

I cittadini dei quartieri, spettatori o protagonisti?

Ennio Ripamonti

Articolo pubblicato in Maria Luppi (a cura di) *Coesione sociale nella città. Azioni e relazioni nell'esperienza di due quartieri di Milano*, Guerini, Milano, 2009

La partecipazione sociale oltre la retorica dichiarativa

Termine emblematico degli anni Settanta del secolo scorso la partecipazione sta conoscendo un rinnovato interesse da parte delle scienze sociali e delle politiche urbane di ultima generazione. Sia sul versante legislativo che su quello metodologico vi è un fiorire di approcci che rimandano alla necessità di *coinvolgere* i cittadini ed aumentare il grado di *cittadinanza* attiva delle nostre comunità. E' di questi giorni l'annuncio della Biennale Democrazia organizzata dal Comune di Torino con l'efficace sottotitolo *partecipare attiva (la) mente*; con un nutrito elenco di ospiti d'eccezione. Insomma, sembra proprio che la partecipazione sia di *moda*.

Difficile oggi trovare progetti sociali che non facciano esplicito riferimento alla partecipazione. Il fallimento degli approcci *tecnocratici*, di tipo top-down, centrati sugli esperti esterni e con scarso e nullo radicamento territoriale hanno infatti indotto ad un deciso cambio di prospettiva, almeno sul piano concettuale. I principali programmi sociali europei come *Urban*, *Now*, *Leda* e *Leader* sono esempi di questa tendenza al coinvolgimento attivo dei destinatari nella realizzazione di processi di sviluppo locale e cambiamento sociale.

Per questi motivi le iniziative centrate sulla coesione sociale si trovano sempre più di frequente a misurarsi con la capacità di costruire legami duraturi e di coinvolgere in maniera significativa, come si è visto diffusamente nelle prime parti del volume, i diversi attori sociali che vivono e agiscono in un territorio.

Ma è esattamente a questo proposito che si possono ingenerare delle ambiguità, se non delle contraddizioni. Qual'è infatti il ruolo reale assegnato ai cittadini all'interno di questa prospettiva?

Ovviamente ogni progetto è una storia a sé ed ogni contesto urbano mostra caratteristiche specifiche che richiedono un corrispondente grado di specificità nell'approccio e nella conduzione dei interventi di trasformazione. In queste brevi note ci limitiamo a mostrare alcune dinamiche in atto e a suggerire precauzioni.

I programmi di coesione sociale nelle periferie urbane ad alto tasso di complessità devono perciò necessariamente fare i conti con i problemi del coinvolgimento dei residenti. Per evitare gli eccessi di retorica e i rischi di astrattezza che sono insiti in appelli generici e approssimativi alla "partecipazione della comunità" (sovente in assoluta buona fede) è necessario individuare le forme, i modi e i tempi in cui questo delicato e complesso processo sociale può effettivamente realizzarsi.

Una delle vie maggiormente praticate a questo riguardo è rintracciabile nella costruzione dei partenariati locali, una formula largamente impiegata sia nei programmi europei che nelle iniziative di sviluppo locale nazionale e regionale. Si tratta di una forma talmente diffusa che, come sostengono Lavinia Bifulco e Ota de Leonardis, sempre più spesso *si associa la partecipazione con la partnership*.

Sono molte e diverse le ragioni per cui i partenariati rappresentano un efficace e promettente modello di *governance* locale (di cui si parla diffusamente nella parte seconda del testo) consentendo di: fare rete sul territorio, coordinare risorse, negoziare punti di vista diversi, sviluppare collaborazione e altro ancora. Ma per quanto possa essere una preziosa e per certi versi irrinunciabile strategia di lavoro la partnership *non esaurisce in sé* la questione della partecipazione sociale di un territorio.

Come ogni aggregazione umana la partnership può essere attraversata da dinamiche che rischiano di limitarne il portato rappresentativo dei punti di vista e degli interessi di un quartiere, soprattutto se degradato e deprivato. Un certo *elitismo* (il ruolo guida ricoperto da poche e selezionate organizzazioni), gli eccessi di *professionalismo* (il potere prevalente dei saperi disciplinari e degli specialisti), l'enfasi *formalista e burocratica* e i molti sistemi di *proceduralizzazione* (a volte auto-iscritte ma il più delle volte prescritte dalle committenze istituzionali dei progetti) sono alcuni dei rischi a cui sono esposti i partenariati locali.

