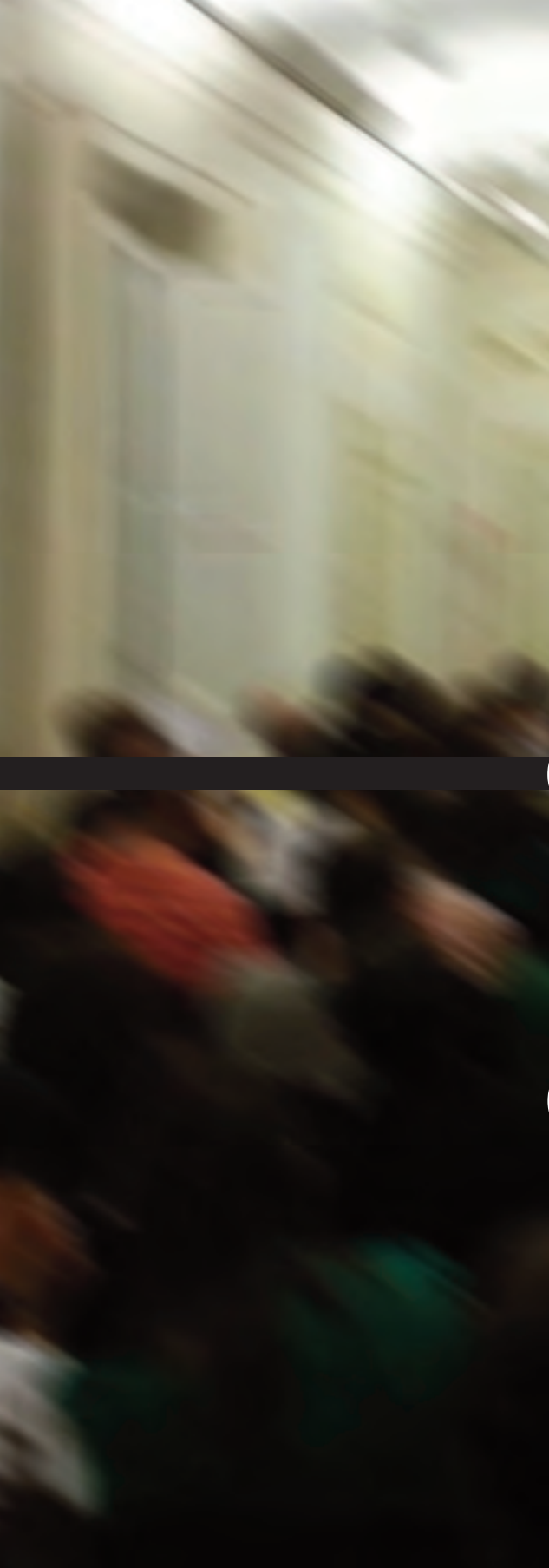


CampLab - 1

LA PARTECIPAZIONE
COME OPERA PUBBLICA

LA PARTECIPAZIONE
ORIZZONTALE

LA PARTECIPAZIONE
COME STILE



LA PARTICIPAZIONE

Costruire e ricostruire la comunità è la *prima opera pubblica*, perché solo essa può generare il capitale di fiducia, di gratuità, di solidarietà e di coesione necessari a governare. La partecipazione deve avere come obiettivo finale il cambiamento, misurato e misurabile, quantificato e quantificabile, o almeno percepito e percepibile. Per questo i ruoli e le responsabilità devono essere chiari e distribuiti ma soprattutto visibili e trasparenti.

La partecipazione come opera pubblica

Governare un'amministrazione pubblica in un momento di grave crisi economica e finanziaria è molto più difficile rispetto a quando c'erano le risorse. Occorre mettere in discussione prassi, procedure e, soprattutto, politiche. Se a questo aggiungiamo il discredito del sistema politico e il conseguente allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, il quadro è completo, ed è a tinte fosche per quanto riguarda la costruzione di un futuro collettivo e la possibilità di mettere la felicità pubblica al centro dell'agire politico.

