

Cittadini e potere, i nuovi strumenti degli ingegneri della democrazia Politica

Stefania Valbonesi

Firenze - **Partecipazione, questa sconosciuta.** Si potrebbe definire così, questo strumento di cui molti pretendono di avere le chiavi e che tuttavia sfugge ai più. Perché si tratta di un concetto che, semplice nella definizione, diventa tremendamente complicato nell'applicazione concreta. Tant'è vero che la Regione Toscana si è dotata di un vero e proprio organo "dedicato", vale a dire l'**Autorità Indipendente per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, o APP.** Un "ufficio" che, pur tra mille problemi e difficoltà (non ultimo il taglio di risorse cui è andato incontro nel 2016 e che peserà per il prossimo triennio) ha tuttavia operato nel senso di dare nuovo spessore, motivazione e concretezza alla partecipazione, appoggiando enti locali o cittadini costituiti in gruppi o comitati nella strutturazione di spazi per coinvolgere gli abitanti in forma diretta nel processo decisionale politico. Al momento, i due esempi più evidenti, per quanto riguarda la partecipazione "popolare" a Firenze, sono il **Parco di San Salvi** da un lato, e il progetto del **nuovo aeroporto – con tanto di allungamento pista – dall'altro.** Tali processi, entrambi sostenuti dall'APP nonostante il disinteresse iniziale dei soggetti promotori delle trasformazioni territoriali previste nelle due aree, hanno prodotto una ampia discussione e portato alla luce elementi e dati nuovi (talora con forte contenuto tecnico) che si pongono come contributo di altissima qualità all'assunzione della decisione finale sul destino delle due infrastrutture. Il vero problema resta quello fondamentale di ogni processo partecipativo: ne verrà tenuto conto dagli organi politico-amministrativi preposti alle decisioni? O resterà un magnifico tentativo destinato a "non contare"? Di questo ci occuperemo nel prosieguo della vicenda. In queste pagine, invece, vogliamo fare il punto con **Giovanni Allegretti, docente di urbanistica presso l'Università di Coimbra in Portogallo**, sul concetto stesso di partecipazione e sulla ratio e le modalità di azione dell'Autorità Regionale Toscana, di cui è uno dei tre membri.

Professor Allegretti, prendiamo il toro per le corna: cos'è l'APP?

"Per capire di cosa stiamo parlando, è necessario mettere in chiaro subito che il concetto di partecipazione fa riferimento a due grandi famiglie, come le ha definite, l'importante sociologo spagnolo. Pedro Ibarra; vale a dire, la partecipazione per invito e quella per irruzione. La partecipazione per invito, ossia l'apertura di spazi formali di partecipazione da parte di una o più istituzioni, è quella su cui la mia istituzione lavora di più, o perlomeno è stata creata per lavorare, anche se non è la mia visione che debba lavorare solo per questa. Perché? La partecipazione per invito è quella che un cittadino molto sfiduciato può leggere come una concessione di sua maestà il politico eletto, per aprire ai cittadini degli spazi di codecisione su settori o progetti che in gran parte continua a considerare come suoi ambiti di manovra su cui la legge gli attribuisce il compito di prendere decisioni. Spesso i politici si contrappongono alla partecipazione dicendo: "Non posso perdere tempo con la partecipazione perché sono stato eletto per decidere". In realtà come diceva Martini, il nostro precedente presidente di Regione durante il cui mandato si è costituita l'APP, non è assolutamente vero che le decisioni prese in tempi rapidi nel chiuso di un'istituzione siano quelle che poi si implementano più rapidamente. Anzi, spesso sono proprio quelle che si paralizzano davanti al primo blocco stradale, a ogni allucettamento a un cancello, a ogni occupazione dei binari di una ferrovia. E non vanno più avanti... Si pensi al caso della Gronda di Ponente a Genova, un ramo autostradale che per oltre 10 anni è rimasto bloccato dall'opposizione di comitati cittadini, e che si è sbloccato solo nel 2009-2010 a seguito di un ampio processo partecipativo che ha visto la partecipazione di migliaia di cittadini e una media di tre articoli di giornale al giorno per i 4 mesi della sua durata".

Quanto detto vale per la partecipazione su invito. E l'altra "famiglia"?

