



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Rete del Nuovo Municipio. Federalismo solidale e autogoverno meridiano

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Rete del Nuovo Municipio. Federalismo solidale e autogoverno meridiano / O. Pieroni; A. Ziparo. - STAMPA. - (2007), pp. 1-336.

Availability:

This version is available at: 2158/359254 since: 2017-12-03T15:21:08Z

Publisher:

Intra Moenia

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Rete del nuovo Municipio

Federalismo solidale e Autogoverno meridiano

*Contributi della 3^a Assemblea Nazionale
degli Enti Locali che praticano percorsi partecipativi
e aderiscono all'ARNM*

(Bari 5 novembre 2005)

a cura di
OSVALDO PIERONI E ALBERTO ZIPARO

ARNM

CANTIERI
INA
edizioni INTRA MOENIA

Contributi di: Giovanni Allegretti, Salvatore Amura, Moreno Biagioni, Paola Bonora, Giuseppe Caccia, Paolo Carrazza, Franco Cassano, Angelo M. Cirasino, Edoardo De Blasio, Giorgio Ferraresi, Mercedes Frias, Giuseppe Gangemi, Alberto Magnaghi, Tiziana Mozzoni, Osvaldo Pieroni, Luca Rodda, Giuseppe Stocchino, Alberto Ziparo.

Interventi di: Alessandro Agostinelli, Michele Altomeni, Carlo Cellamare, Sergio Falconieri, Paola Iannizzotto, Gianluca Peciola, Chiara Sasso, Enzo Scandurra, Karl-Ludwig Schibel, Saro Spanò, Alberto Zola, Stefano Zolea.

Curatori: Osvaldo Pieroni e Alberto Ziparo.

Rete del nuovo Municipio

Federalismo solidale e Autogoverno meridiano

Contributi della 3ª Assemblea Nazionale degli Enti Locali che praticano percorsi partecipativi e aderiscono all'ARNM (Bari 5 novembre 2005)

Editing di Bonaventura Scalercio

Cantieri: Carta/Edizioni Intra Moenia 2007.

Pubblicazione Copyleft

Edizioni Intra Moenia s.r.l.
Via Costantinopoli, 94 – 80138 Napoli
Tel. 081290988 – Fax 0814420177
Internet: www.intramoenia.it
E-mail: info@intramoenia.it

Carta
Via dello Scalo San Lorenzo 67, 00185 Roma
Tel. 0645495659 – Fax 0645496323
E-mail: carta@carta.org
Internet: www.carta.org

<i>Nota</i>	»	9
<i>Introduzione</i>	»	11

Parte prima

UN PROGRAMMA PER IL FEDERALISMO SOLIDALE

1.1 <i>La Rete del Nuovo Municipio: un esperimento di federalismo municipale</i> di Alberto Magnaghi	»	19
1.2 <i>Il cuore di un programma per l'Italia: una rifondazione partecipativa della democrazia per un federalismo municipale solidale</i> di Giorgio Ferraresi	»	31

Parte seconda

SOLIDARIETÀ E GOVERNANCE TERRITORIALE

2. <i>Federalismo come struttura per partecipare e valorizzare le identità locali</i> di Giuseppe Gangemi (Università di Padova)	»	47
3. <i>Il federalismo solidale: i diritti di cittadinanza nella prospettiva del nuovo municipio (accoglienza, superamento dei CPT, smilitarizzazione dei territori, costruzione di iniziative di pace)</i> a cura di Moreno Biagioni (Consulta Immigrazione ANCI Toscana) e Mercedes Frias (assessora, Comune di Empoli)	»	71

4. *Da "Gastarbeiter" a nuovi cittadini. Per una politica municipale dell'immigrazione: l'esperienza veneziana*
di Giuseppe Caccia » 85
5. *Federalismo e autogoverno: la riappropriazione pubblica e sociale dei servizi, dei beni comuni, delle economie solidali. Municipi, territorialità e beni comuni*
di Paola Bonora (Università di Bologna) » 97

Parte Terza

PARTECIPAZIONE E AUTOGOVERNO MUNICIPALE

6. *Dagli assessorati alla partecipazione e al bilancio partecipativo, alla partecipazione strutturata nelle politiche ordinarie degli enti locali*
di Giovanni Allegretti (Università di Firenze) » 105
7. *Le attività partecipative del Comune di Roma: la periferia al centro - "periferia partecipata"*
a cura dell'Assessorato alle politiche per le periferie, lo sviluppo locale, il lavoro (ass. Paolo Carrazza) » 117
8. *Bilancio partecipativo 2005 nel Comune di Pieve Emanuele: attività e linee guida*
a cura di Salvatore Amura
(assessore all'innovazione tecnologica e alla partecipazione) » 123
9. *La democrazia partecipativa*
di Tiziana Mozzoni
(Assessora, Provincia di Parma) » 141
10. *Il bilancio partecipativo della città di Pescara (istituito con delibera di Giunta Municipale n° 963 del 20.09.2005 Indirizzi programmatici)*
a cura di Edoardo De Blasio
(assessore al Bilancio Partecipativo ed Agenda 21 Locale) » 145

11. *Piano regolatore partecipato e democrazia diretta: il pericoloso cammino della partecipazione*
a cura del Comune di Trezzo sull'Adda
(Luca Rodda, vicesindaco, assessore al territorio e alla partecipazione) » 157

Parte quarta

SOCIETÀ LOCALE E SOSTENIBILITÀ SOCIALE
NEL MEZZOGIORNO

12. *Luci ed ombre del locale*
Franco Cassano (Università di Bari) » 167
13. *Mezzogiorno in movimento*
di Osvaldo Pieroni (Università della Calabria, responsabile del Nodo Meridionale di ARNM) » 175
14. *Sardegna fra economia di guerra e sviluppo*
di Giuseppe Stocchino
(Cantiere sardo del Nuovo Municipio) » 195
15. *Slow Sud. Autosostenibilità e sviluppo lento: l'approccio territorialista per la riqualificazione delle aree meridionali*
di Alberto Ziparo (Università di Firenze) » 205

Parte quinta

INTERVENTI

16. **DEMOCRAZIA, PARTECIPAZIONE, SOLIDARIETÀ**
- 16.1 *Democrazia quotidiana*
di Alessandro Agostinelli
(Dirigente Comune di Follonica) » 231
- 16.2 *Il Nuovo Municipio e la partecipazione alle decisioni urbanistiche Laboratorio Universitario di Roma - La Sapienza (Facoltà di Ingegneria)*
a cura di Carlo Cellamare ed Enzo Scandurra » 233

- 16.3 *I modelli di governance delle S. p. a. di servizi pubblici locali sono equivalenti?*
di Stefano Zolea » 237
- 16.4 *Partecipazione e piani urbanistici*
di Alberto Zola (assessore, Comune di Biella) » 241
- 16.5 *Federalismo e autogoverno: la riappropriazione pubblica e sociale dei servizi, dei beni comuni, delle economie solidali. Energia e comunità locali*
di Paola Iannizzotto (Agire) » 245
17. **IL PAESAGGIO E LA RICONVERSIONE ECOLOGICA DEL TERRITORIO**
- 17.1 *Per una riconversione ecologica della società*
di Michele Altomeni (consigliere regionale delle Marche e Rete Marchigiana dell'Economia Solidale) » 249
- 17.2 *La ricostruzione del paesaggio come percorso di un'identità nazionale*
di Sergio Falconieri (Cantiere sardo del Nuovo Municipio) » 251
- 17.3 *Il ruolo degli Enti Locali per la protezione del clima*
di Karl-Ludwig Schibel (Alleanza per il Clima Italia) » 255
- 17.4 *L'esperienza di Gioiosa Marea*
di Saro Spanò (Assessore all'Urbanistica ed Ambiente del Comune di Gioiosa Marea) » 259
- 17.5 *Racconto simpatico della Val di Susa*
di Chiara Sasso (Rete dei Comuni Solidali) » 265

Parte sesta
DOCUMENTI

18. **IL BILANCIO PARTECIPATIVO** » 269
- 18.1 *Conoscere, condividere, partecipare: a Vimercate il bilancio è partecipazione. Il documento previsionale tra consulte di quartiere e polis virtuale*
A cura del Comune di Vimercate » 271
19. **PROGETTI LOCALI ECOSOLIDALI**

- 19.1 *Progetto di ricerca nazionale "Cambiamento delle forme gestionali nel settore pubblico, qualità del lavoro e del servizio, partecipazione democratica"*
a cura di ARCI, ARNM, ATTAC, FP CGIL » 279
- 19.2 **Forum delle culture del mondo (Follonica, 12 giugno 2005): documento d'intenti**
a cura di Paolo Gianardi (assessore alla partecipazione, Comune di Follonica) » 283
- 19.3 *Coordinamento delle città' dell'asilo / Scheda progetto*
a cura di Ics » 287
- 19.4 *Per una rete dei saperi e delle competenze del Mezzogiorno d'Italia*
a cura di Rete "Meridione" » 291
20. **DIFENDERE IL TERRITORIO**
- 20.1 *"Gettiamo le basi"* » 295
- 20.2 *Sos Val di Susa: "La valle è militarizzata"*
Messaggio di Barbara Debernardi (Sindaco di Condove in Val di Susa) » 305
- 20.3 *Viva il tedoforo, ma senza bollicine*
di Massimiliano Smeriglio (presidente del Municipio Roma XI) » 309
21. **OLTRE IL NUOVO MUNICIPIO: LE PROVINCE E LE REGIONI**
- 21.1 *Documento base sul rapporto Province / Partecipazione; note generali e nodi sulle esperienze in corso*
a cura di ARNM - Gruppo di lavoro sulle Province (Coord. Giorgio Ferraresi) » 313
- 21.2 *Le acquisizioni del percorso compiuto (nota del prof. Ferraresi) Primo incontro del gruppo di lavoro delle Regioni sul tema della partecipazione* » 321

Il senso di una presenza: Michele Emiliano e Nichi Vendola all'Assemblea di Bari

Nota di Angelo M. Cirasino

La proposta barese del "federalismo municipale solidale" nasce da una considerazione quasi banale: la forma Stato così come definita in Italia, con la serie di subordinazioni esteriori fra i vari livelli di governo a cui è associata, rappresenta oggi una gabbia troppo rigida per la realizzazione degli esperimenti di nuova cittadinanza che, passando dal locale al sovralocale al globale, stanno diffondendo i semi di una nuova e più autentica forma di democrazia in ambiti territoriali e sociali sempre più vasti. Nella scia della grande ondata di rinnovamento che, quasi in contemporanea, aveva portato al passaggio di mano del governo municipale e regionale a Bari, con l'elezione di Michele Emiliano nel 2004 e di Nichi Vendola nel 2005, tenendo proprio a Bari la sua Assemblea la Rete del Nuovo Municipio aveva voluto aprire un credito di fiducia alle nuove amministrazioni, indicandole come il parametro d'eccellenza operativa e propositiva a cui riferire questo multiverso di nuove pratiche; e quindi localizzare, in quella "Bari in trasformazione", un paradigma di azione di governo capace di portare quelle pratiche, dagli ambienti di nicchia in cui fino ad allora erano cresciute, sulla grande ribalta della politica *tout-court* – con tutte le implicazioni progettuali del caso, incluse quelle relative all'architettura istituzionale.

La risposta dei due interpellati è stata nettamente superiore alle attese: presenti all'Assemblea come ospiti e padroni di casa, Vendola ed Emiliano non si sono limitati ai saluti di prammatica, dando invece alla discussione un contributo sostanziale che ha avuto l'effetto di mostrare nuove prospettive esperienziali, teoriche e programmatiche. Partendo da una trattazione appassionata e trascinante del tema dei beni comuni, il governatore ha tracciato le linee essenziali di una nuova economia intesa in senso etimologico, come l'insieme delle *regole* condivise per la costruzione di una *casa* comune in cui la democrazia, liberata da sussunzioni indebite alle ragioni della politica, possa inverarsi in processi sostanziali di cambiamento puntati sui contenuti chiave (lavoro, energia, ambiente e territorio) prima ancora che sulle forme. Il

sindaco, invece, ha mostrato come gli intoppi di carattere tecnico ai processi che tendono ad allargare la base delle procedure di decisione si trasformino, nella pratica quotidiana dell'interazione fra i poteri e i depositari dei mandati, in altrettanti ostacoli di carattere propriamente politico, che possono essere superati solo entro un'ottica di cooperazione orizzontale fra comunità locali nei vari contesti investiti – contesti sociali, culturali, economici, territoriali, istituzionali. Da entrambi gli interventi è emersa una fotografia dell'Italia che cambia che, in alcuni punti, risulta magari un po' mossa e non perfettamente a fuoco, a dimostrazione di quanta fatica la riflessione e la discussione facciano a catturare le fasi di movimenti spontanei, irregolari, talvolta disordinati e dagli esiti mai completamente predeterminati; ma che, proprio in questa strutturale imperfezione, restituisce pienamente il senso di un *desiderio* pronto, a partire da subito, a trasformarsi in *proposta* politica concreta e praticabile.

Dobbiamo dunque ringraziare i nostri due ospiti per avere offerto, ai lavori dell'Assemblea, non soltanto un riconoscimento formale comunque prestigioso, ma – quel che più conta – uno sfondo argomentativo e deliberativo capace di mostrare la consistenza non soltanto utopica della proposta neomunicipalista, traslitterandola nei termini operativi propri di qualunque progetto concreto. Credo stia proprio in questo, nel riemergere della dimensione del sogno all'interno della prassi ordinaria e straordinaria, il frutto migliore del lavoro che, a Bari, si è addensato intorno ad un inedito concetto di federalismo per trarne le debite conseguenze politiche, istituzionali, sociali.

Introduzione

Partecipazione, autogoverno, federalismo municipale

La 3^a Assemblea degli Enti Locali che sperimentano pratiche partecipative si è tenuta a Bari in un momento storico e politico particolare, segnato da un lato dal fallimento delle istanze iperliberiste, centralistiche e globalizzanti che avevano contraddistinto il governo del centrodestra di Berlusconi, e dall'altro dal riproporsi di un esecutivo di forze riformiste, ora alleate alla sinistra comunista, per favorire una ripresa della società italiana.

La vastità e la ricchezza della partecipazione registrata a Bari indica l'interesse attribuito ai temi del nuovo municipalismo proprio in tale passaggio cruciale della vicenda politica nazionale.

L'ampiezza dei temi e, quasi sempre, lo spessore culturale e anche scientifico, oltre che la quantità dei contributi, presenta uno spaccato senza dubbio notevole della dialettica tra attori sociali ed istituzioni, non solo locali; consente inoltre una serie di approfondimenti e riflessioni che completano il bagaglio delle numerosissime esperienze presentate.

Gli atti e i contributi – di natura spesso diversa – presentati in questa raccolta spaziano dai saggi, ai documenti programmatici, alle testimonianze di importanti esperienze e confermano una specificità del ruolo della Rete del Nuovo Municipio e la particolarità della sua funzione di cerniera scientifico-culturale tra politica e società, movimenti e istituzioni, attori sociali e decisori pubblici.

La peculiarità di tale *modus operandi* “di orientamento e di coordinamento” rispetto a diverse altre organizzazioni culturali, che assumono compiti apparentemente analoghi, è fornita forse dalla sua permanente tendenza a trasformare – almeno nelle esperienze più prossime alla Rete – un processo “bottom-up” (diventano scelte istituzionali le istanze dal basso) in un meccanismo “bottom-bottom” (in cui la base finisce per decidere per il forte filtro esistente tra momento decisionale e la soggettività degli abitanti).

Questi aspetti sono tanto più rilevanti in un momento in cui le incer-

tezze o i ritardi dell'alleanza politico-istituzionale di governo nazionale, pure marcatamente riformista, sembrano richiedere istanze di pressione critica, ma efficacemente mirata, da parte dei movimenti organizzati della società, proprio sui temi tipici dell'azione della Rete (dal federalismo alla partecipazione, dalla sostenibilità all'uso corretto del territorio, dal localismo alla valorizzazione e tutela del paesaggio e dell'ambiente, dal neowelfare alla cittadinanza, dall'accoglienza alla pace).

Il governo dell'Unione, peraltro, non sembra essere sempre in grado di segnare svolte drastiche, specie su alcuni terreni, già critici, e che rimangono assai problematici anche dopo il cambio di esecutivo.

Tra questi, i problemi della verifica economico-finanziaria e ambientale del piano di infrastrutture e grandi opere, degli impianti energetici, avviati o programmati con il decreto "sblocca-centrali", dei numerosi impianti di termodistruzione o depurazione, dei gassificatori; in generale della necessità di cancellare le localizzazioni a rischio o ad alto impatto e di frenare l'indiscriminato consumo di suolo, che ha addirittura subito un'accelerazione negli ultimi anni. I perduranti conflitti sulla realizzazione di tali tipi di opere, culminati nel dicembre 2005 con gli scontri in Val di Susa, dimostrano la necessità che i progetti ed i programmi di sviluppo siano condivisi, se non direttamente voluti, dagli abitanti dei diversi contesti nazionali.

In tale direzione vanno le ipotesi e le esperienze di *federalismo municipale* presentate a Bari. La prospettiva, chiaramente programmatica, in cui tali posizioni si inquadrano era già stata delineata da Giorgio Ferraresi nei documenti preliminari; laddove "appare ora evidente che il federalismo municipale 'è progetto', non riguarda quindi [...] solo buone regole di governo locale, forme dell'istituzione o modalità virtuose delle azioni sociali: è anche questo (ed in parte la rifondazione democratica anche in questo consiste), ma il federalismo è prima di tutto, come sinora si è detto, autonomia progettante e sperimentante, progetto in corso che antecede e fonda le regole."

Tale concezione di federalismo prefigura un municipio lontanissimo dalla "azienda-comune" e teso verso pratiche di "*welfare municipale*" dall'educazione all'accoglienza, alla gestione dei servizi, alla tutela e valorizzazione delle strutture ambientali e territoriali ed in generale della natura di tutti i *beni pubblici*, in primis l'acqua.

Altre istanze proprie dei soggetti aderenti alla Rete riguardano la promozione di nuove *economie locali autosostenibili* e di processi di valorizzazione territoriale. Uno "*scenario di futuro*" ecologicamente durevole può essere la prospettiva che aiuta a disegnare "*contesti di senso*" tali da sostanziare fortemente

le diverse politiche promosse dagli abitanti che le strutture della Rete possono favorire o sollecitare o – a volte – innescare.

L'approccio *territorialista* nell'uso delle *risorse paesaggistiche e ambientali* diventa strategico in tale quadro e propone azioni dal basso in termini più ampi e anche diversi dal semplice "*bilancio partecipativo*" che per primo si è caratterizzato quale riferimento di base per l'evoluzione delle istanze della partecipazione in veri e propri momenti di *autogoverno*, non solo municipale e non sempre istituzionalizzato.

Laddove l'istanza neo-municipalista è sorretta dalla consapevole ricerca di una svolta nell'approccio alle dinamiche di sviluppo locale, come nella gestione della cosa pubblica, vengono programmate – e talora realizzate – assai interessanti azioni di costruzione partecipata di diverse sfere del governo locale: ambiente, servizi, cultura, urbanistica, educazione, accoglienza, multietnicità. Ove poi rappresentano l'evoluzione istituzionale – mai scontata, non sempre semplice, spesso ricercata – di esperienze di autogestione spontanea già consolidate, tali politiche trovano forse più efficaci forme di consistenza e incidenza sociale delle azioni nei contesti di riferimento.

Peraltro molte delle esperienze descritte e dei contributi presentati illustrano il necessario, e tuttora forte, filtro tra le azioni più formalizzate, di matrice municipalista, che rientrano ormai nella sfera della governance locale, e istanze simili, che restano però fuori dalla dimensione istituzionale, proprie di associazioni, movimenti, nuove soggettività politico-culturali. Molte tracce del movimento *no global o altermondialista* attraversano tali momenti, dai forum sociali ai municipi, dai centri di ricerca alle formazioni metaistituzionali. In questo senso c'è un forte filo rosso che lega autogoverno e conflitto, municipalismo come gestione innovativa dello spazio locale e azioni di difesa del territorio da attrezzature e megaopere ritenute non solo troppo ingombranti e impattanti, ma soprattutto aliene da scenari di futuro condivisibili per i luoghi interessati.

Il Sud, e segnatamente il Mezzogiorno d'Italia, appare marcato da tale impronta. Anche a Bari si è rappresentata una interessante figura neomeridionalista che fotografa il Meridione come area – cerniera tra il continente e il Mediterraneo, in luogo della vecchia "periferia d'Europa". Tale territorio può ritrovare una propria identità più guardando ai valori verticali dei diversi contesti regionali, che perpetuando la rappresentazione di sé come "spazio socialmente disponibile" per investimenti esterni, da infrastrutturare e iperattrezzare. In questa logica diventano strategici i conflitti di difesa dei contesti e dei paesaggi meridionali da opzioni ritenute inutilmente impat-

tanti, obsolete ed in ogni caso estranee ai dettati statutari dei diversi luoghi. Ciò spiega l'importanza delle lotte di Scanzano, Gioia Tauro, Brindisi e contro il Ponte sullo Stretto – per citare solo alcuni esempi – e unisce le varie Val di Susa d'Italia.

I molti contributi e saggi pervenuti a Bari sono articolati nel testo secondo alcuni filoni tematici emersi come rilevanti nel dibattito ed organizzati anche diversamente rispetto all'originaria agenda della conferenza.

I contributi *programmatici* di Giorgio Ferraresi e del presidente della Rete, Alberto Magnaghi, aprono il testo. Essi sottolineano alcuni nodi attorno ai quali l'azione della Rete può efficacemente marcare la transizione politica nazionale.

La seconda sezione è dedicata alla interpretazione dell'*opzione federalista* che emerge dalla riflessione della Rete.

Nel contributo teorico di Giuseppe Gangemi ci si sofferma sui connotati di solidarietà, apertura, radicamento sociale e relazionalità che permeano le prefigurazioni federaliste suscitate da esperienze o azioni vicine o interne alla Rete. Tale tipo di approccio è utile anche alla ricerca di una "*identità marcata ma aperta*" dei contesti. Essa diventa strategica per le nuove istanze di gestione delle regioni e delle aree meridionali.

L'autonomia solidale e relazionale che marca tali istanze emerge anche nelle altre riflessioni ed esperienze contenute nella sezione e viene talora indirizzata verso politiche specifiche, per esempio di accoglienza (vedi i contributi di Marco Biagioni e Mercedes Frias e di Beppe Caccia) o sui beni comuni (Paola Bonora).

La terza sezione interpreta le esperienze di *gestione partecipata e di autogoverno* effettuate in diverse realtà, non solo istituzionali, aderenti alla Rete. Il saggio di Giovanni Allegretti, che apre la sezione, racconta del forte ampliamento teorico e applicativo sviluppato dalla "partecipazione" negli ultimi anni. Al pari di altri concetti, come ad esempio quello di sostenibilità, il termine partecipazione è talmente spesso utilizzato con la conseguenza, forse inevitabile, di una certa vanificazione, fino allo svilimento del termine stesso, che rischia una deriva istituzionalmente formalizzata, ma vuota di contenuti, peraltro simile a quanto già visto qualche lustro addietro. È necessaria allora una costante verifica della efficacia innovativa, in senso più sociale che prestazionale, del termine, che può perseguirsi anche attivando i meccanismi procedurali proposti dai contributi della sezione su diverse istanze di politiche partecipative, oltre che nell'originaria esperienza dei bilanci (v. in particolare i contributi di Paolo Carrozza e Salvatore Amura).

La quarta sezione è dedicata alle potenzialità del *localismo solidale* al fine di ricercare *nuovi percorsi di sviluppo autosostenibile nel Sud*. Franco Cassano pone le condizioni di applicabilità del locale nel Mezzogiorno. Osvaldo Pieroni, dopo aver approfondito le potenzialità dell'approccio territorialista nella direzione di un nuovo meridionalismo ecologico, interpreta diverse esperienze di lotta e di progetto, di difesa e affermazione dei valori territoriali, che ruotano attorno al Nodo Sud della Rete. Alberto Ziparo discute criticamente il binomio "sviluppo lento/decrescita" nel caso meridionale e prova a riconoscere nei "diversi Sud" le caratteristiche di costruibilità di scenari di futuro. Giuseppe Stocchino ricorda che la Sardegna dello "sviluppo paesaggistico" è tuttora in lotta per liberarsi dalle molte servitù militari, soprattutto Nato.

Tra i moltissimi interventi sono stati selezionati quelli che forse più efficacemente rappresentano esperienze di neomunicipalismo informate dalla cultura della Rete. Gli interventi sono distinti in due filoni: le esperienze che affrontano *temi strutturali dell'assetto socio-politico*, dall'ecologia allo sviluppo sostenibile, e quelle che ricercano *un'innovazione gestionale incentrata sui temi del neomunicipalismo partecipativo*.

Anche queste due sezioni presentano forse i casi più interessanti laddove l'esperienza istituzionale costituisce l'evoluzione di originarie istanze presenti nella società.

Chiudono il volume le parti comunicative di alcuni documenti inerenti lavori di ricerca o progetti di organizzazioni interne o vicine alla Rete.

Osvaldo Pieroni
Alberto Ziparo

Parte prima

**Un programma
per il federalismo solidale**

1.1 La Rete del Nuovo Municipio: un esperimento di federalismo municipale solidale

Alberto Magnaghi

1) La conferenza di Bari nel percorso della Rete

La Rete del Nuovo Municipio ha promosso tre conferenze rivolte agli amministratori che praticano forme di democrazia partecipativa: la prima a Piacenza (co-promotori i comuni di Piacenza e di Pieve Emanuele, 10 ottobre 2003), dove si sono confrontate le originali esperienze italiane di applicazione del bilancio partecipativo; la seconda a Grottammare (co-promotrici le province di Milano e di Ascoli Piceno, 9 ottobre 2004), nella quale il filo conduttore è stato "dalla partecipazione all'autogoverno"; a Bari (co-promotori la Regione Puglia e il Comune di Bari, 5 novembre 2005), nella quale il tema del federalismo municipale si può declinare come ricerca delle forme di autogoverno municipale in rete.

In queste tre conferenze si sono intrecciati e sono cresciuti due percorsi culturali e politici.

- a) Il primo è stato un percorso che ha preso l'avvio dalle esperienze di partecipazione su tematiche particolari e da forme di bilancio partecipativo per coordinarle in forme di federalismo municipale solidale, sviluppando un approfondimento che ha investito i diversi ruoli in questo percorso dei municipi, delle province e delle regioni. Questo approfondimento, che ha sviluppato insieme problemi teorici, di metodo, di tecniche di democrazia partecipativa, di pratiche di costruzione di reti fra esperienze, ha costituito un esempio concreto di *costruzione dal basso del processo federativo*, che nasce dalla società civile, da esperienze di partecipazione che praticano l'incontro/scontro con l'amministrazione locale per dare forza e legittimazione all'autogoverno municipale attraverso l'esercizio diretto della sovranità popolare; sovranità che è la condizione per una applicazione radicale del *principio di sussidiarietà*, promuovendo reti solidali e non gerarchiche fra municipi per il governo dei problemi sovralocali.

Questo percorso concreto verso il federalismo, che ha come asse portante e nucleo fondativo la democrazia partecipativa, si pone in anti-

tesi al federalismo di stato, che procede dall'alto verso il basso attraverso il decentramento istituzionale (*devolution*) che produce nuove forme "decentrate" di accentramento e esclusione nel sistema decisionale e che presenta risvolti egoistici di desolidarizzazione verso il separatismo.

Inizialmente il coordinamento internazionale delle pratiche di Bilancio Partecipativo ha consentito di promuovere una estensione originale al contesto italiano ed europeo dell'esperienza di Porto Alegre e del Social Forum (2001) dove è stata discussa la Carta del Nuovo Municipio, recuperando le precedenti multiformi esperienze partecipative del contesto italiano in una strutturazione unitaria dei processi nel Bilancio Partecipativo (Conferenza di Piacenza); il passaggio successivo consiste nel far evolvere le esperienze dai processi partecipativi riferiti alla redistribuzione delle spese di investimento dei comuni (oggetto del Bilancio Partecipativo), alla elaborazione di proposte per la partecipazione strutturata alle scelte *complessive* di governo del territorio: nella Conferenza di Grottamare, oltre a questa tematica, si è affrontato l'avvio di un processo di ridefinizione del ruolo delle province, intese come enti di co-pianificazione e sussidiarietà, espressione della federazione di comuni, promotori di sperimentazione locale di processi partecipativi. A tal fine è stata costituita una commissione permanente di amministratori provinciali (promossa dalle province di Milano, Biella, Ascoli Piceno, Parma, Venezia) che organizza seminari e incontri su questo tema e che ha prodotto un primo documento, presentato a questa conferenza, che ha come indicazione centrale *la provincia dei comuni*. Questo percorso vede una ulteriore tappa in questa conferenza con la presenza di cinque regioni, nella discussione, che assumono il processo federativo dal basso come programma del proprio operare. Questa linea è già stata operativamente avviata dalla Regione Toscana che, insieme alla Rete del Nuovo Municipio, sta organizzando, attraverso un complesso e capillare processo partecipativo che durerà per tutto il 2006, la preparazione di una legge regionale sulla partecipazione, che costituisce un primo esempio di percorso strutturato del "federalismo per partecipare" di cui tratta Giuseppe Gangemi nella sua relazione: un lavoro di consultazione e codicisione che procede dalle società locali della regione in tutte le loro espressioni istituzionali e non, ai municipi, alle province, al consiglio delle autonomie, al consiglio regionale, come protagonisti corali per la costruzione di una legge regionale. Lo slogan centrale di questo percorso è: *la democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo in tutti i settori e in tutti i livelli dell'amministrazione locale*.

- b) Il secondo percorso è stato il procedere geograficamente e tematicamente dal Nord al Sud, dalla Val di Susa al Ponte sullo Stretto (passando per il

Centro, in particolare con le esperienze dei municipi romani) assumendo la nuova centralità del "pensiero meridiano": la recente fondazione della Rete meridionale del Nuovo Municipio ne è la testimonianza più efficace. Questo autoriconoscimento dell'identità del Meridione che si riflette negli importanti contributi culturali e organizzativi che stanno alimentando la Rete ci consente di avviare un ragionamento che si desitui dalla centralità dello spazio europeo continentale, estito dagli stati nazionali (che costituisce l'attuale asse identitario dell'Unione Europea) e riconosca la centralità dello *spazio europeo mediterraneo*. Molti progetti insistono sulla futura centralità del Mediterraneo (e in essa del Mezzogiorno d'Italia) nella ricomposizione geopolitica dell'Europa. Una nuova visione euromediterranea non dovrebbe costituire solo un allargamento geografico, ma può costituire l'occasione per un cambiamento di concezione da una visione della competizione incentrata sull'economicismo neoliberista, avviato nel 2000 a Lisbona, verso il riconoscimento di un ruolo dell'Europa fondato sul riconoscimento sociale e identitaria più complessa, che si alimenti della molteplicità delle culture mediterranee, che riconosca gli stili di vita, le culture locali, le religioni, i caratteri di una cultura dell'ospitalità, dell'amicizia, del dono, del meticcio fra culture e etnie diverse, che il Mediterraneo incarna come patrimonio di millenni di scambi fra Nord e Sud.

Questa apertura, oltre a configurare in uno scenario diverso il rapporto fra competizione e cooperazione, sviluppando attraverso il riconoscimento multiculturale reti di economia solidale, attribuirebbe all'Europa un protagonismo diretto sui temi della pace e del cosviluppo nei rapporti fra Mediterraneo, Africa e Medioriente.

