

# La partecipazione e la stanchezza della democrazia

## Cos'è una Città?

Le parole servono all'uomo per identificare e distinguere i fenomeni. Per esempio la neve degli esquimesi ha tanti utili nomi diversi: a noi non serve una così dettagliata distinzione. Noi impastiamo insieme tutte le nevi in una sola parola; quando proprio serve aggiungiamo un aggettivo (crostosa, polverosa, bagnata).

Quale fenomeno è identificato dalla parola Città? Il significato di Città è talmente intuitivo e scontato che i dizionari non ci offrono definizioni utili ad immaginare la partecipazione dei Cittadini nel contesto della «Prossima Città». Proponiamo allora un'interpretazione di ispirazione topografica forse provocatoria:

- **Cittadini** - Le persone, prima di diventare Cittadini, liberamente scelgono un luogo di aggregazione nel quale stabilire la propria residenza e lo chiamano Città.
- **Territorio** - La Città è essenzialmente un territorio continuo con un centro intorno al quale gravita un insieme di satelliti urbani (comuni minori, frazioni, cascine, contrade) che include aree non urbanizzate. L'insieme delle Città italiane forma la quasi totalità del territorio italiano.
- **Amministrazione**
  - I Cittadini sono sovrani sulla Città nel senso che sono i proprietari temporanei<sup>1</sup> di quella parte dei propri beni che hanno affidato ad una società di amministrazione normalmente chiamata Comune.
  - I Cittadini delegano il Comune a regolare alcuni comportamenti fra i Cittadini (persone fisiche) e le loro organizzazioni (persone giuridiche), pubbliche o private, stabilmente o temporaneamente residenti nel territorio cittadino.
  - Gli AP<sup>2</sup> (Amministratori Pubblici) del Comune sono periodicamente eletti, mentre la maggior parte di coloro che lavorano per l'amministrazione cittadina sono cooptati (assunti) per lo più a tempo indeterminato.
- **Aggregazioni stratificate** - Le Città e i loro Comuni si aggregano in livelli amministrativi stratificati e intersecantisi, ad esempio le Province, le Regioni, le

---

<sup>1</sup> Importiamo da altre culture il concetto di stewardship che traduciamo con l'espressione «proprietà temporanea». È quanto accade per esempio nei condomini. Il proprietario che acquista un appartamento, bene fisicamente identificabile, dispone di quasi tutti i relativi diritti di vendita, di modifica, di locazione e molto altro. Contestualmente il proprietario acquista anche una quota dei beni indivisibili che sono parte del condominio (es. le scale, la caldaia, ecc.). Quest'ultimo tipo di proprietà gli garantisce il diritto di partecipare alla gestione del bene comune, ma non gli consente di cedere, separatamente dal bene principale, la sua quota di beni comuni e parimenti è obbligato a cedere le quote comuni al futuro compratore del bene principale. La logica è simile al concetto di residenza fiscale che implica l'acquisizione di alcuni diritti di partecipazione alla gestione dei beni comuni che deve cedere col cessare della residenza fiscale.

<sup>2</sup> AP (Amministratori Pubblici) sono Cittadini che lavorano per altri Cittadini. Un tempo non era così. Gli Amministratori Pubblici erano Cittadini che lavoravano per il principe e per i poteri trascendenti. Nel tempo una categoria di Cittadini si è staccata da questa regola: i Cittadini che lavoravano per altri Cittadini. Si tratta delle imprese cosiddette private il cui fenomeno è stato battezzato «nascita della borghesia». Con la democrazia, sono scomparsi i principi e anche i Cittadini che prima lavoravano per i principi si sono messi a lavorare per gli altri Cittadini. Oggi, in democrazia, tutti i Cittadini lavorano per altri Cittadini. Non si comprende la ragione per la quale il ruolo del panettiere, che fa il pane per altri Cittadini, sia diverso da quello dell'impiegato dell'anagrafe che fornisce carte d'identità ai Cittadini. Le Società si differenziano fra loro solo in ragione del loro scopo sociale dal quale deriva la loro organizzazione.

comunità montane, fluviali, le «aree vaste», le Città metropolitane e lo Stato. Come le altre anche lo Stato è una Società costituita dai Cittadini (Repubblica Italiana) i cui AP, eletti e cooptati, gestiscono in affidamento alcuni dei beni dei Cittadini, sul territorio italiano (Italia).

### ***Cosa vuol dire partecipazione?***

Nell'*Enciclopedia Treccani* troviamo la migliore sintesi tra le più interessanti e approfondite interpretazioni fornite dai vari dizionari. Da tutte ricaviamo la sensazione che il significato prevalente della parola «partecipazione» si incentri sul «far parte» più spesso passivamente che attivamente. Riteniamo invece di dover promuovere un'altra definizione forte: «fare qualcosa a favore di qualcuno». Questo è un impegno sociale che si oppone allo strisciante concetto passivo di «appartenere ad un gruppo, cioè al suo vertice».

### ***La partecipazione alla vita pubblica***

Gli esseri umani gradiscono attrarre ed essere attratti, scegliere ed essere scelti; insomma gradiscono incontrarsi, unirsi in imprese umane<sup>3</sup> e scioglierle per lanciarne altre, scambiare sentimenti, conoscenze, cose, promesse e impegni reciproci. Pare che noi umani dobbiamo l'origine delle Città all'ancora misteriosa forza gravito-relazionale che ci unisce e talvolta ci separa.

L'attrattività ha dato origine al luogo fisico (la Città) nel quale i Cittadini si adeguano ad uno schema condiviso di relazioni fra le persone e fra queste e le cose. Partiamo da qui per approfondire i comportamenti e le regole atti ad «amministrare» le relazioni fra i Cittadini e ad «amministrare» i beni in comune. Sono tutti criteri e attività che possiamo chiamare «partecipazione alla vita pubblica».

In questo capitolo ci occuperemo prevalentemente delle relazioni fra i Cittadini e il Comune tenendo conto dei collegamenti con il contesto amministrativo circostante (Regioni, Italia, Europa e oltre). Tantomeno possiamo trascurare l'«ordine immaginario» nel quale i Cittadini accomunano, per poi separarle con un solido muro, le Società dedite all'amministrazione pubblica e le innumerevoli altre loro Società.<sup>4</sup>

Come ci ricordano le parole di un apprezzato cantautore milanese, la libertà esiste solo se i Cittadini effettivamente partecipano. Questo pone un problema: avere

---

<sup>3</sup> Che gli esseri umani abbiano una forte propensione all'avventura è dimostrato dalla Storia, ma abbiamo preferito la parola impresa perché la parola avventura implica significati troppo ideali e romantici.

<sup>4</sup> Ciascun Cittadino ha poliedrici interessi. I Cittadini amano raggrupparsi intorno ad uno o più dei loro interessi comuni anche partecipando a più Società contemporaneamente come accade ad esempio per i motociclisti, i bocciofilo, gli amici del libro, i meccanici, i commercialisti, il sindacato delle imprese. Per motivi ancora non sufficientemente indagati, una vasta parte sia dei Cittadini sia degli AP crede che lo Stato coincida con la somma di tutti i Cittadini con un codice fiscale italiano, oppure che il Comune coincida con tutti i Cittadini iscritti all'anagrafe di quel Comune. Forse si tratta di un fraintendimento della famosa frase («lo Stato siamo noi») che Calamandrei usò per rimproverare i suoi colleghi di essersi persi per strada nel realizzare i dettami della Costituzione da poco approvata. Si riferiva al Parlamento, non ai Cittadini. Lo Stato non è l'insieme dei Cittadini come peraltro chiarito nel Diritto anche amministrativo. Proponiamo: lo Stato è la Società alla quale i Cittadini hanno delegato l'erogazione dei servizi comuni secondo i dettami della Costituzione. Le persone elette o assunte che fanno parte dello Stato sono compensate per eseguire il suo scopo sociale. Applichiamo lo stesso principio a qualsiasi altra entità amministrativa locale, nazionale, transnazionale, super-nazionale. Questo principio ci consente di evitare di essere trascinati nell'incomprensibile dibattito che vorrebbe distinguere le Società pubbliche da quelle private. Ciascuna Società, pubblica o privata, ha un suo scopo sociale: solo questo e la conseguente organizzazione le differenzia. Si può forse argomentare che non è sempre chiaro lo scopo sociale, ma questo non è un problema di sistema ma piuttosto di ordine organizzativo.

il diritto di partecipare non necessariamente significa esercitare tale diritto, e se il diritto non si può esercitare, nella pratica tale diritto non esiste.

Non è inutile ricordare che sia le persone fisiche sia le Società, con metodi diversi, partecipano alla vita pubblica.

La democrazia non è affatto una scelta obbligata o scontata. I Cittadini, in effetti, prima della libertà individuale, della fratellanza e dell'uguaglianza, sognano, desiderano, vogliono realizzare un futuro per sé e per i propri figli. La democrazia è solo uno dei tanti metodi possibili: è un metodo organizzativo e amministrativo la cui caratteristica distintiva sta nella partecipazione individuale (sovranità) e nella fiducia reciproca.

### ***Sciamare o crescere?***

Sembra che le prime Città si siano formate 12-14mila anni fa per aggregazione spontanea di individui, famiglie e tribù. Prima di allora le tribù difficilmente contavano più di 100-200 individui; oltre quella soglia veniva meno l'omogeneità culturale<sup>5</sup> indispensabile alla coesione del gruppo. Possiamo descrivere l'omogeneità culturale anche come «ordine immaginato» nel quale tutti i partecipanti della comunità credono.

Nelle comunità più piccole gli anziani o gli sciamani, di tanto in tanto, rinfrescavano a tutti la memoria sulle regole da rispettare. La complessità delle comunità più grandi richiedeva invece una maggiore forza coercitiva esercitata da un amministratore-principe. All'interno dei gruppi omogenei l'amministrazione era relativamente facile: tutti agivano allo stesso modo, secondo un unico pensiero. Anche ai giorni nostri molte comunità pensano ed agiscono più o meno all'unisono.

Per millenni la crescita della popolazione è stata garantita dal metodo monoculturale. Da questo punto di vista è interessante la rilettura del racconto biblico di Babele secondo il quale, quando la comunità superava la soglia della numerosità sostenibile, si generavano diversità non conciliabili con la mono-cultura unificante che producevano disgregazione sociale e infine il collasso. Il problema delle diversità veniva allora risolto con l'unica soluzione disponibile: sciamare.

### ***La scrittura, le regole e la scelta di crescere (nello stesso luogo)***

Molto tempo addietro gli umani avevano inventato i miti che gli anziani e gli sciamani ripetitivamente raccontavano per insegnare quali fossero i comportamenti utili o pericolosi. Più o meno tutti i partecipanti credevano fermamente agli stessi miti col risultato di tenere coesa la piccola comunità. L'antico metodo della partecipazione sociale, tenuto insieme dalla trasmissione orale dei miti, però non aveva efficacia oltre una certa dimensione della comunità. Era sostanzialmente impossibile ricordare e ripetere gli stessi miti con la stessa precisione ad un più alto numero di persone.

---

<sup>5</sup> Sebbene manchino interpretazioni sufficientemente condivise, parrebbe che vi sia una certa convergenza sul convincimento che la cultura sia l'insieme dei comportamenti ritenuti utili dal gruppo e perciò ripetibili e ripetuti automaticamente. Tali comportamenti prima di diventare automatici, sono inconsapevolmente sottoposti ad ogni genere di prove di validità, incluso l'esito di sperimentazioni e di ragionamenti più o meno sofisticati. I comportamenti sono tramandati, cioè culturalizzati, alle future generazioni per imitazione e per mezzo della ripetizione dei miti e delle narrazioni orali.

Per crescere era assolutamente necessario trovare un nuovo metodo in grado di far cooperare decine di migliaia di persone che non si conoscevano fra di loro.

L'invenzione della scrittura permise di trasmettere la narrazione culturale a più grandi masse di persone. La soglia della numerosità sostenibile si alzò e la dimensione dei gruppi aumentò con l'effetto collaterale di concentrare molte più persone nello stesso luogo. L'uso della scrittura in effetti quasi coincide temporalmente<sup>6</sup> con la comparsa delle Città e anche della Legge.

Una parte dell'umanità continuò a sciamare occupando i territori liberi vicini, fino a scontrarsi con i confini fisici del mondo col risultato che purtroppo non ci sono più spazi liberi dove sciamare (a meno di voler sciamare nel territorio altrui, cosa non priva di rischi).

