

POLITICHE PUBBLICHE E COLLABORAZIONE SOCIALE

Articolo tratto da

E. Ripamonti, *Collaborare. Metodi partecipativi per il sociale*. Carocci, Roma, 2011

Governance e compartecipazione

Il termine *governance*, oggi d'uso comune nel lessico delle scienze politiche, non ha una facile traduzione in lingua italiana. Maturato nell'alveo della cultura inglese e statunitense è stato progressivamente assunto dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea (U.E.) in diversi importanti documenti di programmazione.

Il caso della U.E. è ancora più emblematico se si pensa che l'Unione viene definita un sistema *multi-level-governance* in cui i poteri sono mediati a diversi livelli (Unione, Stati, Regioni) attraverso processi di concertazione. Uno degli elementi caratterizzanti del sistema è il principio di sussidiarietà, su cui ci si soffermerà meglio di seguito.

Anche nel nostro Paese sentiamo parlare di *governance* della sanità, delle politiche del lavoro, dello sviluppo territoriale, dei sistemi di trasporto, del turismo e di altro ancora.

L'affermarsi, a partire dalle democrazie più avanzate, di un approccio improntato alla *governance* nasce dalla constatazione dei limiti provocati dalla concentrazione del potere pubblico in pochi soggetti: il cosiddetto *government*, un modello che a preso forma nel periodo *fordista* e andato in crisi con lo *shock* petrolifero del 1973.

Il passaggio dei modelli di cultura di governo

<i>Government</i>	<i>Governance</i>
Numero limitato di istituzioni e attori sociali	Numero più elevato di istituzioni e attori sociali
Struttura centralizzata	Struttura decentrata e frammentata
Reti verticali minime	Reti verticali estese
Reti orizzontali limitate	Reti orizzontali estese e variegate
Interazioni gerarchiche	Interazioni negoziate
Democrazia rappresentativa	Democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa
Politiche pubbliche routinarie	Politiche pubbliche innovative

I modelli di programmazione centralizzata di questo periodo sono un esempio emblematico della logica *government* (per non parlare dell'economia pianificata tipica del marxismo ortodosso).

Le politiche di *governance* si caratterizzano invece per una compartecipazione plurima di istituzioni e attori sociali che è quantitativamente più elevata e qualitativamente più differenziata. Ed è proprio la costruzione di questa *densità istituzionale* che consente di affrontare con maggiore efficacia quei problemi la cui complessità richiede imprescindibilmente la messa in campo di azioni congiunte.

D'altra queste politiche sono chiaramente figlie della crisi di rappresentatività e di legittimazione delle istituzioni pubbliche, sempre più spesso incapaci ad affrontare e risolvere i problemi che le interpellano.

Il concetto stesso di *governance* può essere visto come il tentativo di riconfigurare la relazione pubblico-privato nell'ambito di una comune strategia d'intervento che li vede entrambe impegnati in compiti d'interesse collettivo. Questo implica un rilevante cambiamento rispetto al piano delle competenze, dei compiti e delle funzioni. Si viene a ridisegnare il ruolo complessivo dello Stato (nelle sue diverse articolazioni istituzionali e territoriali), meno incentrato sul *comando* e il *controllo* e più proiettato sulla *facilitazione* e il *coordinamento* dei processi decisionali.

Tutto questo implica un arricchimento delle forme di democrazia. Per questo motivo nelle politiche di *Governance* oltre alla forma fondamentale della democrazia rappresentativa (elezioni) si cerca di affiancare, integrandole in modo congruente, approcci quali la democrazia *deliberativa* e la democrazia *partecipativa*.

Ogni sistema politico democratico presuppone, quindi, una struttura per decidere e una struttura per partecipare. La minima struttura per partecipare è quella finalizzata a costruire la legittimità della struttura per decidere. In questo caso, si presuppone che la partecipazione si esaurisca interamente nell'azione di votare e, di conseguenza, la struttura per partecipare diventa, di fatto, una struttura per votare, mentre la partecipazione si presenta nella forma di routine consolidate che riguardano esclusivamente le istituzioni di rappresentanza¹.

La democrazia si fonda sul controllo dell'apparato di potere da parte dei controllati e, con ciò, riduce l'asservimento; in questo senso la democrazia è più che un regime politico, è la rigenerazione continua di un anello complesso e retroattivo: i cittadini producono la democrazia che produce i cittadini (Morin, 2001, pag.113).

Le politiche pubbliche nella governance contemporanea

- Politiche di *governo strategico del tempo e delle spazio* attraverso l'investimento sulle reti e la logistica
- Politiche *regolative e integrative* in tutti i settori critici quali l'ambiente, l'innovazione e il *welfare* e con una prospettiva europea
- Politiche *attive e interattive* basate su principi di *sussidiarietà* e *sostenibilità* e orientate all'*enactment* e alla *capacitazioni* degli attori
- Politiche *strategiche*, ogni volta in cui il bene da produrre è complesso e multifattoriale
- Politiche *negoziali* e *deliberative* nel governo dei fattori di crisi e di rischio e nei progetti di qualità urbana

Adattate da Donolo (2006)

Sussidiarietà e accountability

Un elemento caratterizzante della *Governance* è, come si è detto in precedenza, la *sussidiarietà*, un principio basato sull'idea che ogni azione politica debba essere affrontata dall'istituzione più vicina ai soggetti interessati, con una progressione che va dall'ente più prossimo a quello più lontano (dal Comune fino all'Unione Europea). L'intervento sussidiario implica inoltre che le istituzioni

pubbliche intervengano solo quando le persone o i gruppi di una determinata società locale non sono in grado di affrontare autonomamente una certa situazione.

Con il termine di *sussidiarietà verticale* si designa l'attività di cooperazione tra diversi livelli istituzionali di governo in base alle dimensioni territoriale; ad esempio la cooperazione fra Comuni, Provincie, Regioni e Stato.

Per *sussidiarietà orizzontale* s'intende l'attività cooperativa tra vari attori sociali che hanno natura organizzativa e funzioni anche molto differenziate, ma che condividono una stessa realtà territoriale: enti pubblici, associazionismo, imprese private, cooperative sociali, singoli cittadini attivi.