Questa apertura richiede inoltre un nuovo riconoscimento del ruolo delle città, delle reti di città e delle differenze culturali nella ridefinizione dello spazio geopolitico europeo: dal modello unico di sviluppo al modello della valorizzazione delle differenze e del governo di relazioni non gerarchiche e solidali fra città e regioni: l'Europa delle culture, delle città, delle reti di città solidali, delle peculiarità degli stili di sviluppo nel quadro della sovranità municipale e territoriale; contro i processi neoliberistici di omologazione e di standardizzazione in atto.

2) Federalismo e partecipazione

Nel testo *Il diritto federale* Carlo Cattaneo scriveva: "Ogni popolo può avere molti interessi da trattare in comune con altri popoli; ma vi sono interessi che può trattare egli solo, perché egli solo li sente, perché egli solo li

intende. E v'è inoltre in ogni popolo anche la coscienza del suo essere, anche la superbia del suo nome, anche la gelosia dell'avita sua terra. Di là il diritto federale, ossia il diritto dei *popoli*; il quale debbe avere il suo luogo, accanto al diritto della *nazione*, accanto al diritto dell'*umanità*".

Questo ragionamento sembra quasi anticipare il concetto di "coscienza di luogo" ("coscienza del suo essere", per Cattaneo) che abbiamo recentemente posto alla base di una concezione della democrazia partecipativa che veda la crescita della società locale, dei suoi istituti di codicisione inclusiva e di partecipazione, della sua capacità di esprimere autoriconoscimento dei suoi valori, dei suoi giacimenti patrimoniali ("che egli solo li intende"), della sua identità, come *condizione* per la crescita di forme di autonomia e di autogoverno.

A partire da queste premesse abbiamo indicato il concetto di *autosostenibilità* delle società locali (nelle molte declinazioni riguardanti la sovranità alimentare e energetica, il governo dei beni comuni, i modelli produttivi e di consumo a valenza etica fondati sulla valorizzazione durevole delle risorse, l'inclusione sociale, ecc.), come guida essenziale per la trasformazione del modello di sviluppo per produrre relazioni solidali e non gerarchiche fra società locali. A questo fine abbiamo proposto di assumere le politiche e le azioni verso l'autosostenibilità in una duplice direzione: da una parte verso la *riduzione dell'impronta ecologica* (condizione essenziale per poter tenere relazioni di scambio solidali e non gerarchiche con altre regioni del Nord e del Sud del mondo) e dall'altra verso la *crescita di forme di autogoverno* attraverso la sottrazione progressiva ai grandi apparati tecno-finanziari e produttivi della globalizzazione economica degli strumenti del loro dominio omologante e distruttivo sul "diritto dei popoli". Siamo ipotizzando che una democrazia locale, ecologica, solidale, capace di tessere reti federative dal basso possa costituire un importante antidoto ai modelli imperial-militari della globalizzazione economica.

In questa prospettiva è necessario trattare il tema della partecipazione non solo come uno strumento di rivitalizzazione della vita democratica a fronte della crisi della democrazia rappresentativa, ma anche come uno strumento di "liberazione" della vita quotidiana individuale e collettiva dalle sovraderminazioni e coazioni del mercato, verso l'autodeterminazione degli "stili" di produzione, di scambio, di consumo. Il tema "liberare e federare" di Silvio Trentin (che sarà trattato diffusamente nella relazione di Giuseppe Gangemi e che ha molti richiami nel documento preparatorio alla conferenza di Giorgio Ferraresi) appare qui in tutta la sua pregnanza prospettica.

Se la partecipazione diviene banco di prova di questi molteplici obiettivi strategici è evidente l'importanza della sua maturazione culturale e pratica da un insieme scollegato e episodico di consultazioni, arene deliberative, percorsi negoziali su singoli problemi su cui caso per caso si cercano soluzioni a conflitti, verso una *pratica ordinaria di governo* che investe l'amministrazione locale in un cambiamento complessivo delle forme di decisione. I passaggi necessari consistono in sintesi nell'individuare coerenze, relazioni di complementarità e di integrazione nei livelli decisionali che riguardano:

- a) l'attivazione di strumenti di democrazia partecipativa per l'attivazione diretta dei cittadini nell'elaborazione delle scelte fondamentali per la vita delle comunità locali e per la loro gestione;
- b) la riformulazione dei ruoli e dei modi di operare delle assemblee elettive e degli organi di decisione e gestione degli enti locali, al fine di rendere operative le scelte che scaturiscono dai percorsi partecipativi¹;
- c) l'estensione dei tavoli di programmazione negoziale, attualmente riferiti a pratiche consociative fra pochi attori forti, alla complessità delle rappresentanze di interessi presenti nella società contemporanea, con particolare riferimento a politiche inclusive degli attori deboli e sottorappresentati.

La partecipazione, nei due livelli della *programmazione negoziata socialmente inclusiva* e della *democrazia partecipativa*, livelli che è necessario rendere sinergici e influenti entrambi sul sistema decisionale degli organi elettivi, è nel suo complesso un processo di costruzione di cittadinanza attiva. Il problema non si pone come invenzione di complicati sistemi di ingegneria istituzionale, ma come volontà politica di trovare strumenti semplici *che aprano i governi locali all'ascolto*, dando voce e forza alle molteplici pratiche sociali, culturali ed economiche *in atto* in molti contesti locali che già fanno vivere stili di vita e di produzione che alludono ad una trasformazione verso la sobrietà, la riduzione dell'impronta ecologica, la responsabilità sociale verso i beni comuni, la produzione, lo scambio e il consumo a valenza etica (sociale, solidale e ambientale), la cura diretta dell'ambiente e del paesaggio, la qualità alimentare, la produzione locale di energia, la smilitarizzazione dei territori, l'accoglienza degli immigrati, la pratica dei diritti di cittadinanza, la produzione di qualità e di unicità.

Possiamo affermare che nel territorio *frammenti di strategia* verso la conversione ecologica e solidale delle società locali vivono già nelle pratiche di un

¹ Attualmente si verifica uno scarto molto forte fra l'impegno diffuso della società civile in forme di cittadinanza attiva e gli esiti operativi dei processi partecipativi nelle politiche pubbliche nei diversi campi di trasformazione della città e del territorio, delle politiche ambientali, ecc.

multiverso di soggetti che proprio per le loro differenze di collocazione sociale alludono alla complessità di una società nascente, *insurgent: giovani agricoltori* che, provenendo dalla crisi dell'esperienza metropolitana (di fabbrica, di ufficio, di emarginazione) avviano un ripopolamento rurale fondato sulla ricostruzione di un rapporto di cura con la terra, con la qualità alimentare, l'ambiente, il paesaggio e attivano relazioni di scambio conviviale e reti culturali con la città; *associazioni femminili* che sperimentano simbolici e luoghi comunitari fondati sulla relazione di genere e su forme conviviali della politica; *sindacati* che affrontano la ricerca di qualità dei processi produttivi e dei prodotti, dei fini sociali e etici della produzione e si pongono problemi di allargamento della rappresentanza alla composizione socioprodotiva molecolare e frammentata del postfordismo e alla sua ricomposizione nel territorio (welfare municipale, lavoro precario, beni comuni); *associazioni ambientaliste e culturali* che praticano forme capillari di difesa e cura dell'ambiente; *aggregazioni giovanili* che realizzano spazi pubblici e sociali autonomi ricostruendo legami sociali; *movimenti etnici* che perseguono il riconoscimento delle identità linguistiche, culturali e territoriali; *migranti* che costruiscono nuovi spazi di cittadinanza e di scambio multiculturali; *microimprese produttive e finanziarie* a finalità etica, ambientale e sociale; laboratori di economie solidali; *associazioni per l'autoconsumo, l'autoproduzione, il consumo critico e l'acquisto solidale*; *reti del commercio equo e solidale*; ampi settori del *volontariato*, del *lavoro sociale*, dei *servizi* e del *lavoro autonomo*, che creano reti di scambio non monetario e non mercantile; *attività di formazione e comunicazione* (radio, TV di strada, reti informatiche, siti) e di *mobilizzazione locale* (comitati di cittadini, associazioni, forum, ecc.) finalizzati ad allargare la voce della società locali; e così via.

Questo insieme molecolare di attori sociali, politici ed economici fra loro molto differenti per collocazione sociale, culturale, geografica, produce *critica*, *rifiuto*, *conflitto*, ma anche contemporaneamente *riappropriazione diretta di saperi produttivi*, *costruzione di nuovi simbolici e immaginari*, *pratiche di vita e di consumo alternative a livello locale e reti solidali a livello globale*; induce di conseguenza crescita di società e identità locale attraverso l'autoriconoscimento solidale, sedimentandosi sul territorio frammenti di futuro.

Questa nuova possibilità progettuale ruota, nel post-fordismo, intorno alla diffusione di forme d'impresa basate sul lavoro autonomo e cooperativo, sul "capitalismo personale" che consente un riavvicinamento fra fini e mezzi della produzione. Questo riavvicinamento sta producendo in molti settori (dall'agricoltura al terziario avanzato) la crescita di imprese a finalità etica, in campo sociale e ambientale, che possono diventare, se valorizzate, prota-

goniste di *modelli socioeconomici alternativi*, peculiari ai caratteri identitari e patrimoniali di ogni luogo.

È in queste mutazioni societarie e di comportamenti sociali che il discorso sulla partecipazione e sulla "cittadinanza attiva" si ripositiona, dal momento che i municipi assumono ruoli centrali nell'agevolare la promozione locale di questi processi aggregativi, che non riguardano più soltanto l'unione dei simili (classe, genere, etnia) o l'unione locale su un disagio specifico indotto da scelte di sviluppo esogene, ma la promozione di "statuti" e patti di unione dei diversi per la autoprogettazione di società locali complesse attraverso forme di autogoverno delle relazioni fra differenze e il loro reciproco riconoscimento. Si tratta in sostanza di un percorso che procede dalle mille forme di partecipazione in atto verso il loro coagularsi della società locale in nuovi istituti di autogoverno.

Prospettare strumenti per l'ascolto del sociale (e non solo per risolvere conflitti su questioni date) consente di fondare il programma di governo su un orizzonte concreto di obiettivi di trasformazione che non ripercorra in tono minore gli steccati del neoliberismo.

Nelle mobilitazioni sociali di questi anni (a livello locale come globale, da Porto Alegre alle manifestazioni mondiali per la pace) sono già delineati i contenuti del programma di governo.

Dalla mobilitazione della società locale può venire la forza per l'autogoverno municipale, dal momento che il municipio oggi è in molti casi ostaggio dei poteri forti della globalizzazione.

3) I requisiti del processo partecipativo

È necessario dunque indicare le *molte condizioni* perché il processo partecipativo evolva verso questo modello che realizza il passaggio dall'*empowerment* della società locale all'*autogoverno* municipale.

Ne propongo alcune.

- Che venga superata la pratica di attivare strumenti partecipativi occasionali per ogni dimensione settoriale dei problemi: la necessaria articolazione dei momenti partecipativi deve essere inquadrata da parte dell'amministrazione locale in un sistema coordinato e unitario di *partecipazione strutturata*, che abbia carattere *continuativo* per tutte le fasi del processo, dalla formazione del quadro conoscitivo, alla formazione degli obiettivi e alla loro gestione (e non si collochi *ex post*, come avviene ad esempio per le tardive discussioni sulle localizzazioni degli inceneritori).

- Che si superi di conseguenza la pratica istitutiva di assessorati alla partecipazione includendo negli *statuti comunali* la scelta di attivare nuove forme di democrazia partecipata come regola permanente e ordinaria di governo.
- Che la partecipazione non sia una pratica defatigante che riguarda questioni *marginali* (anche il bilancio partecipativo sulle spese di investimento dei comuni corre questo rischio, in una fase di forte taglio alle disponibilità di bilancio), ma affronti *a tutto campo* le trasformazioni del modello locale di sviluppo verso scenari di futuro socialmente condivisi.
- Che sia offerta ai partecipanti l'occasione di intervenire su una politica *ancora da definirsi* (non chiamandoli a risolvere i conflitti nell'applicare una politica già pre-definita).
- Che sia data loro la possibilità di essere *protagonisti*. Pur essendovi la necessità di strutturare i processi di partecipazione, dando ad essi regole di funzionamento e tempi certi di lavoro, è opportuno che gli attori "iniziatori del processo" (assessori, dirigenti e funzionari dell'ente competente) si assumano soltanto il compito di *garanti* delle forme di partecipazione e del loro svolgimento.
- Che siano assegnate *risorse specifiche* ai processi partecipativi. I progetti che possono generare conflitti costano generalmente cifre rilevanti, mentre coloro che partecipano e fanno partecipare sono retribuiti nulla (i primi) e molto poco (i secondi)². Occorre avere consapevolezza che un processo partecipativo che incida sul sistema decisionale in forme efficaci e continuative deve avere un suo bilancio, in quanto la sua organizzazione comporta trasformazioni rilevanti nell'organizzazione e nel funzionamento della struttura amministrativa.
- Che sia riconosciuta piena dignità alle *diverse forme di conoscenza*. L'approccio tecnocratico alle scelte di governo locale è sorretto da una sopravvalutazione della conoscenza cosiddetta "*esperta*", meglio ancora se codificata in senso quantitativo, rispetto alla conoscenza *esperienziale e situata*. Sovente gli apporti più innovativi nei processi partecipativi sono appunto le conoscenze di contesto, ovvero le conoscenze e i saperi ambientali posseduti grazie all'osservazione continua nel tempo di un

² Nei piani urbanistici e territoriali l'attività di partecipazione è spesso considerata, da parte dell'amministrazione competente, un optional esornativo, se non una perdita di tempo; e si ritiene vada svolta senza nessuna risorsa aggiuntiva. Il confronto con i costi di molti progetti, impiantistici o immobiliari, che generano quegli stessi conflitti che si vorrebbero trattare o prevenire con la partecipazione, lascia attoniti (e scandalizzati).

luogo specifico e delle sue trasformazioni, soprattutto quando gli abitanti, a seguito di mobilitazioni specifiche, si pongono in un atteggiamento di attenzione e di cura dell'ambiente e del territorio in cui vivono; oppure le esperienze relative ai diversi approcci con cui problemi analoghi possono essere trattati in contesti socio-culturali diversi. Processi partecipativi avviati anticipando come quadro di riferimento una serie di conoscenze "scientifiche" prodotte da "esperti" esterni spesso rendono molto difficile far entrare successivamente in gioco queste conoscenze fondamentali rispetto al contesto³. La strada alternativa è forse quella di costruire attraverso la partecipazione, delle *narrazioni collettive* nelle quali siano ricondotte a senso comune, rese comprensibili e capaci di interloquire fra loro, le conoscenze esperte e i loro scenari progettuali di riferimento nonché le conoscenze di contesto, che possono arricchire e sostanziare gli scenari stessi.

- Che l'istituto partecipativo privilegi gli *attori sociali deboli*, o comunque sottorappresentati nei processi di concertazione ufficiali, in quanto potenziali portatori di energie virtuose per la produzione della trasformazione verso l'autosostenibilità. L'allargamento del tavolo negoziale e l'avvio di processi partecipativi modificano obiettivi e orizzonti dei progetti di trasformazione, rendendo esplicito e complesso il quadro degli interessi in gioco. L'amministrazione succube (o complice) di pochi interessi forti può trovare la forza, allargando il tavolo decisionale, di attivare reali processi di autogoverno finalizzati all'elevamento del benessere dei propri cittadini.

4) Federalismo e neomunicipalismo

Il progetto di federalismo municipale solidale affonda le radici in uno scontro nei tempi lunghi delle civiltà europee e mediterranee fra sovranità municipale federata in reti sovralocali e centralizzazione statale: dai conflitti per l'autonomia delle colonie greche con la città madre (*metropolis*), alla federazione delle lucumonie etrusche, al municipio romano interprete della *respublica* e dei concetti di *civitas* e di sovranità popolare, ai comuni medievali e alle loro leghe, al conflitto nella rivoluzione francese fra costituzione municipale e partecipata e centralistica statale, fino allo scontro dopo l'unità d'Italia fra modelli federativi e modelli centralistici. Il federalismo municipale contemporaneo poggia nuovamente, a partire dalla crisi dello

³ Ne sono un esempio i numerosi casi di Agende 21 Locali avviate affidando l'incarico ai consulenti esterni per il Rapporto sullo stato dell'ambiente (generalmente standard per quanto riguarda gli indicatori considerati).

stato-nazione, sul concetto di estensione della sovranità del municipio come espressione della sovranità popolare: in una ricerca capillare, che vive nella diffusione dei processi partecipativi, del superamento del ruolo subalterno di "amministrazione locale" (di servizi) cui lo stato moderno di modello inglese centralista ha ridotto la municipalità, e come espressione di nuove forme di autogoverno contro i poteri forti democratici della globalizzazione economica. Il rilancio dell'autogoverno municipale e delle sue reti federative richiede una riappropriazione di sovranità su funzioni che sono oggi sempre più allontanate e sottratte al controllo dei cittadini: il governo dei beni comuni affidato alla privatizzazione e mercificazione dei beni stessi, le decisioni economiche sul destino di singoli territori sempre più concentrate nei grandi gruppi finanziari nel mercato globale, i monopoli dell'informazione e così via.

Il superamento di ruoli puramente amministrativi del comune, che amministra scelte decise altrove, richiede la capacità del municipio di intervenire sull'economia del proprio territorio valorizzandone le energie che possono creare "valore aggiunto territoriale"; mettendone cioè in valore i giacimenti patrimoniali identitari, ambientali, territoriali, energetici, culturali, produttivi artistici, attraverso un processo partecipato di autoriconoscimento della comunità locale nei suoi caratteri complessi e dinamici. Il municipio deve tornare nei propri statuti e nei propri progetti di futuro a definire diritti di cittadinanza (diritti di voto e welfare municipale), nuove possibilità di scelta di stili di vita e di consumo, *che cosa, quanto e come* produrre per il benessere dei cittadini, per la produzione energetica locale e la riduzione dell'impronta ecologica; un percorso che trova nella valorizzazione degli attori locali per lo sviluppo locale autosostenibile le energie culturali, economiche, sociali per costruire cittadinanza attiva in grado di autogovernarsi e di relazionarsi con l'esterno in forme solidali.

È da questo rinnovamento profondo della cultura di governo municipale che possono darsi innovazioni della politica nella *forma* (la democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo) e nella *sostanza* (la costruzione di modelli di sviluppo che perseguono fattori di *decrescita* – del dominio delle merci, della competizione, dei consumi, dell'impronta ecologica e della mobilità da dumping salariale e ambientale – e di *crescita* – di saperi, di cittadinanza attiva, di capacità di autogoverno, di inclusione sociale per il benessere e così via).

5) Federalismo e reti solidali

Fare del municipio il nucleo fondativo della nuova democrazia significa dunque attribuirgli la sovranità economica, politica, culturale per creare

reti, alleanze, scambi, cooperazioni, per una "globalizzazione dal basso" rovesciando il processo di determinazione delle scelte relative alle produzioni strategiche e delle strategie globali di relazione fra i contesti locali.

In questa direzione il concetto di relazioni solidali si può declinare a vari livelli:

- fra municipi e le diverse reti civiche presenti sul territorio al fine di tramutare positivamente il conflitto in cooperazione e in istituti "pattizi" per sviluppare nuove forme di auto-governo;
- fra città e mondo rurale in una nuova alleanza per la produzione di beni e servizi pubblici, di qualità alimentare, ambientale, paesistica, di reti corte fra produzione e consumo;
- fra municipi per ridefinire in forma di co-decisione e co-pianificazione i ruoli e le politiche delle province, dei circondari, delle comunità montane e i ruoli legislativi delle regioni, sviluppando in forme compiute i principi di sussidiarietà;
- fra città europee e del mondo per produrre reti di cooperazione decentrata, diplomazia di pace e reti solidali in campo ambientale, climatico, culturale, sociale.

L'evoluzione europea dei modelli di reti di città che si affiancano nelle politiche e sovente si sovrappongono agli stati nazionali, sono molteplici: dalle reti funzionali per i piani strategici (ad es. Barcellona, Lione), alle più di cinquanta reti europee, sovente *monotematiche*, sui temi della cultura, delle grandi infrastrutture, dell'ambiente, del turismo, dello sviluppo locale, ecc.; fra queste assumono un ruolo strategicamente rilevante le reti municipali finalizzate ad elevare il rango di città piccole e medie e creare nuovo protagonismo municipale nel contesto decisionale europeo. Ciò è testimoniato dal fatto che la grande maggioranza di reti di città si occupa di progettazione, ossia è in grado di sviluppare progetti e avviare interventi. Tuttavia, alle reti che hanno funzioni prevalentemente legate al rafforzamento di *ruoli competitivi* e di elevamento del rango urbano, si affianca una crescente molteplicità di reti che promuovono *politiche solidali* coordinando azioni locali in campo sociale, culturale, ambientale, della partecipazione, della cooperazione decentrata, della pace.

Qualche esempio: le reti di comuni dell'Alleanza per il clima; la Rete delle città educative (1990); i Forum delle Autorità locali per l'inclusione sociale di Porto Alegre (2001-2004); il New Local Government Network (NLGN, 1996); la rete dei comuni dell'Agenda 21 della Cultura (Barcellona 2004); la FEDENATUR; l'Organizzazione delle città patrimonio dell'umanità

(OVPM); la rete europea per lo sviluppo rurale (ELARD); le reti enti locali per la pace (Mayors for Peace) e per il disarmo nucleare (campagna Vision 2020); la rete mondiale di città e governi locali uniti (CGLU, Barcellona 2004); la rete di città aderenti alla Carta di Aalborg, di Aarhus, reti europee dei progetti Urban, Urbact e così via.

La Rete del Nuovo Municipio è impegnata su tutti questi livelli dell'azione del "federalismo per partecipare": dall'azione locale per favorire relazioni costruttive fra movimenti, associazioni e municipi, alle azioni sovralocali per la promozione di province espressioni dei comuni, ai coordinamenti regionali per passare dai "governatorati" a governi regionali capaci di attivare forme di democrazia partecipativa anche nell'attività legislativa, al coordinamento sovranazionale di reti solidali. È un percorso complesso, ma ampiamente attivato, cui questa importante conferenza può dare un decisivo impulso di riflessione e di crescita.

1.2 Il cuore di un programma per l'Italia: una rifondazione partecipativa della democrazia per un federalismo municipale solidale

Giorgio Ferraresi

1. Perché?

Esplode una nuova questione democratica e pone il tema delle autonomie fondate sulla democrazia partecipativa.

La Rete del Nuovo Municipio discute il "federalismo municipale solidale" nella sua 3ª Assemblea nazionale degli enti locali che "fanno partecipazione". Indirizza quindi i propri lavori sul tema della democrazia sostanziale e del progetto locale come fondazione delle autonomie, dell'autogoverno e del federalismo; lo discute nella Rete (con i comuni, ma anche con le province ed ora le regioni, le associazioni e i laboratori universitari e territoriali) ma si assume anche la responsabilità di proporlo con voce alta alla "Politica" come questione discriminante. Questa iniziativa si connette con il Cantiere (e con i "cantieri locali", con le molte iniziative di interferenza della società civile nel contesto politico, nelle "fabbriche" dei partiti per il programma) che pone anch'esso il tema della democrazia come passaggio fondamentale.

Queste priorità hanno molte motivazioni che spiegano i motivi per cui ci si occupa di modalità e forme della democrazia e dell'autonomia nello (dallo) Stato che possano apparire, a prima vista, solo pre-questioni di regole e di processo, di metodo, ma che vedremo ben presto essere anche fondamentali questioni di progetto.

I motivi delle scelte, prima ancora che essere resi espliciti in termini strutturali e anche teorici, si manifestano con tutta evidenza immediata nella osservazione di ciò che ora sta avvenendo.

La questione democrazia subisce un tentativo di "golpe": il cambio delle regole elettorali a campagna in corso da parte della maggioranza per evitare la propria prossima assai probabile sconfitta costituisce una truffa tutta interna al gioco della rappresentanza. La "nuova" legge elettorale, però,

non è che l'ultimo atto di un radicale sistematico degrado della democrazia formale, ben espresso nella sua interpretazione peggiore, esemplare a suo modo, dal berlusconismo: la intangibilità, ingiudicabilità, indiscutibilità sociale dell'eletto, dell'unto dal Signore, la forma autoritaria del governo, la dittatura senza regole della maggioranza degli eletti, il presidenzialismo di fatto (di cui già si è molto detto e su cui non si ritorna). E ciò corrisponde, come una altra coerente faccia della stessa medaglia, ad un federalismo dei "governatori" che è una riproduzione decentrata nelle regioni del centralismo autoritario di Stato.

Questo attacco e questo degrado diffuso richiede una risposta frontale e di alternativa radicale che coinvolga, oltre la politica, la società civile che è già in campo e che propone e pratica una alternativa al federalismo di Stato, fondata sulla partecipazione. E su questo si esprimono qui interpretazioni dello stato delle cose e proposte attive.

La grave degenerazione democratica della destra (di cui cominciamo a sperare di disfarci) si accompagna ad una più generale malattia delle democrazie anche sugli altri fronti politici, che rende difficile lo stesso passaggio oltre questa degenerazione, sulla base di un mutamento di metodi e di merito dell'agire politico.

Un programma di svolta politica, per riferirsi particolarmente al centrosinistra, appare ben lungi dal potere essere afferrato o anche soltanto concepito (proprio nei suoi elementi "sostantivi", proprio come progetto) in assenza di una interazione tra apparati politici e società civile (associazioni, reti cooperative e solidali, movimenti, istituzioni di base, progetti locali); con il mondo cioè dei protagonisti del mutamento in atto in termini di politiche pubbliche di matrice sociale e municipale, locale, di politiche pubbliche anche non istituzionali, di politiche e pratiche di altro sviluppo e altre modalità di relazioni umane, di valorizzazione dei beni pubblici, di espressione dei diritti e delle volizioni sociali. Si manifesta invece una resistenza sorda, cieca, pervasiva, nei confronti di questa relazione da parte degli apparati politici dominanti.

In termini strutturali ciò può appunto essere definito come "autoreferenza del Politico", una permanenza patologica di questo fenomeno, segnato dalla debolezza della "forma partito", privo di senso in prospettiva, in difesa, teso alla semplice sopravvivenza di sé, ma persistente, "gommoso", respingente.

Si riproduce cioè ancora, in questa forma "tardiva", la "crisi di transazione" tra Stato (e mercato) e "terzo attore", cioè la mancanza di comunicazione e interazione tra i due attori dominanti delle politiche e delle economie ("il

sistema") e il soggetto dell'azione civica e del progetto locale (l'"homo civicus" direbbe Cassano).

È proprio la necessità di superare questa crisi che pone appunto l'esigenza della partecipazione: il dispiegamento e la valorizzazione della autonomia dei soggetti sociali e della loro interferenza nella costruzione delle scelte di politica ed economia; a partire dalla partecipazione "municipale" nei comuni, nella istituzione di base più prossima alla società civile. Sino ai "luoghi alti", attraverso reti più ampie.

Questo sembra un percorso necessario che non vede scorciatoie o palinogenesi, faticoso ma costruttore. Una prospettiva credibile che muove già da un processo reale.

2. Un processo esistente e vivente; l'occasione storica di un "governo dal basso", un federalismo reale già in atto

È indiscutibile che questo processo sia in atto; traccati importanti di autonomia progettante e sperimentante, di attivazione civile, di partecipazione che vive un proprio percorso e, indirettamente, produce anche esiti istituzionali ed elettorali e sta cambiando forme e schieramenti del governo reale del paese, locale e diffuso.

Prima le amministrative comunali e provinciali poi le regionali (gran parte dei comuni e delle province e quasi tutte le regioni al centrosinistra) hanno riconfigurato la geografia politica degli enti locali; offrono, in questi termini, una occasione storica di governo del paese.

Ed è così non per una affermazione dei partiti della sinistra radicale (che se c'è stata è comunque minima e poco influente negli spostamenti di schieramento) ma piuttosto per la presenza diffusa della "sinistra sociale e civile", della pratica di progetto e di rifondazione partecipata della democrazia espressa dai movimenti e dalle reti e dalla loro volontà di relazione, più o meno conflittuale ma comunque interattiva, con le istituzioni locali. Una speranza di mutamento che già è perseguita dalla propria sperimentazione, dalla pratica dell'obiettivo.

Ma questi processi, che sono alla base della grande occasione di un governo dal basso, non vengono riconosciuti come punto di riferimento e come risorsa dalla miseria della Politica di Stato e di apparato (di cui sopra si è detto) perché sono di altra natura (autonoma, civile, istituzionale di base) rispetto a tali ceti e apparati; e provocano una reazione di rigetto immunitario:

«...Si tratta in realtà di espressioni sociali connesse con i temi fondamentali del municipalismo che emergono in evidenza, e incidono nella stessa

questione del potere senza assumerla come obiettivo diretto: un "nuovo paradigma della democrazia" ed una "neopolitica" oltre "il politico": espressione di nuove forme "in corso" della democrazia a base locale, che hanno al centro la partecipazione e la formazione di un nuovo "spazio pubblico"; ma altrettanto modificazione "antropologica" di stili e finalità di vita, processi di solidarietà e di responsabilizzazione, di nuova interpretazione e trattamento in tal senso dei bisogni, dei servizi, dello stesso concetto di welfare e delle politiche dei beni pubblici; e forme di consumo e di processi di produzione, che cominciano a sperimentare percorsi di sviluppo locale e di alternative alla dominanza delle reti globali del mercato unico» (Documento programmatico della 2ª Assemblea dell'ARNM, Bologna 2004).

Nei propri documenti di Programma la Rete del Nuovo Municipio analizza la natura e la fertilità del processo attivo del municipalismo. Un processo di governo reale: mentre il governo centrale "sgoverna", quel processo costruisce un campo di proposta vivente, di conflitto generativo di "un progetto possibile", assai più fondato delle faticose ed "astratte" ricerche nelle politiche nazionali di formule di schieramento e di programma da costruire per una alternativa di governo al berlusconismo ed alla nuova destra.

L'alternativa programmatica e anche elementi di mutamento delle forme di governo e di rappresentanza (di cui tanto si discute) ci sono già, nel senso che sono in marcia nello spazio sociale e municipale, diffuso, molteplice (si tratta del territorio delle differenze). È un processo locale e di rete ma è in grado di agire strutturalmente sullo "strategico" e di proporre quindi elementi di indirizzo generale.

In questo spazio municipale che è attaccato in modo sempre più duro dal governo nazionale si forma uno spazio ove si affrontano nodi cruciali delle politiche pubbliche:

«...Di fatto e sempre più programmaticamente, di fronte alla crisi finanziaria ed al disperato furto nel bilancio nazionale delle risorse locali, il welfare municipale regge le politiche sociali contando sulle proprie forze (e contro le scelte nazionali e spesso regionali); e nelle azioni sociali nello spazio municipale si esprimono le controtendenze alla liquidazione della gestione pubblica dei servizi e per la valorizzazione e l'uso sociale di beni pubblici ad iniziare dall'acqua e dai rifiuti.

Di fronte alla crisi economica ed alla precarizzazione del lavoro si manifestano iniziative territoriali di altro sviluppo per la valorizzazione delle produzioni locali, per l'inclusione in nuovi processi produttivi, per una nuova

agricoltura, per il trattamento autosostenibile dei cicli della stessa produzione industriale. Di fronte all'imbarbarimento delle leggi sull'immigrazione ed alle timide controproposte dell'opposizione, sono gli enti locali ed i movimenti sociali ad assumere il carico dell'accoglienza e dell'offerta di cittadinanza, in particolare nella espressione del diritto di voto sperimentato e statuito localmente e attaccato dalle politiche di governo; e nel tentativo, espresso anche in una rete di regioni "democratiche" di mettere in discussione i Lager dei Centri di Permanenza Temporanea.