Accanto a tutto ciò esiste poi il problema della lentezza e, spesso, dell'opacità della burocrazia, così come la mancanza di *certezza delle procedure*, per esempio sapere se un'opera pubblica o un investimento privato arriveranno a termine, come e in quanto tempo. Per essere certe le procedure dovrebbero essere *semplici* e le competenze certe, evitando la sovrapposizione tra enti e la contraddittorietà o ambiguità delle norme, finendo in conclusione con l'essere *legittime* proprio grazie alla semplicità e alla certezza. Oggi invece, in assenza di queste condizioni, la legittimazione rischia di essere debole soprattutto se deriva soltanto dall'autorità preposta; da qui il *supplemento di efficacia* che può dare la partecipazione.

La partecipazione può essere un modo per riavvicinare i cittadini alle istituzioni e creare nuova fiducia, inoltre può rendere più efficaci le politiche. La partita che riguarda il coinvolgimento dei cittadini come motivazione degli atti pubblici non è da sottovalutare, anzi è una tendenza necessaria.

L'obiettivo tuttavia deve essere quello di andare *oltre la concertazione*, teoria e prassi sostenute e applicate a ogni livello istituzionale negli ultimi decenni. Non si tratta infatti di discutere con le categorie economiche, con i sindacati, con gli ordini professionali e con i vari comitati, dal momento che tutti questi soggetti, come le istituzioni, vivono una crisi più pesante di quella economica: quella della *rappresentanza*. Concertare tra soggetti deboli di rappresentanza comporta, alla fine, la rinuncia a disegnare il futuro in cambio del mantenimento del presente, fin dove possibile, per quanto possibile, per chi è possibile. Significa rinunciare a ogni prospettiva di cambiamento. Soprattutto ci si espone al rischio di spostare arbitrariamente il livello della rappresentanza affidandola a soggetti che per loro natura e vocazione rappresentano soltanto gruppi chiusi e comunque circoscritti, in genere portatori di interessi ristretti.

Passare dalla concertazione alla partecipazione invece significa chiamare in causa ogni singolo cittadino e farlo sentire responsabile di tutta la comunità.

Gli strumenti ci sono, le nuove tecnologie aiutano le possibilità di interazione dell'amministrazione con ogni singola persona.

Il futuro degli enti locali sta nella loro capacità di organizzare la partecipazione dei cittadini, se definiamo la partecipazione come concorso al godimento di un bene. Questa è la definizione adottata dal mondo aziendale e notarile, tuttavia è quella più pertinente all'economia di ciò che stiamo cercando di dire.

Anche la definizione di partecipazione come coinvolgimento passionale emotivo per qualcosa è interessante, congrua anch'essa e tuttavia seconda. Seconda in tutti i sensi. Infatti prima si intravede un bene al cui godimento vale la pena concorrere, con la definizione di bene in senso lato: un oggetto, un soggetto, competenze per un ruolo civico, un evento di particolare rilevanza etica e valoriale, un percorso di condivisione; poi, una volta iniziato un percorso, ci si appassiona ed emotivamente ne siamo coinvolti.

È come sempre interessante ed educativo ritrovare anche l'etimologia della parola che in questo caso proviene dal latino e ci indica che partecipare è composto da due parole/significati che sono prendere e parte: prendere parte, appunto.

Da questi significati semplici, e proprio per questo chiarissimi e illuminanti, conviene partire per contribuire a un disegno condiviso di partecipazione. Perché di partecipazione se ne parla, eccome; anzi, in questo complicato momento di distacco di tutto da tutti, se ne parla in maniera particolare e talvolta pressante.

È un tema caro al terzo settore che ha sempre portato con sé, accanto a ogni attività, la partecipazione, talvolta come strumento, a volte come metodo, altre ancora come obiettivo stesso dell'agire.

Si affaccia nel mondo aziendale comprendendo che la tenuta di un'impresa passa oggi anche dal coinvolgimento di tutte le persone che concorrono alla produzione e al risultato. Un coinvolgimento anche critico, ma leale e ormai oltre la mediazione dei sistemi nati per garantire rappresentanza. Oltre la concertazione.

Infine, la partecipazione è un problema per il sistema politico che ne è investito a periodi ciclici in modo anche molto forte, e cerca di dare risposte quasi mai all'altezza delle richieste e delle esigenze, attento prima di tutto a non perdere il proprio potere e a conservare vecchie ma sicure liturgie. La partecipazione politica viene così inevitabilmente immiserita da limiti e vincoli necessari al mantenimento del sistema stesso.