Una caratteristica saliente della *sussidiarietà orizzontale* è quella di "consumare" fiducia per "produrre" ancor più fiducia fra gli attori sociali. La stessa dinamica è riscontrabile nella democrazia deliberativa, un approccio che consuma capitale sociale e produce ulteriore capitale sociale. E' necessaria cioè una base iniziale di fiducia, un investimento di avvio, affinché le persone decidano di lavorare insieme per un obiettivo comune; se questa fiducia viene gestita bene durante l'evoluzione del processo tenderà ad aumentare. Parliamo di vera e propria politica di sussidiarietà in presenza di regole che ne istituzionalizzano l'assetto formale e quando si attiva un sistema di relazioni che produce e garantisce l'applicazione di queste regole.

Il principio di sussidiarietà ha a che fare con due esigenze sempre più presenti nei sistemi *governance*: rendicontazione (*accountability*) e responsabilità.

Con la rendicontazione un ente pubblico risponde della sua capacità di generare *valore* per la propria comunità di riferimento, comunicando alla collettività azioni realizzate e effetti prodotti.

Parliamo in tal modo di rendicontazione *economica* quando si tratta di "rendere conto" in maniera precisa delle somme impiegate e di rendicontazione *sociale* quando si "racconta" cosa si è fatto per affrontare un problema. Il racconto da *sensu* alle risorse impiegate in funzione di un risultato socialmente significativo: salute, educazione, sviluppo, sicurezza o altro ancora.

Parliamo inoltre di una *accountability* interna e di una esterna. Nel primo caso lo scopo è quello di supportare le decisioni di allocazione delle risorse e definire gli spazi di autonomia e di responsabilizzazione riguardo i risultati attesi. Nel secondo caso lo scopo è quello di potenziare il controllo collettivo sulle decisioni di allocazione delle risorse, sul livello di risultati raggiunti ed infine sulla loro coerenza rispetto alla missione istituzionale.

La diffusione del concetto di *accountability* chiama in causa un'attribuzione di responsabilità da parte di qualcuno nei confronti di qualcun altro, ed è quindi applicabile a quella varietà di soggetti che agiscono nell'ambito dei sistemi di welfare (educazione, sanità, istruzione), siano essi pubblici (comuni, aziende sanitarie, scuole) che privati (cooperative, associazioni).

Le potenzialità della rendicontazione stanno nella sua capacità di alimentare altre dimensioni relazionali, fra cui quella fondamentale della fiducia. Documentare e rendere visibile l'intervento che è stato realizzato e i risultati che si sono raggiunti implica che il soggetto destinatario sia incluso nel processo decisionale conseguente. Ed è proprio a questo proposito che si registra un'importante differenza rispetto al passato.

Responsività e trasparenza

In maniera più pertinente possiamo chiamare in causa il concetto di *responsività*, che ha a che fare con due questioni fondamentali della democrazia moderna: la *trasparenza* (la possibilità di controllare in maniera ravvicinata i comportamenti dell'élite e le decisioni da prendere) e la *cittadinanza attiva* (la possibilità di contribuire a quelle decisioni che non possono essere delegate ma prese in forma diretta dai cittadini).

Il modello più diffuso di *Welfare State* era fondato su un'idea di cittadinanza come insieme di diritti-doveri personali nel rapporto fra individuo e Stato. In questa configurazione il governo della società e la gestione della cittadinanza avvenivano nella continua mediazione fra Stato e mercato, una cornice dentro cui si sono affrontati per lungo tempo i problemi del *welfare*, in quanto compensazioni per *deficit* che si generano sul mercato.

A partire dalla crisi degli anni '80 è emersa una concezione diversa della cittadinanza, che si basa su dimensioni di soggettività e pluralità.

Questo significa che il governo della società e la gestione della cittadinanza si allarga per includere, oltre allo Stato e al mercato, anche altri attori sociali, con la conseguenza che le politiche sociali si configurano come l'espressione di una molteplicità di soggetti attraverso una redistribuzione di potere e d'iniziativa.

Così riconfigurate le politiche sociali diventano una *funzione diffusa* che non coincide più in maniera esclusiva con le politiche attuate dalle istituzioni dello Stato.

Il benessere sociale del XXI secolo è l'esito dell'azione congiunta di *Stato* (nelle sue articolazioni territoriali), *Mercato* (organizzazioni imprenditoriali e di categoria, sindacati), *Terzo Settore* (Cooperative, Associazioni, Volontariato, Fondazioni) e *Comunità locali* (famiglie, gruppi, reti informali di vita quotidiana).

L'evoluzione del *welfare* chiama in causa la società nel suo complesso e non riguarda solo le istituzioni della Pubblica Amministrazione. Nella società si generano e si articolano diverse forme di solidarietà che vanno conosciute e valorizzate (Ambrosini, 2005).

Ovviamente lo Stato non deve assolutamente uscire di scena, magari con il falso pretesto di "fare spazio alla società civile". Oggi lo Stato è chiamato a giocare un decisivo ruolo di regia della *governance* e di spinta all'innovazione, nel triplice significato di: creazione di risposte a bisogni ancora non coperti dal sistema esistente, modelli di governo dei servizi aperti e inclusivi e maggiore *empowerment*² dei soggetti destinatari degli interventi.