Ovviamente sono molti i casi di successo in cui attraverso queste strutture a rete si ottengono straordinari risultati in termini di rappresentanza plurale d'interessi, emersione di idee e risorse, sprigionamento di energia positiva e desiderio di cambiare.

Ma è altrettanto possibile incontrare situazioni in cui la partnership è composta da organizzazioni tanto forti e organizzate quanto scarsamente rappresentative delle istanze locali, spesso deboli, disaggregate, balbettanti e marginali.

Possiamo quindi dire che la costruzione di un partenariato locale è una *condizione necessaria ma non sufficiente* per realizzare un progetto partecipato di coesione sociale. Se è vero che associazionismo, volontariato, cooperazione, servizi territoriali, imprese e altri attori locali rappresentano le *organizzazioni intermedie* con cui tessere le fila della partecipazione è altrettanto vero che sono molte e diverse le voci non rappresentate da queste realtà sociali. Parafrasando una nota espressione possiamo dire che se “la mappa non è il territorio” a maggior ragione “il tavolo di lavoro della partnership non è la comunità locale”.

I cittadini residenti oltre i partenariati professionali

Ma se la forma delle reti fra organizzazioni contiene tanto potenzialità quanto limiti la prospettiva della partecipazione attiva dei cittadini non è certo scevra da rischi e paradossi. Ma prima di guardare oltre il limite della “forma partenariato” occorre soffermarci a chiarire alcuni aspetti salienti della partecipazione come fenomeno sociale:

- *L'orizzonte del bisogno, del diritto e del dovere.* La partecipazione è un bisogno fondamentale dell'essere umano e un diritto irrinunciabile delle persone sancito dalla Costituzione e da molte legislazioni di settore. Nel contempo la partecipazione è un dovere civico che va continuamente sollecitato e stimolato.
- *La prospettiva valoriale.* La partecipazione ha valore in se stessa e non solo per i risultati che raggiunge. Data la sua natura essenziale di *bisogno* di *diritto* e di *dovere* la partecipazione non è “solamente” un mezzo per raggiungere in modo più o meno efficiente determinati obiettivi. Non si esaurisce in una logica squisitamente funzionalista.
- *La dimensione attivante, critica ed empowering.* La partecipazione è un processo di sviluppo della coscienza critica e di acquisizione del potere. Essa contribuisce a trasformare i comportamenti delle persone da passivi e conformistici in attivi e critici. Ipotizziamo che

quando le persone hanno più *potere* possano diventare anche più responsabili. Il potere va qui visto in senso positivo, come *possibilità* di produrre (o impedire) cambiamenti.

- *Lo sviluppo dell'appartenenza.* La partecipazione porta a sentire “proprio” il processo di sviluppo sociale da parte di un singolo o di un gruppo. Quando le persone partecipano direttamente alla progettazione e alla realizzazione di un'attività, tendono a sentirsi maggiormente “proprietarie” di ciò che si sta facendo e corresponsabili del suo successo o insuccesso.
- *L'itinerario di apprendimento sperimentativo.* La partecipazione si apprende e si perfeziona. Nessuno nasce “sapendo” partecipare; però l'abilità di partecipare si sviluppa rapidamente dove vi sono concrete opportunità di praticarla. La partecipazione si costruisce e si perfeziona attraverso la sperimentazione pratica ed un atteggiamento personale aperto alla critica.
- *L'approccio pro-attivo.* La partecipazione può essere stimolata. In gruppi e organizzazioni non abituati alla partecipazione può essere necessario realizzare una serie di iniziative che la possano “provocare”. Quando sono correttamente gestiti, i processi partecipativi tendono a svilupparsi in maniera autonoma ed indipendente dalle intenzioni di chi li ha inizialmente stimolati. La partecipazione cioè può innescare processi di auto-promozione e auto-organizzazione.
- *La natura dialogico-comunicativa.* La partecipazione è facilitata da una comunicazione efficace. Dato che è un'attività squisitamente sociale richiede una distribuzione dei compiti e un coordinamento degli sforzi individuali. E' un processo che porta le persone a mettere in comune sensibilità, esperienze, conoscenze, interessi, capacità e risorse: è, quindi, fondamentale la comunicazione che permette questi scambi.
- *La dimensione pluralistica.* Le differenze individuali nel modo di partecipare devono essere riconosciute e rispettate. Le persone non partecipano tutte allo stesso modo e non esiste un modo “giusto” di partecipare poiché ognuno è portatore di una visione del mondo e di un sistema di valori. La partecipazione sarà tanto più profonda quanto più saprà riconoscere e valorizzare le diversità personali.
- *L'area conflittuale.* La partecipazione può risolvere i conflitti, ma anche generarli. E' un errore pensare che vi si produca necessariamente la pace e il consenso. Spesso attraverso la partecipazione le persone prendono coscienza dei problemi o delle risorse che hanno e aprono conflitti fino ad allora inespressi. La partecipazione non conduce, quindi, all'assenza di conflitti, ma contribuisce a costruire modi più efficaci per gestirli e risolverli.
- *Il buon senso non-ideologico.* Non serve “sacralizzare” la partecipazione: non è indispensabile in tutte le occasioni. La partecipazione non è “giusta” e “opportuna” in ogni situazione; anzi, considerarla necessaria per tutte le occasioni è uno dei rischi del suo fallimento. L'enfasi ideologica sulla partecipazione può contribuire a ridurre la reale praticabilità sociale.