Il sistema politico preferisce le soluzioni datate, anche per dare risposte al problema della partecipazione e della rappresentanza, preferendo raccontare una

perfezione che forse non c'è mai stata. Qualunque strumento di partecipazione è la soluzione storica alla questione della rappresentanza. Ma se quella soluzione non si evolve, non muta con il mutare degli eventi, non si adegua agli strumenti della contemporaneità, finisce per non trovare più alcuna corrispondenza con le necessità, i bisogni, le aspettative dell'attualità che guarda al futuro. Può essere soltanto una bella, importante storia. Partecipare non è mai stato facile. Partecipare è faticoso anche quando viene naturale, figuriamoci quando è una condizione che va ricreata, stimolata e mantenuta. Quando nasce spontaneamente, la partecipazione è forte, energica, produttiva e conflittuale. Quando viene promossa o richiesta da un soggetto istituzionale o politico, la sua condizione è più fragile. Deve essere convincente da un lato e dall'altro deve trovare motivazioni davvero forti, in grado di muovere sensibilità, intelligenze, culture.

Se un processo di partecipazione provoca la presenza dei soliti è un preludio al fallimento o peggio ancora alla falsa partecipazione.

Se scova i nuovi, i disincantati, i demotivati, i mai coinvolti, allora può essere considerata una nuova frontiera dell'agire collettivo, per fare cultura della cittadinanza, per fare politiche della responsabilità e della corresponsabilità, per comporre processi di cambiamento. Questo è il tipo di partecipazione a cui si riferiscono queste note di lavoro: la partecipazione che ha un legame stretto con il suo obiettivo e che ha come primo traguardo, propedeutico all'avvio del percorso, la condivisione della sua stessa essenza e del suo significato.

Che è appunto, come i nostri dizionari ci dicono, concorso al godimento di un bene. E le parole *godere* e *bene*, ci devono essere tutte e dall'inizio, almeno per costruire un linguaggio e delle mappe cognitive comuni.

Il coinvolgimento attivo è importante, perché lavorare insieme alla costruzione di un terreno comune riduce l'ansia del nuovo e aumenta la fiducia nelle possibilità di successo del cambiamento; un processo partecipativo e trasparente può veramente diminuire il senso di alienazione che deriva dall'ignorare le finalità.

Puntare sulla partecipazione non significa soltanto perfezionare una serie di strumenti o di procedure per allargare i circuiti decisionali su singole questioni di interesse pubblico, ma significa investire specifiche risorse per la costruzione e la cura della comunità civile. Per questo, l'impegno a costruire e ricostruire la comunità non viene dopo aver fatto tutto il resto ma viene prima: anzi, è la *prima opera pubblica*, perché solo essa può generare il capitale di fiducia, di gratuità, di solidarietà e di coesione necessari a ogni ipotesi di governo e di convivenza.

La partecipazione orizzontale

Se si riesce a costruire minime ma imprescindibili condizioni arriveremo a quella che si può chiamare partecipazione orizzontale, dove i soggetti che, in un contesto dato, riescono a far pesare la loro idea sono presenti e in grado di esprimere un valore sociale che va ben al di là del peso elettorale di ognuno. È così che si vengono a creare diversi e molteplici livelli, collocati fra due estremi: da un lato chi, per ruolo quasi sempre normativo, ha il potere di dettare le scelte politico-sociali e dall'altro chi le subisce senza interazione. Un contesto moderno e attento tende a ridurre al massimo l'arco dei due estremi, collocando tra l'uno e l'altro i molteplici livelli intermedi della partecipazione, dando alla maggioranza delle persone la possibilità di condividere le decisioni e le scelte senza delegare al solo voto elettorale la possibilità di agire dei singoli cittadini.

In questa ottica la partecipazione non è uno strumento che si sviluppa a scapito di qualcuno o qualcosa, non vuole delegittimare né impedire i processi di delega. Non vuole offuscare niente di tutto questo, anzi, partecipazione e leadership possono camminare insieme senza la preoccupazione di dover regolare il flusso di partenza che origina la partecipazione stessa, al contrario avvalendosi di modalità e tipologie diverse tra lo loro e affatto alternative.