Forme della solidarietà

	<i>Solidarietà Primarie</i>	<i>Solidarietà Mutualistiche</i>	<i>Solidarietà Allargate</i>	<i>Solidarietà Istituzionalizzate</i>
<i>Ambito</i>	Famiglia, vicinato, comunità locale	Gruppi di persone con bisogni simili	Individui e gruppi a cittadinanza debole	Cittadini dello Stato
<i>Attori</i>	Parenti e amici	Soci, attivisti, operatori professionali	Cittadini volontari e operatori professionali	Funzionari dipendenti dal sistema pubblico

Modalità	Spontanee e informali	Inizialmente spontanee poi istituzionalizzate	Spontanee e relativamente organizzate	Prestazioni universalistiche dei servizi pubblici
Servizi	Aiuti di varia natura: materiali e relazionali	Prestazioni mutualistiche	Servizi alla persona a elevata relazionalità	Protezione sociale, istruzione e sanità pubblica

Adattata da Ambrosini (2005)

Territorio, comunità locale, beni comuni

La globalizzazione non ha prodotto, come forse ingenuamente s'immaginava qualche anno fa, un "villaggio" integrato e cosmopolita ed è ritornata prepotentemente alla ribalta la questione del «locale». Se nella forma del localismo *progressivo* la riscoperta del territorio è accompagnata da atteggiamenti di curiosità, apertura e scambio con l'esterno, nel localismo *regressivo* il radicamento nella comunità di luogo assume forme identitarie di chiusura e difesa dal nemico esterno.

Nel dibattito europeo sulla riforma del *welfare* l'idea di territorio e di coinvolgimento delle comunità locali è ricorrente. Nonostante il termine *comunità* sia gravato da un'incerta definizione concettuale e da debole capacità euristica, è indubbia la sua diffusione nel dibattito pubblico e nel lessico di molte discipline.

Si tratta di un concetto *denso* ma anche segnato da una visione eccessivamente organicistica delle società umane. Se si vuole evitare il tranello del *revival* romantico è utile disegnare il campo semantico della comunità attraverso le pratiche concrete che permettono di sperimentare il superamento dell'individuo, un cambiamento che può avvenire a partire dall'esperienza.

La comunità locale, anche la più piccola, deve essere programmaticamente considerata oggi una società locale, all'interno della quale osservare anche rapporti di tipo *comunitario*, senza l'ingombro del concetto di comunità. Non si deve cadere nella trappola di pretendere di trovare necessariamente relazioni di tipo comunitario nelle comunità locali, anche piccole (Bagnasco, 1999, pag.37).

La questione della comunità si confronta con un *politeismo dei valori* che rende le società contemporanee eticamente frastagliate e costantemente in tensione, condizione che rende difficile la costruzione di legami di tipo comunitario.

Su questo terreno si registra l'ampia divaricazione fra *cittadinanza* e *appartenenza*. L'idea democratica di un'appartenenza interamente risolta nella cittadinanza si rivela inadeguata ad intercettare bisogni d'*identificazione simbolica* oggi in decisa ascesa. Nascono e si diffondono svariate forme di *comunitarismo identitario* che intercettano un desiderio di similitudine ed esprimono un senso del «noi» che da conforto e rassicurazione, evitando il gravoso compito di conoscere e riconoscere le diversità.

Il desiderio di far parte di una comunità di *simili* spinge l'*alterità* al di fuori dei confini del proprio gruppo d'appartenenza, operazione che consente, contemporaneamente, di mettere la sordina ai rischi di conflitto interno. E la comunità

ieri come oggi, oggi più di ieri, si presenta satura di patriottismi, comunitarismi, particolarismi che della *communitas* costituiscono non solo qualcosa di diverso, ma la più evidente negazione (Esposito, 1998, pag.XXVIII).

Benchè s'esprima nella nostalgia del "calore" umano contro il "grande freddo" delle moderne istituzioni procedurali la riproposizione del tema della comunità non può essere liquidato come il semplice riaffiorare di un tema passato ma come la spia di bisogni insoddisfatti (Marramao, 2000). Ed è così che il tema della comunità si trova a catalizzare interessi e riflessioni di settori molto diversi: dalla sociologia all'antropologia, dalla filosofia alla politica, dalla psicologia all'economia. Affiorano nuove esperienze di *comunità di modi di vita*, sistemi di relazione che garantiscono agli individui di partecipare in modo attivo alla costruzione di una specifica *community* di significati con un grado di libertà che prevede e legittima la peregrinazione e il nomadismo, il lasciarne una per entrare in un'altra.

Se le comunità tradizionali implicavano un universo stabile, rassicurante ma anche costringente le moderne *comunità virtuali* rese possibile dalla diffusione di *internet* si fondano sulla instabilità e la massima libertà del soggetto. Nell'epoca del trionfo della *moltitudine* l'individuo riformula la sua identità reinventandosi appartenenze, luoghi e significati locali non più dati (Bonomi, 2002).

In questo quadro va collocato l'interesse per i «beni comuni» (*common*), un concetto che designa sia una risorsa specifica (terra, acqua, foreste) che la modalità sociale con cui viene gestita.

Ne *La grande trasformazione*, pubblicato nel 1944, Karl Polanyi analizza il profondo mutamento dell'assetto sociale che si è verificato nell'Inghilterra del Diciottesimo e Diciannovesimo quando il nascente capitalismo trasforma la terra e il lavoro in *merci*. La terra comune, diversamente a come avveniva da secoli, viene quindi recintata e messa sul mercato e i precedenti utilizzatori sono costretti a vendere il proprio lavoro per guadagnarsi da vivere. Attraverso la riscrittura delle regole sociali che governavano la terra e il lavoro questi «beni» del tutto nuovi diventano oggetto di proprietà privata e pronti per essere piazzati sul mercato; i contadini allontanati dalle terre comuni diventano lavoratori salariati della rivoluzione industriale (Polanyi, 1974).

L'interesse attuale per i *common* è testimoniata dal premio Nobel per l'economia conferito nel 2009 a Elinor Ostrom per i suoi studi sulle modalità di autogoverno dei beni comuni da parte delle comunità locali (Ostrom, 2006). Queste ricerche dimostrano che il governo cooperativo delle risorse comuni rappresenta, in determinate condizioni, una strada interessante e altamente efficace.

Questa "terza via" fra pubblico e privato chiede alle istituzioni di sostenere azioni collettive che non assumono un carattere reattivo o rivendicativo ma principalmente regolativo, in cui le persone si coordinano e agiscono in maniera congiunta grazie ad una risorsa comune³.

Per quanto si stia registrando, ovunque nel mondo, un progressivo smantellamento di esperienze di gestione collettiva delle risorse, le ricerche sui *common* hanno molto da insegnare sul valore della reciprocità e, in ultima analisi, sull'efficacia della collaborazione.