"La partecipazione per irruzione è invece quella famiglia di pratiche molto differenziate in cui il cittadino si autorganizza, rivendicando spazi per far sentire la sua voce e, possibilmente, incidere sulle scelte. Si tratta, spesso, di manifestazioni di piazza, di forme di volontariato, di occupazioni con autorecupero di edifici pubblici

inutilizzati, o anche di presenze massicce nella blogosfera, di scioperi virtuali, etc.. Si tratta, in fondo, di tutte quelle pratiche in cui il cittadino, non avendo degli spazi dati per potersi esprimere, si conquista una visibilità, occupando temporaneamente lo spazio pubblico – fisico o virtuale. Il problema è che molti degli spazi che il cittadino forgia non tendono ad essere spazi costruttivi, ma spesso si limitano alla lamentela e allo sfogo. Il problema della partecipazione istituzionalizzata oggi è di capire che da sola non basta, se non mostra rispetto verso gli spazi di autorganizzazione del cittadino. E questo rispetto richiede tempo per costruire una relazione. Quindi, ogni spazio di partecipazione aperto e strutturato da un'amministrazione, che pretenda annullare tutti gli altri campi dell'espressione del cittadino compie una operazione scorretta, e normalmente anche politicamente suicida. Infatti, in tali situazioni, si rafforza l'opposizione fra lo spazio politico partecipativo "formale" (che viene considerato da molti come una nuova forma di burocrazia creata dall'alto in basso, e in fin dei conti un nuovo spazio di "promesse non mantenute"), e quegli ambiti di autorganizzazione in cui il cittadino si sente maggiormente a suo agio perché dice: "Qua ho l'autonomia, e me lo gestisco come voglio".

Una contrapposizione quasi di scuola. Ma come si può superare?

"Questa contrapposizione non è facile da superare. La legge toscana che regola l'APP e l'incentivo ai processi partecipativi sul territorio regionale, quando è stata concepita, ha avuto qualcosa di diverso rispetto alle altre leggi di partecipazione che esistono al mondo, perché è stata concepita in forma "collettiva". Vale a dire, quei due anni della scrittura della legge, imperfetti quanto si vuole, trascorsi dalla riconferma di Martini nel 2005 all'approvazione della Legge Regionale 69/2007, sono stati uno spazio in cui è stata data l'opportunità ai cittadini di costruirsi in qualche modo una parte delle regole che poi sarebbero state "loro" negli anni successivi. I risultati però non sono avvenuti subito".



Come se lo spiega?

"La normativa prevedeva, come si era discusso anche nell'Electronic Town Meeting realizzato in Versilia nel 2007 (che è servito a strutturare i principali contenuti della Legge), alcuni modelli di riferimento, come quelli del dibattito pubblico francese, che sono stati messi, in un'ipotesi sperimentale, come modelli ad attivazione "volontaria". Quindi i cittadini, così come le amministrazioni, potevano richiedere un dibattito pubblico su singole grandi opere infrastrutturali qualora ne sentissero il bisogno. E si torna alla domanda: perché per 5 anni non ne hanno sentito il bisogno? Perché non chiedere in modo deciso un dibattito pubblico su questioni di interesse collettivo come l'ampliamento dell'aeroporto di Firenze o il sottoattraversamento di Firenze della TAV? La ragione, secondo me, è che anche ai movimenti fa fatica entrare in una nuova ottica di relazione con le istituzioni. I motivi sono molti: da un lato, gioca senz'altro la sfiducia, per cui pensano che verranno irretiti e cooptati dentro i processi partecipativi ufficiali perdendo la loro autonomia intellettuale e politica. Dall'altro, perché è molto più facile mettersi, ad esempio, a bloccare una ferrovia e gridare in televisione invece che sedersi ad un tavolo a confrontare progetti alternativi. E forse è anche più "gratificante" per l'ego di molti leader sociali. Ad essi non nego coraggio e valore intellettuale, ma va ammesso che, spesso, tali caratteristiche si sommano a un desiderio di protagonismo personale che supera i limiti della loro utilità sociale". Le istituzioni, comunque, ci hanno messo del loro a minare un franco dialogo con la società, spesso cercando di sfuggire alle loro responsabilità di confronto con scuse varie tese a giustificare i loro comportamenti sovente autoritari....".

Tale critica fila nel momento in cui il metodo che voi proponete ha risultati concreti per i cittadini che si sono "fidati", investendo tempo, emozioni e idee nel percorso partecipativo. Ma se non ci sono risultati? L'unica alternativa rimane la piazza. O no?

"Sono d'accordo. Ma quello che ci dobbiamo chiedere è: per attivare un circolo virtuoso in cui esista un processo partecipativo che cambi le relazioni di fiducia fra diversi soggetti sociali, chi deve fungere da innesco? Vale a dire: chi deve partire per primo? Per quanto mi riguarda, ritengo che ci sia un dovere etico da