In questi anni l'idea della decrescita sta suscitando interesse, forse anche come mezzo per disinnescare la violenza degli scontri fra gruppi che collidono per scarsità di territorio. Ciò nonostante l'idea della crescita nello stesso luogo, la Città, è ancora la preferita ed è perseguita con consueta irriducibile tenacia.

Le tecnologie agricole ampliarono le terre coltivabili e aumentarono la produzione delle merci. I commerci e i trasporti avevano allargato il numero dei partecipanti anche fuori della comunità originaria. Pare che le comunità agricole abbiano inventato la scrittura per inventariare, ricordare, comunicare la misura della terra, dei raccolti, delle scorte, dei debiti, dei crediti, delle tasse. Hammurabi ne capì il potenziale e, intorno al 1776 a.C., fece scolpire, su una stele all'ingresso della Città, il più famoso manuale di cooperazione sociale della Storia: il «Codice di Hammurabi». Tutti coloro che entravano in Città dovevano rispettare quelle regole.

Da questa storia millenaria si può dedurre che il prerequisito essenziale della partecipazione è che tutti credano nello stesso ordine immaginato e questo non è necessariamente la democrazia. Per quanto possa essere sorprendente, anche i sudditi spesso traggono convenienza dall'essere sudditi.

L'invenzione contribuì a dare grande slancio alla crescita demografica. A partire dal 1.000 a.C. in Medio Oriente comparvero comunità immense con eserciti permanenti di decine di migliaia di soldati e con milioni di sudditi. Più o meno contemporaneamente si formarono l'Impero Romano e l'Impero di Cin (la Cina) entrambi amministrati da burocrazie con decine di migliaia di funzionari statali che, con la scrittura, registravano gli eventi, comunicavano fra loro, formalizzavano processi decisionali. Tutti convintamente credevano nella scrittura e nei fatti che essa descriveva. Il mondo dell'amministrazione (le leggi) era ormai immaginato come un sistema divino, universale, immutabile, scritto, al quale tutti facevano riferimento. Se qualcuno infrangeva le regole, sembrava ovvio anzi richiesto, che gli AP usassero la violenza per imporre il rispetto dell'ordine immaginato codificato nelle leggi.

---

<sup>6</sup> La scrittura non fu inventata per declamare poesie o scrivere romanzi, ma per contare merci, campi, debiti e crediti, tasse. Solo più tardi venne utilizzata per scopi di narrazione e per ricordare le leggi (codice di Hammurabi).

I metodi di normalizzazione usati nel passato sono, ai giorni nostri, considerati piuttosto disdicevoli per l'eccessivo tasso di violenza<sup>7</sup>. Non dobbiamo però eccedere in ottimismo, una larga parte della popolazione mondiale a tutt'oggi ritiene accettabile, anzi indispensabile, imporre la propria cultura con sanguinosa violenza.

Il passaggio dal metodo sciamare (creatore di diversità) al metodo inclusivo (conquista e coercizione omologatoria) è stato un sanguinoso processo di apprendimento, sempre però mirato a rendere possibile la sopravvivenza di grandi masse di persone nello stesso luogo.

### ***Partecipazione “a banda larga”: includere le diversità***

Dopo avere occupato tutta la superficie del globo l'umanità ha dovuto inventare un metodo di crescita misurabile in densità per kilometro quadrato invece di espansione su nuovi territori. Un tale metodo non poteva più basarsi sulla moltiplicazione di gruppi monoculturali che occupavano territori contigui. Il metodo democrazia sembra emergere come il più promettente e infatti è ormai adottato da quasi tutti i Paesi, seppure in diverse versioni.

Prima del 1800 circa sei popoli avevano adottato il sistema amministrativo democrazia che è caratterizzato da due fattori fondanti:

- La sovranità dei singoli Cittadini.
- La Costituzione che regola i rapporti fra i Cittadini.

Nei 150 anni fra il 1800 e la seconda guerra mondiale le popolazioni dotate di Costituzioni democratiche lentamente raddoppiarono. Nei 70 anni dal 1945 ad oggi le Costituzioni si sono moltiplicate a ritmo serrato diventando circa duecento, molte delle quali sono democratiche anche nella sostanza. Non tutte le sperimentazioni però sono state un successo (democrazia stabile e duratura).

Questo metodo di armonizzazione delle diversità (culture) sembra essere sembrato un poco meno violento, più tollerante (cioè meno rischioso), certamente più efficiente, forse anche più equo.

Nei due secoli di sperimentazioni, non sempre i tentativi di democrazia si sono consolidati in organizzazioni stabili. Molti sono casi di rovinosi collassi che sembrano essere stati originati da due fattori:

- Il principio del potere altamente centralizzato che impedisce le diversità (in particolare quelle di opinione) e con ciò inibisce la partecipazione di chi è portatore di contributi innovativi.
- La progettazione del modello sociale a tavolino che implica alcuni fenomeni:
  - riflette l'ideologia del progettista.

---

<sup>7</sup> Gli esseri umani sembrano capaci di azioni immorali impensabili. Se proviamo ad osservare il fenomeno dal punto di vista cinicamente provocatorio secondo il quale gli esseri umani hanno l'obiettivo primario di sopravvivere e moltiplicarsi, potremmo arrivare ad ipotizzare che la morale serve essenzialmente a tenere insieme la comunità. La veste trascendente della morale (che proviene da un potere superumano) appare ai più cinici come un'efficace motivazione per aggregare le persone in uno stabile ordine sociale. La violenza delle guardie morali (che nella storia hanno avuto camicie di vari colori) serve a mantenere, o a forzare, l'omogeneità morale. Gli esseri umani hanno finora dimostrato di sapere cosa fare per sopravvivere e moltiplicarsi anche con soluzioni terribili e immorali. Possiamo riconoscere ai nostri avi la capacità di avere compreso la necessità di coesione e di averla ottenuta anche con la coercizione violenta, ma dobbiamo anche riconoscere loro di avere capito nel tempo che la violenza è molto inefficiente e contraria agli obiettivi di crescita. Eliminare i diversi è parecchio inefficiente perché con le diversità si eliminano anche mezzi di produzione e di espansione innovativa.

- lo sviluppo del nuovo mondo fa riferimento al progetto unitario invece che all'evolversi delle esigenze.
- la preliminare distruzione del passato (rivoluzioni e guerre), più precisamente l'annichilamento del patrimonio economico e culturale della comunità è seguito dalla costruzione del nuovo mondo con un enorme sforzo mono-diretto nella presunzione che la sua realizzazione possa essere esattamente programmata.

La Rivoluzione Francese<sup>8</sup> e la Rivoluzione Russa sono probabilmente i casi più rappresentativi di questo genere di fallimenti.

Simmetricamente, colpisce la robustezza elastica delle democrazie evolutive fondate sulle diversità e da cambiamenti parziali progettati e posti in opera uno alla volta.

Millenni di esperienza hanno dimostrato che le diversità creano seri problemi di convivenza e nel contempo si è capito che l'omogeneità (specie se rigida) è stata causa di imponenti collassi<sup>9</sup>. Le democrazie cercano di conciliare diversità e omogeneità. Il risultato è un mix ardito di ampie diversità individuali e di omogeneità ristretta ai soli pochi comportamenti strettamente necessari alla coesione. Secondo questa prospettiva, la democrazia è il luogo delle diversità, nonostante paradossalmente esse vengano comunemente chiamate uguaglianze.

Le diversità stimolano e consentono innovazione su vasta scala. Ciascun esperimento positivo aggiunge un po' di valore e può essere velocemente replicato nel resto della società: gli esperimenti falliti provocano danni circoscritti che non vengono replicati. In un ambiente che faciliti l'innovazione, cioè la diversità, l'errore non è né assoluto né duramente punito. L'errore è un tentativo di migliorare e, se non fa troppi danni, è subito perdonato perché è considerato un lodevole tentativo. Potremmo chiamarlo «metodo a banda larga» perché consente prove ed errori entro una banda di accettabilità ragionevole. È efficiente e funziona bene quando il valore aggiunto dei tentativi riusciti supera, in numero e valore, i fallimenti (distruzione di valore). È anche il metodo più veloce, più affidabile e quasi privo di implicazioni di tipo morale. L'osservazione empirica sembra appunto misurare, nelle democrazie, una notevole velocità evolutiva imputabile per lo più alla molteplicità dei punti di innovazione.

---

<sup>8</sup> Nel mondo occidentale nessuno dubita dell'utopica forza dei valori illuministici (libertà, uguaglianza, fraternità). La realtà storica ci racconta però che il progetto illuminista è complesso, perfetto sulla carta ma assai difficile da realizzare, spesso e giustamente contestato per le sue lacune. A questo proposito è interessante osservare il paradosso dell'ordine immaginato secondo il quale la Francia è erroneamente accreditata per avere per primo realizzato il progetto democratico-illuminista mentre invece ha generato prima una sanguinosa dittatura, poi un impero e molte guerre col risultato di spostare molto in avanti il tempo della democrazia.

<sup>9</sup> Cosa succede quanto l'omogeneità promuove un metodo di convivenza fallimentare? Se è impossibile migrare su un altro metodo, l'unica possibilità è collassare. Nella Storia vi sono numerosi esempi di collassi spettacolari, anche recenti (URSS, Balcani, ecc.).

Un prerequisito del metodo a banda larga è che la maggior parte dei partecipanti<sup>10</sup> esprimano la loro opinione; anzi è opportuno che molti lo facciano altrimenti il sistema regredirebbe velocemente verso forme di oligarchia più o meno marcate.

### ***Crescita o decrescita?***

Uno dei più discussi criteri di valutazione del successo collettivo si misura in crescita (GDPpc<sup>11</sup>), ma sappiamo che vi sono altre scuole di pensiero secondo le quali la decrescita è preferibile alla crescita. Se da un lato gli amanti della decrescita stentano a produrre argomentazioni sperimentate, dall'altro il mondo sembra voler continuare a crescere, non a causa di un progetto consapevolmente pilotato, ma per effetto delle pulsioni individuali. Il fatto è che la qualità della vita<sup>12</sup> globale sembra viaggiare, da sempre e in accelerazione, sui binari di un quasi ininterrotto miglioramento. C'è da chiedersi se ci sarà un limite e quale sarà.

Ironicamente le democrazie avanzate si adoperano per la crescita secondo un apparente paradosso: sono ossessive nella ricerca dell'efficienza e nel conseguente abbassamento generale dei prezzi che si chiama decrescita.

Se non vi fosse sufficiente innovazione, il GDPpc delle democrazie avanzate diminuirebbe di anno in anno<sup>13</sup>, forse anche a parità di qualità della vita. È possibile

---

<sup>10</sup> Una delle più importanti sfide dei sistemi democratici consiste nella partecipazione di numero di decisori sufficientemente piccolo da garantire efficacia, sufficiente ampio da garantire una selezione delle opzioni ben meditata oltre che largamente condivisa. Il metodo che da molto tempo va per la maggiore è quello del frazionamento degli ambiti di decisione. Uno degli esempi sta nella costituzione delle commissioni parlamentari. Un altro esempio può essere la stratificazione degli organismi cosiddetti locali (Comuni e Regioni). Un approccio di questo genere consente la partecipazione di un numero di decisori molto ampio (sostanzialmente il coinvolgimento partecipativo di quasi tutti i Cittadini), ma per funzionare bene (evitare la formazione di gruppi stabili di potere) richiede il rispetto di alcuni vincoli come la rotazione frequente dei partecipanti e la non ripetibilità del mandato. La Serenissima Repubblica di Venezia fece di questa forma di partecipazione un modello che funzionò brillantemente per oltre mille anni fino alla repentina espansione del mondo conosciuto alla quale misteriosamente non partecipò pur avendone i mezzi tecnologici e finanziari.

<sup>11</sup> Preferiamo utilizzare:

- la sigla internazionale GDP (Gross Domestic Product) al posto di quella nazionale di PIL (Prodotto Interno Lordo) per dare valore agli standard internazionali
- la misura individuale pc(pro-capite) che rende i numeri più facilmente confrontabili con la situazione di ciascun individuo.

Il metro di misura GDP è messo in discussione da molti, ma non possiamo che adeguarci agli standard. Le critiche al GDP sono molteplici e molte sono di intuitivo buon senso; fra quelle di natura economica si trova l'osservazione che il GDP misura il valore complessivo dei redditi e non misura il valore aggiunto effettivo cioè la variazione della ricchezza del Paese. C'è poi molta confusione fra il debito dello Stato e il debito dei Cittadini, i ricavi (GDPpc) dei Cittadini e i ricavi dello Stato. Insomma ci sarebbe molto da migliorare. Alcuni economisti, fra i quali Amartya Sen e A. Deaton ritengono che sarebbe appropriato aggiungere al GDPpc anche il GDBpc (Global Disease Burden) che misura l'aspettativa di vita e la salute le quali sono parametri che possono dare una dimensione quantitativa alla qualità della vita.