Il Debat Public

Il *Dibattito Pubblico* è una modalità di partecipazione dei cittadini su questioni rilevanti del territorio in cui vivono (ambientali, sociali, economiche) che prende ispirazione dall'esperienza della *Commission National du Debat Public* attiva in Francia dal 1996. La procedura adottata si basa, in primo luogo, su una piena e trasparente informazione circa le caratteristiche dell'intervento che s'intende realizzare e quindi

sull'espressione dei soggetti interessati, sia come singoli che come gruppi organizzati. Le tappe fondamentali di un *Debat Public* sono:

- Predisposizione di un documento esplicativo sull'intervento che s'intende realizzare, esaustivo nei contenuti e semplice nella forma
 - Organizzazione di una serie di incontri pubblici in cui si spiega l'intervento, si discutono le eventuali alternative e si apre il confronto tra sostenitori e oppositori
 - Raccolta e pubblicazione online delle opinioni dei cittadini singoli o organizzati
 - Stesura di un rapporto a cura del soggetto indipendente che lo ha coordinato e di cui l'amministrazione committente terrà conto nel prendere le proprie decisioni definitive.
-

La collaborazione come requisito di una *governance* efficace

I limiti dell'azione dei sistemi di *welfare* sono sempre più evidenti e, come abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, la sfida che viene posta da questioni complesse (invecchiamento, disoccupazione giovanile, immigrazione, etc.) richiede sforzi congiunti.

Le società contemporanee hanno bisogno di un valido settore pubblico, un privato efficiente, una società civile dinamica e una cittadinanza attiva: il tutto interconnesso attraverso una *governance* condivisa. Si tratta di riformare i sistemi di *welfare* in modo da aumentarne l'efficacia mettendo al centro cittadinanza, democrazia e responsabilità pubblica. All'interno di questo scenario *la collaborazione non solo è auspicabile, ma rappresenta una condizione di governance efficace*. In questa prospettiva si è fatta, a livello internazionale, strada la prospettiva di *policy-making* aperte e inclusive (OECD, 2001).

***Policy making* aperte e inclusive**

Con il termine *policy-making* si fa riferimento al processo di definizione delle *politiche pubbliche*, cioè della messa a punto di risposte a problemi percepiti come pubblici.

Il carattere di *apertura* è rintracciabile in tre caratteristiche: *trasparenza* (i cittadini ricevono le informazioni e il processo è esposto al controllo pubblico), *accessibilità* (qualsiasi persona può facilmente entrare in contatto con l'attività progettuale) e *ricettività* (le politiche e i progetti sono in grado di incrementarsi con il contributo dei cittadini e non chiuse in schemi predeterminati).

Il carattere di *inclusività* denota lo sforzo di comprendere la più ampia varietà di voci nel processo decisionale. L'apertura, pur necessaria, non è infatti sufficiente a garantire la partecipazione inclusiva. Creare "parità di condizioni" in termini di accesso passivo all'informazione, consultazione o partecipazione pubblica non è sufficiente, sia per ragioni di efficacia che di equità.

Efficacia significa che il valore più profondo dei provvedimenti volti a trovare una risposta a problemi pubblici (interventi, progetti, servizi) è determinato dalla quantità e qualità dei contributi che si riescono a catalizzare in fase decisionale. Non si tratta però di limitarsi ad "aprire la porta" ai settori della società civile più organizzati e che hanno già accesso ai *decision-makers*; la vera sfida è rintracciare e coinvolgere segmenti sociali distanti, deboli e meno rappresentati.

Se si ragiona in termini di *equità* aprirsi vuol dire ottenere la più ampia gamma di punti di vista, al di là dei "soliti noti". Definire questioni di pubblico interesse richiede infatti che tutte le voci rilevanti abbiano una reale possibilità di ascolto.

A questo proposito possiamo individuare due grandi tipologie d'interlocutori.

Da una parte persone che sono «disposte ma non in grado» di partecipare a causa di linguistiche barriere o culturali, distanza geografica, disabilità o status socio-economico. L'impegno a questo livello consiste nell'abbassare le barriere d'ingresso.

Dall'altra parte persone che «sono in grado ma riluttanti» per via di una scarsa propensione all'impegno pubblico, poco interesse al tema specifico, scarsità di tempo, sfiducia nelle istituzioni e/o nei servizi. La questione che si pone in questo caso è come rendere più attraente la partecipazione, anche attraverso metodi *outreach* che raggiungono le persone là dove sono piuttosto che chiedere loro di avvicinarsi all'istituzione o al servizio⁴. Le trasformazioni sociali che abbiamo descritto nei capitoli precedenti richiedono strategie in grado di coinvolgere fasce di popolazione diverse, abbandonando l'illusione un inesistente "cittadino medio" per rivolgere la propria attenzione, di volta in volta, a tipologie di persone coerenti con il problema che s'intende affrontare. Prima di procedere su questa linea argomentativa è però importante chiarire natura e caratteristiche del processo partecipativo.

Principi guida per *Policy Making* aperte e inclusive

Policy making aperte e inclusive aumentano la responsabilità delle istituzioni pubbliche, allargano l'influenza dei cittadini sulle decisioni e costruiscono competenze civiche. Allo stesso tempo migliorano la base concreta delle politiche pubbliche, riducono i costi di implementazione e intercettano reti più vaste nell'erogazione dei servizi.