Di fronte alla politica di guerra del governo ed alle mediazioni riformiste nazionali, nello spazio tra movimento e municipalità si praticano le iniziative per la pace e la cooperazione internazionale, i mille incroci intermunicipali con i paesi del "terzo mondo". E per una economia non bellica, cioè non fondata sulla espropriazione e lo sfruttamento delle risorse mondiali ma sullo scambio equo delle diverse risorse territoriali...». Dinamiche analoghe si registrano su altre politiche di rilevanza simile.

3. La pratica della responsabilità sociale e l'autogoverno locale come fondamento del federalismo della partecipazione, municipale, solidale; l'autonomia come principio e lo spazio pubblico come luogo

Ciò che si intende qui sostenere (e tradurre poi in indirizzi) è che questi processi di partecipazione e di governo locale "sono" il federalismo reale ed auspicabile: il federalismo della partecipazione, municipale, solidale.

È quello che alcuni studiosi (Silvio Trentin citato nella relazione di Giuseppe Gangemi in questo volume) definiscono il "federalismo antropologico": cioè fondato prima di tutto, essenzialmente, originalmente, sulle azioni e sui comportamenti sociali, ossia prima che sulle forme di legge (che anzi essi sono chiamati a conformare, ridefinire); sulla capacità quindi di iniziativa autonoma, di progetto dei cittadini in uno spazio pubblico; una autonomia che si rapporta, attraverso la partecipazione, alle istituzioni, le più prossime innanzitutto (per la natura locale di questi processi, da cui il ruolo essenziale quindi dei municipi), ma che può anche produrre politiche pubbliche non istituzionali o preistituzionali (si richiama ciò che la Rete ha definito "contromunicipio").

Il ruolo dell'istituzione di base, quando si apre alla partecipazione, diventa quello dell'autogoverno locale dentro questa interazione, e comprende processi di potenziamento, normazione, statuizione di politiche socialmente condivise.

Queste concezioni di autonomia/autogoverno sono quindi i principi del federalismo che non si impone per legge, autogenerato "dal basso".

In particolare si sottolinea che questa concezione dell'autonomia della soggettività sociale non può essere confusa con il (o ridotta al) liberismo individualista, e comunque non è un semplice "non dominio" sui soggetti (che può introdurre al "lasciar fare"); è piuttosto "responsabilità", capacità di progetto e sperimentazione, e ha natura essenzialmente relazionale, è propria dei soggetti collettivi, è cooperativa, solidale.

Si tratta di quella autonomia che vediamo all'opera nei movimenti in generale (anche su scala mondiale, "altermondialisti", quando si esprime e sperimenta socialmente una propria cultura ed autonoma via allo sviluppo, contro il mercato/pensiero unico); e nelle reti sociali della cittadinanza attiva, quando si elaborano e praticano direttamente progetti locali di altra economia, di cooperazione, di solidarietà.

Ed è un'autonomia che chiede di ridefinire politiche pubbliche istituzionali nello stesso senso. La fondazione di spazio civico, come detto, ne è un carattere distintivo ed una tendenza fondamentale.

4. Il paradosso del federalismo; i due federalismi in campo e l'alternativa municipale al neocentralismo della "devolution"

Questa condizione di possibile governo dal basso e questo percorso di federalismo a base municipale e partecipativa nei territori si verifica nel modo più esteso proprio mentre viene statuito per legge il federalismo della "devolution"; nella possibile modifica imminente della costituzione si traduce in atto il disegno della destra, in realtà profondamente neocentralista, statalista e autoritario sia nel governo dello stato nazionale che nella norma dei nuovi piccoli stati regionali. È lo stato che "devolve" i "propri poteri" dall'alto, senza riconfigurarne la natura essenziale del processo di formazione e di gestione.

Si è già sottolineato che questa struttura del federalismo corrisponde specularmente al degrado democratico che si esprime a livello parlamentare e di governo.

Qui in realtà si ripropone il confronto (che ora si manifesta in termini estremi di scontro) tra due poli della concezione del federalismo che stanno nella nostra storia e nel pensiero politico che la segna: dal ruolo rilevante dei comuni medievali, alle formazioni delle signorie e degli stati minori nel rinascimento, sino al processo di formazione dello Stato nazionale nel risorgimento (ove il pensiero federalista variamente presente e vivo ha sostanzialmente ceduto alla concezione centralista dello stato unitario) e sino al riaccendersi fertile del confronto sul federalismo nella resistenza ed ai segni federali fondamentali lasciati nel patto costituente: un federalismo come processo che nasce dalla società civile,

dalla pratica sociale e dell'autogoverno di istituzioni di base e che induce "dal basso" nelle Stato regole di relazione reciproca delle autonomie. Un principio del federalismo della stessa natura del processo in atto che sopra si è descritto;

- un federalismo che essenzialmente discende dalla autorità sovraordinata dello Stato, il quale per legge decentra, articola nei territori i poteri "assegnando" aree di autonomia. Un principio che si potrebbe semplificare nella definizione "federalismo di Stato". Ora nella "devolution" si intende imporre in forma estrema (e per legge espressa solo dalla maggioranza parlamentare) la tesi del "federalismo di Stato"; si ricorda infatti, per intenderci, che la posizione leghista che sta passando discende addirittura da ipotesi di secessione (il che è a dire formazione di più stati da uno).
- Questa deformazione del patto costituzionale della nostra convivenza civile si pone così esattamente in contrapposizione frontale con le opzioni e la pratica in atto di un autogoverno locale in rete che è espressa in modo rigoroso nel federalismo a base municipale, che è nel "dna" latente delle nostra storia "poco nazionale" ed è il fulcro della proposta della Rete del Nuovo Municipio.
- La contrapposizione della "riforma" della destra alle potenzialità di governo dal basso nei territori è resa ancora più esplicita infatti dalla sistematica azione di demolizione delle autonomie comunali che il governo centrale mette in atto, sia per sottrazione di risorse che per erosione dello spazio di gestione del territorio e di servizi in relazione diretta con la società. Ed i comuni sono nel cuore dell'attacco. La possibilità di autogoverno viene quindi duramente contrastata, assediata dalle condizioni indotte dalla "devolution" di destra.

Questo è il paradosso; e va rovesciato valorizzando il processo del municipalismo cooperativo e estendendolo ad altre dimensioni del governo locale.

5. Percorsi di autogoverno e di reti antigerarchiche

La prospettiva del municipalismo (federato in reti) prevede anche la elementare vertenza in corso per la difesa della risorse finanziarie degli spazi gestionali dei comuni, ma conduce anche a perseguire e porre politicamente, strategicamente alcuni nodi fondamentali che riguardano la natura stessa del federalismo municipale:

- la sovranità nell'autogoverno (diritti di cittadinanza, territorio);
- la costruzione di reti antigerarchiche e la ridefinizione di ruoli degli enti sovraordinati.

Sul primo nodo si rimanda ancora una volta al Documento programmatico della Rete NM di Bologna 2004, che rivendicava il diritto dei municipi a generare e proporre nuove norme in relazione alle pratiche sociali; anche anticipando o mutando la legge dello Stato. E individuava due ambiti di sperimentazione avanzata in tal senso, nelle estensione dei diritti di cittadinanza e nella responsabilità di territorio.

Sul secondo è utile ritornare qui perché tocca un rilevante processo in atto che riguarda l'estensione del municipalismo nelle reti e nel coinvolgimento degli enti provinciali e regionali nel discorso del municipalismo federato.

Il federalismo municipale si esprime in reti antigerarchiche, con ciò conducendo alla ridefinizione di ruoli degli enti locali maggiori (province, regioni), ma anche degli stessi apparati statali.

Questo approccio al federalismo, in quanto esce dalla dimensione del singolo comune, si fonda appunto su reti sociali e interistituzionali di base come soggetto primo dell'autogoverno. Lo si legge nella molteplice formazione in atto di reti intermunicipali diffuse: attive ed innovative, capaci di trattare questioni di area vasta e di carattere strategico (locale di ordine superiore).

La dimensione "verticale" della relazione istituzione locale / soggetti sociali, che si esprime nella pratica partecipativa di ogni municipio, corrisponde quindi anche ad una dimensione "orizzontale" antigerarchica nel governo del territorio ampio ed al trattamento di politiche strategiche (il locale di ordine superiore). Emerge così la potenzialità del municipalismo di assumere caratteri pluridimensionali, di essere principio e modo che si estende dal comune ad ampi sistemi territoriali del locale, a realizzare quindi alleanze municipali federate, ad interessare il territorio del federalismo in ambiti come quello provinciale e regionale.

Ciò conduce a ridefinire il ruolo degli "enti" sovraordinati come province e regioni (potenzialmente ne potrebbe ridefinire anche la struttura e la geografia): mettendone in discussione il modo di governo piramidale, dall'alto del vertice. Si propone per questi enti un nuovo ruolo di "copianificazione" che si fondi su azioni di sostegno, generalizzazione, servizio, definizione di quadri e strumenti per le politiche nascenti dal municipalismo federato. Questo processo è già iniziato nei confronti delle "nuove province", con adesioni alla Rete del Nuovo Municipio (Milano, Ascoli le prime e molte altre coinvolte dalla relazione che si riproporrà forte anche a Bari in una specifica commissione) definendo il concetto di "province dei comuni". Ma il messaggio si estende ora, cambiando scala e modo, alle prospettive di

ristrutturazione del ruolo delle regioni. La coorganizzazione dell'assemblea di Bari con la Regione Puglia (e la Regione Lazio, e con il comune di Bari) indica che questo processo è in atto: e dà anche nuovo significato allo spostamento dei modi e contenuti del governo eletto in Puglia (e in Lazio, ecc.) ed al modo di elezione del presidente (non lo si chiami "governatore"). Si veda su ciò il punto apposito. Il municipalismo federato introduce allora anticorpi nella filiera autoritaria e centralista dello Stato (più o meno decentrata) e nei modelli di sviluppo "imposti" nei territori.

6. Il progetto

Pare ora evidente che il federalismo municipale "è progetto"; non riguarda quindi, come si escludeva già all'inizio di queste note, solo buone regole di governo locale, forme dell'istituzione o modalità virtuose delle azioni sociali: è anche questo (ed in parte la rifondazione democratica anche in questo consiste), ma il federalismo è prima di tutto, come sinora si è detto, autonomia progettante e sperimentante, progetto in corso che antecede e fonda le regole.

Allora: così come la partecipazione non esiste (o è solo un gioco cortese) se non permette ai soggetti di incidere su scelte rilevanti, strutturali, così il federalismo municipale non è autonomia ed autogoverno reale se non opera su alternative ai modelli imposti, eterodiretti; in termini di economie, caratteri dello sviluppo/desviluppo, strutture e culture del territorio.

Almeno due temi di questo tipo, discriminanti in questa fase, sono al centro della pratica della cittadinanza attiva (più di altri già citati qui o nei documenti della Rete): il welfare municipale fondato sui servizi e beni pubblici; ed i percorsi di nuove economie.

Temi che vanno proposti in modo forte al contesto politico insieme a quelli delle autonomie, come base strutturale dell'autogoverno in rete.

Le politiche del "welfare municipale" e la difesa e valorizzazione dei beni pubblici

Vi è una profonda correlazione della prospettiva di un federalismo fondato sull'autogoverno con il tema del "welfare municipale" e della difesa e valorizzazione dei beni pubblici (che ne sono una delle espressioni fondamentali).

Come si è già richiamato, il federalismo centralista e l'autoritarismo neo-liberista del governo colgono esattamente (in negativo) questa correlazione: distruggere l'autonomia comunale è una loro opzione e reiterata azione di carattere strategico, proprio per costruire la base della privatizzazione dei beni pubblici e della aziendalizzazione e commercializzazione dei servizi.

La politica sanitaria del governatore Formigoni in Lombardia ne è un esempio chiarissimo tra gli altri, ideologicamente esplicito, tra neocentralismo e privatizzazione. Da un lato vi è una sottrazione di sovranità ai comuni mediante una gestione del sistema centralizzata a livello regionale, per cui i comuni sono espropriati sistematicamente di possibilità gestionali, decisionali, sono ridotti a "passacarte burocratici". Dall'altra il servizio è affidato operativamente sempre più a soggetti "sociali/aziendali", al privato sociale nella sua accezione mercantile.

Una misinterpretazione liberista ed affarista della sussidiarietà.

Al contrario appare sempre più chiaro che vi è una sola basilare garanzia della riaffermazione del carattere pubblico di beni e servizi e della loro effettiva fruizione sociale quale bene comune. Ed è la fondazione della disponibilità dei beni e dei servizi nello spazio pubblico della relazione tra istituzione di base e società insediata: ove la relazione non è mercantile ma fondata sulla cittadinanza e sulla collaborazione con l'autoorganizzazione sociale cooperativa nella gestione del servizio.

E si tratta di ben altra versione, virtuosa, della sussidiarietà.

Chi fruisce di un servizio e di un bene pubblico non è un cliente ma un cittadino ed un abitante, che assume corresponsabilità appunto nello spazio pubblico, civile.

Va quindi rifiutato proprio il passaggio alla aziendalizzazione della fornitura di servizi e la sottrazione alla gestione "civica/municipale" del ruolo di progettazione, definizione e gestione di servizio e della valorizzazione dei beni comuni.

Intendendo con ciò necessario che sia proprio il municipio (come cellula elementare della fondazione civica) ad essere in campo; così come le reti di municipi, verso una incidenza nelle politiche strategiche di welfare di area vasta (supportate dal ruolo di provincia e regione): ma sempre a partire dalla relazione locale società/istituzione.

Si può inoltre sostenere che welfare municipale e produzione pubblica di servizi non possono non avere fondamento su un controllo, o meglio, una "sovranità" sui beni pubblici (aria, acqua, cicli delle materie prime e seconde e dell'energia), e sul bene pubblico primario che li comprende, il territorio. Queste sono le basi strutturali dell'autonomia del "pubblico/civico", il dove e il cosa della sua consistenza.

Qui si pone una opzione nelle stesse pratiche municipali; nelle quali spesso si assiste da parte degli enti locali ad una perdurante svendita di territorio "per trenta monete" nei processi espansivi e nella attuale insensata

infrastrutturazione; non riconoscendone con ciò il valore non negoziabile di bene pubblico di cui è titolare il territorio sociale stesso. A questo sono condotte le prassi comunali per rispondere al furto crescente governativo delle finanze locali.

Ma come anticorpo, altrettanto spesso, nel rapporto municipi/movimenti si manifesta l'unica resistenza oggi in campo, l'unico riconoscimento della posta in gioco, e l'unica denuncia della sottrazione mercantile di territorio.

Alienare aria, acqua, energia e territorio (soprattutto) rende impossibile la produzione pubblica e sociale di servizi.

Su questo si pone una fondamentale discriminante "nel discorso politico".

Traccianti di nuove economie di sviluppo locale e di valorizzazione territoriale

La sovranità e la responsabilità di territorio sono anche il fondamento di possibilità di "altro sviluppo": una riattivazione del "ciclo di riproduzione" del valore territoriale.

L'autogoverno in rete (il federalismo municipale) si esprime infatti, strutturalmente, nella valorizzazione del patrimonio locale, dei caratteri distintivi propri dei territori e delle società insediate. E induce la formazione di ricchezza durevole che esprime le "chance" dei territori, fondata sui capitali sociali, su risorse endogene e sulle differenziate qualità proprie dei luoghi.

Le diverse vie allo sviluppo (o meglio alla trasformazione qualitativa) sono la base dell'autogoverno e della sovranità; e le reti interlocali sono il terreno di "scambio non ineguale" tra diversità.

Nel presente contesto di crisi dello sviluppo industriale e della produzione quantitativa e omologata appare sempre più chiaro che, in generale, il futuro delle economie risiede nella produzione di qualità differenziata nei diversi territori e culture, caratterizzata localmente, distinta per luogo di origine. E questa opzione si pone come "la" risposta ineludibile di fronte al nuovo mercato internazionale invasivo della produzione omologata a basso costo ed a bassa qualità; ed è un'opzione che può riprodurre a scala mondiale una rete di scambio delle diversità e delle qualità differenziate per culture e caratteri locali.

La questione riguarda in particolar modo l'agricoltura e la campagna che su questo fondamento di valorizzazione delle differenze territoriali e di prodotto denominato possono riassumere un ruolo centrale "dopo l'industria" e per una ridefinizione della post-industria. E riguarda specificamente il meridione e la cultura meridiana che sulle stesse basi può uscire

con una propria via dalla ripetizione a perdere del modello di sviluppo ora in crisi.

Su quest'ultimo punto si propone al contesto della politica una ulteriore discriminante: una opzione strategica per il Sud che inverta il processo di dipendenza e permetta una sperimentazione di economie fondate sul riconoscimento della cultura del proprio territorio e contesto.

7. Perché la Puglia e il meridione

La scelta di incontrarsi al Sud (ed in particolare in Puglia) per discutere di queste prospettive di federalismo municipale, assume nella direzione ora indicata un forte significato.

Si discute in un luogo dove questa alternativa di autonomia e di altro sviluppo si pone con più evidenza come il passaggio necessario per uscire da una condizione di dipendenza imposta; attraverso un percorso proprio, un ripensarsi (F. Cassano).

Il meridione d'Italia ha infatti subito l'imposizione non solo della forma/Stato estranea alla sua storia ma anche l'importazione fallita del modello di sviluppo "industrialista" che lo stato nazionale ha rappresentato, determinando la questione meridionale come sottosviluppo (di quello sviluppo) e appunto creando dipendenza, assistenza, svalorizzazione delle proprie risorse interne, delle proprie culture.

Di qui (ancora Cassano) l'esigenza di pensarsi in autonomia, sviluppando un "pensiero meridiano", e riprendendo in mano come unica chance possibile le proprie risorse culturali e territoriali, il proprio ruolo mediterraneo (di cui l'Europa e l'Italia hanno bisogno); rifiutando di tentare di riproporre un percorso di sviluppo ormai in crisi anche nel resto del Paese e di accettare l'omologazione nel pensiero unico dominante, della velocità, della artificializzazione e competizione: con lentezza, e recuperando il rapporto con il mare ed i territori oltre il mare.

Da sud viene quindi una necessaria interpretazione esemplare del federalismo delle autonomie, antistatalista, che conta sulle forze endogene, ma cooperativo, relazionale con le altre terre, solidale: senza altre possibilità se non una nuova dipendenza. Quindi un percorso fertile per tutti per questi suoi connotati esemplari necessari e perché "costretto" ad una sperimentazione di nuovi altri modelli di sviluppo (pre e post-industriali) basati sulla riscoperta e la valorizzazione dei caratteri del proprio territorio e delle relazioni col proprio contesto.

Inoltre (in Puglia particolarmente) ci si confronta con un percorso in-

teressante e straordinario di ridefinizione della natura delle rappresentanza e del ruolo delle regioni.

Il "caso Vendola" ci ha consegnato un processo di formazione di designazione ed elezione della rappresentanza basato poco sugli apparati e molto sulla relazione con i temi territoriali e con le "volizioni sociali", sulla comunicazione di senso della trasformazione, sulla narrazione, e sul rapporto con le pratiche della cittadinanza attiva e sul "principio speranza" rimesso in campo nella società civile.

Ora questo si traduce in alcuni primi passi di governo della Regione, di valore strutturale o anche simbolico che riguardano le questioni di fondo di cui si è detto: i beni pubblici (le acque in particolare), l'accoglienza, la salvaguardia e valorizzazione del territorio.

Quindi anche in questi termini si apre un confronto utile ma anche l'esempio di un inizio operante in una Regione su molte delle opzioni proposte di partecipazione e formazione di spazio civico (oltre la dimensione comunale), di solidarietà: di federalismo municipale e solidale appunto. [A questo è dedicata la quarta sezione di questo volume, ndc]

8. Rete e cantieri

Questi percorsi civili e di partecipazione, di autonomia, vanno non solo praticati e sostenuti, resi efficaci ma anche riproposti e rivendicati. Mentre sono sperimentati devono diventare proposta politica dirimente: la pratica deve assumere voce, "parlare a voce alta".

Ed è quello che è stato proposto di fare con l'assemblea di Bari [i cui atti qui presentiamo, ndc] che raduna gli enti locali ed i soggetti che "fanno partecipazione" e producono progetto.

Si riafferma qui il doppio ruolo che la Rete del Nuovo Municipio assume: riprodurre, strutturare e statuire questi percorsi partecipativi e di progetto locale ed assumere voce nel conteso dell'agire politico per sollecitare un altro scenario.

Questo, oltre che nell'assemblea si cerca di condurlo anche in molti altri modi: con i Cantieri, oltre le Fabbriche dei programmi del ceto politico e dei loro esperti nei loro circuiti chiusi.

Magari anche attraverso le Primarie che pure sono un "luogo improprio", ancora costruito con le modalità degli apparati e con la principale finalità della selezione della rappresentanza; ma anche campo per un difficile confronto di programmi e progetti, contaminabile forse con istanze della cittadinanza attiva (il caso Vendola questo ha espresso come visto, scompaginando le carte).

Si è tuttavia coscienti che il progetto per il paese non prende principalmente corpo in "fabbriche" (e nemmeno in "cantieri" per certi versi) "extraterritoriali"; ma ha sede nei processi sociali e municipali in atto. Il cantiere e la fabbrica diffusa, infatti, esistono già nei territori, nella relazione tra istituzioni locali e società civile. Si tratta quindi di esprimere il programma e i progetti dentro questa pratica di governo dal basso e di partecipazione locale. Estraendone il senso generale.

Questa è la radice a cui richiama la Rete del Nuovo Municipio.

Parte Seconda

Solidarietà e governance territoriale

2. Federalismo come struttura per partecipare e valorizzare le identità locali

Giuseppe Gangemi (Università di Padova)

Federalismo come struttura per decidere o come struttura per partecipare?

Esistono due diverse e contrapposte concezioni del federalismo. Queste concezioni alternative hanno trovato, in Italia, una ideale contrapposizione nel lavoro di due studiosi: il primo, diventato molto noto circa quindici anni fa, perché a lungo considerato ispiratore della Lega Nord (Gianfranco Miglio), e il secondo, meno noto come federalista, ma noto soprattutto come primo fuoriuscito nel ventennio fascista e martire della Resistenza (Silvio Trentin).

Sia detto per inciso, personalmente non considero Miglio un vero federalista, mentre considero Silvio Trentin il massimo teorico italiano del federalismo, perché la sua riflessione federalista è, dal punto di vista del rapporto tra federalismo e democrazia, molto più consapevole di quella di Carlo Cattaneo. Tra l'altro, in molti punti, Silvio Trentin ha anticipato posizioni di Daniel J. Elazar che è considerato il massimo teorico federalista del XX secolo (è morto nel 1999).

Gianfranco Miglio interpreta il federalismo come struttura per decidere e Silvio Trentin interpreta il federalismo come struttura per partecipare. Nella pratica del federalismo come struttura per decidere, esistono due diversi modi di decidere, cui corrispondono due diverse forme di istituzioni nella Federazione: 1) il Senato o Camera delle Regioni (o delle unità federate comunque si chiamino) cui spetta il compito di decidere sulle questioni comuni tra Stato e Regioni secondo il principio del contratto (ci si mette d'accordo per ogni singola questione con i soli vincoli contrattuali espliciti che non lasciano obblighi residui alla scadenza della validità del contratto o alla rescissione del medesimo); 2) la Camera dei rappresentanti dei cittadini che decide dei diritti e dei doveri dei cittadini in quanto individui isolati o associati in gruppi. Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due

diverse istituzioni nella Federazione: 1) la partecipazione delle unità federate a una decisione che riguarda tutti (in genere è il Senato che si struttura sulla base della rappresentanza paritaria delle unità federate: lo stesso numero di eletti per ciascuna unità) secondo il principio che ogni decisione comune crea delle obbligazioni reciproche da risolvere in modo equo e in forme di compensazione reciproche; 2) la partecipazione dei cittadini alle decisioni che riguardano tutti (in genere è la Camera dei deputati che si struttura in proporzione al numero di cittadini).

Sul piano istituzionale, apparentemente le istituzioni del federalismo per decidere e le istituzioni del federalismo per partecipare funzionano allo stesso modo (per esempio, decidono a maggioranza), ma in effetti non è vero sul piano della sostanza. Essendo il federalismo una teorica prassiologica, è chiaro che il metodo e la sostanza conta più delle forme: nel federalismo come struttura per decidere, le decisioni sono contratti e non vi è altro tipo di obbligo oltre a quelli previsti dalle logiche di mercato; nel federalismo come struttura per partecipare, le decisioni sono obbligazioni politiche e sono previsti dei vincoli di natura etica (va rispettata l'equità nelle singole decisioni e, se non possibile, nel caso singolo, vanno create compensazioni negoziando più casi), di natura logica (la maggioranza non è sovrana se non nel caso in cui si accompagni alla razionalità delle decisioni che prende), di natura giuridica (vanno considerati naturali e rispettati i diritti delle singole unità federate) e, infine, va rispettata la concezione massima della certezza del diritto nel legiferare (non solo le leggi devono essere pubblicizzate e rese chiare, ma si deve anche legiferare dando il tempo a tutti di adeguarsi alle nuove situazioni prima che la legge entri in vigore; nei fatti questo significa che ogni legge deve essere negoziata fino a raggiungere l'accordo massimo possibile e tanto più va negoziata quanto meno la legge è urgente o la situazione di emergenza).

Nel federalismo come struttura per decidere, queste garanzie non ci sono e non è possibile ricorrere a una corte di giustizia o a una corte internazionale; mentre questo ricorso è possibile nel federalismo come struttura per partecipare. L'impossibilità di ricorrere a Federazioni più ampie e universalistiche consegue, nel federalismo come struttura per decidere, al fatto che l'unico movimento possibile è unidirezionale e centrifugo. La possibilità di ricorrere contro le decisioni delle Federazioni che non rispettino le obbligazioni conseguenti, nel federalismo come struttura per partecipare, al fatto che il movimento possibile è bidirezionale, cioè sia centripeto che centrifugo. In altri termini, il vero federalismo è sia un movimento di disarticolazione del potere degli

Stati verso l'interno (e a vantaggio degli enti locali e dei cittadini), sia verso l'esterno (e a vantaggio di Federazioni sempre più universalistiche, ma anche di arbitri universalistici, cioè corti di giustizia internazionali o extranazionali indipendenti).

Per tutti questi motivi, una struttura per decidere non può, da sola, essere considerata federalista; da sola è al massimo decentramento e può portare più facilmente al confederalismo che al federalismo.

Il confederalismo è la tipica struttura per decidere che non richiede alcun reale livello di partecipazione di ognuno ai problemi di tutti. La secessione è l'espressione massima del decisionismo, in quanto la struttura per decidere può essere spinta fino al punto che la possibilità di decidere se staccarsi o meno da una Federazione o da una Confederazione può essere presa unilateralmente, senza consenso o cooperazione tra chi resta e chi se ne va. Una struttura per decidere, nel senso del decentramento delle sole funzioni amministrative, può essere utile a semplificare le procedure e ridurre il carico di problemi che devono essere affrontati dalle amministrazioni centrali, distribuendolo tra le amministrazioni periferiche. In questo modo si pensa di rendere più efficienti le istituzioni rendendo le amministrazioni locali più sensibili ai problemi delle aree più piccole. L'idea è che più i decisori sono vicini ai problemi, più efficiente è la soluzione che essi possono proporre.

Tuttavia, la lezione del federalismo come struttura per decidere è stata portata avanti nella riforma costituzionale, in corso di approvazione, detta "devolution", in quanto il problema cruciale secondo questa riforma è quello di devolvere le competenze alle realtà locali non preoccupandosi della partecipazione in nessuna delle due forme: negoziazione tra le unità federate e partecipazione dei cittadini. La devolution, in questo senso, è un modo di dispiegare tutta la potenza del federalismo di Stato, è un modo per portare a livello locale il principio di Stato, per dispiegare alla periferia tutta la potenza (non negoziata) del federalismo imposto per legge dal centro.

Su alcune differenze tra la riforma del Titolo V della Costituzione e le riforme costituzionali del centrodestra

La prima riforma, in qualche modo connessa al tema del federalismo, è stata realizzata dal centrosinistra e si è trattato di una riforma di attuazione di alcuni articoli della Costituzione: gli artt. 5, 118 e 128. Non una riforma costituzionale, quindi, ma una riforma della legislazione corrente. Questa prima riforma è quella contenuta nelle leggi e nei decreti che prendono il nome dal ministro Bassanini.

L'art. 5 della Costituzione stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e attua il più ampio possibile decentramento amministrativo. L'art. 118 segue al 117, che fornisce l'elenco delle materie sulle quali le Regioni possono emanare norme legislative, e stabilisce che lo Stato può, con legge, delegare alla Regione anche materie non contenute nell'elenco dell'art. 117. L'art. 128 dichiara le Province e i Comuni enti autonomi rispetto alla Regione e l'art. 118 stabilisce anche che ad essi spettano le funzioni di interesse esclusivamente locale, di un locale da intendere come più limitato del territorio regionale.

Tutte queste leggi e relativi decreti sono stati importanti per realizzare il decentramento amministrativo di alcune funzioni dello Stato alle Regioni e rispondevano all'obiettivo di realizzare tutto il decentramento possibile senza riforma costituzionale. Per alcuni versi queste leggi e i relativi decreti sono espressione di una concezione del federalismo (ma il termine federalismo non è mai riscontrabile in queste leggi e nei relativi decreti) come struttura per decidere. Per altri versi, proprio in quanto fanno riferimento a sussidiarietà e attivazioni di forme di cittadinanza attiva (trasparenza e pubblicizzazione degli atti amministrativi e delle decisioni pubbliche) anche se limitatamente ad alcune forme di consultazione (come i referendum) e informazione, hanno innestato alcuni processi che sono importanti per lo sviluppo politico, cioè per la costruzione di un rapporto nuovo tra cittadini e amministratori.

La legge e i decreti Bassanini hanno decentrato il massimo possibile di funzioni in base a una interpretazione estensiva dell'articolo 5 della Costituzione.

Dopo questa legge, il centrosinistra al governo ha messo mano a una riforma della Costituzione per inserirvi principi minimi di federalismo (talmente minimi che non vengono nemmeno usati i termini federalismo e federalista). La Bassanini doveva far approvare rapidamente quanto più era possibile di decentramento amministrativo perché la procedura parlamentare per approvare una riforma costituzionale è, normalmente, molto lunga.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato pochi articoli della Costituzione: il n. 114 che nella versione originaria subordinava la Regione allo Stato, la Provincia alla Regione e i Comuni alle Province, viene riformulato in modo da mettere al primo posto il Comune, poi la Provincia, la Città metropolitana, la Regione e lo Stato; il n. 116 che, adesso, stabilisce che ogni Regione, se lo vuole, per legge del Parlamento, può ottenere funzioni ulteriori se se la sente di assumersele (è un blando principio di federalismo a geometria variabile); il n. 117 che stabiliva le materie di pertinenza agli

enti locali, lasciando tutte le restanti materie allo Stato, ha ribaltato questa logica affidando allo Stato un elenco di materie e lasciando tutte le altre alle Regioni (il principio che tutto quello che non è previsto in questo articolo vada allo Stato diventa il principio contrario che tutto quello che non è previsto in questo articolo va alla Regione); il n. 118 che, adesso, stabilisce il principio che volontariato e società civile vengano coinvolte nelle attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà (che non è più soltanto la cooperazione tra enti locali o tra istituzioni, ma anche la partecipazione di privati e cittadini, organizzati o meno in gruppi, alla cooperazione tra enti locali); il n. 119 che afferma il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali; il n. 120 che afferma che lo Stato può sostituirsi agli enti locali in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità o la sicurezza pubblica (si afferma una garanzia nei confronti di inadempienze degli enti locali che utilizzassero male le nuove funzioni acquisite con la riforma costituzionale); il n. 127 che stabilisce che la Regione (o lo Stato) possono promuovere la questione di legittimità contro una legge approvata dallo Stato (o dalla Regione); altri articoli vengono lievemente modificati (il n. 125 e il n. 132), due articoli vengono aggiunti e altri completamente abrogati (il n. 115, il n. 124, il n. 128, il n. 129 e il n. 130).