<sup>12</sup> Sfortunatamente pare che non esista una definizione condivisa di qualità della vita: gli AP dovrebbero governare secondo criteri di valutazione quantitativi anche se non tutto è misurabile e misurato. Il problema irrisolto è che senza misure noi Cittadini non riusciamo a condividere che cosa esattamente desideriamo fare e con quali risultati. Al momento pensiamo che il GDPpc e il GDB possano rappresentare una più ragionevole misura di sintesi della qualità della vita.

1. <sup>13</sup> È quanto accade con la globalizzazione che, alla ricerca dell'efficienza dei processi produttivi, ha trasferito ricchezza ai Paesi meno ricchi in direzione di un più equilibrato bilanciamento della ricchezza pro-capite in ciascun Paese

- la ricchezza globale è cresciuta
- i Paesi economicamente meno dotati sono cresciuti
- i Paesi economicamente più dotati hanno rallentato la loro crescita.

che i sostenitori della decrescita siano in realtà vittime del fraintendimento che scambia il significato della parola decrescita con l'assenza di innovazione.

### ***I confini, faglia di attrito fra Stati.***

Noi italiani dobbiamo essere orgogliosi dei nostri avi che hanno arricchito le nostre Città con straordinarie eccellenze. Le Città, non solo italiane, sono state e sono il punto di concentrazione della qualità della vita per tutti, distillata dai territori circostanti. Dalle Città tutto viene redistribuito ad altre Città, tramite una potente rete globale di comunicazione, di persone, di trasporto, di capitali, di conoscenza, di ricerca, di studio, di informazioni. Il rafforzamento accelerato della rete rende i confini nazionali sempre più deboli, in qualche caso fino a farli sparire fisicamente. I più giovani, nati nelle democrazie moderne, sono abituati a muoversi liberamente su un territorio immenso diviso da confini più amministrativi che fisici. Per loro la libertà di movimento è scontata e considerata ormai irrevocabile. La nozione di confine ricorda invece ai più anziani che proprio sui confini si sono combattuti tragici conflitti.

In un'epoca in cui le culture di ciascun Paese sono sempre più simili, maggiormente risaltano le differenze fra le culture individuali. I sociologi raccontano che si sta rafforzando il desiderio di distinzione personale che si manifesta anche con l'esibizione di simboli (contemporaneamente di appartenenza e di differenziazione) quali i tatuaggi, i piercing, il vestiario, gli stili di vita. Il conflitto fra diversità si sposta dai confini geo-politici al confronto fra individui. Sempre più spesso accade di riconoscere gruppi di individui che si aggregano intorno alle affinità delle proprie culture individuali e sono gruppi che non tengono conto dei confini geopolitici che considerano ostacoli alla loro libertà.

Ai nostri giorni i conflitti «di confine» sono quasi del tutto scomparsi e scaricano una relativamente modesta intensità di violenza. Più frequenti, e mediaticamente esaltati, sono i conflitti che vengono combattuti con tecniche di terrorismo transnazionale diffuso. Comunemente con il termine guerriglia si intende la violenza esercitata da pochi, entro i confini di un Paese, per cercare di influenzarne grandi masse di persone. Il terrorismo potrebbe invece essere interpretato come transizione dalla guerriglia al tentativo di pochi, portatori della stessa mono-cultura, di esportarla fuori dei confini territoriali e imporla su tutta la popolazione mondiale.

L'enorme traffico di scambi internazionali che fluisce nella rete delle Città, facilita il confronto e l'imitazione globale (omogeneizzazione ed efficienza), accelerando l'innovazione (poli di diversificazione ed efficacia).

Gli Stati, o meglio i loro AP, provano a resistere in una controproducente difesa delle presunte diversità fra Stati. Più o meno consapevolmente gli AP ostacolano il sentire dei Cittadini, delle nuove generazioni e del loro futuro. Sebbene la Brexit sia spesso considerata una scelta scellerata contro l'interesse dei propri Cittadini, è anche un potente esempio di accettazione del cambiamento da parte degli AP inglesi che dichiarano: "Brexit vuol dire Brexit. Gli inglesi hanno scelto. Ne faremo un successo!".

Il nostro Paese, insieme all'Europa, al contrario, mostra i regressivi sintomi della malattia «resistenza al cambiamento», anche dopo che gli italiani hanno scelto. È sufficiente misurare quanto gli AP italiani hanno realizzato delle scelte referendarie di



trent'anni fa. Naturalmente non è dimostrato che il cambiamento faccia bene, ma è dimostrato che chi non cambia perisce.

Gli AP resistono barricati negli Stati, ma la Storia avanza trasferendo sempre maggiore potere decisionale dagli AP ai singoli Cittadini. La sovranità individuale diventa sempre più sostanziale. La partecipazione si fa globale anche per effetto del continuo irrobustimento della rete fra Città.

### ***La democrazia è un esperimento giovane; meritevole di aggiornamenti***

I Cittadini si misurano quotidianamente con un contesto sociale del tutto nuovo rispetto al 1940 quando solo una dozzina di Stati su duecento era dotata di Costituzioni democratiche<sup>14</sup>. La tecnologia, i processi economici e sociali, la maggiore consapevolezza dei Cittadini della propria personale sovranità sono radicalmente diversi da allora. Anche le democrazie, i metodi decisionali e di partecipazione, si sono molto evoluti come dimostra l'alta frequenza degli aggiornamenti alle Costituzioni che in qualche caso sono stati delle vere e proprie riscritture totali.

Molti di più sono però gli Stati che provano a resistere immobili, per incapacità o per volontà di conservazione. I Cittadini percepiscono, prima ancora di razionalizzare, la diversa velocità di cambiamento fra sé stessi e gli AP, particolarmente quelli delle amministrazioni di grande dimensione, continentale e nazionale. L'area di crescente insoddisfazione viene occupata dai movimenti populistici il forte seguito dei quali è il metro della distanza fra le aspettative dei Cittadini e il grado di partecipazione che gli AP «concedono» ai Cittadini. Come accaduto più e più volte nella Storia la resistenza al cambiamento produce fratture insanabili risolte con la violenta eliminazione, anche fisica, degli AP del momento.

Le democrazie uscite dalla seconda guerra mondiale hanno messo in opera alcuni adattamenti purtroppo però senza riuscire a tenere il passo con il ritmo di cambiamento dei comportamenti individuali. Sembra quasi che le democrazie abbiano ereditato l'attitudine degli Stati solidi a considerarsi compiute, perfette, universali, immutabili. Inoltre gli Stati democratici sembrano essere rimasti imbrigliati in una trappola elettorale permanente che impedisce incisivi cambiamenti i quali:

- Richiedono tempi lunghi di realizzazione e i loro risultati si concretizzano ben oltre l'orizzonte dei mandati elettorali.
- Implicano notevoli rischi di fallimento anche parziali.
- Non necessariamente portano benefici a tutti i Cittadini, alcuni di essi infatti ne sono indeboliti.

Tutto ciò è poco utile, anzi è proprio controproducente per gli interessi degli AP eletti ed eligendi. Agli occhi degli AP sono molto più promettenti i cambiamenti clamorosamente annunciati e mai realizzati. Questi hanno un grande effetto scenografico lungo l'orizzonte del loro mandato elettorale e implicano una rischiosità sostanzialmente inesistente. Il problema è acuito dagli altri AP assunti, assai più numerosi. In generale essi hanno molto da perdere dai cambiamenti. Questa vastissima categoria di AP ha tutto l'interesse a mantenere lo status quo, a migliorare

---

<sup>14</sup> Le democrazie liberali sono le uniche forme di democrazia sopravvissute a tutte le altre esperienze. Sarebbe inoltre interessante esplorare le varie gradazioni (anche se solo dichiarate e non ancora attuate) della sovranità effettiva del Cittadino.

le capacità di resistenza al cambiamento e contemporaneamente a introdurre privilegi a favore della propria qualità della vita.

L'effetto della trappola elettorale è piuttosto sfavorevole alla qualità della vita dei Cittadini che alla lunga si disamorano, protestano, si agitano, si rivolgono disperati a quelle forze populiste la cui bandiera è «far fuori la casta». Certamente è l'effetto di una pessima interpretazione della partecipazione da parte degli AP. Chiedere ai Cittadini di votare i più «piacioni», funziona nel breve termine, ma alla lunga fa inferocire e crea un largo spazio per pericolosi populismi. La Storia ci insegna cosa accadde nel secolo degli psicopatici, il '900.

C'è un modo per uscire da questo circolo vizioso? Fortunatamente la società è come il corpo umano e spesso genera utili anticorpi all'insaputa dei cervelli e delle emozioni. Fra questi abbiamo già citato, per esempio, la scomparsa dei confini nazionali, la cui rivitalizzazione attuale sembra essere più un canto del cigno che una soluzione. Fra gli anticorpi c'è anche il crescente ruolo delle Città e delle loro reti. Un esempio? Il giorno successivo alla Brexit, Anne Hidalgo e Sadiq Khan, rispettivamente sindaci di Parigi e Londra, si sono incontrati con l'intento di formare un asse in alternativa «al letargo degli Stati-nazione». Stupisce, ma forse no, che due persone, con cognomi non francesi e non inglesi, pensino ad un grande futuro euro-globale e congiuntamente dichiarino: «se il XIX secolo è stato definito il secolo degli imperi e il XX degli Stati-nazione, il XXI è quello della Città-mondo».

La forma di partecipazione dei Cittadini alla vita delle Città è profondamente diversa dalla partecipazione alla vita della nazione, forse perché la Città è vicina e la Nazione non si sa bene dove sia. O forse perché i Cittadini hanno una qualche possibilità in più di scegliere cosa fare invece di scegliere solo le persone che poi, l'esperienza racconta, faranno poco e non sempre a favore dei Cittadini.

### ***Le Città e la Democrazia al tempo dei populismi***

Non sappiamo se la parola democrazia esprima la quintessenza dell'attrattività, ma certamente rappresenta «l'arte di essere votati e l'arte di votare» entro un sistema di comportamenti regolati che consentono agli esseri umani di esercitare reciproca attrattività senza per questo precipitare in violente collisioni. La democrazia sembra proprio una bella invenzione<sup>15</sup>, eppure quasi ovunque mostra pericolosi sintomi di esaurimento:

1. Da anni la democrazia non produce crescita (GDPpc ragionevolmente distribuito)
2. Cresce la distanza fra i cavalieri dello sviluppo e i feriti dal cambiamento
3. Proliferano i vanitosi opportunisti che orribilmente manipolano i sentimenti dei feriti con l'unico intento di essere votati
4. Aumenta la percezione del divario fra gli interessi degli AP e gli interessi dei Cittadini

---

<sup>15</sup> Il processo dell'invenzione è stato un po' troppo idealizzato dagli illuministi, nella pratica si tratta dell'arte del ben copiare la conoscenza del passato ogni volta aggiungendo una piccola novità. Osservando l'esito complessivo di molti cicli innovativi l'invenzione sembra un solo grande salto e non una sequenza di tanti piccoli passi. Il fenomeno ottico-cinematografico "da lontano e a grandi intervalli di tempo" ha probabilmente ingannato gli osservatori illuministi che non avevano ancora imparato a dubitare delle sempre insufficienti conoscenze.

5. I risultati elettorali dimostrano l'incapacità degli AP di comprendere il senso degli interessi individuali dei Cittadini e dei loro aggregati. Nello stesso tempo la competizione elettorale è diventata perenne, quotidiana, e si gioca prevalentemente sulla vanità, sulla retorica e sull'elargizione di privilegi (e spesso anche peggio). Sull'Europa il sole partitico-elettorale non tramonta mai.
6. I Cittadini dimostrano, con risultati elettorali eclatanti, di essere stanchi di essere coinvolti in elezioni i cui effetti si manifestano in luoghi troppo distanti dai loro interessi ben più vicini.
7. I super-stati continentali non sono capaci di correre più veloci dell'evolversi naturale delle società e tendono a disgregarsi; il caso più recente di frammentazione sanguinosa in Europa è forse la Jugoslavia. È accaduto poi che l'URSS collassasse senza bisogno di alcuna guerra, ora tocca all'EU perdere i pezzi.
8. Nel mezzo del cammino intrapreso anni fa verso una maggiore condivisione fra democrazie, gli Stati sembrano essere i maggiori promotori di separazioni, motivate dalla pretesa di identità divergenti, che conducono al rafforzamento dei confini.