parte delle amministrazioni ad operare da innesco del processo partecipativo finalizzato a ricreare fiducia mutua tra cittadini e istituzioni. A mio vedere, esse elette al servizio dei cittadini ma stanno in un contesto politico che ormai di servizio non fa più quasi niente: o almeno, ciò che filtra ai cittadini è che si sta lottando principalmente per proteggere o moltiplicare interessi personali. C'è un libro molto interessante di ***** Norris, "Democratic Deficit", che mette a fuoco una tema importante. È vero, come dice la Norris, che la politica è molto peggiorata in questi anni, ma è vero anche che il deficit che noi percepiamo è in parte dovuto all'evoluzione della società e delle sue aspettative, alla capacità di affermarsi e di conoscere i suoi diritti. La nostra società ha un'educazione molto più sviluppata che in passato, con un pluralismo mediatico ampio (nonostante i maggiori media siano spesso in mano agli stessi interessi che fanno parte del gioco), e un pluralismo di spazi di espressione che non esisteva prima. Questi elementi fanno sì che molte persone, che prima non erano a conoscenza dei propri diritti, oggi ne siano coscienti e quindi hanno una visione molto più chiara della perversione della politica".



L'obiezione è: ma siamo certi che tutto questo fotografi davvero il nostro periodo o si riferisca invece a qualcosa ormai tramontato, dopo qualche decennio in senso contrario?

“Diciamo che non riesco a separare l'istante attuale dalle condizioni che si sono preparate nel decennio precedente. Penso che, quando c'è un problema forte e bisogna intervenire, non ci si può intervenire in maniera autoritaria considerando solo il presente. Bisogna sapere da dove viene quella perversione. Se ci rendiamo conto che gran parte del disinteresse dei cittadini di oggi verso la politica viene non solo dalla perversione della stessa ma anche dal miglioramento della capacità dei cittadini di giudicarla, sarà più facile trovare un rimedio. Se si acquisisce coscienza del fatto che una gran parte del deficit democratico che abbiamo oggi è frutto di un meccanismo di costruzione sociale della realtà, le misure che si potranno prendere saranno più efficaci e durature. Si dice – in modo un poco machista – che non solo Cesare deve essere onesto, ma anche sua moglie deve sembrarlo... Significa che un processo partecipativo non dovrà solo essere efficace e realmente centrato sul cittadino, ma quest'ultimo dovrà soggettivamente sentirsi il vero protagonista... Vale a dire: la realtà non si costruisce solo in base agli atti, ma anche in base alla percezione che di quegli atti hanno i diversi attori. Per cui, se da politico non mi pongo questo problema e non faccio qualcosa perché i cittadini percepiscano il cambio nella politica, è impossibile innescare un circolo virtuoso di restituzione della fiducia nelle istituzioni. È la percezione sociale che rende possibile il cambiamento”.

Per fare un esempio?...

“Il problema dell'amministratore che apre un processo partecipativo ufficiale è, innanzitutto, un problema di efficacia e attendibilità. Ad esempio, un processo partecipativo non può replicare modelli nati altrove in forma meccanica, ma bisogna “tagliarlo” sui propri cittadini e sui loro tempi. Perché per ogni partecipante la partecipazione ha un costo (un cambio di linguaggio, orari, un eccesso di emozioni e aspettative messe in gioco...). Altrimenti il rischio è distruggere la partecipazione attraverso la troppa partecipazione. E' ciò che Paul Ginsborg chiama “giacobinismo partecipativo”: l'eccedere in partecipazione, spesso con l'obiettivo di potersi giustificare perché non la si fa più dato che i “chiamati” non vengono a partecipare perché non hanno tempo o non la trovano abbastanza attraente o incisiva sulle scelte pubbliche. Dunque, bisogna porsi il problema della credibilità, di costruire un clima di fiducia, ad esempio promettendo meno, ma quel meno farlo.... Altrimenti addio all'innesco del circolo



virtuoso di cui si parlava. Di fatto, il requisito minimo necessario affinché il processo partecipativo sia credibile è la risposta data dalla istituzione al cittadino che si è impegnato ad essere presente al percorso partecipativo”.

Come si è attrezzata per questo aspetto la Regione Toscana?