La riforma costituzionale del centrodestra, riforma che non è ancora conclusa nell'iter previsto, ha avuto una lunga gestazione e tanti ripensamenti. È cominciata con un disegno di legge costituzionale comunicato alla Presidenza del Senato il 26 febbraio 2002 contenente la proposta di modifica di un solo articolo della Costituzione: il n. 117. La modifica consisteva nell'aggiungere, dopo il quarto comma dell'articolo, il seguente testo: "Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale".

Sembrava una riforma semplice e di facile attuazione, ma conteneva vari problemi interpretativi: il concetto di competenze esclusive non è, poi, così chiaro se si pensa che questo articolo convive con l'art. 32 della Costituzione che garantisce cure gratuite agli indigenti; i programmi scolastici di interesse specifico della Regione non sono poi così facilmente definibili; il problema delle risorse per pagare gli stipendi degli insegnanti implicherebbe il passaggio dallo Stato alle Regioni di oltre 35 miliardi di euro (oltre ai trasferimenti già in atto); polizia e istruzione sono importanti come fatti simbolici in

quanto toccano i pochi elementi simbolici che abbiano funzionato dopo l'Unità d'Italia (il monopolio dell'uso legittimo della forza che potrebbe essere condiviso tra Stato e Regione all'approvazione di questa modifica della Costituzione e l'Unità culturale della penisola che ha proprio nella lingua e nella istruzione l'unico vero cemento nazionale); la sanità rappresenta la maggiore e più costosa, per quanto troppo spesso inefficiente, realizzazione del welfare state italiano. Controllare oggi la sanità, significa controllare il welfare e poterlo, quindi ridimensionare, ma in modo diseguale (costringendo le Regioni più povere a ridimensionarlo di più per risparmiare sulle spese e permettendo alle Regioni più ricche di sottrarre risorse alla sanità per devolverle ad altri fini).

A questa prima proposta di riforma del centrodestra sarebbe dovuta seguire una seconda riforma basata sul presidenzialismo, una volta raggiunto l'accordo tra le forze politiche. In una successiva proposta di riforma gli articoli da modificare sono diventati due: il n. 117 e il n. 114. Quest'ultimo modificato per inserire un riferimento a Roma capitale. Nella proposta definitiva, quando si è deciso che tutte le riforme della Costituzione progettate dalle forze politiche del centrodestra sarebbero state presentate congiuntamente, gli articoli da modificare sono diventati 34.

In seguito alla modifica di questi 34 articoli della Costituzione, saranno modificati istituti importanti: la Camera, il Senato, la Presidenza della Repubblica, il Primo Ministro e, infine, i rapporti tra Stato ed enti locali.

In particolare, il nuovo Parlamento sarà composto da una Camera dei deputati e da un Senato federale. Il numero dei deputati scenderà da 630 a 400 e il numero dei senatori da 315 (più i senatori a vita) a 200 (più i senatori a vita ridotti di numero e i rappresentanti eletti dalle Regioni). La Camera esaminerà i disegni di legge di cui all'art. 117, secondo comma (che elenca le leggi di esclusiva pertinenza statale), e li proporrà al Senato che, se richiesto dalla maggioranza dei senatori, li esaminerà a sua volta ed, entro un certo periodo di tempo, potrà approvarli o proporre delle modifiche (sulle modifiche, però, deciderà la Camera in via definitiva). Se decorrono i termini senza una decisione del Senato, la legge si intenderà ugualmente promulgata.

Il Senato esaminerà i disegni di legge di cui all'art. 117, terzo comma (quelli su cui hanno competenza sia lo Stato che le Regioni), e li proporrà alla Camera che, se richiesto dalla maggioranza dei deputati, li esaminerà ed, entro un dato periodo di tempo, potrà approvarli o proporre delle modifiche. Sulle modifiche, però, il Senato deciderà in via definitiva. Se la Camera non

decide entro un certo periodo di tempo, la legge si intenderà promulgata. Sulle leggi finanziarie e altre elencate, decideranno insieme Camera e Senato (e, se in disaccordo su un testo, una commissione paritetica concorderà il testo definitivo).

In base alla riforma, il Presidente della Repubblica acquisterà nuovi poteri (per esempio, eleggerà il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura), ma ne perderà altri più importanti (quello di scegliere il premier e di sciogliere le Camere). Il Primo Ministro acquisterà una legittimazione popolare perché verrà eletto attraverso il collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati. Non avrà bisogno della fiducia del Parlamento per entrare, dopo le elezioni, nella pienezza della sua carica. Toccherà a lui il potere di sciogliere le Camere.

Per quanto rimanga la modifica, nel senso già detto, dell'art. 117 (delega delle competenze esclusive alle Regioni di sanità, educazione e polizia locale), la riforma in corso di approvazione (l'iter non è finito ed è presumibile che si debba andare a un referendum confermativo) non è quindi una riforma federalista (solo la modifica dell'art. 117 e il nuovo assetto di alcune delle competenze del Senato riguardano in qualche modo il federalismo), ma è una riforma molto più complessa il cui obiettivo è quello di liquidare, di fatto, la Costituzione nata dalla Resistenza.

La partecipazione come negoziazione tra unità federate

Il federalismo come struttura per partecipare presuppone attori che siano liberi e uguali (queste prime due condizioni sono sempre considerate essenziali, cfr. Sen che produce, a prova, una citazione di Nelson Mandela). La convinzione di Trentin è che nessun individuo dipendente possa mai essere libero o uguale di fronte a un padrone, ma che gli individui associati in sindacato possano diventarlo e che organizzazioni sindacali e padronali, quando operano nel processo di negoziazione per la soluzione di una controversia si presentano come due autonomie indipendenti (due individualità separate), ma quando deliberano congiuntamente (e soprattutto quando siglano un contratto), congiuntamente costituiscono una superiore autonomia diventando un Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Particolare importante: l'Ordine si costituisce al momento della deliberazione, perché è il contratto che rivela la situazione di equilibrio determinato dal confronto delle due autonomie; l'Ordine non esiste ancora al momento della negoziazione. "Il contratto non è che l'espressione tecnica delle regole originate dall'equilibrio che si stabilisce di fatto tra due corpi autonomi antagonisti,

costretti a collaborare dalla circostanza che l'uno o l'altro sono integrati come elementi costitutivi in una autonomia più vasta che li supera e li congloba, anch'essa potenzialmente istituzionale: quella delimitata da una fase o da uno stadio particolare del fenomeno produttivo" (Trentin, *De la crise du Droi et de l'Etat*, cap. VI, §10).

In questa frase di Trentin, il concetto di contratto è usato in modo diverso da come Gianfranco Miglio usa lo stesso concetto. Miglio parla di contratto nel senso letterale del diritto civile, come premessa dello scambio economico. Trentin parla di contratto in senso politico, cioè parla di obbligazione politica. Cosa significa questa differenza con riferimento al problema sotteso al federalismo vero, che è il tema della deliberazione e della partecipazione? Il contratto in senso economico rappresenta la singola decisione e il singolo problema; una volta espletate le condizioni previste dal contratto, ognuno perde ogni obbligo nei confronti dell'altro e ridiventa libero di operare le scelte che preferisce. Questo perché il contratto civile, proposto da una parte, si può accettare o rifiutare e, quindi, si presume che, se si accetta un contratto, vi sia guadagno per entrambe le parti. Per Trentin, questo non ha senso nel federalismo, perché l'attore politico non è libero di non deliberare.

In altri termini, il contratto istituisce un Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie perché rimane sempre una qualche obbligazione. Il federalismo è il rimedio alla tirannide della maggioranza che nasce dalla iterazione delle decisioni. Il federalismo è negoziazione compensativa, anche se non solo questo.

L'ottimo paretiano è la condizione in cui si realizzano solo i progetti per cui aumentano i vantaggi di un gruppo sociale senza che diminuiscano i vantaggi di alcun altro gruppo sociale; detto con riferimento agli individui, l'ottimo paretiano è la situazione nella quale nessun partecipante ci rimette qualcosa e tutti i partecipanti o almeno una parte di essi guadagnano qualcosa rispetto alla propria condizione di partenza. In una condizione di ottimo paretiano, la partecipazione democratica può essere descritta come una situazione ideale che si può vivere in modo unanimemente condiviso. Quando si esce dalla situazione di ottimo paretiano, si perde l'unanimità perché almeno qualcuno ha motivi oggettivi di essere insoddisfatto. Quanto più qualcuno ci rimette o quanto più sono numerosi coloro che ci rimettono anche soltanto un pochino, tanto più facilmente la partecipazione smette di essere "un pranzo di gala, un banchetto o un ricamo", per diventare una lotta dura con cui uno stakeholder (un individuo o un gruppo portatore di un interesse o di un valore) cerca di portare a casa la posta in gioco, di

suddividere con altri la posta, o di avvicinarsi alla posta procurandosi una qualche forma di vantaggio.

Ma quando qualcuno (anche uno solo) ci rimette, ci si allontana dalla condizione di ottimo paretiano e la prima cosa che si perde è, ovviamente, l'unanimità. Ma la situazione che rimane è che, dato che uno ci rimette, gli altri, poi, mantengono una obbligazione nei suoi confronti e contraggono il dovere di compensarlo alla prima occasione.

L'ottimo paretiano si realizza anche nella partecipazione quando le risorse distribuite sono di ordine immateriale: nelle associazioni di volontariato, cioè in una struttura che possiamo chiamare "associativa volontaria", la partecipazione è una forma di competizione per risorse identitarie immateriali: si partecipa per sentirsi dei buoni cittadini, dei buoni compagni, dei buoni cristiani, per creare reti di solidarietà, etc. Sono tutte risorse che tendono tanto più ad aumentare quanto più aumenta la partecipazione. E siccome la partecipazione è una risorsa per tutti, nessuno assume atteggiamenti che tendono a diminuire la volontà di partecipazione di ciascuno. Quindi, la partecipazione in questo tipo di organizzazioni volontarie è un esempio di situazione di ottimo paretiano. Anche laddove si discute animatamente, anche dove le tesi di partenza sono molto diverse, l'atteggiamento è quello di cercare di dare a ciascuno una qualche forma di soddisfazione. Nel modello ideale di deliberazione, le tesi si raffinano e si avvicinano le une alle altre. In questo caso, la conclusione finale condivisa nasce dal fatto che si converge verso una soluzione che tenga conto del massimo possibile di componenti delle tesi originarie dando a ognuno soddisfazione per una percentuale maggiore o minore di verità ipotetica iniziale di ciascuno, la quale viene incorporata nella costruzione ipotetica finale. Quello che viene trovato facilmente quando si compete per risorse identitarie (si aspira a sentirsi confermati come buoni cittadini), facilmente viene perso quando entrano in gioco gli attori che non sono interessati alla verità, ma che perseguono degli interessi e vengono avvantaggiati o danneggiati.

Non è più così semplice deliberare in termini di ottimo paretiano quando la competizione è per le risorse politiche. Questi beni non aumentano con la partecipazione; anzi, quanto più aumenta la partecipazione, tanto minori sono le probabilità che tocchi una quota soddisfacente delle risorse disponibili. Quanto più numerosi sono i partecipanti, tanto più la partecipazione può diventare uno strumento per escludere gli altri: uno che partecipa troppo non è più uno che costruisce risorse per gli altri, come nella struttura associativa volontaria, ma è uno che si avvicina troppo alle poste migliori, nella

struttura amministrativa rappresentativa. Per questo, appena si abbandona la condizione di ottimo paretiano (connessa al mercato solo in condizioni di concorrenza perfetta e connessa alle comunità quando si compete per risorse identitarie o per la verità), la partecipazione smette di essere un pranzo di gala, un banchetto e un ricamo.

Questo mutamento di natura della partecipazione è tale che essa può diventare un modo di riconoscere in che tipo di organizzazione ci si trova: se ancora associativa volontaria, la maggiore partecipazione è gradita sempre; se già amministrativa burocratica o rappresentativa burocratica, la maggiore partecipazione è guardata con sospetto e si cerca di competere con altrettanta partecipazione, ma non più cooperativa con la partecipazione dell'altro; se, infine, amministrativa clientelare, la maggiore partecipazione di qualcuno viene scoraggiata e disincentivata perché capace di scardinare tutti gli equilibri esistenti.

Il federalismo presuppone obbligazioni politiche perché è consapevole che una decisione singola può anche essere partecipata al meglio, ma più decisioni dopo l'altra che coinvolgono gli stessi attori, anche se, singolarmente considerate, sono partecipate nel miglior modo possibile, possono avere generato degli squilibri eccessivi per mancanza di compensazioni e diventare così forme distorte di partecipazione. Il federalismo è la democrazia negoziata e partecipata nel rispetto delle obbligazioni reciproche.

Per chi non lo avesse capito, il federalismo è l'istituzionalizzazione dell'arte della mediazione politica. Se questa arte viene applicata con esclusione delle minoranze, assume la veste della tirannide della maggioranza; se viene realizzata con inclusione delle minoranze rappresentate, ma con l'esclusione dei cittadini e senza trasparenza, assume la veste del consociativismo; il federalismo è l'arte della negoziazione compensativa all'interno di un sistema di garanzie etiche, logiche e giuridiche. Il federalismo, in questo senso, è la forma matura della democrazia perché è, insieme, democrazia rappresentativa e democrazia deliberativa.

La partecipazione dei cittadini

Il federalismo come struttura per partecipare non è quasi mai stato, nell'era della modernità, una rivendicazione della cosiddetta grande cultura, cioè degli intellettuali, ma è sempre stato un risultato della piccola cultura, cioè delle comunità autoorganizzate che sono sempre esistite e che l'organizzazione Stato ha compresso ed emarginato, tentando di sostituirle con forme di organizzazione gerarchizzate. Questo è stato vero anche per le forme di

organizzazione della società civile, i partiti. Quando essi sono nati, come ne rimane traccia nel nome "Federazione" per indicare le organizzazioni provinciali dei partiti di massa, erano costituiti da forme di organizzazione spontanea ed autonoma e solo successivamente sono diventati strutture gerarchizzate avendo assunto come modello lo Stato nazionale invece che il modello della comunità spontanea. Come contromisura a questa struttura gerarchizzata, Trentin immagina che le lotte sociali generino forme di autoorganizzazione e che il federalismo come struttura per partecipare possa diventare lo strumento per mantenere la forma spontanea di ogni organizzazione generata dalla partecipazione senza assumere come modello lo Stato centralizzato e nemmeno l'organizzazione dei partiti.

In questo senso, un bello slogan coniato da Trentin esprime la sostanza del federalismo: "Liberare e Federare" (è anche il titolo di un suo importante volume e il nome del movimento da lui guidato nella Resistenza francese). Il che vuol dire realizzare forme di organizzazione spontanea e partecipata, e federarle tra di loro mantenendone la forma organizzativa tipica del volontariato (con tanti che escono e altrettanti e più che entrano nell'organizzazione anche soltanto per fare solo un piccolo percorso insieme, non necessariamente tutto il percorso). "Liberare e Federare" significa, quindi, innanzitutto liberare le istituzioni, renderle aperte alla partecipazione dei cittadini. Significa anche stabilire in modo corretto il rapporto tra la democrazia rappresentativa e la democrazia deliberativa. Infatti, le pratiche *de facto* del federalismo sono tutte le pratiche di democrazia deliberativa: negoziazione, partecipazione, cooperazione, mutua assistenza, autofinanziamento, self help, consorzi, giurie di cittadini, collegi invisibili (che, dopo il fallimento politico di Galilei costretto all'abiura dalla Chiesa hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo della scienza sperimentale europea), focus group rappresentativi con cittadini scelti per sorteggio per fare da campione di controllo dell'operato dei consigli eletti negli enti locali, sondaggi deliberativi, referendum, primarie per scegliere i candidati, ma anche negoziazione rappresentativa quando l'iterazione del voto (e persino delle primarie) crea situazioni assimilabili alla tirannide della maggioranza, etc. (oltre a quanto più suggerisce la fantasia della mobilitazione dal basso).

Il federalismo, in quanto struttura per partecipare e far partecipare i cittadini, è finalizzato all'obiettivo di costruire le condizioni per lo sviluppo politico e per lo sviluppo locale, basandosi sulle proprie risorse finanziarie, professionali e politiche, e di sviluppare gli strumenti, locali e non, della democrazia deliberativa. Questa concezione, esplicitamente presente in

Trentin, ma implicitamente assunta, prima di lui, anche da altri politici e intellettuali del NordEst (attivi nel periodo intercorso tra l'Unità d'Italia e il Fascismo), anticipa alcune posizioni di Daniel J. Elazar il quale sosteneva che il federalismo attuato attraverso riforme costituzionali non funziona se non è stato anticipato da comportamenti pratici di tipo autonomista. Il federalismo è, infatti, una pratica e non una regola o una norma giuridica.

L'erede intellettuale e allievo di Elazar, John Kincaid, negli anni Novanta, ha proposto di distinguere tra federalismo *de jure* e federalismo *de facto* e considera quest'ultimo come una precondizione del primo. Anzi, ha precisato che il federalismo *de jure* non può, da solo, funzionare, proprio per il carattere di teoria prassiologica del federalismo.

La soluzione migliore per realizzare il federalismo è quella di cominciare a partire da comportamenti o dalle aspettative di comportamenti già diffusi nella società civile. Il federalismo deve partire dalle pratiche di autonomia e di partecipazione, rafforzarle e diffonderle. Spesso è inutile tentare la strada inversa, non tanto perché il cominciare con una legge sia controproducente, ma in quanto può costituire una perdita di tempo e una disillusione sull'importanza e sul valore del federalismo.

In riferimento al rapporto tra federalismo e partecipazione dei cittadini, va chiarito che il federalismo implica anche una corretta definizione del rapporto che esiste tra rappresentanza e partecipazione.

Gli scienziati della politica definiscono la rappresentanza o come "rapporto di delega" o come "specchio o rappresentatività sociologica" o come "rapporto fiduciario". Le prime due idee di rappresentanza sono, in effetti, due diverse versioni della medesima concezione: la delega è la versione forte e lo specchio la versione debole della concezione della rappresentanza come mandato imperativo; la terza idea della rappresentanza è alternativa alle altre due ed erroneamente viene impostata come una questione di fiducia. In effetti è una più complessa questione di giustizia connessa al concetto di autorità, laddove il mandato imperativo (sia nella versione forte che in quella più debole) è connesso al concetto di potere.

L'affermazione che la delega vale *per tutte le decisioni* da prendere appare ineccepibile, nella pratica, fin quando l'elettore ignora la posizione degli altri elettori (e questa è la situazione normale al momento del voto).

La protesta del comitato libera l'elettore dal suo isolamento e gli fa apprendere che altri elettori hanno, magari, perplessità che egli condivide. Questo avviene nel corso di un processo deliberativo che è più soft di quelli dei tavoli di deliberazione, perché viene realizzato per lo più a distanza e non con

interazioni faccia a faccia. In questo processo deliberativo a distanza, il primo effetto della protesta, che supera la soglia dell'attenzione, è che il cittadino medio si pone in termini più concreti il problema della rappresentanza.

Egli comincia a distinguere dalla rappresentanza che viene ancora delegata, incontestabilmente, al rappresentante eletto (per esempio, al Sindaco) perché egli li rappresenti *in tutte le questioni non controverse*, dalla rappresentanza *in ciascuna delle questioni controverse*. Non vi è questione teorica che possa nascondere o far dimenticare questo dato: nel concreto, ciascun elettore sa che egli, per primo, non vota i candidati nella piena condivisione di tutti i punti del loro programma e che, a volte, un elettore non ha nemmeno consapevolezza del programma del candidato che vota.

La rappresentanza non appare all'elettore nella dimensione astratta in cui la presentano i teorici della democrazia, ma si presenta nella sua dimensione concreta: la scelta del Sindaco è sempre scelta di una persona, ma per quanto riguarda il programma, proprio per i tanti motivi già detti, l'elettore non ritiene ingiusto che l'aumentare delle informazioni di cui egli dispone su una politica possa portarlo a rinegoziare il suo consenso con il rappresentante eletto (non sull'intero programma, cioè anche *sulle questioni non controverse*, ma certamente su una singola parte del programma dell'eletto, *sulla questione controversa*).

Per tutti questi motivi, la rappresentanza formale che viene concessa nella valutazione *multi-issue* costituita dall'elezione (un Sindaco è il rappresentante della cittadinanza sulla totalità delle cose da realizzare), non può essere concepita in modo rigido al punto da rifiutare il dialogo nella valutazione *single-issue*.

Ma questo vale anche al contrario: la partecipazione non è mai una richiesta di partecipazione su tutte le questioni, ma solo su alcune questioni, quelle sulle quali si può fare sviluppare una reale mobilitazione. Così come le istituzioni devono essere aperte, anche i sostenitori della necessità della partecipazione devono essere consapevoli che la vera partecipazione è costosa, in termini di impegno politico e di risorse umane e intellettuali che richiede. Partecipare su tutto non è, quindi, possibile perché la partecipazione è mobilitazione, ma è anche riflusso. La partecipazione è ciclica e non può durare a lungo con una vera mobilitazione di massa, a meno che non sia istituzionalizzata in consorzi, associazioni, cooperative, etc., i quali tornano, di fatto, a essere basati sulla delega e, quindi, sulla rappresentanza anche se funzionano su progetti limitati che si possono realizzare solo attraverso la partecipazione (a distanza) di tutti i soci.

Dire che la partecipazione è ciclica significa ammettere che non si può pretendere che i cittadini partecipino per un troppo lungo periodo di tempo per deliberare su una sola questione. Le amministrazioni devono favorire la partecipazione e agevolare, in varie forme, la possibilità di concentrare il processo deliberativo in tempi ragionevoli. Ma la partecipazione, che è ciclica con riferimento al singolo problema, può essere istituzionalizzata in consigli permanenti di cittadini che affrontino anche più questioni controverse contemporaneamente. La regola è, però, che ogni processo deliberativo deve essere affidato a un solo consiglio o a una sola giuria di cittadini sorteggiati.

“Liberare e Federare” le istituzioni non significa liberare le istituzioni su tutte le questioni che devono essere decise dai rappresentanti eletti del popolo (in questa ipotesi la rappresentanza diventerebbe inutile), ma significa puntare sulla deliberazione partecipata di tutte le questioni che assumono una forma controversa. Significa anche sviluppare le istituzioni necessarie per la deliberazione. Molte di queste hanno a che fare con la costruzione di una cultura della deliberazione che presuppone:

- 1) la cultura dell'arbitrato e la consapevolezza della necessità di un arbitro;
- 2) una consapevole regola di giustizia, cioè la consapevolezza di quella regola in base alla quale gli esseri di una medesima categoria essenziale devono essere trattati allo stesso modo;
- 3) una condivisa forma di argomentazione (una logica non convenzionale ma legata al senso comune e, quindi, divieto di utilizzo di modelli matematici per facilitare o rendere automatiche decisioni);
- 4) una disponibilità a evitare le forme di rigidità ideologica;
- 5) una disponibilità a liberarsi del ruolo che si occupa nelle istituzioni per accettare di stabilire un rapporto alla pari.

Tutte queste condizioni sono indispensabili per federare le istituzioni alla società civile dopo averle liberate e la sussidiarietà orizzontale è il principio attraverso il quale le istituzioni si federano alla società civile, mentre le istituzioni si federano ad altre istituzioni, senza stabilire un rapporto gerarchico, nella sussidiarietà verticale.

E qui va chiarito che orizzontale e verticale vanno considerati in senso metaforico, soprattutto il concetto di sussidiarietà verticale. Non esiste un sopra e un sotto nella sussidiarietà: può esistere un più numeroso o meno numeroso, ma nel contratto esiste sempre l'uguaglianza dei contraenti il patto (e federalismo viene da *foedus*, cioè da patto). Federalismo si ha quando, sia

a livello orizzontale che a livello verticale, le unità costituenti il patto sono su un piano di parità.

La cultura del federalismo è deliberativa. Il federalismo è uno strumento di democrazia locale e uno strumento per disarticolare le strutture amministrative burocratiche trasformandole in strutture associative volontarie. L'obiettivo del federalismo è quello di sviluppare la partecipazione nelle istituzioni e la partecipazione tra le istituzioni.

Liberare e Federare

L'obiettivo del federalismo come fattore di sviluppo politico è quello di costruire identità locali autonome, sia su base istituzionale (un Comune, una Provincia, una Regione) che sulle singole questioni (il termine questioni è usato nel senso in cui lo usava Gramsci con riferimento alla questione meridionale). Trentin considerava il cleavage, cioè la frattura sociale insanabile, come un dato di fatto a cui, tuttavia, bisognava e si poteva porre rimedio, nel lungo periodo, certamente non con un'unica riforma legislativa, appunto attraverso la strutturazione della società in Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Trentin sosteneva che nessun Ordine potesse nascere a tavolino, deciso da intellettuali o politici, ma che ogni Ordine fosse sempre il risultato delle lotte politiche che costituivano le identità sociali. Per questo, il motto di Trentin, durante la Resistenza, era stato: “Liberare e Federare”. Con il che voleva dire che, quando il popolo si fa protagonista di una lotta di liberazione, si costruisce una identità nuova basata sulla scoperta della propria autonomia e questa identità va valorizzata e incanalata se non si vuole che le lotte stesse siano la premessa per la costruzione di un nuovo centralismo.

Quello che, da fuori uscito, Trentin ha detto con riferimento alla Resistenza lo aveva anche detto, fino al 1925, con riferimento anche alle lotte più pacifiche che vengono condotte dalle popolazioni locali. Determinante, nella formazione del suo pensiero, era stata l'opera dei consorzi di ricostruzione della zona più disastrata dalla prima guerra mondiale: San Donà di Piave e gli altri Comuni lungo la linea del Piave. Il modo in cui gli abitanti intorno alle rive del Piave avevano saputo ricostruire le loro case e i loro paesi senza attendere l'aiuto dello Stato era stato fondamentale nella formazione di una nuova coscienza che rendeva quelle aree mature per il federalismo. Trentin aveva seguito come avvocato l'opera dei consorzi e ci aveva scritto vari saggi.

Negli studi che ho fatto del clima sociale e politico in cui è cresciuta la figura di Silvio Trentin è emerso che quell'atteggiamento di partecipazione

alla soluzione dei propri problemi, era il risultato, nel Veneto (e il tutto il NordEst), di un atteggiamento mentale, lentamente sviluppatosi nel tempo, che ho chiamato federalismo antropologico.

*Federalismo competitivo, federalismo solidale
e federalismo fiscale*

Si fa un gran parlare di federalismo competitivo o federalismo solidale. Io conosco un solo tipo di federalismo, quello solidale che presuppone che le risorse dell'Ordine si possano trasferire anche in modo diseguale (a fini solidaristici) ai diversi Ordini, mentre le risorse dei singoli Ordini vengono utilizzate in completa autonomia. E allora non esiste il federalismo competitivo? No! Esiste anche il federalismo competitivo perché, se è vero che il federalismo può essere, se vuole, solidale (nella solidarietà del dare a ciascuna unità federata secondo giustizia), è anche vero che il federalismo può essere sia solidale che competitivo. Competitivo con riferimento al federalismo, competitivo nel dizionario teorico del federalismo, non vuol dire non solidale, ma vuol dire che ci possono essere materie che rimangono di competenza sia della Federazione che delle unità federate (sia dell'Ordine che degli Ordini) e che, se una delle due non ci pensa a sufficienza o non lo fa bene, l'altra possa intervenire. Esempio di "competizione" in senso federalista: tu Stato non dai servizi adeguati agli anziani o abbastanza asili nido a chi vive in Puglia; io Regione Puglia posso ritenere di dare questi servizi in aggiunta a quelli che dai tu. In questo senso "competo" con te. Se, invece, non posso competere perché le materie sono di esclusiva competenza dello Stato, e lo Stato non dà servizi adeguati ai miei anziani o all'infanzia, il federalismo non competitivo mi costringe, al massimo, come Regione Puglia, a fare proteste sui giornali. La competizione, nel federalismo non è tra Ordini, ma tra ciascun Ordine e l'Ordine degli Ordini.

Qualcuno confonde il federalismo competitivo con il federalismo fiscale in quanto considera il federalismo fiscale come la richiesta di tenersi quanto più risorse è possibile per competere con le altre Regioni nel dare servizi migliori ai propri cittadini (e alla malora quelle Regioni che non hanno sufficienti risorse: per esempio, la Calabria che, a detta di Agazio Loiero, che lo disse quando era ministro, e che probabilmente ancora di più lo pensa oggi che è diventato presidente della Regione Calabria, se fosse applicato il federalismo fiscale, non potrebbe mantenere i propri ospedali). In effetti, come si è visto, il federalismo competitivo non ha niente a che vedere con il federalismo fiscale.

Anche il federalismo fiscale è problema molto serio e, proprio per questo, da affrontare in modo molto graduale e in base a tutti i principi che sono stati enunciati nelle pagine precedenti. Per affrontarlo bene, il punto di partenza migliore mi sembra il fatto che il federalismo fiscale è, in concreto, la richiesta di far mantenere le risorse nelle Regioni in cui vengono prodotte. Questa richiesta è stata fatta, per la prima volta, da uno studioso, che è stato anche un importante uomo politico meridionale, e per lungo tempo è stata sostenuta, in polemica con i settentrionali, dai meridionali.

Quello che mi interessa sottolineare è questo paradosso: sembra che, dopo avere per decenni (dal 1890 al 1970) sostenuto che occorresse invertire il flusso di risorse a favore del Meridione, nella speranza che questo, automaticamente, producesse sviluppo, il risultato sia stato il contrario. Secondo le critiche dei sostenitori della Questione Settentrionale, il risultato del trasferimento di risorse al Meridione ha solo aumentato l'assistenzialismo e non è riuscito a innescare uno sviluppo autonomo; anzi, avrebbe persino penalizzato le iniziative autonome, sarebbe stato fonte di corruzione e avrebbe provocato un peggioramento dei criteri di selezione della classe politica e imprenditoriale. Infine, ha avuto costi sempre più elevati che, ad un certo punto, sono apparsi insostenibili a chi li osservava da altre aree del Nord e questo ha innescato quella forma di protesta contro la politica centralista che ha costituito il consenso che ha ricevuto e ancora riceve la Lega Nord.

La rivendicazione leghista che trova più consenso al Nord, anche al di fuori del territorio dove la Lega è presente con consensi elettorali, è la rivendicazione del federalismo fiscale. Per federalismo fiscale si intende il principio che ciascuna Regione viva solo ed esclusivamente delle risorse che produce. Quindi, il federalismo fiscale, secondo la versione di leghisti e di altri settentrionali anche non leghisti, implica l'immediata fine di qualsiasi trasferimento alle Regioni meridionali. Questo viene richiesto sia con riferimento alle risorse gestite dagli Ordini regionali che dall'Ordine centrale (in questo caso lo Stato centrale o romano). In questo estendere il concetto di federalismo fiscale anche alle risorse dell'Ordine sta l'errore grave, in termini di teoria federalista, delle rivendicazioni leghiste.

In effetti, il federalismo fiscale è un principio sacrosanto del federalismo, ma è un principio che va riferito solo alle risorse degli Ordini (regionali rispetto all'Ordine Stato; provinciali rispetto all'Ordine Regione; municipali rispetto all'Ordine Provincia). Si intende, infatti, per federalismo fiscale la pratica di ottenere che ogni livello di una struttura federata (dal più piccolo che è il Comune, all'intermedio che è la Regione, al più grande che è la

nazione) abbia una provvista di risorse, raccolte autonomamente attraverso il sistema fiscale, adeguata a svolgere al meglio tutti i compiti affidati. Senza federalismo fiscale, nel senso appena precisato, è la convinzione di ogni studioso del federalismo, non vi può essere vero federalismo.