Al contrario, sotto la superficie agitata del «clangoroso» mugugno, avanzano esperimenti e movimenti verso una democrazia aggiornata e rinnovata all'insegna dello scambio e della condivisione:

- I produttori di conoscenza, come le università e i centri di ricerca, sono una consolidata rete globale che anticipa e sopravanza le regolazioni geografico statali. Stranamente, ma non troppo, la NATO è la più solida delle organizzazioni internazionali.
- I rapporti commerciali sono stati regolati dal Diritto e dall'AdG (Amministrazione della Giustizia) vigenti nelle singole giurisdizioni nazionali. Con il rivoluzionario aumento degli scambi internazionali, il Diritto e l'AdG si assomigliano sempre più convergendo verso principi e procedure simili. Anche se ancora troppo lentamente, si vanno formando istituzioni sovranazionali che producono e regolano il Diritto (sovra)nazionale senza il quale non resta che il conflitto violento.
- Le metropoli europee si mettono d'accordo fra di loro senza attendere il permesso dei propri Stati e dell'Europa.
- Gli Stati e l'EU ha un disperato bisogno di fondi per alimentare il bulimico fabbisogno delle burocrazie, ma i Cittadini e ora anche gli Stati si oppongono a nuovi doveri e carichi fiscali.

Le metropoli sono consapevoli di essere i nodi vitali delle veloci vie aree, marittime, aeroportuali, stradali, ferroviarie, finanziarie, digitali e informative. Le Città non sono solo nodi, sono anche utilizzatori e produttori intensivi di conoscenza; sono i centri decisionali mondiali. Si moltiplicano gli eventi che marcano lo spartiacque fra chi è nella rete di Città e chi si è ritirato o ne è stato escluso. In ogni caso la democrazia ha bisogno di riorganizzare il proprio modello decisionale e partecipativo.

Serve una rivisitazione delle Costituzioni, forse una rivitalizzante riscrittura. Serve un Diritto sovranazionale più armonizzato che promuova una maggiore sovranità effettiva dei Cittadini, che allarghi lo spazio delle libertà di scelta, che rimuova nostalgiche anacronistiche incrostazioni nazionalistiche, che armonizzi

animi ed entusiasmo e che rigeneri la fiducia verso le istituzioni (delle quali gli AP troppo spesso abusano). Servono pragmatismo, agilità, velocità, adattabilità.

### ***Stiamo passando finalmente dalla dem 2.0 alla dem 3.0 delle Città-Mondo? Processi decisionali pragmatici***

Per ironia della Storia la democrazia americana non sapeva di essere una democrazia fino a quando *Tocqueville* non la battezzò così nel suo libro *De la démocratie en Amérique* che fu pubblicata oltre cinquant'anni dopo la Costituzione Americana (che di poco ha anticipato la rivoluzione francese). L'acuto e post-rivoluzionario osservatore francese dovette cercare un nome da assegnare a quella forma di autogoverno mai visto prima in Europa, nemmeno nel suo Paese e nei molti decenni successivi al gran fallimento della rivoluzione francese. La Costituzione americana fu scritta in gran parte da Madison, insieme a pochi altri, in tempi brevissimi e con un efficiente processo di condivisione. Il punto di più grande ironia è che Madison, insieme a moltissimi dei suoi concittadini, disprezzava la democrazia. Madison pensava che: «La democrazia ... (è) il preludio a una farsa o a una tragedia, e forse ad entrambe». Secondo lui quel processo decisionale era troppo complesso, contraddittorio, rischioso e inefficace. Lo spirito pragmatico americano (e anglosassone) richiedeva che alle dichiarazioni dovessero seguire i fatti, cioè le parole (proclami di risultati attesi) devono essere seguite da fatti (walk the talk). I principi astratti sono belli, ma portano sfortuna, come le rivoluzioni ideologiche ampiamente dimostrano.

Sembra quindi che la Storia insegni che la democrazia non è un nome o un'astrazione ideologica o morale o una serie di principi teorici buonisti e inapplicabili. La democrazia deve regolare interamente e immediatamente un definito sotto-insieme di comportamenti dei Cittadini sottoscrittori. La democrazia praticata, contrariamente a quella parlata, rifugge dal tentativo di regolare **tutti** i comportamenti come invece vanamente tentano di fare gli stati teocratici, ideologici, autocratici, cioè gli Stati solidi.

La democrazia non è una filosofia, è un metodo per amministrare la comunità ed i suoi beni. Le decisioni sono prese con l'aspettativa di risultati pianificati e concreti. Amministrare non è cosa da narcisi. I Cittadini si stanno allontanando dalla partecipazione intesa come «essere, solamente, presenti» e si stanno avvicinando alla partecipazione come «azione a favore di qualcuno», non ad un generico prossimo, ma proprio ad un identificabile qualcuno.

### ***La democrazia può compiersi solo con un «popolo informato» (Toqueville)***

La politica è l'arte del farsi votare<sup>16</sup>.

Sperare che gli AP spieghino equamente i pro e i contro di provvedimenti da loro proposti è come chiedere all'imbonitore se il suo unguento magico sia buono. La legge

---

<sup>16</sup> Talvolta l'arte di farsi votare è definita come «politica con la P maiuscola» il cui significato sfugge alla ragione. Forse se la chiamassimo amministrazione, come facciamo in quest'articolo, la politica sembrerebbe meno sciamanica e più a portata di comprensione, di decisione e di partecipazione dei Cittadini. Persiste il sospetto che l'inventore della P maiuscola sia uno scettico estremo che assegna alla Politica l'esclusivo ruolo di arte del prevalere sull'avversario (dove il premio è il potere) contrapposta all'arte del compromesso mirato alla partecipazione (fare qualcosa a beneficio di qualcuno).

della seduzione e dell'attrattività non ha confini e spesso travalica anche il confine dell'omissione, della dissimulazione e della menzogna. Non c'è colpa nel portare acqua al proprio mulino, ma è da sprovveduti credere a tutto quanto gli imbonitori dicono o maliziosamente lasciano intendere.

Sedurre è un'arte appassionante, ma è troppo autocentrica. Cameron, Johnson, Farage hanno manipolato le pance dei feriti per ottenerne il voto. Il primo ha strizzato l'occhio ai feriti dal cambiamento per raggranellare un po' di voti da aggiungere al suo elettorato, gli altri invece speravano di attrarre i voti dell'elettorato di Cameron. Nessuno di questi obiettivi mira all'interesse dei Cittadini.

Amministrare è un'arte faticosa, di intenso lavoro, poco gratificante sul piano del narcisismo elettorale (l'ineluttabile destino degli eletti è perdere progressivamente voti). Fanno eccezione le rielezioni che però sono il retaggio di quando le poltrone venivano scambiate fra appartenenti allo stesso clan. È piuttosto impressionante che moltissimi Cittadini credano che l'eletto, dopo avere dato il meglio di sé in un mandato o due, possa dare qualcosa di ancora meglio in una successiva rielezione. Naturalmente è possibile, ma è improbabile. Il fenomeno potrebbe essere un'illusione collettiva se non assomigliasse a un rito di appartenenza. In ogni caso non sembra una pratica di buona amministrazione.

Nessuno dei tre ammaliatori inglesi si è preoccupato del fatto che dopo avere vinto avrebbe dovuto amministrare il Paese del Day After (il giorno nel quale i Cittadini avrebbero improvvisamente appreso di essere stati imbrogliati con tecniche di seduzione da playboy). Tutti e tre sono scappati ignominiosamente, chi meno e chi più.

Anche il trio controparte (Merkel, Junker, Hollande) ora balbetta sorpreso dall'effetto della propria arroganza verso gli inglesi che, come da loro tradizione, tempestivamente percepiscono e pragmaticamente superano i problemi. Il trio è consapevole di essere attore primario del fallimento della loro idea di Europa? I tre si sono resi conto di avere combattuto per l'egemonia del proprio Paese sull'EU, perdendo di vista il rischio di vincere e nello stesso tempo perdere l'Europa?

Votare è un'arte difficile. I comportamenti dei leaders non tolgono nulla alla responsabilità individuale dei Cittadini che devono scegliere fra candidati amministratori con equilibrio fra fiducia e diffidenza.

Si può quindi concordare con l'affermazione di Tocqueville, ma solo limitatamente all'informazione sull'amministrazione, sui conti, sui risultati, sulle spese per ottenerli e sulle variazioni della ricchezza<sup>17</sup> della comunità. A questo punto si pone una domanda un po' imbarazzante: «se i Cittadini davvero sono affamati di

---

<sup>17</sup> Con la parola «ricchezza» ci riferiamo prima di tutto alla ricchezza misurabile in patrimonio, ma anche alla ricchezza in «saper fare» (servizi o circostanze – per esempio tasso di inquinamento - che a loro volta sono misurabili con specifici KPI). L'informazione non appropriatamente delimitata e specificata sembra una fuga verso l'indeterminato inapplicabile. Ciascun individuo si informa quanto ritiene opportuno e nelle discipline che lo attraggono maggiormente. Gli AP non devono informare su tutto né i Cittadini devono sapere tutto, gli AP hanno il dovere di informare sulle proprie prestazioni secondo standard contabili chiari (anche per il Cittadino meno contabilmente preparato), confrontabili, coerenti con gli obiettivi (endogeni) e con le reazioni agli eventi esterni (esogeni).

informazione e di trasparenza perché invece spesso sono indifferenti all'informazione sull'amministrazione, e più generalmente sulle leggi dell'economia?».

### ***Votare è l'arte del prendere decisioni irrevocabili sulla base di informazioni insufficienti.***

L'idea di informazione perfetta suggerisce che, disponendo delle informazioni necessarie, sia possibile predeterminare un voto rigorosamente conseguente. In questo percorso apparentemente logico vi sono almeno due elementi impossibili:

- Quali sono le informazioni necessarie? Non lo sa nessuno
- Il voto sarebbe logico e «giusto» per chi? Ognuno ha una sua personale visione di ciò che è giusto.

Per fortuna non esiste un metodo per determinare meccanicamente la verità, se esistesse non avremmo dubbi e ipotesi. Siamo passeggiando al limite delle sabbie mobili dei pensieri filosofici; è necessario tornare a terra e ricordare in quali tragedie ci hanno portato gli orrendi portatori di verità assolute e gli imbonitori col piffero magico. La Storia insegna che è disastroso credere a coloro che pretendono di sapere, loro e solo loro, dove i Cittadini debbano andare.

Naturalmente l'informazione è importantissima, più ce n'è meglio è, ma l'idea che il voto possa essere «buono» solo se informato è contraria agli stessi principi fondanti della democrazia. In democrazia ciascun individuo ha una sua idea del proprio futuro, probabilmente diversa da quella di tutti gli altri: la differenza di opinione sta più nel diverso futuro che nella diversa informazione.

La democrazia non è un metodo per definire l'ideologia della comunità, il punto di arrivo collettivo, ma è il modo per decidere solamente quale deve essere il prossimo passo comune, lasciando a ciascuno la personale valutazione se quel passo lo allontani o lo avvicini al proprio futuro (con la consapevolezza che molti cambieranno idea già al secondo passo).

La democrazia è modesta e si accontenta di essere un metodo per far convergere i Cittadini su pochi obiettivi a loro vicini nel tempo e nello spazio, parziali, condivisi dai più e che non provochino danni irreparabili a tutti gli altri.

### ***Decidere sulle cose o sulle persone?***

Nel nostro Paese siamo abituati a decidere essenzialmente sulle persone (le elezioni). Raramente siamo chiamati ad esprimere una preferenza sulle cose, è la conseguenza di una interpretazione estrema della democrazia rappresentativa. Lo dimostrano gli esiti dei passati referendum a ben pochi dei quali sono seguiti fatti reali, inoltre i filtri per l'approvazione dei referendum sono notoriamente a maglia molto stretta.

L'umana propensione a tenere nelle proprie mani tutta la capacità decisionale è comprensibile, ma non si può dire che l'eccessiva concentrazione del potere possa essere chiamata democrazia rappresentativa.