“Devo dire che la legge toscana ha capito bene questo punto, e quindi qualunque attore pubblico che usufruisca dei fondi della legge per la partecipazione per fare i processi a livello regionale o locale, ha per legge un obbligo (confermato da un protocollo sottoscritto dalle amministrazioni locali quando ricevono i fondi erogati dall’APP a progetti locali di partecipazione) di dare entro tempi certi una risposta al cittadino. Capita spesso che la politica – specie davanti a scelte complesse – voglia mantenersi l’autonomia di decidere lei e non di co-decidere insieme al cittadino, nonostante oggi esistano centinaia di processi partecipativi di codecisione in giro per il mondo...Può essere, infatti, che gli eletti non si sentano pronti o non abbiano fiducia nei loro cittadini, o semplicemente temano di perdere i loro margini di discrezionalità decisionale. Ma non è ammissibile che giochi con il tempo e l’impegno dei cittadini, non rispondendo alle proposte o alle critiche da questi presentate... Perché un processo partecipativo abbia un minimo di legittimità, la politica (alla fine del periodo di riflessione pubblica) deve ALMENO rispondere in modo chiaro e specifico su tutto quello che emerso, e sui perché (e come) intenda realizzarlo, o non realizzarlo. Se andiamo oltre l’Italia, ad esempio, i bilanci partecipativi tedeschi non sono codecisorii, a differenza di quelli dell’area mediterranea o latino-americana, dove c’è bisogno di rompere la sfiducia nella corruzione istituzionale, e dunque o sono codecisorii o non sopravvivono. Oggi in Portogallo abbiamo 83 bilanci partecipativi che funzionano in gran parte benissimo perché tutti sono codecisorii. I politici, infatti, hanno capito benissimo che era inutile investire su un’innovazione istituzionale se non provocava una percezione sociale che qualcosa era veramente cambiato nella cultura politica. In questo senso, la legge toscana ha messo a fuoco il punto centrale della partecipazione: il dovere di risposta come garanzia minima al cittadino di una serietà e di un rispetto che il processo porta all’impegno civico. Che poi questo accada davvero come dovrebbe per legge, è un’altra questione...E resta anche a noi dell’APP il compito di vigilare”.

Un dovere di risposta, per chiarire, che vale però solo per i processi istituzionali?

“Purtroppo sì. Nel senso che quando un processo è fatto da un’istituzione, l’istituzione riceve dall’APP i fondi solo se si auto-obbliga a rispondere alle proposte emerse nel processo partecipativo. Quando sono entrato in attività con i miei colleghi della nuova APP (nell’aprile del 2014), i processi di partecipazione attivati dai cittadini e poi cofinanziati dall’APP erano pochi. Le ragioni? Sfiducia dei cittadini nell’incisività di cui erano capaci, se non c’era un’istituzione a lavorare con loro?; una mancanza di cultura partecipativa degli stessi cittadini?; una certa propensione, già provata sulla propria pelle, da parte dello stato di “imbrogliare” il cittadino a processo chiuso? In fondo è quello che è accaduto spesso con i referendum. In Italia i cittadini cominciarono a staccarsi dall’istituto del referendum quando videro che, ad esempio, votavano per l’abolizione del ministero dell’agricoltura e il governo rimetteva in piedi il ministero per le risorse agricole. Tutto ciò rientra anche nel discorso precedente sulla percezione sociale della realtà”.



In buona sostanza dunque, a cosa si deve giungere per far partire il percorso partecipativo?

“A un meccanismo di aperture di credito reciproche tra i diversi attori: davanti alla proposta di inizio di un processo partecipativo, persone normalmente poco fiduciose nelle istituzioni devono poter dire: “Ok, non credo molto in chi ci governa, ma il processo sembra pulito, sembra avere delle regole chiare, quindi provo a investirci”. Per questo all’APP diamo molta importanza alle metodologie partecipative usate, che devono funzionare da volano per la costruzione della credibilità del percorso partecipativo. E abbiamo anche un obbligo di mediazione tra movimenti cittadini e gruppi di abitanti e le istituzioni locali, quando sono i primi a voler cominciare in autonomia un percorso partecipativo per il quale ci chiedono un finanziamento...”.

Uno dei problemi della politica oggi, è che crede, in buona fede, che sia sufficiente aprire un processo partecipativo per poter cancellare tutte le altre forme di partecipazione. Quindi se un sindaco apre un processo partecipativo non chiaro e inconcludente su un piano regolatore, strumento tecnico incomprensibile per la maggior parte dei cittadini e di cui non cura i linguaggi e la tempistica, poi non può lamentarsi che agli incontri pubblici vengano solo i professionisti del settore. Magari i comitati che non vogliono la pista, l'autostrada, il ponte, sono sempre fuori a protestare ma non vengono al processo partecipativo. Se il processo partecipativo l'hai creato tu che hai indizi per sospettare di non godere della fiducia dei tuoi concittadini, tu che sei stato eletto sindaco con i voti del 20% della popolazione totale (perchè magari il 50% se ne è rimasto a casa) è necessario, a maggior ragione, mettersi al servizio del 100% dei cittadini per recuperare un dialogo con loro. Meno hai legittimità di una elezione rappresentativa alle spalle, maggiormente te la devi conquistare su campo, cercando di far venire la popolazione a discutere in un ambiente dove – come dice bene Zagrebelsky – si devono costruire buone regole fredde per permettere alle persone una discussione calda”.

Foto interne: *il professor Giovanni Allegretti, da Facebook; due foto del sito del percorso partecipativo San Salvi per Tutti; un'immagine di manifestazione fiorentina. In copertina, la sede del consiglio regionale in via Panciatichi, Firenze*