E la solidarietà?, ci si domanda oggi, quando si sente da più parti richiedere il federalismo fiscale come un fatto punitivo, nei confronti dei meridionali che otterrebbero più di quello che producono. La solidarietà è problema che riguarda (salvo casi straordinari, tipo un disastro ecologico o grandi terremoti, in cui alcuni Ordini, in aggiunta alle risorse che vengono trasferite dal relativo Ordine, possono e dovrebbero contribuire con proprie risorse alle emergenze di alcuni altri Ordini) solo il rapporto tra ciascun Ordine e gli Ordini relativi. Il come? Le risorse a disposizione dell'Ordine (per esempio l'Ordine statale) possono essere distribuite in proporzione ai bisogni di alcuni Ordini relativi (per esempio delle Regioni più povere). L'Ordine statale può trasferire risorse da una Regione all'altra, purché siano le proprie risorse, quelle che servono per gestire le materie di propria competenza. Questo significa che è bene che alcune materie strategiche, in termini di welfare, in una situazione come quella italiana, non siano delegate in modo esclusivo alle Regioni (quando le Regioni avranno piena autonomia impositiva, cioè federalismo fiscale).

Per queste materie, per esempio la sanità, che pure sta per essere devoluta interamente alle Regioni con la riforma costituzionale del centrodestra, considererei più pratico e prudente un percorso di transizione basato sul federalismo competitivo piuttosto che sul passaggio immediato e brutale alla competenza delle Regioni. Ho la sensazione che si stiano sottovalutando alcuni effetti che possono essere connessi non tanto alla devolution (riforma costituzionale in corso), quanto alle leggi e ai regolamenti di applicazione della riforma (che saranno fatti da chi vince le prossime elezioni politiche, nel caso la riforma costituzionale entrasse in vigore).

Quindi, insisterei su federalismo competitivo come condizione per la realizzazione della solidarietà federalista. Il federalismo competitivo è uno strumento di transizione al federalismo inteso come completa autonomia altrettanto, se non più efficace, del federalismo a geometria variabile. Per questo, mi preoccupa che il dibattito sul federalismo, soprattutto in Meridione, si stia svolgendo più giocando sul tema della solidarietà che sul tema della gradualità, in particolare su quelle forme di gradualità verso il federalismo maturo che sono sia il federalismo a geometria variabile che il federalismo competitivo.

Solidarietà e questione meridionale

Della solidarietà ci si preoccupa molto, tra i federalisti, e giustamente. Solo che occorrerebbe impostare il problema in modo diverso da come lo imposta l'attuale classe politica. Ho in mente, in questo momento, una delle prime dichiarazioni pubbliche di Massimo D'Alema diventato segretario del PDS (cosa che ha poi ribadito da Presidente del Consiglio): ha affermato l'obbligo morale dell'aiuto solidaristico agli imprenditori e alle imprese che operano in Meridione. Secondo D'Alema, poiché questi imprenditori operano in territori sottosviluppati, come il territorio anche essi diventano bisognosi di aiuto per recuperare lo svantaggio nei confronti degli imprenditori di altre aree più sviluppate del Paese.

Intesa in questo senso, la solidarietà va rifiutata, per due ordini di motivi: il primo è di giustizia ed è legato al fatto che la solidarietà deve andare sempre e solo alle categorie deboli, non ai territori deboli per tutte le categorie, comprese quelle forti come gli imprenditori; il secondo è di efficienza ed è legato al fatto che si sta sempre di più diffondendo la convinzione che il ritardo del Meridione dipenda, anche, dal fatto che è stato "aiutato" e questo ha portato a mantenere nei ruoli di potere le categorie parassitarie che avrebbero dovuto essere combattute per innescare un vero processo di sviluppo. Se questa convinzione non è diffusa come evidente in tutto il Paese è per il forte peso che ancora ha, in molte realtà meridionali e non, una classe di intellettuali che difende gli interessi di quelle categorie parassitarie che vivono di trasferimenti di risorse a proprio vantaggio. I rappresentanti di queste categorie parassitarie detengono in modo stabile e sicuro, soprattutto, il potere delle accademie meridionali.

La questione meridionale è, come già aveva segnalato Gramsci, una questione di cultura meridionale, di intellettuali, e Gramsci citava esplicitamente Giustino Fortunato e Benedetto Croce, che danno una rappresentazione del Meridione inadeguata ai suoi reali bisogni. Riportare il discorso di Gramsci all'attualità significa riproporlo in termini di una nuova consapevolezza culturale: che la fine dei trasferimenti di risorse a pioggia o alle categorie forti può solo aiutare le categorie produttive a liberarsi dal peso schiacciante delle classi parassitarie; che la realizzazione di una infrastruttura importante nel Sud va scelta e non ricevuta perché solo chi sceglie, su un bilancio limitato, di operare una spesa invece di un'altra può avere la convenienza di cercare la spesa più produttiva, mentre la realizzazione di un'infrastruttura, finanziata da trasferimenti di risorse dall'esterno, viene sempre considerata auspicabile, anche se inutile e improduttiva.

La strategia di solidarietà che il Meridione deve adottare, a completamento della richiesta di federalismo fiscale, è un progetto di maggiore inserimento del Meridione, oltre che delle altre Regioni, nell'Unione Europea; un progetto che implichi anche il trasferimento alle Regioni e agli Enti Locali di più ampi poteri nel campo della programmazione economica negoziata.

È vero che la Lega chiede il federalismo fiscale con un atteggiamento punitivo e che questa richiesta viene vista come la negazione del federalismo solidale. Bisogna evitare che la Lega si appropri del concetto di federalismo fiscale come ormai, si è appropriata, del tema delle identità locali (da salvaguardare all'interno di una visione universalistica e non da considerare alternative alle identità più larghe). Per recuperare una dimensione realmente federalista al federalismo fiscale occorre inserirlo dentro una visione di utilizzo virtuoso delle risorse. Detto in altri termini, ogni realtà locale può fare l'uso che vuole delle risorse che produce, ma se qualche realtà locale vive al di sopra delle proprie risorse non può fare delle risorse di cui dispone l'uso che vuole. Federalismo fiscale vuol dire fiscalismo responsabile nei confronti degli altri, di quelli che producono più di te e finanziano parte del tuo bilancio. Ogni realtà locale deve dimostrare che usa le risorse trasferite dal reddito prodotto altrove per fare del welfare, per investimenti produttivi, o per qualsiasi altro uso responsabile. Se si fanno crescere i sospetti che questi soldi trasferiti vengono sprecati, il federalismo fiscale serve a rammentare a tutti che puoi sprecare i tuoi soldi, non quelli degli altri. La teoria portata avanti nel NordEst e sottoscritta dalla Lega (che su questo riceve molti consensi) è che i soldi trasferiti al Sud dal Nord produttivo non servono allo sviluppo del Meridione, ma sono il motivo stesso per cui il Meridione non riesce a svilupparsi.

Se questo fosse vero, non si tratterebbe di rifiutare il federalismo fiscale, quanto di aprire una discussione su due punti:

1) è vero o non è vero che uso risorse prodotte da altri e non da me?

a) Se non è vero, sono fatti interni i modi in cui li utilizzo e ho, persino, il diritto di sprecarli;

b) se, invece, è vero, non posso ignorare il problema etico (che consiste nel sostenere che sono fatti anche degli altri i modi in cui li utilizzo e, su questo, mi devo giustificare nel modo più trasparente possibile, nei confronti della classe politica, ma anche dell'opinione pubblica);

2) è vero o non è vero che le risorse trasferite non necessariamente aiutano lo sviluppo di una realtà, ma semplicemente la rendono dipendente (che è il contrario dell'autonomia che si pone come obiettivo il federalismo)? In

altri termini: è possibile pensare che svilupparsi con trasferimenti di risorse, da altre realtà più ricche, senza cambiare la struttura sociale esistente, non solo è impossibile, ma è anche controproducente (più passa il tempo e più si farà fatica a invertire le persistenze degli aggregati da sottosviluppo che i soldi trasferiti da altrove hanno contribuito a consolidare)?

Sviluppo locale, sviluppo economico e sviluppo politico

Questo problema va affrontato cominciando a distinguere, all'interno del concetto di sviluppo locale, lo sviluppo economico in senso stretto dallo sviluppo politico in senso lato. Infatti, con l'espressione sviluppo locale si intende sia quel processo che va verso la costruzione della democrazia locale e che tende a sviluppare la partecipazione attraverso strutture di associazione volontarie che distribuiscono risorse identitarie (cioè lo sviluppo politico in senso lato) sia quel processo che cerca di costruire la piena occupazione o di aumentare la produzione di beni (cioè lo sviluppo economico in senso stretto). Abbiamo distinto tra l'obiettivo dell'aumento della produzione di beni (significa che quello che più conta è produrre quanto più è possibile e questo è l'obiettivo prioritario del modello tayloristico o fordista di sviluppo economico che privilegia la produzione di beni, cioè l'aumento al massimo possibile della produttività attraverso l'utilizzo di alta intensità di capitali, anche a costo di una riduzione della occupazione) e l'obiettivo dell'aumento dell'occupazione (significa che quello che più conta è favorire la piena occupazione e questo è l'obiettivo prioritario del cosiddetto modello Veneto o del NordEst che produce utilizzando alta intensità di lavoro). La tesi sostenuta dai teorici della questione settentrionale è che il Meridione abbia sbagliato a inseguire il modello di sviluppo tayloristico o fordista perché avrebbe dovuto inseguire il modello di sviluppo veneto.

Ma da che cosa è derivato il modello di sviluppo veneto? La mia ipotesi è che sia stato la conseguenza dell'investimento di lungo periodo nel federalismo antropologico. Su questo ho scritto molto e a questi scritti rimando (soprattutto al volume *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici bresciani*, Liviana-UTET, 1994).

Focalizzando l'attenzione sulla relazione che esiste tra sviluppo politico e sviluppo economico, questo problema è formulabile attraverso due domande che ricevono due differenti risposte:

1) lo sviluppo politico produce sviluppo economico?

2) Lo sviluppo economico produce sviluppo politico?

La risposta è che dallo sviluppo economico non nascono le condizioni

per lo sviluppo politico, mentre è vero invece che dallo sviluppo politico nascono più facilmente le condizioni dello sviluppo economico. Per essere più precisi, dallo sviluppo politico nasce il cosiddetto modello di sviluppo veneto, mentre dal mero sviluppo economico nasce il modello di sviluppo tayloristico (se si hanno i capitali enormi che sono necessari e se non si ottengono questi capitali per trasferimento perché il problema è lo stesso che per il federalismo *de jure* e il federalismo *de facto*). In altri termini, la costruzione dei poli industriali nel Meridione non ha innestato sviluppo, perché non ha sollecitato le conseguenze che ci si sarebbe aspettati: lo sviluppo di una piccola e media imprenditorialità meridionale. Questa poteva nascere solo favorendo lo sviluppo politico, cioè favorendo il nascere e lo svilupparsi di un nuovo sistema di banche, di raccolta di capitali e di distribuzione di questi capitali a chi aveva idee e progetti credibili. L'esperienza di ricerca realizzata nel Meridione mostra che, invece, è successo che le risorse delle banche locali sono andate a finanziare le grandi imprese settentrionali che scendevano al Sud (perché davano più garanzie di solidità) e a costruire finti imprenditori la cui maggiore capacità di intrapresa consisteva nell'aver forti legami clientelari con i politici. La conseguenza è stata che i finanziamenti a vario titolo agli imprenditori non hanno mai finanziato vero sviluppo economico, ma solo sviluppo assistito e privo della capacità di crescere con le proprie gambe. Lo sviluppo di molte province meridionali è, ancora adesso, di tipo assistito.

Ed anche dove si è creato sviluppo spontaneo, vedi il caso dell'area Iblea, in Sicilia, intorno a una idea elementare (la costruzione, nei primi anni Sessanta, di serre povere: quattro pali più un telo trasparente a fare da parete e da tetto, per la produzione di orticoli), non per questo si è creato sufficiente sviluppo politico per continuare a svilupparsi oltre la prima generazione (oggi l'area Iblea costituisce un distretto ortoserricolo fortemente competitivo sul mercato nazionale e produce una quantità notevole di capitali disponibili ad ulteriori investimenti). Solo che, quando disponi di tanti capitali, che sono il risultato di una sola semplice idea, non è che ti può capitare ancora una volta che un'idea elementare ti renda altrettanto per continuare e bene. Nella generazione successiva, anche se hai prodotto molti capitali, non bastano questi per svilupparti al meglio: ci vuole qualche grosso progetto per farlo. Hai bisogno, quindi, di nuove prospettive e queste possono venire dalla politica o dallo sviluppo politico. Solo che la politica non si rivela all'altezza e questi capitali in eccesso finiscono, per mancanza di alternative, per essere impiegati nel modo più banale e semplice (con la logica dei contadini che si

era una volta): i capitali vengono, in gran parte, impiegati nella costruzione di seconde case sul litorale, naturalmente abitazioni abusive.

È anche il segno di una carenza di sviluppo politico e di senso civico. Lo sviluppo economico, come si è già detto, non tende a produrre sviluppo politico, partecipazione e civismo; tende, più probabilmente, a produrre logiche di appropriazione individuale di tutto ciò che è a portata di mano, sia i beni esclusivi acquisibili sul mercato con contratti di compravendita, sia anche i beni inclusivi che sono di tutti. La regola è che, in una prima fase, l'assenza del politico – che distorcerebbe, intervenendo con aiuti e assistenza, i processi di partecipazione spontanea – è positiva; ma quando questi processi di partecipazione all'interno della struttura amministrativa burocratica diventano troppo forti, occorre sviluppare (e darne rappresentanza nella politica) i processi di partecipazione all'interno delle strutture associative volontarie (unici antidoti contro l'appropriazione dei beni inclusivi, cioè dei beni che non possono essere proprietà esclusiva di qualcuno, non passano per il mercato e sono di tutti).

Contro i Moloch o i Leviatani del Mercato e dello Stato centralizzatore, che impongono le loro forme di regolazione (economica, quindi egoistica, e autoritaria, quindi non partecipata) occorre sviluppare e rafforzare forme di regolazione alternative: la comunitaria che produce identità e senso civico e la cognitiva che, nella sua dimensione non tecnica (cioè evitando la trappola della conoscenza "esperta") produce Etica, Logica e Diritto (intesi come sottoprodotto del processo deliberativo *in fieri*, non come etica, logica e diritto intesi come insieme di regole esistenti a priori e non modificabili in corso di azione). La regolazione comunitaria e la regolazione cognitiva possono ritrasferire nel novero delle risorse inclusive (sottraendole alle logiche del dio Mercato) beni che oggi sono appropriati in forma esclusiva e destrutturare la struttura per decidere, detta Stato, ristrutturandola in una struttura per partecipare, detta federalismo.

Anche nel NordEst, che pure è un caso virtuoso di sviluppo politico che produce sviluppo economico, a partire da un certo punto in poi, lo sviluppo diventa uno strumento di appropriazione e distruzione dei beni inclusivi. Segno che lo sviluppo politico accumulato nella fase del federalismo antropologico (dal 1860 al 1959 circa) ha perso la sua spinta propulsiva (lo sviluppo politico va continuamente alimentato e non si può fermare senza che la generazione successiva ne perda i vantaggi che può produrre). La conseguenza è che stanno scomparendo acqua potabile, aria pulita, parchi, verde, fauna e persino vegetazione tradizionale sotto la spinta dello spreco di risorse collettive e di beni inclusivi.

3. Il federalismo solidale: i diritti di cittadinanza nella prospettiva del nuovo municipio (accoglienza, superamento dei CPT, smilitarizzazione dei territori, costruzione di iniziative di pace)

a cura di Moreno Biagioni (Consulta Immigrazione ANCI Toscana e ARNM) e Mercedes Frias (Assessora, Comune di Empoli e ARNM)

Le prime risposte a livello locale

È a livello locale che, di fronte all'arrivo dei migranti, si "producono" le prime risposte – nel senso dell'accoglienza e dell'inclusione.

La società civile organizzata esprime un impegno solidale e di tutela dei diritti in molte sue componenti: dalle organizzazioni di volontariato, dall'associazionismo, dai sindacati, dai centri sociali.

Al contrario, in linea generale, si è teso, e si tende ancor oggi, a fare dell'immigrazione essenzialmente una questione di ordine pubblico, dando luogo a leggi e normative – vedi la Bossi-Fini, ma non solo – che hanno come punto centrale il come difendersi dai nuovi arrivati (potenziali attentatori alla sicurezza degli "indigeni").

Gli enti locali sono le istituzioni che più direttamente avvertono l'impatto degli immigrati e sono perciò a contatto con le donne, gli uomini, i bambini provenienti da altri paesi, nonché con le esperienze di accoglienza e d'inserimento messe in atto in ambito sociale.

Al di là delle campagne "contro", imperniate sulla sindrome da invasione, che continuamente si sviluppano sugli organi d'informazione – e che trovano un punto di riferimento preciso nelle forze politiche "imprenditrici del razzismo" –, le amministrazioni comunali si trovano a dover affrontare, mancando di mezzi finanziari adeguati e di conoscenze specifiche, i problemi riguardanti, tra l'altro:

- il funzionamento degli uffici anagrafici, in difficoltà al momento di registrare persone con idiomi diversi, delle quali, spesso, non si riesce a comprendere nemmeno la grafia dei nomi e dei cognomi;

- l'accesso ai servizi essenziali di chi incontra barriere non architettoniche, ma linguistiche e psicologiche, derivanti dalla non comprensione delle regole e delle modalità di funzionamento dei servizi stessi;
- l'inserimento nelle scuole dei minori stranieri, anche di quelli con genitori in condizioni di irregolarità;
- la prima accoglienza a quanti provengono da situazioni di guerra o, comunque, di persecuzione e di violenza, in assenza, quasi sempre, di provvedimenti in proposito da parte del governo centrale ed in presenza, invece, di un continuo aumento dei conflitti generatori dei profughi, nelle diverse parti del mondo;
- la costruzione di livelli accettabili di convivenza in comunità locali su cui incidono profondamente le campagne indicate in precedenza.

Crescono di conseguenza, perché in qualche modo imposte dalla realtà dei fatti, alcune esperienze significative, basate, per lo più, su un positivo rapporto fra l'ente locale e quelle associazioni, realtà di base, organizzazioni sindacali e del volontariato che hanno costituito, fin dal primo momento, il tessuto sociale impegnato sul terreno dell'accoglienza e della tutela dei diritti.

Si avviano anche iniziative che riguardano il rapporto fra culture diverse, enfatizzando per certi versi l'aspetto delle differenze e correndo così il rischio del differenzialismo, su cui in effetti si basa il razzismo odierno, non più piattamente antropologico, ma, appunto, differenzialista (in soldoni, "i migranti hanno culture diverse, perciò, in primo luogo per il loro bene, se ne stiano nei paesi di origine, evitando così processi di assimilazione e alterazioni, offuscamenti, annullamenti delle proprie radici culturali").

Si inizia, nel contempo, a dare spazio alla partecipazione dei migranti alla vita politico-amministrativa locale (vedi l'istituzione della figura del consigliere straniero aggiunto – la sua elezione si ha per la prima volta al Comune di Nonantola, in provincia di Modena, nel 1993).

L'influsso dei movimenti di fine ed inizio secolo

È nel contesto del "movimento dei movimenti" – quello che rimette in discussione il neo-liberismo imperante ed ha punti di riferimento importanti negli incontri mondiali di Porto Alegre – che nasce e si sviluppa la prospettiva del *nuovo municipio*. Si tratta, secondo tale elaborazione, di costruire un punto di riferimento per una globalizzazione dal basso basata sull'affermazione dei diritti (in contrapposizione a quella imposta dai poteri forti) e sull'incontro dei livelli istituzionali locali con i soggetti emergenti, espressioni delle realtà

e delle esperienze vive e vitali del territorio (anche di quelle "insorgenti", per usare un termine "zapatista").

Evidentemente non possono mancare, fra questi soggetti vecchi e nuovi, concretamente operanti in un'ottica di impegno solidale, quelli che si misurano con le tematiche dell'immigrazione, che portano avanti le istanze dell'accoglienza e dell'inclusione, che esprimono le esigenze dei migranti, dei richiedenti asilo, dei profughi.

L'idea di città a cui ci si ispira è infatti quella della *città-tenda* propugnata da Giovanni Michelucci, che si adatta, si trasforma, cambia in ragione delle persone e delle culture che accoglie e che trovano in essa un'occasione di incontro, di confronto, di scambio, di "meticciamiento", in contrapposizione alla *città-fortezza*, che si difende con tutti i mezzi dai nuovi arrivi, ed alla *città-carcere*, che ha parti ben delimitate, in cui, in qualche modo, sono rinchiusi le sue diverse componenti, con una frattura netta fra le zone "bene" e quelle dei senza voce e senza diritti (comprendente, ovviamente, anche la maggior parte degli immigrati).

È compito del *nuovo municipio* ampliare i confini della partecipazione, trovando canali e strumenti che diano spazi e possibilità a chi tradizionalmente ne viene escluso.

La partecipazione intesa nel modo consueto comporta modelli sostanzialmente concertativi, in cui sono i soggetti forti ad avere voce in capitolo.

Occorre, di conseguenza, operare, al riguardo, un rovesciamento, per cui l'attenzione deve concentrarsi in primo luogo sugli ultimi, sugli esclusi, sui discriminati, su chi non conta nelle scelte fondamentali, riservate ai cosiddetti "realisti" – e severamente vietate agli "utopisti" (categoria a cui appartengono coloro che operano per la difesa dell'ambiente, le variegate espressioni dei movimenti, a partire da quello pacifista, quanti si occupano di consumo critico e di commercio equo e solidale, le soggettività femminili e femministe, le associazioni impegnate a tutela dei diritti, le realtà autorganizzate dei migranti).

In sintesi, i terreni fondamentali, su cui si verifica se si sta veramente procedendo verso la realizzazione, anche se lentamente progressiva, di un *nuovo municipio* – oppure si rimane nell'ambito dell'istituzione locale di vecchio tipo, che si limita a gestire l'esistente e non si presenta come agente di trasformazione –, sono essenzialmente due: da un lato quello dell'idea di città a cui ci si ispira, dall'altro quello dell'ampliamento della partecipazione, con elementi fortemente innovativi.

La nuova consapevolezza degli amministratori locali in tema d'immigrazione

È grazie al loro essere a stretto contatto con i nuovi arrivati ed alle contaminazioni provocate dai movimenti e dalle realtà di base presenti sul territorio, attive sul terreno della solidarietà e della tutela dei diritti, che un certo numero di amministratori locali – non la maggioranza, indubbiamente, ma nemmeno una ristretta cerchia di élite – maturano una nuova consapevolezza in tema d'immigrazione.

Si hanno così esperienze di taglio diverso, ma tutte con aspetti di notevole interesse.

Va rilevato, innanzitutto, come proprio localmente sono individuati alcuni obiettivi, divenuti poi di valenza generale, o è stato rilanciato il tema della partecipazione dei migranti alla vita politico-amministrativa dei comuni e delle province (con la costituzione, su basi elettive, come si è già accennato, di strumenti di rappresentanza quali i consiglieri aggiunti ed i consigli degli stranieri – dopo che le Consulte previste dalla legge nazionale, la cosiddetta legge Martelli, avevano avuto risultati fallimentari all'inizio degli anni '90).

Ed è sempre con un ruolo determinante degli enti locali che oggi si sta realizzando, sebbene con molte difficoltà, il PNA (Progetto Nazionale Accoglienza), nato per iniziativa dell'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati), dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), del Ministero dell'Interno, al fine di garantire un minimo di accoglienza – a chi arriva da situazioni di guerra, di persecuzione, di oppressione – e tradotti, attualmente, nel Servizio Centrale per i Richiedenti Asilo ed i Profughi (il progetto prosegue, comunque ben al di sotto delle necessità, nonostante l'inadeguatezza e l'incertezza del contributo finanziario governativo, nonché la mancanza di una legge specifica in tema di rifugio, che dia finalmente piena attuazione al dettato costituzionale in proposito).

L'acquisizione maggiore, però, che si sta registrando da parte degli amministratori – almeno di una parte – è il considerare davvero i migranti come componenti a pieno titolo della comunità locale in cui sono inseriti. Non si hanno più ospiti e ospitanti e non si ha più la classificazione dei residenti in serie diversificate – dalla A dei cittadini a tutto tondo alla Z delle non persone dei campi Rom –, ma ci si trova di fronte uomini, donne, bambini, tutti sullo stesso piano, a cui assicurare servizi, pari opportunità, canali di partecipazione.

Su questa linea di tendenza, alcuni enti locali hanno avviato processi virtuosi, con azioni mirate:

- interlocuzione con gli immigrati che prospettavano un nuovo utilizzo delle zone urbane socialmente "inutilizzate", essendo parte di movimenti di occupanti di immobili in stato di abbandono e di degrado (in altre parole, appartenendo alla "città insurgente");
- ricerca di un rapporto positivo con realtà autorganizzate di migranti, in specie di donne, che andavano oltre il consueto aggregarsi in base al paese di origine e si ritrovavano invece a lavorare insieme su programmi e su progetti;
- azioni di tutela dei diritti dei migranti anche di fronte alle questure ed alle prefetture, a stretto contatto di gomito con l'associazionismo e le organizzazioni del volontariato;
- operazioni nell'ambito delle normative ed anche al di là di essa, in certi casi, di difesa degli immigrati dalle conseguenze nefaste di una legge "punitiva" come la Bossi-Fini;
- avvio di vertenze con gli organismi dello Stato, rivendicando il rispetto della Costituzione, dei trattati internazionali, dei principi contenuti nelle dichiarazioni universali sui diritti delle persone.

È su alcuni di questi punti qualificanti che si basa, fra l'altro, la Carta d'intenti degli amministratori e dell'associazionismo toscani, la cui ultima versione (dopo una prima elaborazione del 1993 ed un'altra del 1998, con alcuni aggiornamenti dovuti all'uscita della legge Turco-Napolitano) ha ricevuto l'approvazione del Direttivo dell'ANCI Toscana nel giugno del 2003 (dopo essere stata, per anni, il punto di riferimento principale dell'accordo di programma fra i comuni della zona dell'Empolese/Val d'Elsa "per la pianificazione e la gestione degli interventi per i migranti", il primo del genere in Italia – risale al 1994 –, e contenente una delle poche intese in materia, fra più enti locali, concretamente operanti a tutt'oggi sull'intero territorio nazionale).

Certo, non tutto si è svolto linearmente ed in modo uniforme, in un Paese attraversato da campagne xenofobe, da ricorrenti sindromi da invasione, da radicate ossessioni securitarie.

Accanto agli amministratori a cui abbiamo accennato in precedenza, ve ne sono altri che sono giunti a togliere le panchine dai viali della propria città, perché non vi ci si "accampassero" gli immigrati – protagonista di questa assurda vicenda quel Gentilini, allora primo cittadino di Treviso, famoso anche perché avrebbe voluto sparare ai migranti in veste di leprotti –, oppure ad emanare ordinanze che imponevano agli islamici di mantenere una distanza "di sicurezza" dalle chiese cattoliche.

- a del nuovo municipio
- l'accesso a servizi e strutture, ma linguistiche e culturali; regole e dell'ordine pubblico;
 - l'infanzia e i giovani; genitori; anziani; o, e altri; pr...

Il rischio che gli immigrati cadessero nelle mani di forze di centro-sinistra non appoggiarono l'Antirazzista, nel 1997/98 (condivisa, si sosteneva il trasferimento di competenze agli enti locali.

menti:

ero state delle norme nazionali a cui gli funzionari di qualità di ufficiali di governo, avrebbero dovuto assicurare il controllo dei permessi di soggiorno; controllo democratico esercitabile sul comune rispetto alla

dell'evidente impatto simbolico che avrebbe avuto il trasferimento in questione (il migrante non più oggetto di particolari attenzioni da parte degli uffici di polizia, e quindi potenzialmente pericoloso per la comunità, ma *cittadino del comune* al pari degli altri);

- della necessità di un coinvolgimento, il più ampio possibile, dei cittadini in un confronto sui temi della convivenza e della lotta alle discriminazioni da sviluppare sul territorio, avendo, appunto, come punti di riferimento, le istituzioni locali.

In effetti, anche a causa del mancato avvio di un processo del genere, ci siamo ritrovati, tutti, in balia di ministri leghisti, neo-fascisti, razzisti (e di leggi aberranti come la Bossi-Fini).

La cittadinanza di residenza come punto qualificante del nuovo municipio

Mentre, in qualche modo, in tema di immigrazione, ci si doveva difendere dalle nuove normative e si doveva far fronte ad un clima generale sempre più difficile, in seguito allo sviluppo del circuito vizioso guerra-terrorismo-guerra (che causava maggiori ostilità, diffidenze, comportamenti repressivi, specialmente nei confronti degli islamici), cresceva anche un movimento, di respiro europeo, con un obiettivo ben preciso: la cittadinanza di residenza.

Si trattava – si tratta – di una vera e propria rivoluzione, dal punto di vista concettuale: l'essere cittadino, collegato tradizionalmente alla nazionalità, viene intrecciato invece al fatto di vivere su un determinato territorio, con tutte le conseguenze, ed i diritti, che ne derivano (primo fra tutti quello di voto).

È su queste basi che è stata varata una raccolta di firme, in vari Paesi d'Europa, in calce ad una petizione che rivendica il diritto di voto per i migranti

alle elezioni locali ed a quelle del Parlamento Europeo. Tale campagna è in atto, in questi mesi, anche qui in Italia, promossa dall'ARCI e dai sindacati confederali e sostenuta, in diverse situazioni, dai comuni e dalle province.

Ed è sempre sulla base del principio della cittadinanza di residenza che, ad opera di alcune istituzioni locali, è stata rilanciata, nel corso del 2004, l'iniziativa per il conseguimento del diritto di voto da parte dei migranti (il Comune di Genova, seguito poi da altri, ha modificato il proprio Statuto in modo da attribuire l'elettorato attivo e passivo a tutti i residenti, compresi quelli stranieri, alle elezioni comunali – in proposito si è sviluppata una vertenza che ha come controparte il Governo, da cui è stata annullata la relativa delibera comunale, e che finirà probabilmente di fronte alla Corte Costituzionale, costituendo comunque una forte sollecitazione dal basso per una legge nazionale sul diritto di voto ai migranti).

Anche la Regione Toscana si sta muovendo in tale direzione: dopo aver inserito nel nuovo Statuto un articolo che la impegna a promuovere il diritto di voto per i migranti, ha confermato attualmente la propria volontà di cambiare in tal senso la propria legge elettorale.

In proposito, va rilevato, non si muovono soltanto alcune amministrazioni, ma pure l'ANCI Nazionale, che ha sollecitato i comuni a:

- cambiare gli statuti, come hanno fatto Genova, Calenzano, Ancona (e intendono fare Venezia, Cosenza, Pisa – comune e provincia –, Empoli), nonché Forlì e Firenze, ed altri ancora, per quanto riguarda i Consigli Circostrizionali;
- sostenere la rapida approvazione di una legge nazionale, ordinaria e non costituzionale, che attribuisca il diritto di voto alle elezioni amministrative alle cittadine ed ai cittadini stranieri (un disegno di legge in proposito lo sta preparando l'ANCI stessa);
- estendere gli organismi di rappresentanza dei migranti all'interno di ciascun ente.

Le indicazioni che scaturiscono dalle esperienze in atto

Dalle esperienze positive sviluppatesi localmente, sia pure a macchia di leopardo, si possono trarre una serie di indicazioni, che servano in qualche modo da bussola alle comunità locali, intese sia come istituzioni che come società civile attiva. Nel seguito ci soffermiamo su cosa è importante, nonchè possibile, realizzare, in modo urgente e prioritario, ciascuno sul proprio territorio, utilizzando le diverse realtà come dei laboratori in cui costruire gli indirizzi politici nuovi.