Infine la partecipazione deve avere come obiettivo finale il cambiamento, misurato e misurabile, quantificato e quantificabile o almeno percepito e percepibile. E qui è logico che i ruoli e le responsabilità non solo debbano essere chiari e distribuiti ma anche visibili e trasparenti. Infatti è fondamentale affermare nelle prassi legislative, pianificatorie e progettuali una sistematica presa in carico della costruzione di percorsi partecipativi che devono affermarsi come componenti strutturali degli itinerari decisionali, ferma restando la responsabilità costituzionale e istituzionale degli organismi elettivi nell'assumere le decisioni e nel risponderne.

Negli ultimi decenni abbiamo fatto abuso del termine *innovazione*, a volte a sproposito, spesso senza intenderlo davvero nel suo più importante significato; è stata una parola alla moda. Tuttavia non la si può non richiamare anche in queste righe e in due sensi: cosa può portare in termini di innovazione oggi la partecipazione e come può, per essere efficace, innovarsi.

Sul primo punto, la partecipazione innova i mezzi per arrivare agli interlocutori, grazie a strumenti e modalità che arrivano a più persone, in particolare a quelle che non sono mai state intercettate con i mezzi tradizionali. Innovo anche il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini, con rapporti più im-

mediati, più veloci, più agevolati. Ma non basterebbe tutto ciò per essere innovativa e soprattutto efficace. Questi modi relazionali devono entrare nella formalizzazione dei processi pubblici. Devono incidere nelle procedure seppure siano difficili da codificare, e diventare luoghi altri di decisione da cui la macchina pubblica non può prescindere.

Sul secondo punto la partecipazione deve adottare, per esprimersi e agire, sempre più abbondantemente i *social* istituzionali, perché se, per caso, la partecipazione funziona, poi sposta anche le priorità, la velocità della macchina e delle decisioni, ovvero: pretende.

La partecipazione come stile

Si stanno sviluppando nel mondo metodi di governo pragmatici che consentono di prendere e modificare decisioni combinando un processo di mutuo apprendimento con il massimo possibile di impegno e sviluppo degli individui, perché è ovvio che le decisioni partecipative e deliberative compongono un aperto e regolato conflitto sociale che deve essere governato con le indicazioni delle priorità condivise e delle politiche pubbliche da attivare, ognuno nel proprio ruolo.

A Campi Bisenzio, per esempio, è avviato un sistema partecipativo che si muove su una serie di atteggiamenti, prassi e metodi che tengono conto di quanto sin qui detto. Di fatto è un modo nuovo di porsi di fronte alle scelte. Non si sostituisce la delega ma si costruisce corresponsabilità diffusa.

L'obiettivo è che la partecipazione pervada sia i piccoli atti di governo, magari con forte valenza simbolica, come l'uso aperto delle sedi istituzionali che in precise occasioni diventano anch'esse laboratori partecipati, sia le grandi scelte.

Il nodo di fondo dunque, il cui scioglimento richiederà uno sforzo interpretativo non indifferente, è come far stare questo percorso nell'imprescindibile quadro normativo e procedurale, a cominciare dal suo rapporto con la macchina comunale. Attraverso un percorso tutt'altro che lineare, ricco di snodi e di incroci per feconde contaminazioni, per esempio si giungerà stazione dopo stazione all'approvazione di un bilancio di previsione del Comune che sia frutto della partecipazione e non della concertazione, e che sia parte e tappa del bilancio sociale partecipato. Tutti obiettivi che si sostanziano di regole, di procedure e di norme di legittimità. Questo per dire che sarebbe un errore macroscopico guardare il percorso partecipativo con sguardo *naïf*, pensare a una sorta di terreno privo di regole, fuori da ogni contesto procedu-

rale. Anzi, sono proprio le regole e le procedure conosciute che garantiscono l'uguaglianza dei cittadini. Il problema vero – ed è la scommessa su cui Campi Bisenzio gioca gran parte del suo futuro – è fare in modo che il governo dei processi amministrativi sia assicurato da una burocrazia intelligente e aperta. Questo è il vero, unico obiettivo: la nascita e la crescita di una classe amministrativa interna capace di stare dentro ai nuovi processi, con una nuova cultura, una sensibilità contemporanea capace di mediare tra le richieste dell'apparato conservatore e del grande sistema, per esempio le leggi dello stato, per accompagnare i processi partecipativi verso l'adozione necessaria di atti deliberativi e amministrativi.