La partecipazione come processo dinamico e incrementale

Dopo aver indagato alcuni aspetti caratterizzanti la partecipazione possiamo ritornare alla domanda iniziale: cittadini spettatori o cittadini protagonisti? E' esperienza comune a questo proposito riscontrare un certo gap fra il piano delle *dichiarazioni* e quello delle *azioni*. Non sempre, infatti, alla partecipazione enunciata sul piano argomentativo fa seguito una corrispondente declinazione operativa in grado di realizzarla. Sono i casi in cui il *discorso* sul coinvolgimento non riesce a tradursi in una *pratica* che ingaggia. Ma la partecipazione senza azione è un'aporìa.

Ma per quanto la polarizzazione semantica fra i “cittadini-spettatori” (non partecipi) e i “cittadini protagonisti” (partecipi) sia d’indubbia efficacia sul piano comunicativo rischia di trarre in inganno e di ridurre di molto la complessità del tema di cui ci stiamo occupando.

La partecipazione è un processo d’*intensità variabile* che è decisamente riduttivo descrivere mettendo a fuoco i soli punti estremi (nulla-tutto). E’ indubbio che un programma di coesione sociale deve perseguire un innalzamento del grado di partecipazione attiva dei cittadini di un determinato territorio, ma il livello e le forme di questo mutamento sono influenzate da molte variabili quali le condizioni attuali, la cultura civica locale, il tempo a disposizione e altre ancora.

Per questo motivo ci pare utile fare riferimento ad una concezione dinamica, processuale, graduale e incrementale della partecipazione dei cittadini.

Facendo riferimento alle diverse “scale della partecipazione” prodotte in campo sociale (a partire dalla più nota elaborata dalla ricercatrice americana Sherry Arnstein alla fine degli anni ’60) proponiamo un’articolazione a quattro livelli.

Al livello più basso troviamo forme che possiamo definire di *non-partecipazione*, poiché non vedono nessun ruolo veramente attivo dei cittadini. E’ importante segnalarle poiché consentono d’individuare tutte quelle forme ambigue, contraddittorie o strumentali che si presentano “travestite” in una retorica partecipativa che dichiara di voler perseguire il coinvolgimento delle persone. Gli autori più critici mettono in guardia rispetto a quelle strategie finalizzate a permettere a chi detiene il potere di costruire il supporto delle comunità e produrre l’*illusione* della partecipazione mentre si “educa”, di “progetta” o “si cura” attraverso la benevolenza e il paternalismo degli esperti. Nei casi più estremi possiamo trovare forme di vera e propria *manipolazione sociale* il cui scopo è plasmare opinioni e validare decisioni già assunte attraverso percorsi mimetizzati da valorizzazione del punto di vista della “gente”. Le degenerazioni di stampo *populista* oppure di carattere *assemblearista* sono alcune delle forme ricontrabili non solo nella cultura politica ma anche nelle pratiche sociali. E’ evidente che i programmi di coesione sociale democratici e trasparenti non trovano a questo livello punti di riferimento significativi ma, al contrario, un’insidiosa minaccia. Comunità poco informate e cittadini scarsamente critici (magari con basso livello d’istruzione e debole autostima) possono essere particolarmente vulnerabili a queste forme del consenso.

E’ a partire dal secondo livello che possiamo parlare di reale processo partecipativo, e quindi di un fenomeno interessante per i progetti di coesione sociale. Qui la partecipazione s’incena prevalentemente su processi quali l’*informazione* e la *comunicazione*. Nella versione di una informazione uni-direzionale ai cittadini viene data la possibilità di conoscere le attività di un programma d’intervento locale attraverso strumenti quali: brochure, presentazioni, spot televisivi, articoli sulla stampa, trasmissioni radiofoniche, incontri pubblici, siti web, opuscoli, manifesti, locandine, etc. Essere informati è la premessa basilare per poter partecipare e la quantità e qualità di questa informazione contribuisce a determinare il grado e il carattere del processo partecipativo.