Vi sono altri modelli democratici che, al contrario di quello italiano, spingono le decisioni al più basso livello possibile e dai quali potremmo cogliere ispirazione. Sono modelli che prevedono livelli di votazione sulle cose (specialmente su tematiche non

troppo complesse e localmente affrontabili). Ad esempio quando un Cittadino svizzero-grigione desidera costruire o modificare un edificio, innalza alcune aste che simulano l'altezza e la posizione degli spigoli della futura sagoma. I vicini possono manifestare dissenso entro un certo limite di tempo, scaduto il quale non è più possibile sollevare eccezione alcuna. Un altro esempio viene da alcune Costituzioni che garantiscono ad adiacenti comunità locali il diritto di stipulare accordi fra di loro. Non ci sarebbe nulla di cui stupirci se non fosse che quel diritto funziona anche se il confine fra di loro è internazionale: è il caso delle province dell'arco alpino che intendono sviluppare un piano turistico comune. Pare di buon senso fare accordi fra province adiacenti mentre probabilmente è meno sentita la necessità di fare accordi fra province entro lo stesso Stato, ma distanti fra loro.

Questo genere di approvazioni non può che riguardare «cose» invece che persone.

Sul piano dell'efficienza e dell'adeguatezza dei risultati lo spostamento verso il basso dei processi decisionali implica far decidere i Cittadini su quante più «cose» possibile, la centralizzazione implica invece far decidere i Cittadini solo sulle persone. Quale dei due sistemi è più partecipativo? Evidentemente nessuno dei due, se estremizzato, può garantire equità ed efficienza all'altezza delle aspettative dei Cittadini. Il primo «esclusivamente rappresentativo» espone la comunità al rischio «casta» con le conseguenti disfunzionalità e insoddisfazioni; il secondo può essere organizzativamente utopico, inagibile. Forse un mix, dall'equilibrio adattabile nel tempo, potrebbe essere una strada che aumenta il potere decisionale effettivo dei Cittadini (partecipazione), senza per questo rendere inefficienti e inefficaci i processi decisionali per le questioni più complesse.

### ***Il circolo vizioso resistenza al cambiamento-populismo***

La resistenza al cambiamento e la difesa a oltranza dell'abuso della democrazia (esclusivamente rappresentativa) alimentano il disagio dei Cittadini non verso le persone che hanno eletto, ma, più pericolosamente, verso il sistema stesso. I Cittadini non necessariamente mettono in priorità la democrazia o la libertà, ma hanno piuttosto la speranza di realizzare prima di tutto la propria idea di futuro. Se eccessivamente ostacolati nei loro intenti e in presenza di una qualità della vita decrescente per lungo tempo, i Cittadini più facilmente propendono ad assumersi il rischio di distruggere la forma di governo corrente, che si dimostra incapace di funzionare, per sostituirla secondo un ciclone che nella Storia si è ripetuto molte volte:

1. Perduranti e insoddisfacenti risultati economico-sociali. Diversa velocità di cambiamento fra i Cittadini e il sistema amministrativo. Gli AP iniziano a perdere credibilità.
2. L'immobilismo difensivo degli AP peggiora i risultati dell'amministrazione. Gli AP confermano la resistenza al cambiamento. Ulteriore perdita di credibilità degli AP. Formazione di gruppi antisistema. Inizia la disgregazione sociale.
3. Emergono leader che propongono sistemi amministrativi progettati a tavolino (esempi del secolo scorso: il nazional-socialismo, il socialismo-reale, le teocrazie, ecc.). Gli AP continuano a resistere. I populismi portatori del «nuovo sistema» guadagnano consensi. In una prima, e minore, ondata di disgregazione sociale, i sistemi socio-economici correnti vengono sostituiti dai «nuovi sistemi».

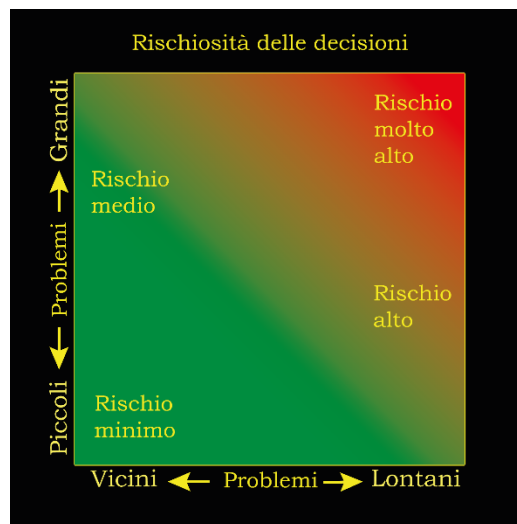
4. I nuovi sistemi tendono ad essere progetti unitari, monolitici, tendenzialmente non sperimentati. Il rischio di fallimento organizzativo è altissimo, e infatti quasi tutti falliscono. Vi sono pochissimi casi di sopravvivenza esemplare, uno di questi è la Cina, dove gli AP hanno saputo seppellire per tempo il «nuovo» sistema-socialismo-reale con altre pratiche amministrative ben più sperimentate.
5. Il fallimento/collasso (compimento della disgregazione sociale) distrugge il sistema e anche larghissima parte del patrimonio umano, culturale ed economico della comunità. Si avvia il ciclo ricostruttivo con un sistema sperabilmente più robusto, adatto e adattabile.

Non si tratta di esaminare il processo di (ri)costruzione, ma di individuare gli ingredienti organizzativo/amministrativi adatti non solo ad evitare i collassi, ma piuttosto a liberare energie diffuse in grado di aumentare la qualità della vita. Darwin e molti altri grandi ci hanno spiegato che la migliore qualità del sistema sociale è la tempestiva capacità di adattamento. Non è una novità che i cambiamenti parziali e progressivi sono molto meno rischiosi e più efficienti di quelli rivoluzionari (e bellici).

### ***Il metodo ibrido "da vicino e da lontano"***

Gli esseri umani hanno sviluppato un sofisticato sistema visivo che elabora le immagini secondo inconsapevoli priorità: al centro la vista è ricca di dettagli e colori, mentre ai margini coglie solo imprecise ombre in bianco e nero e i movimenti. È il meraviglioso risultato dell'equilibrio fra il consumo energetico del cervello e il riconoscimento della necessità di reazione, lenta o rapida.

Le stesse inconsapevoli priorità si riflettono sui processi decisionali. Le persone, per esempio, tendono a soppesare per mesi tutti i fattori che influenzano l'acquisto di una nuova auto, al contrario non dedicano proporzionale attenzione all'acquisto di un F35. È così che immaginare di acquistare un F35 diventa una bazzecola sulla quale si può decidere fra amici al bar. Decidiamo con metodi diversi sui problemi vicini e su quelli lontani.



Gli esseri umani sono piuttosto bravi a prevedere gli effetti delle loro decisioni su problemi piccoli che si presentano in luoghi vicini: il rischio di sbagliare è minimo. Il rischio di sbagliare invece aumenta esponenzialmente in funzione della distanza e della complessità del problema. L'efficace espressione «decisione miope» ironizza sul



fatto che il metodo «da vicino» (miope) non funziona per i problemi «da lontano», e viceversa. È su questi due livelli che la partecipazione incontra le difficoltà maggiori.

### ***Ce la faranno gli Stati, e i loro AP, a cedere ulteriore potere effettivo ai Cittadini?***

È estremamente difficile cambiare la natura degli Stati che in larga parte sono gli eredi di regni e imperi il cui ruolo è stato quello di imporre una monocultura sui territori da loro amministrati. Non è da escludere che gli Stati, cioè i loro AP, siano in grado di far virare le loro logiche secolari, ma un sano scetticismo sarebbe di aiuto. Che fare allora? Se da un lato gli Stati (le democrazie avanzate) stanno comunque riducendo il loro ruolo regolatore su tutto, dall'altra è necessario individuare i nuovi motori dell'innovazione sociale.

Le Grandi Città sono sistemi più piccoli e più agili degli Stati, non hanno il problema dei confini e dei nazionalismi e sono molto più omogenee fra di loro. Le Città sono inoltre sempre più connesse e questo consente loro di rispondere tempestivamente alle novità. Non stupisce che all'inefficacia delle Amministrazioni Pubbliche nazionali e supernazionali le Città oppongano molteplici soluzioni. Esempi molto efficaci sono i servizi della sharing economy che sono copiati da Città a Città e sono invece ostacolati dai vecchi privilegi dai poteri-forti<sup>18</sup>. L'azione degli Stati, sembra essere troppo lenta, troppo piatta (lineare) rispetto alle diversità di ciascuna comunità/città, troppo astratta, troppo eccentrica (rispetto al problema), troppo mirata ad uniformare i problemi puntando su soluzioni altrettanto uniformi su vasta scala. Il metodo da lontano non funziona bene per le società granulari che sono i nodi della rete di Città.

Le Città ospitano oltre il 50% della popolazione mondiale e si stima garantiscano un GDPpc di due-tre volte più grande del GDPpc nazionale. Le Città sono in una posizione migliore degli Stati per proporre un modello rinnovato di democrazia. Sono in corso alcuni piccoli ma interessanti esperimenti, fra i quali il coinvolgimento diretto dei Cittadini nella manutenzione della Città e l'esazione delle tasse locali che viene via via spostata dalla nazionale Equitalia alle amministrazioni locali. Sono segni iniziali di cambiamento verso il modello sociale della piccola comunità che di occupa delle decisioni vicine.

### ***Le Città liquide e l'ordine immaginato***

---

<sup>18</sup> L'espressione «poteri-forti» è per lo più utilizzata per indicare innominabili gruppi di potere misteriosi anzi segreti, settari, occulti e perciò fortissimi. Il risultato del citarli senza mai nominarli in chiaro è lo sdoganamento e l'affermazione della liceità della loro esistenza ed azione. Effetto che consente la perpetuazione e il consolidamento della loro partecipazione all'esercizio del decidere sulla cosa pubblica. Riteniamo che questa sia una strategia che fa leva sulle paure dietrologiche mirando a tenere i poteri-forti sotto il livello del radar dei Cittadini. Preferiamo invece credere che ciascun gruppo di Cittadini abbia il pieno diritto di difendere i propri interessi di gruppo e che tale diritto ci avvicina al concetto di lobby, trasparente e regolata. I sindacati dei tassisti, delle farmacie, dei lavoratori, delle imprese, del commercio, del sistema bancario, i partiti, le associazioni e le infinite altre declinazioni associative sono lecite lobby che dovrebbero però assoggettarsi gli obblighi della trasparenza dei bilanci e sui flussi di denaro, sulle loro partecipate, sulla partecipazione dei loro dirigenti e rappresentanti ai consigli di amministrazione, ecc.. Con la maggiore trasparenza ci sarebbe una favorevole ricaduta sul controllo della corruzione e della criminalità organizzata. Non sorprende purtroppo la durissima resistenza posta in atto dai poteri-forti a diventare poteri trasparenti che lecitamente partecipano alla vita pubblica.

Il populismo è il dissenso verso l'ordine costituito i cui AP non sono più in grado di fornire sicurezza e prosperità ai Cittadini, specialmente se in forma di «sogno per il futuro, per i propri figli». Il populismo è il sintomo inascoltato del desiderio di un mondo nuovo. Il populismo non propone nuovi modelli sociali; la sua funzione sociale è di rendere evidente l'assenza di risposte ad un insieme ancora incongruente e disorganizzato di aspirazioni. La Storia insegna che il primo che comprende e organizza a suo modo le aspettative dei Cittadini si prende la guida verso il futuro o, più spesso, verso la disgregazione sociale.

Gli Stati sono nati per separare con muri di confine; dentro ci sono gli uguali, sempre i migliori, e fuori ci sono i diversi, inevitabilmente i peggiori. Negli ultimi duecento anni gli esseri umani stanno sperimentando un sistema, la democrazia, nel quale gli esseri umani sono tutti diversi fra loro e hanno pieno diritto di esserlo. Il dentro e il fuori hanno sempre meno senso. Questo nuovo sentire implica altre enormi sfide, come ad esempio il fenomeno delle migrazioni (di persone che portano in sé l'idea di confine che separa) che coglie impreparati gli europei la cui reazione immediata non può che essere rialzare i confini da poco abbattuti.

Solo chi ha vissuto per mezzo secolo nel socialismo reale e poi a lungo ha insegnato sociologia in UK poteva coniare la definizione «società liquida». Baumann ha visto e descritto il dissolversi della «società solida» (sostenuta da un ordine di principi universali, immutabili e ideologici) e vive in una società liquida nella quale i comportamenti dei singoli sono congruenti solo in parte, valgono solo entro accordi a scadenza fra tutti i Cittadini paritetici di comunità relativamente piccole e sono armonizzati da leader a frequente rotazione.