Tra le azioni auspicabili, appare oggi urgente:

- attribuire un punteggio apposito ai migranti, in quanto tali (tenendo conto, quindi, delle discriminazioni che essi subiscono a causa della loro condizione), nei concorsi per l'assegnazione di alloggi pubblici;
- attivare politiche della residenza, di concerto con altri enti (Regioni, Aziende territoriali per l'edilizia pubblica etc.), con gli imprenditori, con altre categorie interessate al lavoro dei migranti;
- promuovere specifiche *agenzie casa* che intervengano sul mercato a sostegno dei soggetti più deboli (migranti e non solo) e fare comunque da garanti di fronte ai pregiudizi ed alle diffidenze che gli immigrati, nonché altre persone discriminate, incontrano, quando vorrebbero sia avere un alloggio in affitto sia contrarre un mutuo ai fini dell'acquisto di un appartamento;
- certificare – questo è un compito che spetta proprio all'istituzione comunale – l'idoneità delle abitazioni, al di là dei metri quadrati richiesti ai sensi della normativa, rendendo così possibili i ricongiungimenti familiari, i rinnovi dei permessi/contratti di soggiorno, il rilascio delle carte di soggiorno (in Toscana tale intervento è notevolmente facilitato dalla recente delibera della Giunta Regionale che indica come parametro da utilizzare per la certificazione in questione le persone a vano – due –, intendendo come vano anche la cucina se superiore a mq. 14, e non i metri quadrati);
- sostenere concretamente le famiglie nei percorsi di regolarizzazione dei propri collaboratori stranieri (lavoratrici e lavoratori di cura – “badanti” nel linguaggio leghista, oggi purtroppo usato a livello generale –, domestici), facendosi carico, come è stato messo in atto dal Comune di Venezia, di un contributo consistente – ed anche dell'intero costo della pratica di regolarizzazione, per le famiglie meno abbienti –;
- concedere la residenza, con modalità specifiche, anche a chi dimora in strutture precarie, presso affittacamere, o comunque in locali i cui proprietari rifiutano agli affittuari la qualifica di residenti (il rilascio della residenza, da parte del comune, con la relativa iscrizione anagrafica, risulta indispensabile al fine di poter accedere a servizi essenziali ed esercitare alcuni diritti – ad esempio, per iscriversi al Servizio sanitario nazionale);
- creare strutture di prima e seconda accoglienza (foresterie temporanee che consentano di cercare alloggi più adeguati etc.);
- fornire strumenti di orientamento, di informazione, di apprendimento

dell'italiano, di consulenza giuridica (costruendo anche una rete che colleghi i vari sportelli e permetta loro una maggiore efficacia);

- costituire degli osservatori e dei centri – collegati possibilmente alla rete di cui al punto precedente – che svolgano azione di monitoraggio ed assumano iniziative nei confronti delle discriminazioni in atto a livello di istituzioni e di società;
- sviluppare forme di interpretariato sociale e di mediazione linguistico-culturale che elimino gli ostacoli nell'accesso agli uffici ed ai servizi;
- intervenire a sostegno dell'inserimento dei minori stranieri nelle scuole;
- organizzare corsi di formazione mirati, sulla base delle esigenze sia dei migranti che della propria realtà territoriale;
- contribuire alla crescita del protagonismo dei migranti, fornendo loro spazi e strumenti per l'autorganizzazione;
- garantire anche a coloro che sono in condizioni di irregolarità, oltre al diritto allo studio se minori ed il diritto alla salute – come previsto dalla legge –, le misure di assistenza sociale essenziali;
- operare per l'attribuzione del diritto di voto alle cittadine ed ai cittadini stranieri (vedi quanto già prospettato in precedenza).

Accanto a questi, vi sono poi alcuni temi di carattere generale, o simbolico – oltre al diritto di voto –, su cui gli interventi delle comunità locali possono essere di indirizzo e di stimolo per un cambiamento di rotta a livello nazionale (e per leggi regionali più incisive).

Ci riferiamo in particolare:

- all'azione per la chiusura dei CTP (Centri di Permanenza Temporanea per migranti irregolari) esistenti e per impedirne la costruzione di nuovi (di grande importanza, al riguardo, l'iniziativa di 14 Regioni realizzatasi a Bari nel luglio scorso, promossa da Nichi Vendola, e quanto è stato fatto in diverse realtà locali, dove si è detto un no deciso all'istituzione di tali Centri);
- alla costruzione di reti regionali per l'accoglienza e l'inserimento dei richiedenti asilo e dei profughi, che diano respiro e sviluppo alle asmatiche politiche in atto (il Servizio Centrale, già citato) e che siano di stimolo all'approvazione di una legge nazionale adeguata in proposito;
- all'attenzione specifica che deve essere prestata alla condizione della donna immigrata, doppiamente emarginata – in quanto immigrata ed in quanto donna –, prendendo in considerazione particolarmente quante svolgono il lavoro di cura (è urgente prospettare interventi che le tolga dall'attuale stato di semi-schiavitù e vadano nel senso di un profondo

rinnovamento del welfare locale, di cui l'assistenza agli anziani ed ai disabili è componente essenziale);

- ai progetti speciali che occorrono al fine di superare le situazioni più gravi di emarginazione e di segregazione esistenti, quelle dei cosiddetti campi nomadi, nei quali sono in buona parte confinate le popolazioni Rom e Sinti, composte, oltre che da cittadini italiani, da profughi provenienti dai Paesi della ex Jugoslavia;
- alla programmazione di interventi di carattere eccezionale rivolti ai migranti in carcere, che soffrono di condizioni e limitazioni notevoli, superiori a quelle, pur gravissime, di cui risente la generalità dei detenuti;
- alla promozione di un ampio confronto politico-culturale che incida profondamente sul senso comune, ponga in primo piano i diritti di cittadinanza, crei il clima idoneo per lo sviluppo di effettivi processi di convivenza.

Il Nuovo Municipio, come si è già detto, non può fare a meno dei migranti, dei richiedenti asilo, dei profughi, delle loro esigenze, dei loro contributi, delle loro proposte, sia a proposito di un profondo rinnovamento dei servizi, sia sotto il profilo urbanistico (delle città che cambiano, si rinnovano, si "modernizzano"), sia nell'ottica di una riconsiderazione dei processi educativi e formativi.

Siamo ad un bivio: o il mondo, a partire dalle città, riesce a liberarsi della guerra, della violenza – contro le persone e contro la natura –, del razzismo, delle discriminazioni, delle disuguaglianze, della povertà, dei fondamentalismi di varia natura, oppure, molto probabilmente, non avrà futuro alcuno.

Sono in gioco – ed è questione certo da non delegare a quelli che ci hanno condotto a questi estremi limiti – la democrazia, la civiltà, la sopravvivenza del nostro pianeta.

Documento finale

Il 3° Gruppo di lavoro della 3ª Assemblea Nazionale degli enti locali che sperimentano pratiche partecipative è partito, nello sviluppare le sue considerazioni, dalla profonda convinzione che non si possa parlare di effettivi processi di partecipazione se non divengono soggetti attivi di processi del genere tutte e tutti coloro che su un dato territorio vivono (se non si promuovono, cioè, percorsi per includere chi oggi è sistematicamente emarginato ed escluso, in primo luogo i migranti, i richiedenti asilo, i profughi).

Il Nuovo Municipio, in altre parole, non potrà mai essere tale se non comprenderà al suo interno le nuove cittadine ed i nuovi cittadini, ossia le

persone che vengono da altri Paesi ed a cui occorre fornire occasioni e spazi perché divengano parte integrante del tessuto sociale, culturale, politico delle diverse realtà locali.

Inoltre il Gruppo è convinto anche che gli enti locali possano – debbano – avere un ruolo non secondario nell'ambito del movimento antirazzista e per i diritti dei migranti: in varie circostanze alcuni di essi lo hanno avuto e ciò dimostra quindi che, come sostiene il motto di questa assemblea, "todo esto se puede".

È importante, quindi, individuare e riproporre, sulla base dell'esperienza, gli interventi, i comportamenti, le attività da sviluppare, come comuni e come province, per contribuire concretamente ad affermare i diritti di cittadinanza delle immigrate e degli immigrati, nella prospettiva di raggiungere per le persone quella piena libertà di circolazione, oggi assicurata soltanto alle merci ed ai capitali.

Li indichiamo qui di seguito, sinteticamente.

Al momento gli enti locali hanno l'obbligo, in modo prioritario, di far proprio l'obiettivo centrale del movimento, e cioè l'abrogazione della legge Bossi-Fini, nonché il definitivo superamento della logica "securitaria" che l'ha ispirata (ed ha ispirato anche le legislazioni precedenti).

Inoltre, sempre con carattere prioritario, è compito pure degli enti locali la lotta contro i CTP (Centri di Permanenza Temporanea per immigrati irregolari): occorre richiedere con forza la chiusura di quelli esistenti e battersi contro l'apertura di nuove strutture, anche con dinieghi e disubbidienze di carattere istituzionale – per esempio, negando i permessi per l'allacciamento del gas e dell'energia elettrica.

Va poi ulteriormente sviluppata l'azione per il diritto di voto ai migranti – da attribuirsi, sulla base del principio della "cittadinanza di residenza", in primo luogo alle elezioni amministrative, attraverso l'approvazione in Parlamento di una legge ordinaria (e non costituzionale, come prospettato attualmente dalla maggioranza delle forze politiche) e poi a tutte le altre, regionali, politiche, europee –, azione che però non deve limitarsi a delle semplici enunciazioni, ma che va esercitata praticando in proposito l'apertura di spazi concreti (con la promozione, ad opera dei comuni e delle province, di forme elettive di rappresentanza, l'introduzione negli statuti dell'elettorato attivo e passivo per tutti i residenti – compresi gli stranieri – e la conseguente apertura di un contenzioso con il Governo centrale, seguendo l'esempio di quanto hanno già messo in atto Genova ed altre amministrazioni locali).

Occorre, quindi, riproporre l'obiettivo del trasferimento di competenze in materia di soggiorno dalle questure e dalle prefetture agli enti locali (un atto significativo in direzione della piena equiparazione dei migranti ai cittadini italiani e di alto impatto simbolico, in quanto fa avere loro come primo interlocutore il comune e non più un organo di polizia), cominciando anche qui a sviluppare nell'immediato forme di tutela e di sostegno alle cittadine ed ai cittadini immigrati, da parte dei comuni e delle province, di fronte agli organismi statali.

È necessario anche promuovere, a partire dalle realtà locali, sistemi di accoglienza e d'inserimento per i richiedenti asilo, i rifugiati, i profughi, dando vita ad un Coordinamento nazionale delle Città dell'Asilo, come proposto dal rappresentante dell'Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), e rivendicando nel contempo una legge sul diritto di asilo che dia concreta attuazione all'articolo 10 della Costituzione (il "diritto di asilo" che diviene finalmente "dovere di accoglienza").

Bisogna sostenere pure l'introduzione di permessi per ricerca di lavoro e di forme di regolarizzazione permanente nella nuova normativa, che è indispensabile conseguire con urgenza.

In una situazione in cui discriminazioni, atti di intolleranza, atteggiamenti xenofobici tendono ad aumentare, acquista particolare rilevanza la realizzazione, a livello territoriale, di osservatori e centri anti-discriminatori.

Una particolare attenzione va rivolta all'immigrazione al femminile, da cui provengono richieste specifiche, contributi, elaborazioni in grado di rinnovare profondamente l'impostazione delle politiche complessive (ad esempio, da indagini ed analisi su come è effettuato il lavoro di cura, svolto in prevalenza da donne immigrate, emergono indicazioni per interventi che garantiscano i diritti delle lavoratrici, oggi gravemente lesi - in effetti, spesso esse lavorano in condizioni di semi-schiavitù -, e che servano ad innovare profondamente il "welfare locale").

Risulta di basilare importanza la convinzione, da parte degli amministratori, che l'attivazione di processi d'inclusione e di partecipazione sia il modo migliore - l'elemento determinante - per garantire la sicurezza di tutte e di tutti (senza cadere nuovamente in logiche securitarie, che finiscono per far prevalere gli interventi di ordine pubblico e repressivi).

Riguardo alle iniziative di pace, risulta prioritaria l'apertura di vertenze, di cui siano punti di riferimento gli enti locali, per la smilitarizzazione del territorio e, in primo luogo, per lo smantellamento delle basi militari straniere (esemplare, in questa direzione, è quanto è stato fatto in Sardegna,

dove movimenti, Comuni e Regione si sono ritrovati in una efficace azione unitaria, che ha già prodotto dei risultati).

In proposito, il Gruppo di lavoro fa proprio e propone all'assemblea l'ordine del giorno contro la presenza delle basi militari in Italia presentato dalla delegazione sarda.

Rispetto poi alla cooperazione internazionale decentrata, viene individuata come punto centrale il collegamento fra le diverse realtà sociali, in modo che, in un rapporto di mutuo scambio, vi sia, accanto ai sostegni economici, la promozione di diritti di cittadinanza e di nuova socialità.

È essenziale, infine, riuscire a collegare i temi dell'accoglienza e dei diritti, della pace, della cooperazione con altri aspetti che risultano centrali per il governo locale, nella prospettiva del Nuovo Municipio (e cioè quelli riguardanti i beni comuni, la tutela ambientale, la sicurezza sociale, l'ottica di genere, la valorizzazione delle differenze).

Essere parte del movimento significa anche, per i comuni e per le province, partecipare attivamente alle scadenze di lotta che le realtà associative ed autorganizzate si danno.

Perciò il Gruppo sollecita gli enti locali ad aderire alla manifestazione per i diritti dei migranti, indetta dal Comitato Nazionale Immigrati, che si terrà sabato 3 dicembre a Roma.

4. Da “Gastarbeiter” a nuovi cittadini. Per una politica municipale dell’immigrazione: l’esperienza veneziana

di Giuseppe Caccia⁴

1. Immigrazione e diritti in Europa

Il concetto di “lavoratore ospite” (*Gastarbeiter*) ha giocato un ruolo centrale nelle politiche di gestione dei flussi migratori nell’Europa continentale, dalla fine degli anni Cinquanta fino alla metà degli anni Settanta: i paesi, che – a differenza di Francia e Gran Bretagna – non si sono dovuti confrontare con un passato coloniale e con i nuovi arrivi prodotti da un difficile processo di decolonizzazione, hanno allora cercato di gestire l’apporto di manodopera immigrata, fondamentale per lo sviluppo dell’industria fordista nella ricostruzione postbellica, nei termini di una presenza temporanea. Si contava infatti su un fenomeno reversibile, dalla presenza prevalentemente maschile e proveniente dai paesi dell’Europa del Sud e dal bacino del Mediterraneo, i cui tempi e le cui forme dovevano essere determinati dalle strette e contingenti necessità del mercato del lavoro.

Le cose, come noto, sono andate a finire diversamente. Le città tedesche e svizzere, ad esempio, si sono popolate di comunità italiane, greche, jugoslave, turche e maghrebine, che in quei paesi hanno piantato solide radici economiche e sociali, attraversando la crisi e la ristrutturazione della grande industria negli anni Ottanta, dando vita spesso a circuiti d’iniziativa imprenditoriale e, soprattutto, sedimentando una seconda e terza generazione, integrata socialmente, che ha ormai rescisso gran parte dei legami con le terre d’origine.

A maggior ragione oggi, a fronte delle caratteristiche contemporanee dei fenomeni migratori, il concetto di “lavoratore ospite” risulta improponibile, ed irrealistica qualsiasi politica di governo dei flussi, che voglia assumere tale concetto come riferimento paradigmatico. Il passaggio dal mondo post-coloniale, segnato dalla divisione geopolitica in blocchi contrapposti, alla crescente

⁴ L’autore è stato assessore alle Politiche Sociali del Comune di Venezia dal luglio 2001 all’aprile 2005; il contributo fa riferimento all’esperienza politico-amministrativa costruita a Venezia nell’arco di questo quadriennio.

instabilità economica, sociale e politica dello scenario globale condiziona in maniera irreversibile anche i fenomeni migratori, sempre più influenzati dalla varietà dei contesti di origine, dalla diversificazione delle condizioni di partenza e delle motivazioni a migrare, dalla complessità dell'organizzazione sociale e del mercato del lavoro nei paesi d'arrivo. In questo quadro, entra anche in gioco il peso crescente di fattori soggettivi, non ultimo il difficile confronto tra differenti culture e religioni.

È da questo punto di vista che, oltre ai tratti apertamente discriminatori denunciati da un ampio schieramento di associazioni e movimenti, dal volontariato cattolico e laico e anche da autorevoli giuristi, la riforma della normativa sull'immigrazione, varata nell'estate del 2002, che va sotto il nome di legge "Bossi-Fini", rivela tutto il suo anacronismo. Del resto, la riconosciuta inadeguatezza della legislazione in materia, vigente negli altri maggiori paesi europei, pone anche il problema della dimensione spaziale, all'interno della quale affrontare fenomeni per loro natura globali: il mercato unico continentale definisce ormai, nei suoi aspetti strutturali, un grado avanzato di omogeneità e circolarità dei flussi migratori, che su questa scala chiedono di essere affrontati.

Il caso italiano, con la crisi dell'efficace applicazione pratica delle norme contenute nella "Bossi-Fini" – anche per effetto di diverse spinte, interne alla stessa coalizione di governo –, lungi dal costituire un'ennesima anomalia, è perciò rivelatore di una più generale contraddittorietà delle politiche definite dai singoli Stati nazionali. Allo stesso tempo, però, le nostre città rappresentano una vera e propria "trincea" nella gestione dell'impatto dell'immigrazione: una "prima linea" che costringe ad attrezzare le nostre politiche locali, il funzionamento stesso dei nostri servizi di fronte alla realtà effettuale dei fenomeni migratori e al modo in cui essi ridisegnano il volto stesso delle nostre comunità locali.

In attesa di una sempre più necessaria comune politica europea in materia, che superi la cornice normativa della "fortezza", definita dagli accordi di Schengen, o le decisioni puramente "difensive", assunte a Tampere, le questioni sul tappeto sono dunque le seguenti: è pensabile e praticabile uno spazio per politiche locali di gestione del fenomeno migratorio? Non solo, è credibile postulare la "necessità" di politiche locali dell'immigrazione come fattore di una più avanzata civilizzazione, cioè di un allargamento effettivo dello spazio dei diritti e delle libertà? Infine, è immaginabile che proprio lo sviluppo di tali interventi locali, municipali, possa contribuire in maniera decisiva alla definizione di quella, non più rinviabile, politica comune europea?

Risposte definitive a tali questioni, che riescano ad affermare un possibile ruolo attivo delle città europee nella promozione dei diritti di cittadinanza, non sono affatto scontate, ma devono misurarsi, al tempo stesso, con le condizioni di "pensabilità" di tali politiche e con le loro effettive condizioni di "possibilità", a partire da esperienze locali che si presentino come veri e propri laboratori.

La definizione della *cittadinanza* costituisce l'elemento che fa da spartiacque, quando affrontiamo il tema degli esodi e delle migrazioni. In questa chiave, le posizioni sostenute nella Carta del Nuovo Municipio e nei documenti d'indirizzo della Rete, così come i principi adottati dalla Carta europea dei diritti dell'uomo nelle città, redatta dai comuni di Barcellona, Venezia e Saint Denis nel 1998, forniscono altrettanti irrinunciabili riferimenti guida.

La Carta delle città è infatti integralmente costruita sulla base dell'universalità dello *Jedermann Recht*, cioè sull'affermazione dei diritti imprescindibili di ciascuna donna e ciascun uomo, indipendentemente dalla loro origine e dalla nazionalità di appartenenza. Il testo dice proprio questo quando afferma che "la difesa di tali diritti riguarda chiunque viva, chiunque risieda nelle città firmatarie della Carta". Altrove invece, nel moribondo Trattato costituzionale dell'Unione Europea ad esempio, incontriamo uno strano ibrido che, di volta in volta, richiama i diritti fondamentali dell'uomo, ovvero riserva altre garanzie e tutele esclusivamente ai cittadini dell'Unione, intesi come i cittadini appartenenti agli Stati nazionali che fanno parte dell'Unione Europea. Come non ritrovare in questa definizione di livelli differenziati, di soglie discriminanti, come non percepire, al di là delle buone intenzioni degli estensori, l'eco inquietante del nesso di *Blut und Boden*, del legame indissolubile tra "sangue e suolo", tra origine ed appartenenza nazionale, come condizione insuperabile per l'accesso alla sfera dei diritti di cittadinanza. Proprio la stesura della nuova Costituzione europea avrebbe invece potuto diventare l'occasione per la messa in forma di una definizione "estensiva ed inclusiva" di cittadinanza europea, di un ombrello libero dai vincoli dell'appartenenza nazionale che, nello spirito dello *Ius soli*, di quel "diritto di suolo" riconosciuto due millenni or sono dalla *Civitas romana*, andasse a considerare cittadino europeo chiunque viva nel territorio dell'Unione, condividendo il destino dell'Europa indipendentemente dalla sua origine.

2. Fenomeni migratori a Venezia

Torniamo allora alle nostre questioni: quale realistico contributo possono dare singoli *laboratori municipali*, anche andando a costruire tra di loro reti di comunicazione, scambio ed iniziativa comune, alla costruzione di questa nuova cittadinanza europea?

A questo proposito, l'esperienza veneziana compiuta negli ultimi quattro anni può offrire, con alcune sue specificità e con alcuni suoi caratteri paradigmatici, uno spaccato caleidoscopico della complessa articolazione dei fenomeni migratori e degli strumenti politici adeguati ad affrontarli.

Per la sua collocazione geografica rivolta ad Oriente, per il suo ruolo di snodo infrastrutturale con la presenza di porto, aeroporto e di un importante scalo ferroviario e per la sua indubbia capacità di attrazione (comune alla realtà delle maggiori aree metropolitane del Paese), Venezia e la sua terraferma rappresentano una delle prime porte d'accesso, anche per i migranti provenienti in particolare dall'Europa sud-orientale, in transito verso altre aree territoriali, soprattutto del Nordest, caratterizzate da un mercato del lavoro più vivace, a forte richiesta di manodopera extracomunitaria. Inoltre, se può considerarsi esaurito l'arrivo di profughi provenienti dai conflitti in corso nei Balcani, che aveva segnato lo scorso decennio, non di meno la città costituisce un punto d'approdo per richiedenti asilo e rifugiati, che giungono qui dalle più diverse aree di crisi del pianeta, in particolare dal Medio Oriente, dall'Asia centrale e dal continente africano.

Fin dall'estate del 1993, infatti, proprio l'arrivo di centinaia di *profughi*, prevalentemente di cultura rom e originari della ex Jugoslavia, i cui più elementari diritti umani erano oggetto di politiche discriminatorie attuate dalle diverse parti in conflitto, ha costituito, anche a causa della carenza di strutture adeguate a livello regionale, la più importante emergenza sul fronte dell'accoglienza. A queste persone era riconosciuto, dal governo nazionale, lo status di "profughi per motivi umanitari", ma molto poco è stato fatto a livello centrale per sostenere i Comuni nella loro ospitalità.

Da parte sua Venezia aveva provveduto ad allestire due Campi di prima accoglienza, in località San Giuliano e Zelarino, che sono arrivati ad ospitare oltre cinquecento persone. Il persistere dello stato di guerra nelle regioni ex-jugoslave e la continua violazione dei diritti delle popolazioni rom ha prodotto successive ondate di arrivi, fino alle ultime famiglie di rom kosovari fuggite dai dintorni di Pristina per l'effetto combinato delle pulizie etniche e dei bombardamenti Nato dell'aprile-maggio 1999, e per la stragrande maggioranza di esse l'impossibilità di tornare alle località di partenza.

Si trattava perciò di fare i conti con una presenza che difficilmente poteva essere considerata temporanea e nei confronti della quale gli strumenti d'intervento emergenziale, fino ad allora utilizzati, rischiavano di rivelarsi addirittura controproducenti, favorendo fenomeni di ghettizzazione e marginalizzazione sociale. A partire da queste considerazioni, il Comune di

Venezia varava nella primavera 2001 il progetto "Mila" per il superamento dei Campi d'accoglienza, prevedendo forme di rimpatrio assistito per quanti, tra i profughi, "potevano e volevano tornare" alla terra d'origine e percorsi di inserimento sociale (scolastico per i minori, lavorativo e abitativo per tutti i nuclei famigliari) per quanti "erano costretti a o volevano restare" nel nostro territorio. L'obiettivo era quello di supportare, riconoscendo le differenze ma anche i limiti e le contraddizioni della cultura rom, la transizione dalla condizione di "profughi-ospiti" a quella di nuovi cittadini, portatori degli stessi diritti e degli stessi doveri.

Il risultato è stato il pieno inserimento sociale di quattrocentosettanta persone: quasi tutti i capifamiglia oggi hanno un impiego lavorativo e la maggioranza delle famiglie, avendo contratto ed essendosi impegnata a pagare un mutuo immobiliare, è proprietaria della casa in cui vive, mentre molti tra i bambini giunti qui profughi stanno affrontando il grado superiore d'istruzione.

Un secondo, concreto terreno d'applicazione delle nostre politiche d'accoglienza è stato quello costituito dalla situazione dei *richiedenti asilo* e dei rifugiati politici, fenomeno in continua evoluzione che ridisegna, giorno dopo giorno, la mappa delle crisi e dei conflitti mondiali.

La Costituzione italiana riconosce il diritto d'asilo a quanti sono discriminati o peggio perseguitati per la propria appartenenza etnica o sociale, per il proprio credo religioso, per le proprie idee politiche o i propri comportamenti: "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, abbia diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge" (art. 10), ma dal 1948 nessuna normativa organica è stata finora promulgata per dare concreta attuazione a tale diritto.

Sta di fatto che, comunque, circa diciassettemila persone in cerca di protezione si riversano ogni anno sulle coste e nei confini italiani e, di seguito, nelle nostre città. L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), aveva cercato di sopperire a questo vuoto legislativo e, nel corso del 2001, il precedente Governo nazionale aveva, con una certa timidezza, avviato in via sperimentale un Programma Nazionale Asilo, per offrire in modo coordinato strutture di accoglienza e percorsi di integrazione sociale ai richiedenti asilo. Persone a cui, come noto, è negata fino al pronunciamento definitivo sul loro status di rifugiato, la possibilità di lavorare regolarmente e quindi anche il diritto ad avere una propria abitazione. In stretta collaborazione con il Terzo Settore

cittadino, il Comune di Venezia ha perciò organizzato dall'estate 2001 il progetto "Fontego" per assicurare l'ospitalità nel nostro territorio ad almeno un centinaio di richiedenti asilo, rendendo al contempo la loro presenza un'occasione di comunicazione e di scambio con la comunità locale.

La scelta governativa di cancellare, con la Legge Finanziaria per il 2002, dal Programma Nazionale Asilo tutte le risorse previste dal Ministero degli Interni a favore dei progetti di accoglienza promossi e gestiti dai singoli Comuni italiani insieme ad associazioni di volontariato e cooperative del privato sociale, ha portato all'emissione di una circolare, da parte dello stesso Ministero degli Interni, che avrebbe imposto per il marzo del 2002 una riduzione del settanta per cento del numero dei richiedenti asilo, accolti dai singoli comuni italiani. Di fronte ad un diktat, che ci imponeva di lasciare in mezzo alla strada ottanta degli oltre centoventi rifugiati ospitati nelle nostre strutture, abbiamo fatto una scelta, decidendo di disobbedire a questa circolare. Abbiamo politicamente deciso di spostare risorse significative del bilancio comunale a favore dell'accoglienza di questi richiedenti asilo, aprendo contemporaneamente insieme agli altri Comuni italiani una battaglia parlamentare risultata vincente affinché il finanziamento governativo all'ospitalità locale dei rifugiati fosse riconosciuto per legge.

Per il momento, questo scontro si è risolto positivamente e il progetto "Fontego" sta funzionando a regime, ma proprio i richiedenti asilo rischiano di essere i primi soggetti a subire le annunciate intenzioni del Governo nazionale, le cui proposte spaziano dalla realizzazione di specifiche strutture detentive (cosiddetti "Centri d'identificazione", nei fatti indistinguibili dai famigerati CTP) destinate ai nuovi arrivati, o addirittura al loro "trattenimento" in paesi confinanti con l'Unione Europea, in attesa di una definizione del loro status di rifugiato. Giova, a tale proposito, ricordare che l'esame di tali pratiche dura oggi da un paio di mesi a oltre due anni ed è spesso subordinato non all'obiettiva valutazione della situazione nel paese di provenienza, ma a considerazioni di mera e contingente opportunità politica governativa.

Al di là di questo quadro più generale, nei confronti di tali specifiche tipologie di cittadini stranieri (profughi e rifugiati) la nostra scelta è stata quella di mantenere alta la soglia d'attenzione, rafforzando i dispositivi di carattere emergenziale, in grado di gestire efficacemente e dignitosamente l'ospitalità di singoli, famiglie o più massicci arrivi, evitando grosse concentrazioni, all'interno di un sistema stabilizzato di prima e seconda accoglienza, finalizzato ad una successiva integrazione sociale o a rimpatri volontari dignitosi.

3. Le dimensioni socio-demografiche

D'altra parte, i dati relativi alla presenza di residenti extracomunitari "regolari" (oltre 6.700 residenti ufficialmente registrati alla fine del 2001, quasi 12.000 gli stranieri iscritti all'anagrafe dopo la sanatoria del 2002 e la stima di circa 2.000 irregolari presenti in città) e quelli ricavati dalla diretta, quotidiana esperienza dei Servizi comunali per l'immigrazione descrivono un quadro nuovo anche per quanto concerne l'immigrazione di carattere "socio-economico". Sia chiaro che utilizziamo questa definizione per necessità di semplificazione euristica, dal momento che, frequentemente, cause e motivazioni soggettive diverse si combinano all'interno dello stesso progetto migratorio.

Il processo istituzionale di allargamento ad Est dell'Unione Europea e la contestuale, relativa semplificazione delle procedure d'ingresso per i cittadini originari dei Paesi di nuova adesione si sono combinati con una forte crescita della domanda di forza-lavoro migrante, specializzata in particolare in due settori: il mercato del lavoro di cura a domicilio e il mercato del lavoro nel settore dell'edilizia. Mentre quest'ultimo registra una ripresa delle attività di cantiere, per nuove opere e interventi di ristrutturazione e restauro, pubblici e privati, in particolare nel Centro storico veneziano, il processo di emersione del lavoro "invisibile" di assistenza ad anziani e disabili corrisponde a una crescita del bisogno di interventi di cura alle persone non autosufficienti, risultante dalle attuali tendenze demografiche all'invecchiamento della popolazione e dalla contemporanea metamorfosi dei modelli familiari. Si conferma perciò come una tendenza consolidata di lungo periodo che, combinata con la necessità di aprire l'intero mercato del lavoro sociosanitario ed assistenziale, oggi in situazione criticamente deficitaria, a figure professionali sempre più qualificate, continuerà a richiamare flussi crescenti di immigrazione, prevalentemente femminile, dai Paesi dell'ex blocco sovietico.

Le oltre millecento donne immigrate al lavoro in altrettante famiglie veneziane e mestrine (secondo i dati della ricerca realizzata da Paola Toniolo Piva, per conto del nostro Comune) erano, fino all'inverno 2002, parte di un esercito nascosto, che Caritas stima di oltre trentamila persone nelle regioni del Nord-Est: su questo universo sommerso, colorato da tante tonalità di grigio quante sono le diverse "irregolarità" nell'applicazione della normativa sull'ingresso dei cittadini stranieri e del contratto di lavoro, si è abbattuta come un ciclone la cosiddetta "regolarizzazione" di colf e badanti, prevista dalla legge Bossi-Fini nel novembre 2002. L'uscita dall'invisibilità, complicata da rigidità burocratiche e di polizia, ha infatti prodotto effetti contrari

a quelli auspicabili: meno diritti e più incertezza per le migranti, divenute in molti casi più ricattabili e più sfruttabili; ulteriori complicazioni e vuoto di prospettive per le famiglie bisognose di assistenza, molte delle quali a reddito medio basso.