L’informazione diviene comunicazione quando si determina una bi-direzionalità nello scambio dei messaggi, cioè si valorizzano i feed-back dei destinatari. In questa versione del processo lo scopo prioritario è quello di estendere la base di conoscenze, sia dei cittadini che delle istituzioni, sulle esigenze di un territorio, le sue specificità, le risorse esistenti e le idee per il suo sviluppo futuro.

A questo livello non esiste una garanzia che le opinioni espresse dai cittadini saranno prese in considerazione sul piano decisionale e non finiscano invece giudicate secondo procedure di “ascolto selettivo” da parte dei tecnici e degli esperti (magari confermando le opinioni già esistenti e

mettendo in ombra i feed-back più dissonanti). Resta comunque il fatto che una solida piattaforma informativa e comunicativa (bidirezionale e ad alto tasso di scambio) costituisce il fondamento per qualsivoglia processo di coinvolgimento dei cittadini realmente consapevole.

A terzo livello della partecipazione troviamo modalità di *consultazione*. In questo caso oltre che informare circa un'iniziativa progettuale e creare uno scambio comunicativo lo sforzo è quello di organizzare un'interazione strutturata fra istituzioni e cittadini che può riguardare la scelta fra diverse ipotesi d'intervento con lo scopo d'individuare orientamenti che raccolgono il maggior consenso. In altri casi la consultazione può fare riferimento all'analisi di un dato problema e all'impostazione di un progetto con il contributo degli abitanti. Le modalità di consultazione possono essere di tipo *caldo* (incontri pubblici, laboratori sociali, consulte tematiche) o *freddo* (questionari, indagini su campione statistici, raccolta di firme, consultazioni on line). E' inoltre possibile la creazione di arene di confronto di tipo negoziale in cui cittadini singoli o gruppi esprimono proposte che vengono tenute in considerazione (anche se in maniera non vincolante) nelle fasi decisionali. La partecipazione consultiva è una modalità fertile per i programmi di coesione sociale in quanto contribuisce ad "accorciare le distanze" fra esperti e residenti, istituzioni e gruppi informali riconoscendo l'importanza dei diversi contributi per il fronteggiamento di questioni comuni.

Il livello più alto della partecipazione implica la *collaborazione attiva* dei cittadini che trovano spazi e tempi adeguati per diventare un effettivo attore del processo progettuale riguardo a temi che li riguardano. Si tratta di una forma di partecipazione che implica un impegno di trasferimento e sviluppo di *poteri e capacità decisionali ed attuative* a singoli cittadini e/o a gruppi. E' a questo livello che possiamo utilizzare l'espressione "protagonismo" senza cadere in una formula retorica. Nei programmi di coesione sociale è indispensabile ricercare un certo grado di co-decisionalità e co-progettualità dei cittadini residenti nei quartieri. Ma questo non significa che sia un'operazione facile né tantomeno realizzabile in ogni situazione. Questo livello di partecipazione implica infatti la presenza di alcune condizioni per poter dispiegarsi: un elevato consenso politico sul programma, una forte legittimazione del partenariato e delle organizzazioni leader, un contesto sociale fiduciario, tempi lunghi e la messa in campo di processi strutturati e tecniche complesse.

Le metodologie utilizzate a questo livello variano a secondo delle specifiche condizione dei contesti, fra le più diffuse citiamo i laboratori di quartiere, i focus group, i tavoli di co-progettazione, le conferenze decisionali.

Ragionare per livelli ci pare abbia consentito di sfuggire al rischio di una visione polarizzata della partecipazione dei cittadini restituendo alla concretezza delle situazioni la loro fisionomia più reale e concreta. Per i programmi di coesione sociale l'investimento sui processi partecipativi parte dalla costruzione dei partenariati per includere poi quei cittadini dei quartieri che in forma più o meno organizzata possono essere inclusi in un *circolo virtuoso* fatto di informazione pertinente e puntuale, comunicazione ricca e particolareggiata, consultazione approfondita e trasparente fino alla collaborazione attiva nelle decisioni e nelle attuazioni degli interventi.

Il livello e l'intensità di questo circolo incrementale è irriducibilmente legato a variabili specifiche di ogni contesto. Ma non vi è situazione dove partecipare e far partecipare sia del tutto impossibile.