1. **Impegno.** Leadership chiara e un forte impegno alle *policy making* aperte e inclusive a tutti i livelli: amministratori, dirigenti, responsabili, coordinatori e operatori.
2. **Diritti.** Saldo radicamento nella legge o nella politica dei a partecipare nella definizione delle *policy making* e nell'erogazione di servizi. Obblighi delle istituzioni nel rispondere ai cittadini chiaramente stabiliti e presenza di un sistema di vigilanza indipendente che li faccia valere
3. **Chiarezza.** Definizione di obiettivi e limiti della partecipazione dei cittadini sin dall'inizio. Chiarezza di ruoli e responsabilità di tutte le parti coinvolte. Informazioni istituzionali complete, obiettive, affidabili, pertinenti, accessibili e comprensibili.
4. **Tempo.** Partecipazione intrapresa il più presto possibile nel processo politico per consentire una più ampia gamma di soluzioni e accrescere la possibilità di successo. Disponibilità di tempo adeguato alla complessità dei processi.
5. **Inclusione.** Pari opportunità e più canali di accesso alla partecipazione per i cittadini. Sforzi orientati a coinvolgere la più ampia varietà di persone possibile.
6. **Risorse.** Adeguate risorse finanziarie, umane e tecniche per una partecipazione efficace. Sviluppo delle competenze di dirigenti e operatori, promozione di una cultura organizzativa che supporti sia gli strumenti tradizionali che online.
7. **Coordinamento.** Le iniziative di coinvolgimento della società civile sono coordinate all'interno e attraverso i livelli di governo per garantire la coerenza delle politiche, evitare duplicazioni e ridurre il rischio della «stanchezza da consultazione». Evitare di soffocare l'iniziativa e l'innovazione e far leva sulla reti di conoscenza e sulle comunità di pratiche all'interno e oltre le istituzioni.
8. **Responsabilità.** Informare i partecipanti sulle modalità di utilizzo dei contributi ricevuti tramite la partecipazione; rendere il processo suscettibile al controllo esterno aumenta responsabilità e fiducia.
9. **Valutazione.** Le istituzioni devono valutare le proprie prestazioni. Costruire cultura, capacità e strumenti per valutare la partecipazione pubblica.
10. **Cittadinanza attiva.** Fortificare competenze civiche dei cittadini e rafforzare le capacità delle organizzazioni della società civile.

Le ragioni della partecipazione

Il termine «partecipazione» condivide con il concetto di «comunità» il destino di una forte idealizzazione, anche a fronte di un'evidente crisi. Depurato dalla retorica, il suo contenuto si mostra, comunque, di grande attualità. Nel registrare le difficoltà si vuole rilanciarne il valore, sia intrinseco che strumentale.

La partecipazione ha un *valore intrinseco* per ogni democrazia forte e sana in quanto solleva e sollecita un discorso pubblico intorno a questioni importanti per la vita di una comunità e in questo sta l'essenza stessa del governo (*kràtos*) del popolo (*démos*). Il significato e il valore stesso delle elezioni (democrazia rappresentativa) dipendono in modo sostanziale dalla possibilità di una discussione pubblica aperta.

Ignorare l'importanza fondamentale della discussione pubblica nell'idea di democrazia significa non solo distorcere e degradare la storia delle idee democratiche, ma anche trascurare i processi interattivi tramite i quali una democrazia funziona e dai quali dipende il suo successo (Sen, 2004, pag.29).

Uno dei maggiori problemi delle moderne democrazie è che la maggior parte degli elettori non è informata e rimane quindi ignorante rispetto alle decisioni fondamentali. Coltivare partecipazione significa investire in un'idea espansiva della cittadinanza, consentendo di dilatare la sfera d'influenza dentro la quale le persone possono operare scelte informate e consapevoli.

Questa dinamica evolutiva evidenzia il *valore strumentale* della partecipazione, poiché favorendo il dibattito pubblico e la corresponsabilità sociale migliora le probabilità di successo delle azioni di governo. D'altro canto la partecipazione può essere *strumentalizzata* dalla politica *cinica* attraverso operazioni che interpellano i cittadini in modo estemporaneo, sull'onda della convenienza e dell'opportunità. In questi casi la partecipazione si risolve (o meglio si riduce) nel *sondaggio* televisivo, un'aggiunta di opinioni individuali che crea l'illusione di un'«opinione pubblica» di fatto inesistente, e che tradisce «la melliflua adesione dei quesiti a una logica di riconferma dei rapporti sociali esistenti»⁵.

La partecipazione non è una strada obbligata ma chi decide di percorrerla dovrebbe garantirne genuinità, trasparenza e affidabilità. Già alla fine degli anni '60 Shelly Arnstein ha mostrato come dietro la facciata di alcuni processi di partecipazione si celasse in realtà una strategia di *manipolazione* tesa ad avallare decisioni già prese o a sancire programmi già scritti⁶. L'autenticità del processo si basa sulla chiarezza delle *regole* e dei *ruoli*, in particolare riguardo al potere reale degli attori coinvolti nella decisione. Questo non significa che il livello di potere che si agisce partecipando sia sempre elevato: l'importante è che persone lo sappiano.

Ad un innalzamento del grado d'intensità del processo partecipativo corrisponde spesso una diminuzione del tasso di prevedibilità del suo esito; anch'è perché non vi sono solo innovazioni e creazioni, ma anche distruzioni. La direzione degli eventi può essere diversa da quella che si era inizialmente immaginata, sia in senso positivo (successi inattesi) che negativo (fallimenti sorprendenti).

Per questo è indispensabile «imparare ad affrontare l'incertezza» (Morin, 2001), potenziare le capacità di adattamento e coltivare un'attitudine alla flessibilità, cioè calibrare il percorso e le modalità sulla base di quanto si apprende fin dalle prime fasi del processo.

Il carattere incerto della partecipazione investe anche un aspetto rilevante nelle dinamiche sociali: il conflitto. L'*azione* partecipativa può fare emergere bisogni inconsapevoli, interessi sopiti o desideri inespressi in forme e modalità che aprono divergenze fra i diversi soggetti coinvolti o nei riguardi di altri interlocutori.

Ne consegue che la partecipazione può risolvere conflitti già presenti ma anche generarne di nuovi (latenti) per i quali è necessario allestire dispositivi (legislativi, organizzativi, psicologici) in grado di conoscerli, riconoscerli e trasformarli in maniera costruttiva.

Nel contempo il prendere parte a una vicenda sociale con *altri* da sé facilita la nascita di un sentimento di "proprietà condivisa" che va oltre il singolo individuo. Ed è su questo terreno che la partecipazione chiama in causa il senso di *appartenenza* e la responsabilità condivisa delle decisioni.