### ***L'«ordine immaginato» che regge le società solide (non così solide)***

Le prime Città - Si stima che all'epoca della Rivoluzione Agricola, 12.000 anni fa, sulla Terra vivessero 5-8 milioni di cacciatori-raccoglitori nomadi. Oggi si caccia solo con la licenza e i cacciatori sono in via di estinzione. Duemila anni fa 1-2 milioni di cacciatori-raccoglitori ancora resistevano sulla superficie terrestre che nel frattempo era stata popolata da 250 milioni di agricoltori stanziali. Insieme all'agricoltura e alla stanzialità gli umani avevano inventato i villaggi e le Città.

I confini - La terra coltivata era costantemente minacciata dall'invasione della vegetazione, degli insetti, degli animali e degli stranieri. Preoccupazioni di sopravvivenza, al limite del paranoico, occupavano l'animo degli agricoltori, i quali inventarono la separazione difensiva fra il fuori e il dentro installando steccati, siepi, fossati e infine anche robuste mura. Si fusero insieme i concetti di territorio e di collettività, entrambi contenuti e separati dagli stessi confini che presero lo stesso nome. Ancora oggi nella nostra Costituzione non è del tutto chiaro se la parola Italia indichi il territorio italiano o i Cittadini italiani o tutt'e due.

Ricchezza individuale o collettiva? - C'è chi sostiene che la Rivoluzione Agricola portò enormi benefici all'umanità. È innegabile che la società umana collettivamente mise a segno un grande successo di crescita numerica, di diffusione e di occupazione territoriale. Molti però ritengono che, con l'aumento della popolazione, la qualità della vita del singolo individuo fosse peggiorata. La Rivoluzione Agricola in effetti incatenò gli umani alla terra, li costrinse a vivere in capanne di pochi e angusti metri quadri, accalcate l'una sull'altra, sempre nello stesso posto, nella pericolosità di una dieta

poco varia, nelle malattie provocate dalla mancanza di igiene, implicite nella densa promiscuità.

Eppure una singola casa di agricoltori conteneva manufatti in numero e valore molto superiori a quelli posseduti da un'intera tribù di cacciatori-raccoglitori. Gli attrezzi erano molto costosi, ma non erano esattamente una ricchezza disponibile: erano piuttosto i mezzi per mantenere la produzione di cibo in quantità sufficiente a pareggiare il crescente fabbisogno delle comunità. Gli agricoltori si erano ridotti a ricchi-poveri, schiavi della loro stessa terra che mai potevano abbandonare, che dovevano difendere, che dovevano coltivare con attrezzi complicati da costruire. L'umanità era caduta nella trappola alimentare.

Qualcuno è più uguale - Troppo impegnati a produrre cibo e scorte, gli agricoltori non badarono troppo all'animo predatorio sopravvissuto in alcuni degli umani: *i briganti (C.Cipolla)*. Questi presto capirono che avrebbero potuto campare con minore fatica se avessero sottratto parte delle scorte alimentari agli agricoltori. I briganti oziavano, ma non nelle arti della violenza necessarie a imporre la «cooperazione» degli agricoltori nel provvedere al loro mantenimento. I briganti armati assunsero il ruolo (amministratori della comunità) più confacente alla loro capacità e potere esclusivo: «l'uso della violenza per far rispettare le regole sociali». La violenza però è piuttosto inefficiente; bisogna combattere con il rischio di morire o di restare mutilato, ma il peggior effetto collaterale della violenza è la riduzione della popolazione produttiva.

La parola cooperazione, che assomiglia alla parola partecipazione, è evocativa di buoni sentimenti e giudica la sudditanza una forma di cooperazione forzosa. Gli umani, che sempre sono stati pragmatici, cominciarono a credere «ai benefici della sudditanza volontaria». Tutto sommato gli amministratori, briganti e violenti, tenevano tutto abbastanza ordinato, regolato, prevedibile, affidabile, a loro modo efficiente. Ai briganti era sufficiente eseguire qualcosa di violento, di tanto in tanto, per ricordare che avrebbero potuto essere molto pericolosi. Il sistema implicava quindi un uso della violenza regolato al minimo indispensabile. Questa condizione, così come la stabilità, garantiva a tutti un ragionevole livello di sussistenza e di crescita demografica.

La sudditanza non era un ordine sociale inevitabile, si sarebbe potuto scegliere fra altri diversi tipi di ordine, ma gli esseri umani di allora scelsero (tutti, dominatori e dominati) di credere nell'«ordine immaginato della sudditanza». Anche questa invenzione e questa scelta ebbero un grande successo.

L'agricoltore e la sua famiglia stentavano, ma la collettività andava a gonfie vele. Nell'8500 a.C. Gerico contava alcune centinaia di abitanti, nel 7.000 a.C. la Città di Çatalhöyük ne contava 5-10.000 abitanti. Come un sistema stellare in formazione, intorno al 4-5.000 a.C. molte erano le Città popolate in grado di controllare i villaggi vicini, anch'essi in crescita. Le Città attraevano migliaia di individui, il processo di aggregazione era solo all'inizio, ma il genere umano, sotto il peso del proprio successo, era finito sull'orlo del collasso.

I principi universali, immutabili, divini - Alla Storia sembra piacere il gioco e l'ironia. Nel 1776, questa volta dopo Cristo, venne scritto un altro famosissimo manuale di cooperazione sociale: *La Dichiarazione di Indipendenza americana*.

Non sappiamo se i principi di Hammurabi, dei Romani, di Cin e dei costituenti americani siano di origine divina. Da loro stessi però apprendiamo che i principi (dagli stessi Cittadini creduti universali, immutabili, ispirati dal divino o dalla *Natura*) sono

in notevole contraddizione fra di loro. Evidentemente non sono affatto né universali, né eterni, né divini. Ma allora perché sono creduti veri e meritevoli di fiducia? Non si sa esattamente, ma il fatto è che, ciascuno nel suo tempo, ha deciso di credere al proprio ordine immaginario universale, immutabile, divino. Il vantaggio di credere (tutti) allo stesso ordine immaginato è che dà solidità duratura alle Città e alle nazioni.

Il solido si va facendo umido, anzi liquido. Dal verticale all'orizzontale. - Baumann e i fatti che accadono intorno a noi dicono che ai nostri tempi un numero sempre minore di esseri umani crede all'esistenza di un «unico solido ordine», si è fatta strada l'idea che valga solo il proprio ordine personale.

Fino a circa due secoli fa vi erano numerosissimi gruppi umani assoggettati a codici «verticali», cioè scritti da un capo/re/imperatore come Hammurabi. Con la Rivoluzione Industriale iniziarono sporadici esperimenti di democrazia nei quali alcuni delegati dal popolo scrissero Costituzioni che proclamavano un nuovo ordine. La verticalità del divino e del capo cominciò a inclinarsi verso una società orizzontale di Cittadini pari e sovrani.

Possiamo affermare che l'umanità è oggi suddivisa in almeno 200 ordini immaginati (Stati) ciascuno contenuto in confini che li separano dagli altri, pur essendo tutti simili. Negli ultimi cinque secoli la convergenza ha subito un'accelerazione così veloce che ha meritato di chiamarsi globalizzazione.

Mentre le democrazie avanzano e i Cittadini diventano (o dovrebbero diventare) sempre più sovrani, gli AP perdono progressivamente potere e credibilità, quando vanamente resistono. Secondo Baumann la società si sta liquefacendo in un mare agitato da onde incrociate.

Stati solidi e Cittadini solidi - Esistono molti Stati solidi i cui AP non intendono affatto abbandonare quelle che immaginano siano le loro caratteristiche identitarie. La solidità dei sopravvissuti Stati solidi dipende da quanto a lungo i loro Cittadini resteranno ferventi credenti della sudditanza.

Cittadini e Stati evolutivi - I Cittadini di alcuni Stati modificano progressivamente l'ordine immaginato, innovando e copiando gli uni dagli altri, con il risultato di far sembrare gli Stati sempre più simili fra loro. Gli Stati evolutivi si riconoscono da due fattori essenziali: l'evanescenza dei confini e la frequente rotazione dei loro amministratori.

I Cittadini liquidi - Gli Stati non possono essere liquidi. Gli Stati sono prima di tutto territorio indivisibile e poi espressione fisica di un sistema unitario di regole e comportamenti (come Hammurabi aveva inteso: «entro queste mura, le mie regole»). I Cittadini evolutivi puntano, seppure inconsapevolmente, verso una mutazione in Cittadini liquidi.

Il nuovo Cittadino liquido:

- Dà per scontato che i confini non esistano più e che non servano a nulla se non in particolari casi (es: fiscalità, transito di merci pericolose o di criminali, ecc.).
- Non crede all'esistenza di un solo ordine, ma ritiene di potersi associare contemporaneamente a molteplici ordini (Società), trans-confinarie e con loro propri ordinamenti, ciascuna focalizzata su alcuni dei propri interessi.

- Ritiene che gli AP degli Stati solidi si siano trasformati in narcisi ammirati dal proprio popolo grazie alle elargizioni, alle promesse di giustizia, di uguaglianza, di libertà, di prosperità sempre meno credibili e infatti sempre meno credute<sup>19</sup>.
  - Intuisce, ma non ne è preoccupato, che la trasformazione da solido a liquido possa condurre all'indebolimento dell'ordine unitario dello Stato.
  - Ritiene che gli AP non debbano godere eccessivamente del risultato delle loro azioni (godimento che in passato si manifestava con grandi monumenti, grandi feste e grandi palazzi).
  - Chiede agli AP di prendere decisioni impopolari e divisive: gli AP sono infatti chiamati ad allocare le sempre scarse risorse in base a priorità che necessariamente accontentano i destinatari e scontentano chi ha ricevuto meno.
- Insomma agli AP degli Stati abitati da Cittadini liquidi viene richiesto di assolvere un ruolo impossibile che evidentemente va ridisegnato. La riprogettazione è in corso.

*Il mare incrociato* - Nonostante la resistenza verso la pacifica convivenza, i Cittadini solidi sono sempre meno coercibili entro i confini del proprio Stato. Si spostano da uno Stato e all'altro, mescolandosi con altri Cittadini, solidi e liquidi. È intuibile lo smarrimento dei Cittadini solidi, abituati a un solo ordine uguale per tutti, quando convivono e si confrontano individualmente con i Cittadini liquidi ciascuno convinto del suo personale ordine e della sua propria morale. Anche l'inverso è ugualmente complicato così che lo smarrimento maggiore si ha dove il rimescolamento di solidi e liquidi è più intenso.

Non è nemmeno sorprendente che negli Stati solidi esplodano movimenti violentemente repressivi ogni qual volta si manifestano tentativi di evoluzione socio-economica. Quel mare agitato da mille morali che si incrociano potrà essere pacificato da un unico Diritto?

### ***Gli Stati non spostano persone, spostano i confini***

Vi sono ancora alcuni Stati solidi che organizzano trasferimenti forzosi di persone e contemporaneamente impongono restrizioni agli spostamenti individuali. Gli Stati solidi tendono a spostare, o a difendere, i confini con l'uso delle «forze dell'ordine». Gli Stati solidi e i loro Amministratori non sono né abituati né attrezzati a comprendere i vantaggi dei molti ordini transnazionali costruiti e partecipati dai Cittadini liquidi (la scienza, la ricerca, la cultura, il turismo, il commercio, la finanza, lo scambio, le merci, il lavoro, le arti). Il risultato della paura indotta dall'incomprensione porta a scelte socio-economiche distruttive.

Le Città, al contrario degli Stati, sono libere aggregazioni di persone che hanno scelto di viverci. La loro sfida (quasi sempre vinta) è quella di facilitare la convivenza pacifica di chiunque vi abiti. Le Città sono il motore sociale dell'umanità, sono più motivate ed attrezzate per trovare soluzioni convergenti.

---

<sup>19</sup> I nuovi Cittadini liquidi non credono che gli AP possano creare ricchezza (a parte quella clientelare), al massimo credono che gli AP possano facilitare condizioni favorevoli affinché i Cittadini creino valore aggiunto più velocemente. L'idea che gli Stati creino ricchezza poteva essere realistica nei secoli passati quando gli Stati (i loro AP) erano i proprietari delle risorse (anche umane – schiavi). A quei tempi le loro risorse messe all'opera effettivamente creavano ricchezza. In quest'epoca contemporanea gli Stati sembrano avere una declinante capacità di produrre valore aggiunto.

## ***Cultura, etica e morale, processi decisionali, informazione per una nuova partecipazione***

L'etica fra cittadini si sta modificando molto velocemente, erodendo principi di convivenza dati per solidissimi, irrinunciabili, eterni, immutabili.

