma, cosa ancora più grave, invece di contribuire alla manutenzione del legame sociale rischia di deteriorarne ulteriormente la trama.

Da questo specifico punto di vista il fatto che, dopo quattro mesi dall'ultimo ETM, la Giunta Comunale, attraverso una propria delibera, abbia dato conto dei principali contenuti emersi negli ETM e abbia, contestualmente, formalizzato l'esistenza del nucleo di funzionari formati come referenti dei processi partecipativi, costituisce un interessante segnale positivo<sup>4</sup>.

- c. *i risultati emersi dal punto di vista delle argomentazioni*. Per quanto concerne l'analisi dei risultati emersi dai singoli Etm, qui ci possiamo limitare a una indicazione metodologica che ci mette in guardia da quel "feticismo tecnologico" spesso riscontrabile quando si tratta di dispositivi ad alto contenuto di innovazione tecnologica. Per evitare di incorrere in questa distorsione dello sguardo che, nel nostro caso, indurrebbe a concentrarsi esclusivamente sull'Instant report e sui risultati delle votazioni per valutare gli esiti degli Etm, bisogna prendere in adeguata considerazione, analizzandoli alla luce dell'Instant report, i contenuti elaborati lungo tutto il processo partecipativo nel corso delle interviste, dei focus group, delle passeggiate di quartiere ecc. Tutti questi materiali sono presenti sul sito dedicato che costituisce un importante indicatore del livello del dibattito sul territorio e della capacità di elaborazione che esso esprime. Si apre qui uno spazio ulteriore di lavoro, questa volta per la committenza, alla quale spetta il compito di una lettura non superficiale degli esiti del processo che si traduca non solo in eventuali atti amministrativi cogenti, ma anche nella capacità di alimentare il dibattito pubblico come luogo reale e virtuale, caratterizzato da processi tendenzialmente trasparenti e da contenuti qualitativamente sempre più densi e articolati.

---

4 Deliberazione della Giunta Comunale n. 25 del 25/02/2015.  
(<https://servizionline.comune.palermo.it/portcitt/viewDocument?col=ALLEGATI&idx=0>).

## **Riferimenti bibliografici**

Bobbio L. “Forza e debolezza del Town Meeting. Riflessioni su un evento” in Garramone V., Aicardi M. (a cura di) (2011), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, FrancoAngeli, Milano.

Arnstein S. R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation” in *Journal of the American Institute of Planners* n. 35, 4, luglio, pp. 216-24.

Chiusi F. (2014), *Critica della democrazia digitale. La politica 2.0 alla prova dei fatti*, Codice edizioni, Torino.

Gallent N., Ciaffi D. (a cura di) (2014), *Community action and planning. Contexts, drivers and outcomes*, Policy Press, Bristol.

Giambalvo M., Lucido S., Tuttolomondo L. (2013), “A Sud della partecipazione. L’esperienza dell’eTM di Palermo tra cittadinanza attiva e innovazione sociale”, in *Aggiornamenti Sociali*, Febbraio.

Garramone V., Aicardi M. (a cura di) (2011), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, FrancoAngeli, Milano.

Morisi M., Perrone C. (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Utet, Torino.

Gelli F. (2012), *Politiche pubbliche e pratiche di cittadinanza attiva in Italia*, Berlino, [https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Gelli\\_IT\\_final.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Gelli_IT_final.pdf)

Nanz P., Fritsche M. (2012) *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn – trad. it. a cura dell’Assemblea legislativa della

**StrumentiRES - Rivista online della Fondazione RES**

**Anno VII - n° 1 - Febbraio 2015**

Regione Emilia-Romagna (2014) *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Regione Emilia Romagna, Bologna.

Disponibile su: <http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/attivita-e-servizi/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa> (consultato il 13.1.2015).

Tuttolomondo L. (2013) “Tra deliberazione e mobilitazione dal basso: la redazione di un piano sociale per Palermo”, presented at Espanet Conference *Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica*, University of Calabria, Rende, 19 - 21 September 2013.

Pennisi S - Trapani F. (2014), *La città intelligente e la partecipazione: l'Electronic Town Meeting a Palermo* in Riva Sanseverino E., Riva Sanseverino R., Vaccaro V., (a cura di), *Atlante delle smart cities. Modelli di sviluppo sostenibili per città e territori*, FrancoAngeli, Milano.

Prescia R. - Trapani F., “Il posto di Maredolce. Un paradiso a Brancaccio. Strategie per la riqualificazione dell'area industriale di Palermo”, in *Esempi di Architettura*, settembre 2012.

Zittoun Ph. (2013) “Dispositif” in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire del la participation*, <http://participation-et-democratie.fr>