Ma se la partecipazione è qualcosa che si agisce è in questa dimensione *pratica e situata* (da qualche «parte», con «qualcuno», su «qualcosa») che si trova la sua forza rigeneratrice. Nessuno nasce "sapendo" partecipare, è una competenza sociale che si costruisce e si perfeziona attraverso la sperimentazione pratica. Le persone non partecipano tutte allo stesso modo e non esiste un modo "giusto" di partecipare; è una vicenda irriducibilmente pluralistica la cui profondità dipende dalla capacità di riconoscere e valorizzare le diversità presenti.

Per riscattare la partecipazione dalle secche della retorica e della mitologia va approcciata in modo critico, come un processo sociale importante ma non onnipotente, da impiegare in modo pertinente e gestire con passione, cura, rigore e competenza.

I vantaggi della collaborazione

Chiariti gli elementi di fondo possiamo esaminare più da vicino i contributi di partecipazione e collaborazione nell'ideare, progettare, realizzare e valutare politiche pubbliche e interventi sociali. Si evidenziano vantaggi in termini di fiducia, risultati, costi, conformità, conoscenze innovazioni, equità di accesso.

Legittimità e credibilità

Nel valutare un'amministrazione pubblica (sia centrale che locale) è possibile utilizzare due criteri fondamentali: la sua «performance democratica» (coerenza fra processi decisionali e principi democratici) e la sua «performance operativa» (capacità di produrre risultati concreti con impatti positivo per la comunità) (OECD, 2009).

In relazione al primo criterio si può affermare che *policy making* aperte e inclusive migliorano le prestazioni democratiche, aumentano trasparenza e responsabilità e alimentano il senso civico. A questo livello l'attenzione è concentrata sui *processi*, la cui cura produce *legittimità*.

Adottando il secondo criterio il processo partecipativo migliora l'efficacia di programmi e servizi attraverso la collaborazione con gli altri attori sociali. In questo caso l'attenzione è concentrata sui *risultati* raggiunti: avere successo significa generare *credibilità*.

Qualità dei risultati e capacitazione

Sono diversi i motivi per cui collaborando si riescono a raggiungere risultati migliori. L'inclusione di diversi attori consente una conoscenza aggiornata di bisogni e competenze delle comunità locali, progettazioni mirate e una più ampia mobilitazione di risorse.

Sempre più servizi richiedono ai loro utenti, non senza contraddizioni, di essere collaboratori propositivi piuttosto che beneficiari passivi. Nel dibattito sul *welfare* il concetto di «attivazione» ha occupato uno spazio crescente che rimanda, da una parte al ruolo «attivo» che sono chiamati a svolgere diversi tipi di utenti per uscire dalla condizione di «assistito» e dall'altra alla funzione promozionale dei servizi stessi, chiamate ad accompagnare i cittadini verso l'autonomia (Villa, 2007).

L'introduzione del termine *workfare* rappresenta un cambio di orientamento nelle politiche pubbliche europee. Se è indubitabile la necessità di riorientare gli approcci in modo da diminuire degenerazioni assistenzialistiche e passivizzati è altrettanto vero che dietro le argomentazioni a favore dell'*activity* si trovano i segni di una «moralizzazione della dipendenza» fondata su esigenze di contrazione della spesa⁷.

Da quest'angolatura l'enfasi sulla responsabilizzazione del soggetto assume la forma di un giudizio di valore: la responsabilità si tramuta in *colpa*. L'utente che non partecipa e non si attiva è demotivato, irresponsabile e opportunist; una spesa e un peso per la società. La critica a questo orientamento non può però prescindere dalla necessità di evitare il circolo vizioso di interventi inefficaci e costosi, ancor meno tollerabili in un'epoca di scarsità di risorse.

C'è un'altra angolatura visuale da cui guardare questo tema: il concetto di attivazione come «capacitazione». Da questo punto di vista il bisogno è una difficoltà da cui partire, non una condizione da sottoporre a giudizio morale. Lo stato di dipendenza è il motivo per cui un soggetto chiede aiuto e vincolare la risposta al fatto che si dimostri da subito meritevole e responsabile (cioè poco dipendente) rischia di essere un paradosso o, peggio, una forma d'ingiustizia sociale (de Leonardis, 2002).

Concepire il ruolo attivo di soggetti deboli come capacitazione significa muoversi in una prospettiva di sviluppo delle capacità di *scelta* e di *azione* presenti nella persona, da individuare e costruire con lei.

Sul versante organizzativo questo discorso prende la forma della *co-progettazione* di politiche, programmi e servizi avvalendosi di un più ampio spettro d'idee e risorse, che vanno oltre il contributo di amministratori e operatori.

Garantire l'equità di accesso

Le società contemporanee sono attraversate da profonde fratture sociali, economiche e culturali che aumentano distanza e disuguaglianze fra ceti, generazioni e gruppi. Le istituzioni pubbliche non arrivano a rappresentare l'intero corpo sociale, nella sua molteplicità di appartenenze. Si pone quindi un problema di come garantire un equo accesso ai servizi per tutti i cittadini. Apertura e inclusività sono requisiti imprescindibili per abbassare la soglia d'accesso ai processi decisionali, comprendere le mutevoli esigenze della popolazione, rispondere all'eterogenità delle differenze sociali e indirizzare le disuguaglianze di voce al *policy making* e ai servizi.

Ma l'apertura riguarda, in modo diverso, anche quei cittadini informati e competenti che nel loro impegno sociale si sono allontanati dalle istituzioni pubbliche per rivolgersi a imprese private e organizzazioni di *advocacy*.

Maggiore conformità

Nel gergo economico i costi di *conformità* sono quelli sostenuti per rendere un prodotto o un servizio qualitativamente idoneo e, di contro, la *non-conformità* si riferisce agli oneri sostenuti per correggere un problema o un'irregolarità.

Predisporre politiche d'intervento senza tener conto del punto di vista delle persone a cui sono destinate espone ad una serie di rischi di natura politica, tecnica ed economica.