### ***Mono cultura o multi cultura?***

Sappiamo che i modelli monocultura sono stati la forza dell'umanità per millenni, ma sono stati anche all'origine di molti collassi socio-economici, spesso letali. Il modello multiculturale è forse più un'idea che un'esperienza, anzi l'esperienza conferma che è l'antitesi della coesione sociale.

La società ha bisogno di un sistema etico unico, convertibile in leggi e che garantisca prevedibilità, affidabilità e sicurezza a tutti i partecipanti le cui diversità sono ormai largamente riconosciute e accettate. Sono molto cambiate anche le abitudini dei Cittadini che non sono più incatenati al territorio, ma sono piuttosto «in transito». Si sta formando un modello sociale e partecipativo riassumibile in due aspetti:

- Un nucleo accomunante di pochi principi etici da condividere fra moltissimi partecipanti, anche fuori dai tradizionali confini.
- Una vasta granularità di comportamenti, subordinati al nucleo accomunante.

Per un certo tempo è sembrato che l'intera società umana si stesse uniformando anche grazie al crescente numero di accordi internazionali e all'avvicinamento dei Diritti nazionali. I recenti movimenti indipendentisti sembrano avere interrotto la convergenza facilitando al contrario il frazionamento regionale. Quest'ultima tendenza sembra prevalere e infatti i negoziati continentali e intercontinentali segnano il passo. La rete di Città continua invece a svilupparsi ininterrottamente con il metodo «LEGO» scambiandosi e sperimentando nuove pratiche operative un mattoncino alla volta. Le Città arriveranno addirittura a proporre un Diritto che renda anche più fluida la loro rete globale?

### ***Morale o etica?***

Morale ed etica da tempo non sono più sinonimi. Il dibattito, tutt'altro che terminato, sulla separazione fra Stato e Religione è iniziato più di duemila anni fa e il suo stato evolutivo è stato recentemente tracciato da un autorevole rappresentante della chiesa cattolica: «la morale è ciò che è dovuto a Dio e l'etica è ciò che è dovuto agli uomini». L'affermazione sembra questione di principio, ma costituisce una cesura cruciale fra popolazioni ideo-teocratiche e popolazioni democratiche. L'enunciato propone l'idea che la morale riguardi una verità trascendente (religiosa o ideologica), immutabile e assoluta, ove prevale la relazione verticale fra gli uomini e il loro personale trascendente. L'etica implica invece una prevalente relazione orizzontale fra pari definita da accordi mutevoli, parziali e temporanei. Le morali difficilmente sono fra di loro compatibili, mentre l'etica è il risultato consapevolmente condiviso da aderenti a morali diverse.

### ***Etica o legge?***

La morale è stata per millenni il tessuto collante delle società. Le morali sono state indispensabili per mantenere coese comunità numerose di persone che pur non conoscendosi si fidavano dei loro concittadini. Le comunità più diventavano numerose più spazio cedevano a regole secondarie ma diversificanti. Il paradigma fondante della società si stava rovesciando: è preferibile restare tutti uniti e cooperati anche se un po' diversi. I principi dell'etica collettiva e orizzontale fra esseri umani iniziavano il percorso che li avrebbe portati a prevalere sulle mille morali che nel frattempo si ritiravano ciascuna entro la singola persona. Infine l'etica sostituì la morale nelle leggi scritte e oggi le Costituzioni democratiche possono garantire la coesione socio-economica grazie al prevalere delle leggi sulle passate cause di diversità anche etnico-religiose.

### ***Processi decisionali e potere esecutivo (sovranità effettiva)***

Con la Magna Charta è iniziato un percorso di progressiva cessione del potere dagli AP ai Cittadini che non sappiamo se sarà mai compiuto e che comunque chiamiamo democrazia. Forse gli AP di oggi potrebbero accorciare le distanze con le esigenze dei Cittadini accelerando la cessione del potere. Sembra tuttavia piuttosto rischioso superare i limiti di velocità imposti da tempi fisiologico-organizzativi. Ad esempio lo United Kingdom evolve da ottocento anni senza superare la pericolosa soglia oltre la quale c'è la disgregazione sociale e le fratture delle rivoluzioni. Il più noto momento di incertezza lo si ebbe quando vennero messe in atto restrizioni ai diritti ispirati alla Magna Charta che indussero una rivoluzione repubblicana (Cromwell) poi lentamente riassorbita dalla Restaurazione.

Il passaggio dalla morale all'etica e infine alla legge condivisa ha reso possibile scrivere un codice unitario e armonico nonostante la coesistenza di mille morali. Lo sviluppo socio-economico è però in grande accelerazione e già si presenta un'altra sfida: l'evoluzione della società sembra essere più veloce della capacità di adattamento degli AP che per forza di cose devono muoversi secondo un sistema complesso il cui cambiamento richiede troppo tempo. La crescente distanza fra le esigenze dei Cittadini e la lentezza degli AP è pericolosa. È necessario trovare un modo per accelerare il processo decisionale collettivo ben oltre gli attuali limiti fisiologici dei giganteschi apparati statali.

Purtroppo osserviamo che, almeno per quanto riguarda l'Italia, il sistema del Diritto si muove in direzione opposta alle necessità: tende infatti a tracciare distinguo sempre più minuziosi fra comportamenti leciti e illeciti. Si tratta dell'inseguimento della codificazione totale di tutte le morali in un unico sistema con la pretesa di mantenerne la coerenza. Il risultato non può che essere il caos. Forse è necessaria una nuova concezione del Diritto.

### ***L'ossimoro dello schema liquido e Civicum***

Le società liquide che cambiano più velocemente dei tempi necessari all'aggiornamento del sistema di governo e delle leggi. La sfida non è certo banale e le soluzioni non possono essere imitate dal passato.

Una dozzina di anni fa i fondatori di Civicum hanno intuito il ruolo delle Città nel cambiamento dei meccanismi della partecipazione sociale. Per una decina d'anni Civicum ha riclassificato i conti di una ventina di Comuni e poi li ha messi a confronto su una dozzina di missioni quali la salute, i trasporti, gli anziani ed altro ancora.

Civicum è un'associazione di Cittadini che sta sperimentando in concreto strumenti e metodi per facilitare la partecipazione dei Cittadini all'amministrazione delle Città e la cooperazione con la Pubblica Amministrazione. L'idea di fondo di Civicum è quella di aiutare i Cittadini a partecipare consapevolmente e quella di aiutare gli Amministratori Pubblici ad accogliere l'aiuto attivo dei Cittadini.

A tutt'oggi molti dei bilanci dei Comuni sono incomprensibili ai Cittadini e incredibilmente anche agli AP che possono averne solo una limitata prospettiva a causa della complessità e dimensione dei documenti. Anche gli standard contabili della PA certamente non aiutano la trasparenza.

Rinviamo alla pagina sito [www.civicum.info/?cat=23](http://www.civicum.info/?cat=23) per accedere agli articoli, ai rapporti, ai risultati delle attività di Civicum fra i quali segnaliamo:

- gli **RCC** - i **Rendiconti Civicum dei Comuni** – applicati sui dati reali di una ventina di grandi Comuni
- gli **CR&B** – La trasparenza e confronto nei **Rapporti di Ranking & Benchmark** fra prestazioni comunali per missione misurate con specifici KPI (Key Performance Indicator<sup>20</sup>).

Negli ultimi tre anni Civicum ha spostato il focus sugli Uffici Periferici<sup>21</sup> dello Stato, per i quali ha progettato e posto in opera lo schema di bilancio riclassificato **REI – Rendiconto Economico Integrato** applicato in alcuni Uffici Periferici e reperibili alla pagina [www.civicum.info/?s=REI](http://www.civicum.info/?s=REI).

### ***Prima il risultato e poi il metodo***

Si dice che le informazioni siano le merci più deperibili in circolazione: devono arrivare a destinazione tempestivamente ed essere consumate fresche. Per questo è necessario porgerle al Cittadino in tempi e modi tali da metterlo in condizioni di scegliere con un colpo d'occhio quale informazione approfondire. I Rendiconti di Civicum tendono ad occupare non più di una pagina, seguita da commenti in aiuto all'interpretazione dei numeri e dall'analisi dei KPI più rilevanti.

I Rapporti Civicum non sono modelli teorici che qualcun altro dovrà applicare, sono rendiconti popolati di dati reali e quindi immediatamente fruibili.

---

<sup>20</sup> Esempi di KPI possono essere il tasso di inquinamento, il costo pro-capite dell'Amministrazione della Giustizia, la povertà e l'istruzione. A questo proposito importanti analisi di dati statistici vengono pubblicate da organismi internazionali come la WorldBank, l'OCSE, l'OMS, e molti altri.

<sup>21</sup> Nella terminologia pubblica, gli Uffici Periferici sono entità fisiche (luoghi) ove gli Amministratori Pubblici (dipendenti o eletti) svolgono funzioni ed erogano servizi presumibilmente volti a migliorare la qualità della vita dei Cittadini. Sono Uffici Periferici i musei e i siti culturali, i tribunali, le caserme, i commissariati, le scuole, le università. Non ci è nota la numerosità degli Uffici Periferici, potrebbero essere decine di migliaia e probabilmente pochi hanno un rendiconto completo. L'ambito d'azione di Civicum è probabilmente fin troppo ambizioso nonostante sia stato limitato e focalizzato, ma non è ineseguibile come i risultati dimostrano.



Secondo una scuola di pensiero si dovrebbe prima fornire il quadro generale e solo in secondo tempo sarebbe importante la notizia che potrebbe così essere letta secondo i dettami del «quadro d'insieme». Non è più così: oggi conta l'informazione puntuale, immediatamente fruibile, alla quale seguono i dettagli e i commenti, che contribuiscono a cambiare il quadro interpretativo individuale. Più precisamente serve evidenziare un messaggio flash, eventualmente grafico, che faccia intravedere nel minor tempo possibile un punto di interesse. La notizia potrà poi essere eventualmente approfondita. Le pubblicità televisive composte da rapidissime sequenze che attivano ricordi ed emozioni già presenti nella nostra memoria sono un mezzo comunicativo estremamente efficace. Il metodo è talvolta pericoloso, ma è necessario che gli AP si adeguino.

È interessante inoltre meditare su un capovolgimento delle relazioni fra gli uomini e le cose: i manuali d'uso non esistono quasi più, ad essi l'utente ricorre solo se il prodotto si rifiuta di cooperare. Se il prodotto non si fa usare viene rigettato.

### ***Risultati o obiettivi?***

Nei rendiconti l'attenzione è sintonizzata sui dati consuntivi. La partecipazione si fa più coinvolgente e incisiva in sede di budget, in quel momento si definiscono gli obiettivi, poi si allocano e si organizzano le risorse per raggiungerli. Al presente, nella PA l'esercizio del budget è spesso un processo burocratico che tende a replicare il passato, con variazioni minime o lineari. In altri termini l'organizzazione e le risorse della PA sono già tutte in posizione per fornire un certo tipo di servizi. Il processo quindi si incardina per lo più sulla preservazione dell'organizzazione corrente che, restando com'è, condiziona la possibilità di ottenere risultati incisivamente diversi dal passato.

### ***Il principio dell'evoluzione fattibile***

Il metodo «evoluzione», un passo alla volta entro ambiti limitati, è molto meno drammatico delle rivoluzioni o delle discontinuità belliche, implica minori rischi anche perché si adatta a cambiamenti di orientamento in corso d'opera. In questa prospettiva Civicum ha scelto di occuparsi di un solo tassello del grande puzzle della vita civica: la partecipazione cooperante dei Cittadini e degli Amministratori Pubblici esercitata secondo il principio dell'accountability<sup>22</sup>. Civicum è infatti un'associazione

---

<sup>22</sup> La parola «accountability» è nota per due interessanti fenomeni:

- è sempre accompagnata dalla frase: «questa parola è intraducibile in italiano»
- ed è immediatamente tradotta nella parola responsabilità.