In questo senso il laboratorio campigiano è tutto politico ed esprime la volontà di costruire una nuova e moderna cultura dell'amministrazione pubblica senza la quale non potrà esservi alcuna reale partecipazione diffusa.

In questo quadro di relazioni e di ruoli, i percorsi condivisi di partecipazione non sono né sostitutivi, né alternativi ad altri strumenti e ad altre forme previste e disciplinate dal contesto giuridico e normativo nel quale i Comuni attuano le proprie politiche di governo. Occorre, come detto, definire un quadro di relazioni possibili, partendo dal presupposto che se i Laboratori civici, per rimanere nel nostro concreto, concorrono alla formazione del programma di mandato del sindaco – com'è stato il caso di Campi Bisenzio per le amministrative 2013 – questo diventa l'unico manifesto politico su cui lavorare nel corso della legislatura per la sua realizzazione: i punti del programma con cui il sindaco è stato eletto devono essere realizzati. È il principio su cui si fonda il sistema democratico della rappresentanza e della rappresentatività. Ovviamente con la necessaria, scontata, elasticità mentale e politica che fa adeguare i programmi ai contesti *work in progress* secondo gli accadimenti maggiori.

È a questo punto del percorso dunque che incontriamo la domanda: come conciliare il soggettivismo politico e culturale dei Laboratori con i luoghi e i tempi delle istituzioni e del quadro normativo e procedurale di cui queste si sostanziano. Non è una questione da poco. In sostanza si tratta del problema molto più generale dell'inadeguatezza dell'impianto istituzionale rispetto a modalità, esigenze, sensibilità culturali e politiche, richiesta di partecipazione dal basso. È un nodo assolutamente dirimente. L'obsolescenza delle istituzioni, il moltiplicarsi di "Autorità" di ogni tipo, ognuna delle quali produce burocrazia in maniera esponenziale, la lentezza degli apparati, leggi nate per garantire trasparenza capaci invece di trasformarsi nell'esatto contrario, oltretutto impegnando il personale pubblico in mansioni prevalentemente e ciecamente burocratiche con costi incalcolabili ma sicuramente

esorbitanti, impediscono qualunque riforma, mantenendo invariato il quadro di riferimento della prima metà del secolo scorso, salvo lievi modifiche, inevitabili per il mutamento radicale della società italiana nel frattempo intervenuto. L'apparato burocratico è un gigantesco *blob* che invischia e fagocita ogni ipotesi di cambiamento.

Lo iato che si misura tra la società contemporanea e il conservatorismo che domina il quadro istituzionale e culturale è da tempo uno dei problemi che non trova risposte né nel quadro normativo, né nei diversi livelli istituzionali, tutti assolutamente inadeguati a dare risposte concrete e moderne ai vecchi e nuovi bisogni.

La partecipazione oggi ha dunque bisogno di creare condizioni multiple e articolate di presenza, perché multiple e articolate sono le persone e i gruppi che queste creano per obiettivi o necessità specifiche. È importante legittimare le forme di partecipazione che nascono spontaneamente al di fuori del quadro istituzionale senza temere che queste possano sottrarre o ridimensionare il potere e il ruolo degli attori istituzionali, perché in questo caso non si tratta di ridurre il proprio ambito di azione ma di trasformarlo per collocarsi in una nuova dimensione, moderna e rispettosa del nuovo che arriva.

Infine, per fare partecipazione oggi c'è bisogno di leggerezza. Leggerezza intesa come tranquillità, freschezza nel modo di porsi, sincerità, ovvero l'esatto contrario di semplificazione. La leggerezza è una dimensione rara ma necessaria. Aiuta a stare meglio dentro la complessità delle situazioni, dei processi, dei percorsi, delle relazioni con quel pensiero nitido che è compagno di viaggio della passione.