Partecipazione e collaborazione aumentano i livelli di conformità delle iniziative, diminuendo drasticamente i conflitti in fase attuativa e abbattendo i costi gestionali. Nel campo delle politiche urbanistiche sono molti gli esempi di costi di non-conformità generati da approcci a basso tasso di coinvolgimento e negoziazione con la cittadinanza. Sono i casi in cui i cittadini, non interpellati in corso d'opera, si attivano opponendosi a scelte che li riguardano: che si tratti di un mercato da spostare, una via da ristrutturare, un edificio da costruire o altro ancora. L'indotto di spese legali, ritardi sui lavori, modifiche progettuali determina incrementi di spesa, spesso cospicue, che ricadono sulle spalle dei contribuenti.

Preoccuparsi d'includere la popolazione nei passaggi cruciali di una politica pubblica aiuta tutti a comprendere più precisamente la posta in gioco, costruire decisioni percepite come più legittime e garantirsi la cooperazione in fase realizzativa.

Soluzioni innovative.

La collaborazione è riconosciuta come veicolo d'innovazione e creazione di valore, sia nel pubblico che nel privato. In uno scenario complessivo di crisi dell'impegno sociale si possono osservare, di contrasto, vivaci esperienze di attivismo civico (Moro, 2010). Queste iniziative che sorgono «dal basso» possono rimanere del tutto autonome oppure collegarsi in maniera creativa fra di loro e con le istituzioni. Da parte loro amministrazioni e servizi possono stimolare processi partecipativi «dall'alto» e/o ricercare la collaborazione della società civile.

Legislazioni e strutture organizzative sono in grado di promuovere queste dinamiche. Vi sono situazioni in cui il diritto *consuetudinario* di una comunità, cioè non scritto e che si basa essenzialmente sugli usi ripetuti, non è ancora sancito dalla legge; e in questi casi la partecipazione può contribuire al suo riconoscimento, trasformandolo in diritto *convenzionale* (o pattizio). Molte conquiste sociali hanno seguito questo tipo di percorso.

L'aspetto più squisitamente innovativo della collaborazione deriva dalla capacità di coniugare in modo equilibrato conoscenze scientifiche e sapere locale. E' importante che le informazioni di contenuto tecnico vengano comunicate in modo accessibile e che si valorizzi l'esperienza diretta delle persone coinvolte nel problema.

Complessivamente gli approcci partecipativi e collaborativi attivano e sviluppano il capitale sociale di una comunità. Se il termine *capitale* rimanda allo stock di risorse disponibili per la produzione di beni destinati al mercato, l'aggettivo *sociale* lo qualifica come una «risorsa per l'azione» (Coleman, 1990), cioè come

l'insieme di quegli elementi dell'organizzazione sociale - come la fiducia, le norme condivise, le reti sociali - che possono migliorare l'efficienza della società nel suo insieme, nella misura in cui facilitano l'azione coordinata degli individui (Putnam, 1993, pag. 169).

Partecipazione e collaborazione si declinano in un «agire coordinato» tra soggetti che *danno* e *ricevono* fiducia e costruiscono legami sociali, ingredienti fondamentali della riproduzione del capitale sociale, la vera e propria chiave che apre la porta della democrazia.

Costi necessari e rischi possibili

L'adozione di modelli di *governance* che fanno leva sulla partecipazione dei cittadini e la collaborazione sociale implica l'investimento di risorse e l'assunzione di alcuni rischi. Una ricerca internazionale condotta in venticinque paesi del mondo ha evidenziato, in ordine d'importanza, quattro aree d'investimento fondamentali: comunicazione, competenza, persone e denaro (OECD, 2009).

La qualità della *comunicazione* è un aspetto imprescindibile nella fase di pubblicizzazione delle politiche aperte e inclusive, come piattaforma di gestione degli scambi fra i soggetti coinvolti e nella sollecitazione di confronti e argomentazioni pubbliche. La qualità si declina nel duplice senso di cultura delle relazioni umane (ascolto, attenzione, empatia) e di architettura tecnologica che favorisce l'accesso e la circolazione di informazioni rilevanti.

Dal punto di vista *relazionale* si tratta di allestire situazioni in grado di facilitare l'interattività e lo scambio contenendo i rischi d'incomprensione e di scontro; su quello *informativo* di creare sistemi di documentazione condivisi.

Una seconda area riguarda la *competenza*, cioè l'insieme di conoscenze e capacità per ideare e gestire efficacemente i processi di questa natura. E' disponibile una letteratura di tipo manualistico finalizzata ad accompagnare amministratori pubblici, dirigenti e responsabili di servizi nella declinazione concreta delle azioni (Wilcox, 1994; Wates, 2002; Bobbio, 2004) così come si organizzano percorsi di formazione e aggiornamento per sviluppare saperi, sensibilità e abilità partecipative e cooperative.

L'investimento in termini di *persone* di *denaro*, per quanto presenti, risultano meno onerosi delle precedenti. Le politiche hanno già quote di finanziamento dedicate anche se non si declinano in modo partecipativo; quello che cambia è la modalità di interpretarle.

Riassumendo: gli approcci partecipativi richiedono tempo, fatica e denaro. I principali oneri fanno riferimento a comunicazione, logistica e tempo; meno costosa è la formazione di operatori e cittadini attivi. Sono infine contenuti i trasferimenti finanziari diretti per i cittadini a titolo di rimborso (assistenza ai bambini, trasporti) o le ricompense (premi, contributi economici) (OECD, 2009).

La dimensione del *tempo* merita un discorso a sé. Non c'è dubbio che la *pazienza* sia un elemento importante per chiunque intende sviluppare processi partecipativi, soprattutto su problemi complessi e in programmi di lunga durata.

Il tempo è un bene prezioso e le persone che "prendono parte" decidono d'investirne una quota, più o meno consistente, in un'iniziativa sociale. E' responsabilità di chi coordina avere cura di quest'investimento e fare di tutto per farlo fruttare.