Si tratta del sintomo che segnala la necessità di una più dettagliata articolazione dei significati che la parola accountability contribuisce a differenziare:

- La responsabilità è esercitata nella relazione verticale fra il capo e il subordinato: l'uno è responsabile di indicare ciò che deve essere eseguito, l'altro deve rispondere al capo dell'esecuzione di quanto gli è stato ordinato. Spesso si tratta più dell'esecuzione di una procedura che dell'ottenimento di un risultato. La Pubblica Amministrazione è un caso paradigmatico: nella maggior parte dei casi gli impiegati rispondono della precisa esecuzione delle procedure e ben poco dei risultati che per lo più non sono nemmeno fissati.
- L'accountability è invece esercitata da quelle persone che rendono conto dei propri comportamenti orizzontalmente ai propri pari (dai quali non hanno ricevuto alcun comando). I pari rispondono riconoscendo loro dignità, dirittura d'animo, onestà intellettuale, trasparenza, alto senso civico e rispetto reciproco. In sostanza esplicitano il riconoscimento di essere stati destinatari dell'azione di qualcuno a loro favore (partecipazione).

indipendente, non partitica, che promuove la trasparenza e il merito per l'efficienza degli AP. Le parole trasparenza, merito ed efficienza implicano di per sé la partecipazione dei Cittadini i quali sono sia attori che destinatari dell'«azione a favore di qualcuno»:

1. **il merito**<sup>23</sup>: è la gratificazione verso chi meglio fa il bene dei Cittadini
2. **la trasparenza** rende confrontabili i comportamenti e i risultati fra AP, perciò stimola l'innovazione e razionalizza quantitativamente il merito
3. **l'efficienza**<sup>24</sup> è il contenimento dei costi a parità di risultato, è prodromica all'efficacia delle decisioni a favore della qualità della vita dei Cittadini
4. **la qualità della vita** può essere definita solo da ciascun Cittadino in relazione agli altri Cittadini. È compito delegato agli AP quello di comprendere e di facilitare il progresso verso una migliore qualità della vita di tutti.

### ***Il bilancio, ma non solo***

Nei suoi molti anni di esperimenti sul campo e di studio sul funzionamento della PA (nella prospettiva dei Cittadini), Civicum ha consolidato il convincimento che il rendiconto economico, interpretato con l'aiuto di KPI extra contabili, è lo strumento principe per consentire la partecipazione dei Cittadini alla vita della collettività.

Il bilancio è strumento standard, non sufficiente ma essenziale, per misurare le risorse economico-finanziarie consumate dagli AP per il miglioramento della qualità della vita dei Cittadini. Non è il solo strumento naturalmente, ma è il fondamento della confrontabilità delle misure che si estendono anche oltre, con i KPI extra contabili.

La focalizzazione sui rendiconti degli Enti Locali e degli Uffici Periferici dello Stato è una riduzione pragmatica dell'ambito d'azione che consente a Civicum di produrre impatto concreto in tempi ragionevoli.

### ***Gli standard***

Gli standard servono a migliorare la reciproca comprensione e ad essere più efficienti. Non è un caso se gli esseri umani hanno intuito, fin dall'alba della Storia, che un linguaggio standard (la scrittura) avrebbe reso un grande servizio. A partire dagli insegnamenti del primo codificatore della partita doppia, Frate Luca Pacioli, i bilanci devono essere:

- calcolati ed espressi con standard che ora si chiamano principi contabili internazionali

---

<sup>23</sup> L'idea del merito si riassume in queste due affermazioni:

- il meritevole si misura in termini di benefici per sé e per gli altri (valore aggiunto)
- i non meritevoli producono malefici per tutti, o benefici propri a scapito degli altri.

Questa tesi si basa sul principio di equità largamente studiata dai ricercatori nell'ambito delle teorie sulla Giustizia. Va tuttavia segnalato che vi sono numerose persone che sostengono la teoria secondo la quale sarebbe possibile restare fermi in equilibrio intorno allo zero-benefici.

<sup>24</sup> La ricerca dell'efficienza è un fenomeno universale osservato ovunque eppure ancora inspiegato. Tutto cerca efficienza, in fisica con l'entropia, in biologia con l'evoluzione della vita, nelle Società con l'economia. Molti studi fanno intravedere la possibile correlazione fra efficienza ed equità in particolare quando si crea un'evidente iniquità spostando valore dall'uno all'altro senza produrre valore aggiunto per le tutte le parti coinvolte.

- registrati, pubblicati e consultabili, in sintesi e in dettaglio
- spiegati, in seduta pubblica periodica, dagli amministratori ai partecipanti, nel nostro caso ai Cittadini.

La contabilità dello Stato non sempre segue i principi sopra elencati. Il problema non è solo italiano: quasi tutti gli Stati seguono criteri contabili diversi dagli standard internazionali così che il dialogo ed il confronto (trasparenza) sono difficoltosi. Certamente le complessità e la dimensione dello Stato complicano la sintesi del Rendiconto. Sebbene alcuni Stati siano più avanti di altri nel rendicontare e comunicare con i propri Cittadini evidentemente permane una diffusa difficoltà verso la trasparenza che i più irriducibili maliziosi ritengono sia addirittura voluta.

Lo sforzo di Civicum è mirato a standardizzare le rendicontazioni delle parti di PA più vicine ai Cittadini come sono gli Uffici Periferici. Civicum è impegnata non solo nella costruzione del prototipo su numeri e situazioni reali ma anche nell'adozione estesa a tutti gli enti della stessa categoria: ad esempio il REI per i musei nazionali è stato adottato da tre musei autonomi e da una trentina di musei aggregati a due poli regionali.

La semplicità, la sintesi e lo standard sperabilmente rendono meno problematico l'accesso all'informazione sul rendiconto e intendono facilitare la partecipazione. Tutto ciò però non è sufficiente: a buon diritto i Cittadini dedicano alla Pubblica Amministrazione un tempo forse sproporzionatamente limitato. Questo deficit di attenzione deriva anche da comportamenti non sempre accoglienti da parte degli AP. È invece compito degli AP rendere l'informazione attrattiva riconducendola agli interessi immediati dei Cittadini.

### ***Partecipazione in tutte le direzioni***

Tutti i lavori di Civicum si svolgono in cooperazione con i Direttori degli enti coinvolti, con i Ministeri di riferimento e con la Ragioneria Generale dello Stato che spesso mette a disposizione dei progetti un suo funzionario. Quest'ultimo aspetto consente di comprendere le logiche e le necessità dello Stato in modo da coniugarle con le necessità del Direttore locale e dei Cittadini. Il principio applicato è quello della crescente partecipazione attiva dei Cittadini a partire dai problemi vicini, dove conoscenza, necessità e competenza si incontrano. In tutti gli altri problemi (lontani) è inevitabile affidarsi a delegati i quali però dovrebbero rispondere del loro operato, quantitativamente e periodicamente.

### ***Il misterioso funzionamento dello Stato***

È consuetudine diffusa ritenere che il funzionamento dello Stato dipenda essenzialmente dalle scelte della «politica». La «politica» però è bifronte, un fronte è elettorale e l'altro è amministrativo. L'obiettivo di ciascun AP è di essere rieletto e quindi quello di ottenere il maggior numero voti possibile. I contendenti (leader e partiti) competono nell'arena mentre i Cittadini stanno sugli spalti a tifare. Si tratta di un meccanismo successorio più efficiente di quello primitivo che vedeva la successione per morte naturale o per rovesciamento violento. Il fronte amministrativo ha l'obiettivo di produrre risultati misurabili e positivi, ma i due obiettivi sono in conflitto. La buona amministrazione richiede di prendere decisioni necessariamente

divisive perché sposta risorse da un settore ad un altro, ma la divisività delle scelte produce la perdita dell'elettorato che si troverà ferito dal cambiamento. Le democrazie non hanno ancora trovato un modo equo per prendersi cura dei feriti.

Vi sono varie sperimentazioni in corso: quelle apparentemente di maggior successo puntano ad una programmazione dei tempi in modo che i periodi di elezioni e di amministrazione si alternino secondo criteri di equilibrio fra durata del mandato e frequenza del ricambio della leadership. Questo metodo è adottato da quasi tutte le Città e da molti Stati. Alcuni di questi però, Italia inclusa, preferiscono privilegiare il ricambio frequente delle leadership, ma senza limiti alla ripetitività del mandato, sì che non è chiaro se sia più importante il ricambio frequente, oppure la stabilità al potere e nemmeno l'equilibrio fra le due opzioni. Il fatto che i Cittadini italiani siano contenti del sistema "Sindaco" presumibilmente faciliterà la costruzione della rete di Città.

### ***I cerchi concentrici***

Civicum ha scelto di non entrare nei meccanismi elettorale-successori e di contribuire invece alle fasi esecutive (fuori dai periodi elettorali) privilegiando cioè l'attenzione alle cose da fare invece che sulle persone. Civicum pone il Cittadino al centro del sistema relazionale intorno al quale ruotano tutti gli enti, locali, trans-locali, nazionali e trans-nazionali, i quali:

- sono vicini e intorno al Cittadino, anche quando è in transito in luoghi diversi dalla sua residenza
- gli forniscono i necessari servizi al giusto costo (tasse)
- gli consentono di partecipare alla calibrazione dei servizi sulle sue necessità.

Il modello a cerchi concentrici, in qualche caso burocraticamente chiamato «sportello unico», è in corso di studio in alcune Città e si basa sul principio della vicinanza secondo il quale l'ente più vicino è il più competente fornitore di servizi al Cittadino ed è il tramite più efficace con tutte le altre Amministrazioni Pubbliche.

### ***Decisioni lineari***

È spesso ritenuto che i tanto vituperati e iniqui interventi lineari siano l'effetto di scelte politiche ugualitarie, livellatrici e punitive verso i meritevoli. Non è sempre così, spesso sono la conseguenza dell'inadeguata organizzazione della rendicontazione che non rileva le informazioni per unità operativa (luogo dove vengono fisicamente erogati i servizi). Mancando un rendiconto locale completo, manca lo strumento per valutare le performance complessive dei singoli Uffici Periferici. La mancanza di informazioni complete e certe tecnicamente impedisce l'allocazione ottimizzata delle risorse. I risultati dimostrano in concreto che il meccanismo delle decisioni lineari si può superare, e che gli AP possono effettivamente decidere sull'allocazione ottimizzata delle risorse.

### ***La parcellizzazione dei bilanci degli Uffici Periferici***

La diffusa assenza dell'autonomia di rendicontazione degli Uffici Periferici induce l'inefficienza degli interventi lineari, ma non solo, ne consegue infatti un ulteriore

ostacolo tecnico: la parcellizzazione verticale della contabilità pubblica sezionata per ministero. Ciascun funzionario responsabile vede solo la sezione di sua competenza, appunto funzionale, sì che difficilmente riesce, o ha interesse, a vedere l'insieme. Il problema della burocratica frammentazione organizzativa e contabile costituisce un serio ostacolo alla partecipazione dei Cittadini alla vita pubblica sia centrale sia locale.

### **Completezza**

Gli Uffici Periferici naturalmente hanno strumenti di rendicontazione preventivi e consuntivi talvolta anche sofisticatamente dettagliati, ma soffrono di parcellizzazione e anche di incompletezza come nel caso dell'assenza dello «stato patrimoniale» che è il metodo standard per la gestione dei disavanzi, degli impegni, dei debiti e dei crediti fra un esercizio e l'altro. Il metodo invece adottato dalla PA consiste nell'alimentare i «residui di gestione» che è un complicato palliativo comprensibile ai soli addetti ai lavori (e non sempre). È terribilmente arduo spiegare a Cittadini non contabili come si debbano interpretare residui di gestione. Questo non va necessariamente a demerito dei dipendenti pubblici, ma certamente è responsabilità di un sistema contabile farraginoso e utile solo agli iniziati. A difesa dello Stato va comunque sottolineato che questa situazione non è una peculiarità solo italiana, quasi tutti gli Stati sono significativamente carenti sotto questo aspetto.

Il risultato è che i Cittadini non capiscono e tendono ad interpretare la situazione come dissimulazione voluta allo scopo di tenere all'oscuro i conti e con ciò costringere i Cittadini alla fiducia cieca verso gli AP. La fiducia non si ordina, non si impone e quando si prova ad imporla, contrariamente alle attese, si generano reazioni incontenibili che talvolta producono disgregazione sociale (populismi) fino ad arrivare a discontinuità sociali anche gravi.

### **Chi legge il bilancio?**

Può essere interessante un bilancio seppur semplice in stile Civicum? Dobbiamo ammettere che il rendiconto di per sé non interessa al Cittadino salvo quando è confrontato, riga per riga, KPI per KPI, soluzione per soluzione, fra Città e Città e fra Uffici Periferici. L'interesse è dimostrato dal fatto che i media sistematicamente comunicano indici, benchmark e ranking.

Civicum ritiene che gli AP possano, e debbano, migliorare la loro capacità di comunicare i progressi rispetto agli obiettivi di qualità della vita e rispetto alla media degli enti comparabili nel mondo.

### **Nota**

Le opinioni espresse in questo capitolo sono esclusivamente personali e non sono direttamente correlabili all'associazione Civicum e ai suoi associati.