Di fronte a questa situazione, il Comune di Venezia ha deliberato già nel settembre 2002 un piano articolato di interventi a favore delle lavoratrici migranti e delle famiglie con persone non autosufficienti, in un'ottica di "riduzione del danno" prodotto dalla nuova normativa sull'immigrazione. Si è trattato, in sostanza, di erogare un contributo economico ad integrazione del reddito familiare, mirato a favorire la regolarizzazione del lavoro di assistenza a domicilio e l'inserimento in rete di questo lavoro di cura nel sistema locale di welfare, a favore di anziani, minori e disabili, ad integrazione e non in sostituzione del servizio comunale di assistenza tutelare. Gli interventi, fatti successivamente propri anche dalla Regione Veneto, hanno previsto un contributo *una tantum* in occasione della sanatoria e finanziamenti a regime per coprire i maggiori costi (oneri contrattuali, previdenziali, assicurativi), derivanti dall'emersione del lavoro irregolare, ed hanno finora raggiunto più di seicento nuclei familiari.

Nel frattempo, la conclusione dell'iter della sanatoria, avvenuta solo nel dicembre 2003, ha consegnato una fotografia del fenomeno, in cui la comunità nazionale proveniente dal Bangladesh risulta la presenza numericamente più significativa nella nostra città. Se fino ad oggi si è trattato di un'immigrazione soprattutto maschile, di persone occupate in buona parte nel settore industriale (paradigmatica la netta prevalenza di lavoratori bengalesi nel circuito del subappalto all'interno della Fincantieri di Marghera), gli ultimi mesi hanno visto il crescente arrivo di intere famiglie, che accompagnano la tendenza dichiarata di questa comunità verso attività autoimprenditoriali, nel settore del commercio in particolare. È questa anche l'occupazione principale della comunità cinese, condizionata tuttavia dal sospetto (purtroppo confermato da alcune recenti inchieste di Polizia e Magistratura) della presenza di reti legate alla criminalità organizzata, finalizzate al riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite e allo sfruttamento del lavoro subordinato di connazionali. È forse per queste ragioni, che la presenza cinese, nonostante sia numericamente in crescita, risulta essere la meno "permeabile" all'intervento dei Servizi per l'immigrazione e quella meno attivamente "presente" nella vita cittadina. Non vanno inoltre dimenticate le presenze più "tradizionali", quale quella, storicamente legata al mercato del lavoro di colferaggio, della comunità filippina e quella delle nazionalità africane (Maghreb e Africa cen-

trale). Da registrare, a questo proposito, il difficile processo di transizione dal lavoro del commercio abusivo di strada ad altre occupazioni che, nel 2003, ha riguardato parte della comunità senegalese.

Nonostante le difficoltà normative e procedurali che ancora vi si frappongono, si sta poi notevolmente ampliando il numero delle richieste di ricongiungimenti familiari, che testimoniano in maniera significativa dello stabilizzarsi della presenza in città. Così come i dati relativi ai nuovi nati nel Comune, confermati dalla modificazione qualitativa dell'utenza del Servizio tutela minori, dei servizi educativi per l'infanzia e, più in generale, del mondo della scuola, rappresentano l'affacciarsi alla ribalta di una "seconda generazione" di cittadini di diversa nazionalità, destinata comunque a crescere nella nostra città. Il quadro che risulta dalle tendenze sociali, qui sopra delineate sommariamente, conferma perciò il carattere strutturale e di lungo periodo dei fenomeni migratori, comune del resto a tutte le principali aree urbane e metropolitane d'Europa, carattere che cambia profondamente il volto della nostra società locale, lo modifica in senso multietnico e multiculturale, consegnandoci un destino che va governato.

4. Le prospettive future

Da ciascuna delle esperienze sopraccitate, dall'analisi dei loro punti di forza come delle loro contraddizioni e dei limiti dell'intervento delle politiche di welfare locale, emergono interrogativi ed indicazioni per le prospettive future.

Si pone infatti la necessità di affrontare i bisogni emergenti di questa nuova composizione di migranti e di costruire le condizioni per il loro riconoscimento come "nuovi cittadini". È un salto innanzitutto di carattere culturale, che costituisce la premessa per lo sviluppo di organiche politiche locali di integrazione sociale: non più *Gastarbeiter*, "lavoratori ospiti" secondo l'infelice ma fortunata definizione, con cui aprivamo questa riflessione; e neppure lo stanco ritornello dell'"immigrato-risorsa", risposta debolissima alle ricorrenti campagne razziste e xenofobe. Si tratta invece di porre, con forza e con efficaci iniziative politico-amministrative, la questione dell'integrale affermazione di nuove condizioni di cittadinanza.

In coerenza con quanto affermato dalla Carta dei diritti dell'uomo nelle Città, oggi sottoscritta da oltre centoventi città di tutta Europa, la concreta realizzazione dei *diritti sociali ed economici* (all'assistenza sanitaria, all'istruzione, alla casa e ad un reddito dignitoso) deve procedere di pari passo con il pieno riconoscimento dei *diritti civili e politici*.

Solo la combinazione di questi elementi può sostanziare un processo di inclusione dei migranti nella sfera della cittadinanza, che rappresenta al tempo stesso il miglior antidoto possibile nei confronti della crescita di fenomeni di marginalità e di devianza e, pertanto, anche un fattivo investimento volto a favorire migliori condizioni di sicurezza urbana per tutti. È intorno a questo doppio asse che, sulla base dell'esperienza finora maturata e delle soglie fino a questo punto conquistate, l'intera politica locale per l'immigrazione può essere positivamente organizzata.

La precedente Amministrazione comunale di Venezia aveva perciò deciso di modificare il proprio Statuto, in modo da assicurare il diritto all'elettorato attivo e passivo per tutti i residenti, indipendentemente dalla loro nazionalità, in occasione delle consultazioni politico-amministrative. La legittimità di tale scelta si appoggiava su tre essenziali riferimenti normativi: la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione politica, le modifiche al Titolo Quinto della Costituzione italiana, il testo della nuova Costituzione dell'Unione Europea.

Tale scelta, se fatta propria dal più ampio numero di realtà municipali, potrebbe assumere una valenza ancora più significativa in una fase segnata, su più fronti, da un marcato attacco neo-centralistico agli spazi reali di autonomia e autogoverno degli Enti locali. Crediamo infatti vadano letti in questa chiave, e non solo in termini di politiche di bilancio, gli effetti delle leggi Finanziarie degli ultimi quattro anni, così come i diretti interventi governativi nei confronti dei Consigli comunali di Genova e Torino, per le modifiche statutarie introdotte per favorire il diritto al voto amministrativo dei migranti. I ripetuti atti di ostilità dell'esecutivo nazionale dovrebbero aver chiarito quale sia l'importanza della posta in gioco: il riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo per gli stranieri residenti, a partire dagli Statuti comunali, non solo definisce una conquista civile, un passo in avanti verso il superamento dell'attuale democrazia rappresentativa dell'*apartheid*, ma afferma anche la dimensione del locale come spazio per lo sviluppo di una politica alternativa dell'immigrazione, fondata sull'accoglienza e l'inclusione sociale dei migranti quali "nuovi cittadini".

Insieme al rifiuto ad ospitare sul proprio territorio strutture di detenzione amministrativa come i CTP, il cui ruolo è centrale nell'assicurare politiche discriminatorie e disciplinari nei confronti dei migranti, costituisce infine, nella concreta applicazione di una pratica radicalmente federalista, lo spazio municipale come luogo dei diritti e delle libertà. Ed è in questa prospettiva, municipale ed europea al tempo stesso, che l'intreccio tra

concretezza dei diritti sociali ed economici e pieno riconoscimento dei diritti civili e politici non rappresenta esclusivamente una doverosa opzione solidale, ma il cuore di una battaglia, questa sì "di civiltà", nella quale è in gioco la futura convivenza nelle nostre comunità.

5. Federalismo e autogoverno: la riappropriazione pubblica e sociale dei servizi, dei beni comuni, delle economie solidali

Neomunicipalismo, territorialità e beni comuni
Paola Bonora (Università di Bologna)

Se dovessi avanzare una definizione dei beni comuni, direi che nella prospettiva della Rete del Nuovo Municipio bene comune è la territorialità, intesa come processo e come progetto. Come combinazione complessa e instabile tra risorse naturali (acqua, aria, sole, suolo...), risorse relazionali (reti di condivisione, appartenenza, vicinato, reciprocità...) e risorse sociali (saperi, conoscenza, stili di vita, modi di produzione...). Una risorsa, la territorialità, essenziale, insostituibile, irriproducibile.

Ma quando si parla di beni comuni si rischia di essere generici, astratti. Non è facile ragionare di una categoria che non esiste nella consapevolezza giuridica attuale. Il diritto infatti prevede due ambiti, uno pubblico e uno privato, ma ha dimenticato i diritti collettivi. Che appartenevano cioè alle comunità, che ne godevano in maniera socialmente indistinta e sulla base di una regolazione propria. Riandare ai *commons* ci è però poco utile nella situazione attuale se non sul piano evocativo, per rammentare un antico diritto che è stato soffocato dall'espropriazione privatistica degli usi civici. Un diritto neppure più riconosciuto: assieme alla nozione giuridica si è persa infatti perfino la mappa dei pochi rimasugli di territori ad uso comune.

Oggi la proposta politica alternativa ha allargato lo sguardo e quando parla di beni comuni fa riferimento a un repertorio molto ampio di dotazioni e risorse la cui natura basilare è l'essenzialità. A cui in certi casi si aggiunge come corollario la non riproducibilità. Sono dunque beni che attengono a molte sfere. La sfera ambientale è quella in cui i due parametri si applicano congiuntamente: l'aria, l'acqua, le risorse energetiche, i suoli, ecc. sono beni che il liberismo vuole considerare illimitati e oggetto di valorizzazione, ma che attengono alla vita dell'umanità presente e futura. La sfera sociale coinvolge beni collettivi di profilo diverso sulla cui fruizione la mano del mercato ha messo pesanti condizionamenti. Pensiamo alla proprietà intellettuale o al diritto ad essere curati e assistiti oppure al diritto alla mobilità. È comunque evidente che la distinzione

tra sfera ambientale e sfera sociale è solo di comodo. Dove collochiamo ad esempio un paesaggio? Nelle società occidentali è poi difficile distinguere la disponibilità di un bene e la sua distribuzione. L'acqua non viene più estratta personalmente da pozzi e fonti, l'urbanizzazione ha comportato la creazione di reti distributive che hanno separato la disponibilità effettiva della risorsa dalla sua naturale presenza. Ma tutto questo non è sufficiente a giustificare il fatto che le fonti siano state interamente espropriate alle comunità locali.

La privatizzazione in chiave liberista delle aziende pubbliche di erogazione dei servizi collettivi – quelle che non a caso ancora definiamo ex-municipalizzate – ha completato il cerchio della deterritorializzazione delle risorse locali. Togliendo non solo ai cittadini l'esercizio di un diritto, ma privando anche le sue rappresentanze della facoltà di esprimere controllo e decisione, costringendole al silenzio e alla sudditanza alle logiche della finanziarizzazione delle imprese di servizio. Secondo una logica paradossale in cui il pubblico deve garantire valorizzazione agli investimenti privati operanti nel pubblico. Un gioco di parole che sottende la deprivazione delle prerogative di sovranità della cittadinanza. Bisogna allora sforzarsi di capire, nella selva di modelli di società di capitali, cosa implichi sul piano politico e istituzionale la *corporate governance*. E ridiscutere, assieme, del ruolo e delle forme della statualità, di fronte a sempre più accentuate espressioni di neocentralismo localistico.

Problema cruciale è oggi quello di recuperare la sovranità dei cittadini. Si scatena però a questo riguardo un problema di natura scalare. Se alcuni beni, come ad esempio l'acqua, hanno una scala distributiva di ambito locale, la maggior parte degli altri beni o servizi di uso collettivo hanno campi di influenza variabili di ben più ampio raggio, fino alla scala globale – come più volte è stato ribadito nelle inascoltate conferenze sul clima o sull'ambiente. Il che rende molto complesso identificare il tipo di autorità a cui fare riferimento. Quale autorità può intervenire sull'inquinamento atmosferico o idrico che prodotto in un luogo si scarica su un altro? I fenomeni ambientali non rispettano i confini delle attribuzioni di potere della statualità tradizionale. Non a caso Riccardo Petrella propone l'umanità come soggetto di diritto e una visione mondiale dei beni comuni essenziali. Tra cui il diritto alla conoscenza, o più in esplicito sarebbe meglio dire il diritto alla non espropriazione della conoscenza, pensando ai casi di appropriazione indebita dei patrimoni genetici dei prodotti alimentari del mondo sottosviluppato.

Casi che ci ribadiscono che è il concetto stesso di bene comune ad essere stato espropriato, cancellato dalla consapevolezza. L'enfasi liberista dell'ultimo ventennio ha prodotto mercificazione di ogni cosa. Pensiamo

ad esempio al concetto di "capitale sociale", versione produttivista della capacità di relazione tra i soggetti locali. Anch'essa ricondotta alle logiche di un territorio che nel suo complesso, per intero – compresi i rapporti tra le persone, amicali, familiari, di fiducia e reciprocità – diventano un tassello della competizione. In base al principio mercantile che tutto ha un valore economico, un prezzo, un'acquistabilità. Ed è, più o meno artificiosamente, implementabile. Così anche la socialità diventa requisito economico ed entra nei parametri economici di valutazione dell'attrattività territoriale – come vi sono entrati da tempo la qualità della vita e quella urbana.

Un bene comune è tale in quanto vissuto e sentito dalla comunità come bene collettivo e passa quindi attraverso un percorso identificativo. In cui non è necessariamente il bisogno a determinare l'essenzialità, ma in cui il diritto alla sua fruizione rientra nel diritto di vita e di cittadinanza. Che le acque dei fiumi e dei mari siano pulite deve diventare un diritto. Che la conoscenza sia distribuita e condivisa è anch'esso un diritto.

Ha ragione Franco Cassano quando dice che il concetto di bene comune può rappresentare un modo per riprendere il discorso sociale. Interrotto quando il mondo occidentale ha buttato alle ortiche il binomio libertà-uguaglianza e, conservato solo il primo termine, è entrato in una spirale perversa, "fondamentalista", in cui libertà si è tradotta solo in libero mercato e libera competizione. Scissa da qualsiasi forma di responsabilità. Una perdita degli attributi morali che ha travolto il primato civile occidentale e la capacità di dialogare con quella parte del mondo che soffre per le disuguaglianze. Precipitando così nel conflitto di civiltà.

Serve dunque una presa di coscienza politica che ridiscuta di responsabilità – sociale, morale, civile. Per ridare una ragione all'agire politico che non sia mero esercizio del potere. Un senso di responsabilità che deve ritornare patrimonio delle istituzioni e dei soggetti. Il calo vistoso degli incendi nel Parco dell'Aspromonte dopo l'affidamento della loro responsabilità ai volontari che vi operano, come ci racconta Tonino Perna, è un esempio di buone pratiche impostate sulla comune consapevolezza della prevenzione.

La questione è dunque culturale e politica, perciò complessa e difficile in un clima in cui prevalgono economicismo, individualismo, competizione tra soggetti e tra sistemi territoriali. Scomparso il senso del collettivo, sono sempre più evidenti le disuguaglianze che il mercantilismo produce. Operando nella sola logica del profitto e della redditività, ogni risorsa viene trasformata in merce di scambio e dunque distribuita secondo criteri di ritorno economico. Rinnegato il diritto d'uso.

Nel campo dei servizi il requisito dell'universalità a cui erano tenuti i fornitori pubblici è stato sostituito dalla logica dei bacini di utenza, ovvero di ambiti economicamente in grado non solo di ripagare gli investimenti, ma di produrre utili. Un salto concettuale che ammette, si fonda su, l'idea che le disparità di reddito dei cittadini diventino strumento di ancor più profonde divaricazioni. Se il territorio non fosse stato elettrificato o dotato di acquedotti quando la statualità aveva ancora fisionomia illuminista, dovremmo denunciare il buio e la sete di molte aree – come in realtà sta accadendo per mancanza di investimenti manutentivi. Se guardiamo le condizioni disastrose in cui versano le ferrovie aziendalizzate, ci rendiamo conto che le vestigia della vecchia statualità stanno marcendo e che manca davvero poco tempo al crearsi di buchi irreparabili.

Lo scadimento dei servizi di pubblica utilità – vecchia dicitura screditata dal mercantilismo – segna il nostro destino quando ragioniamo sulla sanità. Dati recenti evidenziano che la mortalità all'interno degli ospedali è dovuta in molti casi a incuria, disattenzione, mancanza di partecipazione. Un problema che coinvolge la cultura collettiva, entrata in un demoniaco atteggiamento di deresponsabilizzazione, di distacco da ciò che è sociale, umano. Avendo affidato al danaro e ai consumi il ruolo dei valori, una parte della società (una buona metà parrebbe, ma forse sotto questo profilo è una quota ancor più alta) non riconosce più se stessa come parte di un organismo collettivo. Vive individualisticamente la propria smania accaparratrice e sogna di essere un piccolo Berlusconi.

Bisogna ridare valore sociale, morale, a chi opera altruisticamente, volontaristicamente per il bene comune. Ribaltando la cieca logica affaristica che domina anche il centro-sinistra. Che è riuscito a svilire persino l'idea della cooperazione, vista ormai solo come tassello speculativo.

Il concetto di pubblico, come dice Franco Piperno, è ormai talmente compromesso a causa del sottogoverno partitico e dell'imperante logica liberista, che è forse meglio fare riferimento a ciò che è, che deve essere, "comune". A sottolineare la dimensione collettiva di questo insieme di beni. Uscendo perciò anche dalle strettoie delle deleghe, affidando alla decisione diretta dei cittadini la responsabilità delle scelte. Ribadendo il ruolo del locale e delle relazioni incrociate tra sistemi territoriali in forme "molecolari" di autogoverno.

Il patrimonio comune è sempre più intaccato da mercificazione, privatizzazione, sperpero consumista, appropriazione privata di beni e risorse che appartengono alla collettività intera. I beni comuni inglobati nella logica

della valorizzazione e dello scambio mercantile a scapito del valore d'uso da parte delle comunità. Beni a valenza transcalare il cui degrado implica riflessi incrociati dal piano locale a quello globale e scenari di un futuro martoriato e diversificato.

Stiamo assistendo a un loro utilizzo spietato e distorto, che vende la qualità della vita, approfondisce le disparità tra i sistemi locali e tra i gruppi sociali.

Ma ragionare di beni comuni implica una riflessione di carattere generale sul modello economico liberista dello sviluppo a tutti i costi, della crescita quantitativa priva di qualità, attenzione e rispetto, del depauperamento traumatico e il più delle volte irreversibile di tutte le componenti in gioco. L'appropriazione indebita delle risorse territoriali è negazione dei requisiti fondamentali dei beni comuni: l'accessibilità collettiva e l'universalità d'uso.

Un problema di responsabilità collettiva e che le istituzioni, alle diverse scale, debbono assumersi attraverso il coinvolgimento partecipato della cittadinanza. Uscendo dalla logica della contrattualizzazione di matrice privatistica che ha trasformato i cittadini in clienti per riaffermare la dimensione comune e universale dei beni, dei servizi e delle dotazioni territoriali. Recuperando il senso della municipalità e della comunione dei beni di uso collettivo. Principi che vanno riaffermati non solo sul piano teorico, etico, ma attraverso la resistenza attiva e l'agire comune.

Assieme ad Attac, CGIL funzione pubblica e Arci stiamo conducendo una ricerca sui servizi pubblici intesi come beni comuni, i cui risultati contiamo di pubblicare entro la prima metà del 2006. Una ricognizione che giudichiamo importante, che va ad indagare sia sul versante organizzativo-gestionale, ossia sulla babele di forme societarie assunte dalle aziende di servizio dopo la privatizzazione, sia sulle condizioni di lavoro al loro interno e nel processo di esternalizzazione, sia infine sulle ricadute nella qualità dei servizi erogati. Un monitoraggio, operato su quattro regioni campione (Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia) che intende mettere a disposizione della critica politica dati e materiali in grado di testimoniare la situazione. Una ricerca che nel suo stesso svolgersi intende essere atto politico di consapevolizzazione attraverso il coinvolgimento degli attori.

La prospettiva della partecipazione e del coinvolgimento attivo dei cittadini e degli operatori nelle scelte che riguardano servizi e beni comuni deve stare al centro delle nostre pratiche. Solo in questo modo le comunità potranno recuperare il controllo su beni di cui va ribadito il diritto collettivo d'uso.

Parte terza

**Partecipazione e autogoverno
municipale**

6. Dagli assessorati alla partecipazione e al bilancio partecipativo, alla partecipazione strutturata nelle politiche ordinarie degli enti locali

di Giovanni Allegretti

1. Municipi e Bilancio Partecipativo

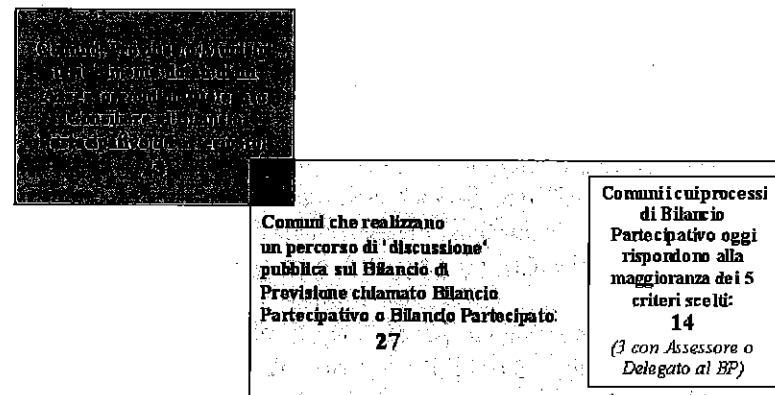
Giorgio Ferraresi ha suggerito alcuni *nodi* di riflessione per l'agenda dei lavori, fotografando molto bene lo stato dell'attualità politica. Ci sollecita a chiederci che cosa ognuno di noi – nei nostri territori e dalle nostre diverse posizioni e ruoli – può fare per riequilibrare i 'guasti' che stanno colpendo (maturando soprattutto a livello nazionale e, in parte, anche in ambito europeo) la nostra costituzione, la nostra cultura politica e la nostra cultura civica. Che cosa dal locale possiamo fare perché il rafforzamento dell'*homo civicus* non solo riequilibri, ma ribalti ed inverta l'incultura civica che avanza, l'attentato alla solidarietà tra le diversità del Paese, tra il Nord e il Sud, la cancellazione della cultura dei beni comuni e dello spazio pubblico? In che cosa e come il rafforzarsi di esperienze e percorsi partecipativi nei nostri territori, locali e d'area vasta può dare un contributo in queste direzioni? Prima che ripartiamo insieme da questo punto, vorrei rifarmi ad un'esperienza personale, condivisa con alcuni colleghi di diverse università europee: la ricerca promossa dall'Istituto Marc Bloch di Berlino sulle esperienze municipali europee di Bilancio Partecipativo, processi che non rappresentano né esauriscono *tout court* le possibilità della partecipazione cittadina alle politiche pubbliche, ma certo costituiscono un orizzonte importante di pratiche strutturate di sperimentazione. Alcuni dati riassuntivi illuminano sulle trasformazioni recenti di un panorama nazionale dove diverse espressioni della partecipazione sono presenti nella cultura politica da molto tempo, in varie forme e a partire da soggetti diversi (amministrazioni locali, sindacati, gruppi cittadini). Il discriminante che accomuna i luoghi dove si stanno sviluppando nuove esperienze interessanti di coinvolgimento degli abitanti nelle scelte territoriali sembra essere la capacità della guida politica di "auto-riconoscere la necessità di una discontinuità con altre esperienze storiche di partecipazione" e (soprattutto)

con le forme tradizionali della concertazione interistituzionale o comunque con la negoziazione tra attori già organizzati. Sappiamo tutti quanto sia diffusa, nel discorso pubblico, la confusione tra i due termini di 'partecipazione' e 'concertazione', e quanto rare siano le esperienze che ne leggono la complementarità piuttosto che la reciproca competizione. Ciò può spiegare anche perché un buon numero delle più interessanti esperienze recenti stiano avvenendo in territori e situazioni dove "la sinistra ha meno memoria di sé" o dove sono accaduti eventi che hanno determinato forti discontinuità politiche o – addirittura – traumi territoriali. Altrove, invece, proclami e dichiarazioni di interesse per la partecipazione stentano ad uscire dal 'discorso' per trasformarsi in azione, in taluni casi aggrappandosi al 'marchio' che pare rappresentato da modelli esogeni (come il Bilancio Partecipativo), altrove sostenendo – *senza se e senza ma* – la validità delle forme di coinvolgimento degli abitanti tramandatesi nell'ultimo trentennio, dalle consulte al decentramento circoscrizionale all'Agenda 21. Un esempio. Il Gruppo di Ricerca europeo del Centro Marc Bloch ha definito 5 criteri indispensabili per 'riconoscere' un processo partecipativo come Bilancio Partecipativo:

- 1) l'esistenza di una dimensione finanziaria, oltre alla lettura delle priorità territoriali;
- 2) il fatto che non resti a livello di 'vicinato' e di quartiere, ma si estenda ad un territorio vasto;
- 3) l'esistenza di una 'ripetizione ciclica' e non di un evento isolato nell'ambito dell'anno;
- 4) l'esistenza di momenti 'deliberativi' (argomentativi e decisionali);
- 5) la centralità del momento dei 'feedback' dati al cittadino a fine processo.

2. La situazione italiana

Adottando un approccio 'nominalista', che considera Bilancio Partecipativo quelle pratiche che si autodefiniscono come tali (e possiedono almeno 2 o 3 delle caratteristiche sopra descritte) la situazione italiana dei Bilanci Partecipativi appare di questo tipo:



Come si nota subito non esiste una sproporzione numerica tra quanti si dicono 'interessati' al Bilancio Partecipativo ed hanno istituito una delega apposita, e quanti praticano qualcosa che chiamano 'Bilancio Partecipativo', ma esiste una 'dissociazione' quasi totale tra le 2 categorie.

Ovvero, *la maggior parte delle sperimentazioni italiane di Bilancio Partecipativo avviene in territori che non hanno mai formalizzato deleghe sul tema (solo in 5 casi c'è coincidenza)*, anche se molti dei comuni che sperimentano concretamente percorsi più o meno intensi di Bilancio Partecipativo hanno una delega specifica di Giunta alla Partecipazione, cioè ad un ventaglio più ampio di percorsi paralleli di coinvolgimento degli abitanti⁵.

Inoltre salta agli occhi la sproporzione tra percorsi 'strutturati' che rispondano alla maggioranza dei 5 criteri sopra definiti, e i percorsi 'autodefinentesi Bilancio Partecipativo': il che può voler dire che il 'marchio' è usato senza premurarsi di uscire dall'ottica dell'*ascolto selettivo* (metto insieme tanti

⁵ Realizzare una tabella che riassume tutti gli assessorati alla partecipazione in Italia sarebbe impossibile, dato il numero elevatissimo. Vale però la pena sottolineare che il termine ha sovente significati diversi e multiformi: tant'è che esistono comuni dove si parla ancora di 'partecipazioni statali' o – meglio – di partecipazione come presenza dell'ente pubblico in aziende partecipate e/o consorzi.

abitanti, li faccio parlare, e poi è l'amministratore che 'preleva' i temi prioritari da inserire nelle politiche pubbliche) ma può essere anche accettabile se in un'ottica 'incrementale' di esperienze che preferiscono prender forma pratica piuttosto che restare anni sulla carta a strutturarsi, ed ipotizzando di migliorare e arricchirsi in corso d'opera.

Tra le ricorrenze, spiccano altri 4 elementi interessanti:

- 1) la maggioranza delle esperienze italiane di Bilancio Partecipativo sono a 'base individuale' (ovvero centrate sul cittadino 'sfuso', non preorganizzato), il 22% (spesso quelle meno innovative) dialogano con i soli tessuti già organizzati e le altre hanno forme miste;
- 2) la maggioranza delle deleghe al Bilancio Partecipativo in Italia appartengono ad Assessori o Consiglieri del Partito della Rifondazione Comunista (eccetto qualche caso in cui la città è governata da Liste Civiche e non da esponenti affiliati a partiti tradizionali), mentre all'estero vi è maggiore varietà politica;
- 3) pochi Sindaci mantengono per sé la delega al Bilancio Partecipativo (e rarissimamente quella al Bilancio) e multiformi sono le associazioni tra Bilancio Partecipativo e altre deleghe (Commercio, Cultura, Servizi Sociali, Lavori pubblici e spesso Decentramento);
- 4) vi è la crescente abitudine (fino a 1 anno fa molto rara) di associare l'Assessorato al Bilancio Partecipativo a quello al Bilancio o ai Tributi e Servizi Finanziari per non indebolirne il ruolo.

Queste notazioni sono contraddittorie, dato che evidenziano il 'rischio' di innovazione limitata o di marginalizzazione istituzionale a cui le esperienze possono andare incontro, ma mostrano anche di acquisire progressiva 'coscienza' di questo rischio. Peraltro, una simile situazione colpisce in maniera più solida anche molti assessorati alla Partecipazione, che risultano 'assessorati ad un metodo' ma raramente possono portarlo avanti senza la fattiva collaborazione dei colleghi gestori degli altri 'portafogli' e senza venir percepiti come qualcuno che 'pesta i piedi' e 'invade campi non suoi'. In quest'ottica va registrato un passaggio storico in atto in molte città: quello dagli assessorati alla Partecipazione agli Uffici Partecipazione, che (se supportati politicamente e rapportati direttamente ai Sindaci, come garanti della volontà politica dell'intera coalizione e non di una sola sua componente) si fanno 'spazi di coordinamento' tra politiche di settori e luoghi di incontro costruttivo tra corpo tecnico e politico, oltre che tra istituzione e cittadinanza.

3. Un processo in evoluzione

Posto che la situazione delle pratiche italiane è altamente evolutiva e, spesso, persino all'interno della stessa annualità vengono introdotte trasformazioni sostanziali e sostantive, non mi soffermerò oltre su questi dati, che però ci sono serviti per sottolineare alcuni dati da discutere insieme. Aggiungerei solo un rilievo metodologico. Su 28 città in cui abbiamo cercato di approfondire la conoscenza del percorso locale di Bilancio Partecipativo 15 hanno risposto, le altre – anche tra mille solleciti – non hanno accettato di mettersi 'in gioco'. Non so quanto conti in questa risposta la scarsità di risorse e tempo da dedicarci, e quanto 'la scarsa attitudine a mettersi in gioco'. Certamente, dato che in 13 casi ci è stato quasi impossibile reperire dati sul territorio e su Internet, viene da pensare che non si tratti di pratiche significative, dato che per la 'partecipazione' centralità, trasparenza e livelli di pubblicizzazione sono componenti della significatività stessa di un percorso che dovrebbe essere il più possibile conosciuto e compartido...