Che la collaborazione rallenti i processi decisionali ed attuativi di una *policy* o di un servizio è cosa nota. La vera scommessa sta nel valore aggiunto che questo rallentamento può produrre in termini di consenso, qualità dell'azione e soluzione dei problemi (Moscovici e Doise, 1992).

I rischi della partecipazione

Qualsiasi azione intrapresa da un'amministrazione o da un servizio richiede una gestione attenta dei rischi che, nel nostro caso, sono riconducibili a: fallimenti progettuali, insufficiente valorizzazione del contributo pubblico, eccessiva lunghezza del percorso e mancanza di fiducia nelle capacità dei partecipanti.

La scelta di un processo aperto può esporre il progetto all'azione di gruppi d'interesse che mirano "dirottarlo" su obiettivi particolaristici o a trasformarlo in un pretesto per screditare la committenza politica o istituzionale dell'iniziativa.

Anche il rischio del conflitto va messo in conto, non perché vada evitato in quanto tale ma per il potenziale distruttivo (scontro) che reca con sé.

Le linee di conflitto possono riguardare il confronto interno fra partecipanti (individualmente o a gruppi) o dirigersi verso un'attore sociale esterno al processo, sia esso pubblico o privato. Coinvolgersi e partecipare ha un *costo* per le persone e le organizzazioni, vi è un «affaticamento da consultazione» derivato dall'esposizione, il confronto e il dibattito pubblico: un fenomeno da mettere in conto e governare con cautela.

Il carattere *pratico* della partecipazione ci obbliga a misurarci con i risultati; in altri termini «la cattiva esecuzione genera i propri rischi» (OECD, 2009). Al di là delle buone *intenzioni* c'è un effetto concreto dell'inadeguatezza delle *azioni* e gli errori possono essere costosi: si sprecano risorse, si consuma motivazione e diminuisce la fiducia. Un modo di ridurre questo genere di rischio è quello, apparentemente di buon senso, di non attivare percorsi partecipativi su questioni irrisolvibili o, peggio ancora, già decise. Presidiare il valore della partecipazione, sia intrinseco che strumentale, significa verificare attentamente i suoi campi di applicazione, i sistemi di vincoli e il contributo effettivo che può dare: trasformata in adempimento formale naufraga con molta facilità.

Un rischio completamente diverso, ma non per questo raro, è quello dei «soliti noti»;

cioè la constatazione di un processo di coinvolgimento che finisce per confermare l'inclusione di persone, gruppi e organizzazioni altamente motivati e frequentemente presenti sulla scena pubblica.

In generale vi è oggi la preoccupazione che la partecipazione sia un processo troppo oneroso, poco desiderato e scarsamente produttivo. A partire dagli anni '70 del si registra, nonostante la crescita di prosperità economica, un costante declino della fiducia nelle istituzioni e nei servizi pubblici (Censis, 2009; Censis 2010; Giaconi, 2008).

Gli sforzi di miglioramento dei servizi hanno contribuito ad aumentare la *soddisfazione* degli utenti ma raramente si sono tradotti in una migliore percezione delle pubbliche amministrazioni. Il calo della fiducia è un costo per la società e nessun paese è abbastanza ricco per pagare questo prezzo poiché riduce drasticamente le possibilità d'iniziativa (in particolare quando i benefici sono a medio termine e non equamente distribuiti) e trascina con sé effetti altamente pericolosi: evasione fiscale, corruzione, disordini sociali, instabilità e violenza.

Di certo partecipazione e collaborazione non riescono, da sole, ad invertire questa tendenza; sono però modalità potenti per riconnettere cittadini e istituzioni e per rigenerare dinamiche fiduciarie nella società: la cura per la crisi della democrazia è «più democrazia» (Sen, 2004).

La Giuria dei cittadini

E' uno strumento partecipativo, ideato da Ned Crosby nel 1974, che s'ispira alle giurie popolari della giustizia americana e che serve a supportare il *decision making* delle pubbliche amministrazioni. Ha trovato vasta applicazione in molti paesi del mondo nell'elaborazione pubblica di questioni molto svariate: dalla gestione dei rifiuti alla produzione agricola, dall'istruzione alla sanità, dalle riforme elettorali al fisco.

Tecnicamente si tratta di un campione di cittadini (in genere una ventina) selezionato in modo da rispettare alcune caratteristiche della popolazione di riferimento e che viene selezionato in modo casuale e trasparente. Il percorso è preparato e accompagnato da facilitatori e i cittadini ricevono un compenso per l'impegno. Priva degli incontri i cittadini ricevono una puntuale documentazione relativa al tema da trattare in modo da arrivare informati all'appuntamento. Si pianificano quindi una serie di incontri il cui scopo finale è la formulazione di una soluzione. Nel corso degli incontri sono previsti interventi di testimoni e di esperti in modo da arricchire ulteriormente il campo di argomentazioni e punti di vista. Al termine delle audizioni la giuria dibatte e formule le proprie raccomandazioni finali. Alla base del lavoro della giuria c'è un comitato promotore formato da tutti i principali soggetti sociali (pubblici e privati) coinvolti nella questione, ed è cura di questo soggetto controllare il processo di selezione dei cittadini, inviare la documentazione preliminare, individuare esperti e testimoni e contrattare i facilitatori. La committenza istituzionale s'impegna a tenere nella massima considerazione le raccomandazioni emerse e, nel caso decida diversamente, ad argomentare il differente orientamento.

¹ G. Gangemi, *Democrazia, sussidiarietà e reti sul territorio*, in C. Donolo C (a cura di) (2006), pag.191.

² Il concetto di *empowerment* viene esaminato nel settimo capitolo.

³ T.Vitale, *Società locali e governo dei beni comuni*, in «Aggiornamenti Sociali», n.2/2010, pag. 94

⁴ Rimandiamo al capitolo 9 per l'approfondimento dell'approccio *outreach*.

⁵ Cfr. P. Bourdieu, *L'opinione pubblica non esiste*, in «Problemi dell'informazione», n.1, 88. 1976.

⁶ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, in «JAIP», Vol. 35, No. 4, July 1969.

⁷ R. Goodin, D. Schmitz, *Social welfare and individual responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