Credo sia un tema su cui riflettere, in un'occasione come questa: in Italia la ricerca ha difficoltà a divenire elemento qualificante delle esperienze di partecipazione. E non esistono (come in altri paesi) vere reti di scambio tra le innovazioni territoriali. Intendo di scambio tecnico e di confronto permanente. L'esperienza di workshop del febbraio 2004 tra Roma XI, Grottole, Pieve Emanuele per lo scambio di saperi ed esperienze ed il rafforzamento reciproco dei propri Bilanci Partecipativi è rimasto (purtroppo) un *unicum*. Ed i rapporti bilaterali tra singole esperienze sono difficili, nella misura in cui ogni città preferisce (giustamente) concentrare le energie sull'azione locale che non sul marketing. E – così facendo – rischia di perdere i benefici che vengono dalle occasioni di confronto. Che non possono limitarsi a racconti di approcci politici, ma devono essere tavoli di confronto tecnico tra dubbi, soluzioni e meccanismi di crescita incrementale e verifica. Si potrebbe pensare ad un Osservatorio o ad istituire degli 'osservatori', intesi come persone o gruppi di ricerca che – onestamente e senza ambizioni di procurarsi consulenze – 'adottassero' alcune città sperimentatrici? In fondo, in Italia esiste una 'Rete della Partecipazione' che riunisce gruppi, imprese e cooperative che fanno partecipazione applicata a politiche e progetti, con cui si potrebbero prevedere forme di interazione e monitoraggio congiunto. Ad esempio, e non mi stancherò di dirlo come già feci nel 2004, la rete URB-AL europea di cooperazione con il Latino America non potrebbe essere uno spazio per un'operazione simile, in grado di trovare un co-finanziamento significativo?

Ritengo che lo 'scambio' si sia dimostrato centrale per l'innovazione, specie in paesi come la Germania o la Spagna. Per evitare di usare 'marchi partecipativi' fasulli, a cui non corrisponde un contenuto evolutivo e dinamico, ma anche per porci in maniera critica davanti al tema della 'continuità' con le sperimentazioni partecipative che – storicamente – sono parte del patrimonio del nostro paese e dei nostri territori locali. Perché entrambe le situazioni (voler proporre a tutti i costi processi 'nuovi' che aiutino il benchmarking del Comune; o non volersi staccare per nulla dalle forme tradizionali del decentramento e della partecipazione consultiva) possono produrre percorsi 'stanchi' che non sono altro che sequenze ripetute di momenti assembleari 'generici' o forme di 'ascolto selettivo' dove i cittadini che partecipano espongono sogni e bisogni ma poi resta al rappresentante eletto tutto l'onere (e l'onore) della scelta da finanziare.

E questo, sia chiaro, non avviene solo per debole volontà politica delle istituzioni; ma capita spesso che la cittadinanza si rifiuti essa stessa di 'scegliere'. Ricordate il libro di Luigi Bobbio tratto dall'esperienza del percorso "Non rifiutarti di scegliere"? sul percorso di dialogo sociale nel torinese per la collocazione di un impianto di smaltimento rifiuti? Recentemente, anche nel Bilancio Partecipativo di Marghera, a Venezia, vi è stato un 'ammutinamento' dei cittadini che, una volta espresse le loro necessità, non volevano assumersi il ruolo di indicare le priorità lasciandolo all'autorità costituita. E lì l'Assessore al Bilancio Partecipativo è stato chiarissimo: o si votano le priorità o il processo termina qui. In forma chiara, un rappresentante della democrazia elettiva ha individuato un 'nodo' basilare del problema dell'*efficacia* dei percorsi partecipativi: o essi cambiano e rimescolano i ruoli e gli equilibri decisionali, o essi *non sono* veri processi partecipativi. E rimescolare i ruoli è possibile non solo con una 'cessione di potere' (che è ovviamente una precondizione) ma con una "assunzione di responsabilità collettiva" che tocchi i tessuti sociali in maniera uguale. Scegliere non è facile, perché è il nodo del conflitto tra risorse e desideri, tra attuazione immediata e attuazione differita. Richiede una modifica della '*forma mentis*' del cittadino come del politico, in quanto postula di ripensare le politiche, e la politica, su tempi medio-lunghi. Richiede di saper 'investire' su archi di tempo che non permettono di vedere risultati immediati: e ciò è un problema per il cittadino 'famelico' di risultati istantanei dei processi a cui dedica tempo e passione, e per una politica sempre più schiacciata sull'"immediatismo". E di questo atteggiamento fanno fede le tragiche politiche economiche nazionali fatte di 'condoni' (fiscali, che diventano stimolo all'evasione e alla maleducazione civica, e edilizi, distruttori di

risorse territoriali irrecuperabili) ma anche – a livello locale – la vergognosa performance di tante esternalizzazioni e privatizzazioni di servizi pubblici, e tante opere pubbliche realizzate in project financing, che i nostri comuni affidano al privato fin dalla fase di progettazione, e si traducono in ostacoli all'ordinato svolgimento della vita cittadina perché realizzate senza attenzione alle esigenze collettive.

Proprio quest'anno – osservando nuovi percorsi di partecipazione in grandi città, come Firenze – abbiamo un chiaro monito di come il 'successo' di un percorso non vada letto nei numeri dei partecipanti o nelle riunioni; ma nella capacità di assumere decisioni e gerarchizzarle. I numeri possono indicare plebiscitarismo o frammentazione estrema dei percorsi: e nessuno dei due produce 'alta qualità' delle decisioni. Se un percorso produce un documento fiume che 'giustappone' ma non 'priorizza' centinaia di desideri che esprimono tutto e il contrario di tutto, non vi è un rischio che 'si cambi tutto (nel metodo) per non cambiare nulla (nei contenuti delle scelte)' perché alla fine il momento della scelta sarà lasciato alla discrezionalità di chi è eletto anche per scegliere?

È un cambiamento culturale quello che ci viene richiesto. Leggere la funzione della politica e dell'amministrazione locale come una 'guida' il cui compito è offrire elementi e spazi per decidere insieme ai cittadini, senza dover arrivare a svolgere una funzione 'supplente' nella scelta. Dare strumenti vuol dire dare informazione, individuare alternative, proporre 'visioni' e 'scenari' su cui confrontarsi, valorizzare patrimoni dimenticati, svolgere funzioni 'maieutiche' perché nei tessuti sociali avvengano forme di autoriconoscimento delle risorse della società e del territorio. Vuol dire *attivare la complessità e la capacità critica*. E garantire l'accesso egualitario all'informazione, alla discussione e alla decisione.

Credo che l'"assunzione collettiva" di responsabilità decisionale sia tanto più fondamentale davanti alla disastrosa situazione dei nostri bilanci pubblici. Leggendo la lettera scritta da una trentina di amministratori dell'Unione per sollecitare la dovuta indignazione dei loro partiti e dei cittadini alla proposta di Legge Finanziaria 2006 di cui "si sottovalutano le gravi conseguenze sul livello dei servizi e sulla vita dei cittadini" mi sono chiesto se sarebbe cambiato qualcosa se Roma (città che subirà tagli di dimensioni inquietanti in termini di valore assoluto) avesse avuto da anni un percorso strutturato di Bilancio Partecipativo. Forse, uno spazio in cui i cittadini conoscono e discutono con precisione lo stato delle finanze locali e come il bilancio è speso, sarebbe il luogo dove costruire insieme la 'ribellione' frutto dell'esatta coscienza di ciò

che si sta perdendo. E – in parte – potrebbe anche rappresentare il consesso dove ‘lenire’ in maniera condivisa alcune ferite, ‘priorizzando’ (in caso che i tagli permangano) come ottimizzare l’investimento delle risorse residue, e – contemporaneamente – come costruire collettivamente un ‘patto territoriale’ che possa aumentare il margine di autonomia economica del Comune e dei suoi Municipi, attraverso un’assunzione collettiva di responsabilità.

4. Azioni positive e buone pratiche

In concomitanza con l’Assemblea di Grottammare dell’anno scorso, proprio quel Comune ha messo in piedi – nell’alvo delle attività del Bilancio Partecipativo – un interessante percorso di partecipazione applicato ad un Accordo di programma da negoziare con una impresa privata, che ha moltiplicato enormemente le risorse a disposizione della collettività prodotte dall’accordo. È stata una prova lampante che il Bilancio Partecipativo non è un processo che può restar ‘bloccato’ nelle angustie di quello che tradizionalmente intendiamo come bilancio di un ente pubblico. Deve attingere a tutte le ‘risorse’, anche – e soprattutto – a quelle prodotte dal privato, dall’impresa, dal Terzo Settore. Deve divenire metodo e luogo per discutere delle opere ‘a scomputo’, delle ‘compensazioni urbanistiche’ ed anche di tutto ciò che non è gestito direttamente dall’Ente Pubblico, ma su cui l’ente pubblico svolge funzioni di indirizzo e controllo. Altrimenti riproduciamo nel locale il gioco di ‘finanza creativa’ usato dal nostro Ministro dell’Economia per far tornare (senza riuscirci, peraltro) il rispetto dei parametri di Maastricht, sottraendo voci al bilancio attraverso la creazione di agenzie di comodo e scatole cinesi.

Che ne resta della partecipazione dei cittadini alle scelte se tre quarti della parte ‘flessibile’ di un bilancio la immettiamo come contributo ‘indiscutibile’ ad un’azienda o ad un’agenzia di servizi gestita con criteri privatistici? Io credo che quello della ‘partecipazione’ debba essere un metodo che mette in discussione la presunta indiscutibilità di alcune scelte che l’ente locale spesso si trova davanti in forma di indirizzi (più o meno vincolanti) dettati ‘dall’alto’ (Stato o nuovo centralismo regionale...). È uno spazio dove si dovrebbe discutere di risorse, di visioni, di scenari strategici in cui gli abitanti possano identificarsi, dopo aver avuto gli strumenti per costruirli e comprenderli:

Forse è utile ricordare che nel 1997 Porto Alegre, prima del cambio di rotta attuale che sta gradualmente ri-marginalizzando il Bilancio Partecipativo riducendolo da ‘anticamera della rivoluzione’ a mero ‘strumento di governance’ (è così che si chiama il nuovo assessorato: Assessorato alla

Governanza Urbana) aveva iniziato a discutere con i cittadini le condizioni poste dai prestiti di alcune grandi istituzioni internazionali. Non era un vezzo: era l’affermazione che nessuna scelta è ‘naturale’ e che la globalizzazione e i suoi vincoli (specie per ciò che concerne la straripante presenza del mercato e delle costrizioni economico-finanziarie) possono e debbono essere oggetto di discussione. Nel 1989 a Porto Alegre fu ripubblicizzata l’azienda dei trasporti malamente privatizzata? Bene, oggi a Roma è nato un movimento cittadino per la ri-pubblicizzazione dell’ACEA, l’azienda che fornisce servizi base in ambito energetico, e altri ne stanno spuntando altrove. Uno spazio di conoscenza di queste battaglie è stato giorni fa a Liegi la Convenzione europea delle Collettività locali per la Promozione dei Servizi pubblici, importante spazio di lotta all’Accordo sulla Privatizzazione dei Servizi e alla Direttiva Bolkestein nei loro molteplici maquillage con cui vengono continuamente riproposte. In quell’occasione è stato chiaro come la ‘partecipazione’ al controllo dei Servizi Collettivi debba essere per il futuro il ‘centro’ della battaglia contro l’aziendalizzazione e l’esternalizzazione selvaggia che stanno provocando la caduta verticale della qualità, l’innalzamento dei costi per il cittadino e la negazione della stessa ‘essenza’ dei servizi pubblici, ovvero la garanzia dell’*uguaglianza di trattamento* di ogni abitante, cioè non solo dei clienti reali ma di tutti quelli potenziali.

Dal mio punto di vista, il tema dell’*accesso* e del trattamento *egualitario* deve diventare il principale obiettivo di discussione di ogni percorso partecipativo che riguarda i servizi pubblici, spazi pubblici, finanze pubbliche e politiche pubbliche. Perché sarà il modo di costruire solidarietà urbana ed educazione civica, comprendendo che – laddove l’uguaglianza di accesso non è ad oggi diritto garantito – essa non si ottiene con provvedimenti egualitari; ma (spesso) con azioni di promozione e discriminazione positiva. Il nostro governo nazionale, quando non si orienta a provvedimenti ‘ad personam’ indirizzati a favorire chi già è in condizioni favorevoli per condizione sociale e culturale, cerca di far credere che leggi uguali per tutti siano di per sé giuste. La promozione della scuola privata, la riforma universitaria, il federalismo, i provvedimenti sull’immigrazione: tutte le azioni mascherano il loro ‘liberismo di fondo’ venendo ‘comunicate’ come spazi di meritocrazia ma anche come passi per raggiungere uguaglianza di diritti, nella scelta e nell’accesso. E tutti rigorosamente nascondono la verità che – se si parte da condizioni di disuguaglianza – non si può pensare che l’uguaglianza si raggiunga attraverso la libera concorrenza tra chi ha condizioni di partenza difformi.

Nell’invertire questa che sta divenendo ‘credenza diffusa’ credo che gli

enti locali abbiano un'enorme responsabilità per favorire l'inversione del sentire comune (spesso indotto per interesse). E credo che la partecipazione alle politiche pubbliche sia lo spazio deputato a ri-costruire la solidarietà e la comprensione dell'indispensabilità di misure 'di discriminazione positiva' perché ogni abitante sia uguale agli altri in maniera sostantiva. La partecipazione può favorire una 'redistribuzione più giusta delle risorse pubbliche' solo a patto di porsi come obiettivo esplicito quello dell'auto-rieducazione collettiva alla solidarietà, solo opponendo la 'conoscenza' puntuale all'ignoranza che i media diffondono sulle reali condizioni dell'altro. E l'altro può essere l'immigrato, il bambino che respira ad altezza del tubo di scappamento, la donna costretta al doppio carico di lavoro del ruolo familiare e lavorativo, il giovane non istruito che vuole creare un'impresa, una coppia di anziani o di studenti che necessita di un PACS per unirsi nel 'mutuo aiuto' e sopravvivere insieme alla precarizzazione delle condizioni di vita...

L'anno scorso a Grottammare riportavo di una cittadina indo-inglese che - raccontando dei percorsi partecipativi nella sua città, durante l'Università dei Residenti a l'Aja - rivendicava la necessità di creare incontri speciali per le tante donne musulmane, per poterle *includere* (anche se attraverso una temporanea *separazione*) creando riunioni speciali di crescita culturale e di acquisizione delle capacità oratorie, prima di *buttarle nella fossa dei leoni* di un percorso dove primeggiavano i maschi. Bene, credo che ancora su questo punto non ci siamo.

Una ricerca che stiamo realizzando con il programma URB-AL guidato dal Comune di Venezia, sul "Bilancio Partecipativo come strumento di lotta all'esclusione sociale" evidenzia con chiarezza che pochi percorsi partecipativi in Italia sono concepiti concretamente come luoghi di inclusione degli esclusi. Formalmente - magari - si dichiarano tali, ma poi non mettono in campo misure concrete per attirare e far stare a loro agio gli immigrati, le coppie giovani, gli adolescenti, chi non ha preparazione tecnico/culturale...

Dobbiamo rimettere in discussione la nostra idea franco-repubblicana di democrazia 'formale' dove ci si accontenta di creare *un'arena aperta a tutti* pensando che *tutti partecipino - sic et simpliciter* - e che per ciò stesso si stia facendo 'democrazia' nella migliore delle forme.

Mi consola però sapere che l'ambizione a costruire una *democrazia effettiva* centrata sulla costruzione dell'accesso accompagnato per tutti si stia diffondendo. Dopo la squallida vicenda delle 'quote rosa' affossate durante il voto parlamentare della Legge Elettorale, consola guardare le classifiche sulla presenza delle donne negli enti locali, specie in quelli guidati da liste

civiche (dove l'Italia appare un po' sopra quel 29° posto europeo a cui la relegano i dati sulle donne parlamentari). E consola soprattutto osservare il crescere dell'attivismo femminile all'interno dei percorsi partecipativi, sovente elemento qualificante del livello delle proposte emergenti. Ma perché questa 'inversione di rotta' diventi effettiva e retroagisca sull'apertura degli spazi istituzionali 'ufficiali' alla presenza delle donne, credo che la battaglia per l'uguaglianza dell'accesso si debba fare più sostantiva

5. Conclusioni

Il quadro presenta segnali confortanti. Se guardate il sito del Bilancio Partecipativo del Comune di Modena, in grande rilievo sta l'attivazione di servizi di custodia per i bambini durante le riunioni. A Siviglia, prima di ogni ciclo di gerarchizzazione delle priorità si fanno visite accompagnate in bus nei quartieri per colmare la 'mancanza di conoscenza diretta' delle situazioni di emergenza abitativa o sociale da parte dei cittadini. A Roma XI si sono fatte simulazioni del Bilancio Partecipativo in alcune scuole superiori, promuovendo il percorso presso soggetti prima ad esso estranei e quest'anno tra i delegati popolari c'erano dei gruppi di giovani tra 14 e 18 anni. A Vimodrone l'applicazione di criteri sociali per le valutazioni delle azioni prioritarie costituisce una novità che fa ben sperare per la crescita dei Bilanci Partecipativi italiani. E di esempi di promozione dell'accesso ce ne sono altri, che si moltiplicano in varie realtà. Incluso il formarsi di nuclei di lavoro in alcune Province (come quelle di Biella o Milano) e Regioni (Lazio) per cercare di garantire condizioni di più facile 'accesso' alla costruzione di percorsi partecipativi nei Comuni che mostrano volontà di impegnarsi su questa strada.

7. Le attività partecipative del Comune di Roma: la periferia al centro - "periferia partecipata?"

*a cura dell'Assessorato alle politiche per le periferie,
lo sviluppo locale, il lavoro
(Ass. Paolo Carrazza)*

La città di Roma riconosce nella partecipazione un metodo fondamentale per la formazione delle decisioni in materia di trasformazioni urbane, per migliorare la qualità della vita degli abitanti, per promuovere l'inclusione sociale e per favorire la trasparenza.

"Periferia al centro", "cambiare rotta", "periferia partecipata" sono alcuni degli slogan utilizzati che significano lavorare con concretezza e celerità, in maniera integrata e partecipata su tutto il territorio della città, in particolare nelle aree più periferiche, nelle trasformazioni fisiche, economiche e di rafforzamento del dialogo sociale.

Le periferie della città di Roma costituiscono un ambito d'intervento particolare. Esse comprendono il 92% del territorio comunale e ospitano l'86% della popolazione comunale. Le periferie romane sono caratterizzate da oggettive difficoltà strutturali e di mobilità, da carenza di servizi e spazi pubblici e al tempo stesso da testimonianze di una ricca stratificazione dell'insediamento a partire dall'inizio del primo millennio a.C., e di significative risorse ambientali, di paesaggio, di identità culturale e sociale. L'obiettivo è quello di restituire dignità, identità, centralità e socialità a quei territori messi in crisi dai nuovi flussi migratori, dalle nuove povertà, dall'emarginazione sociale, dalla multietnicità, dai problemi di sicurezza e di qualità ambientale, dal disagio urbano.

Intervenire nelle periferie della città di Roma, anche in maniera partecipata, significa assumere la sfida di superare la contrapposizione centro-periferia nella realizzazione di una città equilibrata, civile ed ecosostenibile.

L'approccio partecipativo

La città di Roma è convinta che l'adozione di un approccio partecipativo faciliti il perseguimento di obiettivi coerenti e rispondenti alle diverse realtà territoriali sia nell'ottica di una conoscenza condivisa dei problemi e di comprensione delle dinamiche in atto sia di una risoluzione dei problemi con la

viva realtà di comitati, associazioni, cooperative e singoli abitanti impegnati nello sviluppo del proprio territorio.

La scelta di definire strategie e disegnare gli interventi di riqualificazione seguendo un approccio partecipato è fondata sulla convinzione che i programmi di riqualificazione non possono prescindere, né dalle politiche integrate, né dal diretto coinvolgimento dei cittadini beneficiari. L'idea di partecipazione alla quale si fa riferimento considera essenziale il coinvolgimento di tutti gli attori sociali, attraverso un processo pienamente inclusivo e non limitato a categorie sociali o gruppi economici e/o gruppi organizzati e associazioni. Tale processo non deve limitarsi agli aspetti di informazione e consultazione ma deve avere un carattere di continuità, strutturazione e non occasionalità, partendo dal principio che la "città vera è quella degli abitanti".

Le attività e gli interventi

Tutti gli interventi di riqualificazione, piani, programmi, singoli progetti vengono attuati attraverso processi partecipativi che, differenzialmente concepiti a seconda dei distinti contesti e dei diversi obiettivi, attivano un percorso che vuole capire, ascoltare, ragionare insieme, confrontarsi sulle scelte fin dalla fase iniziale dei processi. La partecipazione con i Municipi, i comitati di quartiere, le associazioni culturali e con gli abitanti stessi si sviluppa attraverso forme che vanno da forum, focus group, workshop, gruppi di lavoro, comunicazione interattiva sino all'utilizzo di strumenti di metodologie partecipative più strutturati.

Le scelte realizzate in maniera condivisa sono orientate a garantire, nel tempo, l'unicità dei luoghi, le caratteristiche ambientali, l'uso dei materiali ed in generale una elevata qualità delle opere.

Contratti di quartiere

Per la riqualificazione della periferia vengono attuati Contratti di quartiere, veri e propri programmi strategici di tipo integrato, che attraverso l'attivazione di un processo partecipativo definiscono azioni ed interventi di trasformazione fisica, economica e sociale finalizzati allo sviluppo locale.

Diversi programmi di questo tipo si trovano in una fase attuativa: Centocelle, Tor Bella Monaca, Garbatella, Pigneto, Tor Sapienza, Canale dei Pescatori; altri sono stati da poco approvati: CdQII Primavalle, Quarticciolo, Corviale, Tor Marancia. In entrambi i casi gli abitanti degli ambiti interessati dal programma hanno partecipato alla definizione di strategie appropriate e

sostenibili di sviluppo locale. I primi risultati dell'attuazione confermano che essi possono costituire un efficace strumento di politiche integrate.

Forum periferia partecipata

Il Forum periferia partecipata consiste in un metodo di lavoro, un segnale di apertura e di trasparenza alla città. Un nuovo rapporto bilaterale e orizzontale tra cittadinanza e istituzione nel segno della condivisione degli obiettivi a breve, medio e lungo termine.

Negli ultimi anni abbiamo incontrato singoli cittadini, associazioni, cooperative, sindacati, centri sociali, comitati di quartiere, consiglieri e assessori dei municipi, abbiamo visitato quartieri, parlato con chi lì ci vive, partecipato a numerosi incontri e assemblee pubbliche. Sono stati attivati recapiti telefonici, caselle e-mail e forum sul sito web per permettere di mantenere, prima e dopo le assemblee, un rapporto continuativo, in cui cittadini e amministrazione possano scambiarsi informazioni e idee.

Laboratori territoriali Laurentino - Corviale - Quartaccio

I laboratori territoriali di Laurentino, Corviale e Quartaccio sono luoghi dove amministrazione e cittadini si incontrano per mettere in pratica una gestione condivisa della trasformazione del territorio. Nei laboratori si studiano, analizzano, discutono e progettano le trasformazioni del territorio, mettendo in atto pratiche veramente democratiche di sviluppo per la nostra società. Le priorità dei laboratori sono rivolte all'ascolto degli abitanti, alla raccolta dei loro contributi sulle emergenze da affrontare e al tempo stesso su considerazioni di carattere progettuale rivolte alla risoluzione dei problemi.

Regolamento per la partecipazione

È in corso di approvazione un "Regolamento Comunale per la partecipazione". Tale regolamento è previsto dal nuovo Piano Regolatore di Roma e ha come obiettivo "migliorare la struttura urbana della città, la qualità della vita e produrre inclusione sociale, attivando processi di partecipazione dei cittadini alle decisioni relative agli strumenti di pianificazione e ai progetti di trasformazione". In linea con questo obiettivo il regolamento prevede l'informazione ai cittadini e la loro partecipazione e consultazione alle scelte, per tutti gli interventi indiretti (strumenti urbanistici esecutivi, progetto urbano e programma integrato), gli strumenti ad essi assimilabili come i Contratti di quartiere, i piani di settore e i progetti unitari delle centralità locali dalla fase preliminare fino alla definizione.

Atlante delle periferie

L'Atlante delle periferie è uno strumento informativo di partecipazione e di trasparenza. Esso restituisce, attraverso l'utilizzo di tecnologie legate ai sistemi informativi territoriali (GIS) e di immagini satellitari (Ikonos) ad alta risoluzione, un'immagine aggiornata e analitica del territorio delle periferie in tutta la loro complessità ambientale, urbanistica e sociale, in una lettura adeguata a tutti. Questo strumento mette insieme un'enorme quantità di dati relativi alle caratteristiche fisiche, le condizioni ambientali, i servizi esistenti, gli interventi di trasformazione, i progetti in corso e quelli previsti, mai prima d'ora aggregati in un unico sistema.

Attraverso l'Atlante delle periferie sono stati identificati degli indicatori di qualità urbana utili al monitoraggio delle trasformazioni e della qualità della vita in periferia. L'Atlante, nelle due versioni: editoriale e on line, contribuisce in maniera sostanziale al coinvolgimento dei cittadini supportando i processi partecipativi ed evidenziando in tale ambito le trasformazioni in corso.

Progetto Urbact – Rete partecipando

Il Progetto Urbact – Rete Partecipando è un progetto europeo nato sulla scia dei progetti Urban. La Rete Partecipando, di cui il Comune di Roma è capofila, riunisce 22 città europee con l'obiettivo di riflettere, diffondere e capitalizzare aspetti positivi e criticità delle pratiche partecipative locali.

La Rete ha già svolto più di due anni di attività, durante i quali sono state realizzate 9 inchieste locali (Roma, Parigi, Napoli, Cosenza, Reggio Calabria, Grenoble, Bordeaux, Newcastle, Bruxelles), realizzate da esperti tematici. Il metodo di lavoro ha integrato i punti di vista di amministratori, politici, esperti tematici e abitanti. I diversi aspetti della partecipazione sono stati affrontati in 11 seminari tematici realizzati nelle diverse città partner della rete. Nel suo ultimo anno di attività, i prodotti e i risultati dei lavori saranno rielaborati e sistematizzati all'interno di un Manuale europeo della partecipazione. La Rete sta lavorando anche alla redazione di una "Carta per la partecipazione", documento di impegno politico che sarà firmato dalle città partner.

Autopromozione del territorio

Nelle zone ex-abusive del Comune di Roma è in atto una modalità di pianificazione denominata autopromozione che prevede il coinvolgimento diretto dei cittadini nei lavori di riqualificazione: pianificazione, realizzazione di servizi, attrezzature ed infrastrutture. I cittadini si riuniscono in associazioni

e Consorzi per realizzare direttamente le opere pubbliche. L'esecuzione dei lavori, attraverso i Consorzi, garantisce sia la condivisione degli obiettivi, sia la successiva conservazione del bene in quanto frutto dell'opera comune. Finora, circa 40.000 cittadini si sono organizzati in 40 Consorzi di autorecupero.

Le forme di autopromozione del territorio riguardano: (1) attuazione dei piani particolareggiati per le zone ex-abusive (zone "O"); (2) progettazione e attuazione urbanistica delle nuove zone di espansione spontanea denominate toponimi; (3) realizzazione, tramite le opere "a scomputo", delle infrastrutture inerenti l'urbanizzazione primaria e secondaria; (4) realizzazione di alloggi da adibire ad edilizia residenziale pubblica definita autorecupero a fini residenziali.

Autopromozione sociale

L'Autopromozione Sociale promuove la nascita e il consolidamento di nuove iniziative economiche per la riqualificazione ambientale e sociale del territorio di Roma. Secondo un approccio che coniuga interventi urbanistici e sviluppo della piccola imprenditoria, finanzia progetti di impresa volti alla creazione di nuova occupazione nelle aree periferiche della città, con un'attenzione particolare verso quelle attività economiche ad alto contenuto qualitativo e innovativo: commercio equo e solidale, artigianato, filiera del biologico ecc.

Tavolo dell'Altra Economia

Il Tavolo dell'Altra Economia è un gruppo di lavoro nato con la partecipazione di una quarantina di realtà, per avvicinare le istituzioni alle iniziative che dal basso propongono modalità alternative di produzione, consumo, risparmio e lavoro. Il Tavolo organizza attività informative, di studio e ricerca e di formazione sui temi legati al commercio equo e solidale, finanza etica, agricoltura biologica, consumo critico, turismo responsabile, pratiche di riuso e riciclo dei materiali, energie rinnovabili, sistemi di scambio non monetario, sistemi di informazione aperta come il "libero software". La Città dell'altra economia è uno spazio, di 3.500 mq nel quartiere Testaccio, di esposizione e vendita permanente dei prodotti dell'altra economia; ma anche laboratorio, spazio culturale e luogo di incontro. Sarà inaugurata a primavera 2006.

8. Bilancio partecipativo 2005 nel Comune di Pieve Emanuele: attività e linee guida

a cura di Salvatore Amura

(assessore all'innovazione tecnologica e alla partecipazione)

1. Premessa

Il presente paper si riferisce al "Bilancio Partecipativo – Linee Guida 2005", e sintetizza gli indirizzi tecnico-politici e gli obiettivi attesi dall'Amministrazione comunale nell'attuazione del Ciclo del Bilancio Partecipativo nel 2005.

Le Linee Guida sono predisposte dall'Assessorato alla Partecipazione e poste all'attenzione del Consiglio Comunale (e precedentemente della IV commissione consiliare permanente) per la loro discussione ed approvazione, come previsto dallo Statuto Comunale all'art. 89 comma 3:

"3.[...] il Consiglio Comunale, esprimendosi con apposito atto deliberativo, si impegna a garantire la applicazione delle priorità individuate dalle assemblee di quartiere sulla base delle linee-guida fissate annualmente [...]."

Le linee guida che saranno approvate costituiranno quindi gli indirizzi tecnico-politici per l'attuazione del Bilancio Partecipativo nel 2005, indirizzi che dopo l'approvazione del presente documento saranno assunti dagli organi esecutivi e quindi trasmessi alla struttura amministrativa.

Ai fini di una piena e completa comprensione delle Linee Guida del Bilancio Partecipativo 2005 è utile la lettura dei seguenti documenti, che negli scorsi anni sono stati posti all'attenzione del Consiglio Comunale:

- articoli 89, 90 e 91 dello Statuto del Comune di Pieve Emanuele;
 - le precedenti Linee Guida 2003 (con il vecchio titolo "Programma di applicazione") e Linee Guida 2004.
- Relativamente all'analisi dei risultati del Ciclo 2004:
- Report Ottobre 2004, Dicembre 2004
 - Bilancio al cittadino.

Tutta la documentazione elencata è tuttora reperibile anche in formato digitale sul sito web Comunale, nella sezione Documenti / Partecipazione.

2. Obiettivi

I principali obiettivi fissati per l'attività nel 2005 dell'Assessorato alla Partecipazione, relativamente all'attuazione del Bilancio Partecipativo sono esposti nel seguito – successivamente saranno esposte le attività e gli interventi previsti, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi definiti.

Allargamento della partecipazione e inclusione di soggetti con problemi d'accesso

Il primo obiettivo è l'aumento del numero dei cittadini coinvolti nel processo nell'arco di un anno.

Rispetto a questo obiettivo ci si attende un leggero aumento delle presenze alla prima sessione di Assemblee di Quartiere, in linea con la tendenza verificata negli scorsi 2 anni, dovuto al consolidamento di questo appuntamento che inizia a essere percepito come un momento fisso e importante nella vita della comunità.

Parallelamente l'Assessorato alla Partecipazione si impegna a promuovere azioni mirate al coinvolgimento di quelle fasce sociali per cui si sia verificata la difficoltà di accesso al processo partecipativo.

Durante lo scorso anno l'investimento mirato al coinvolgimento dei settori giovanili ha portato risultati soddisfacenti, grazie soprattutto al lavoro in rete svolto con i servizi comunali che si occupano di politiche giovanili. Per il 2005 si prevede l'attivazione di un percorso analogo finalizzato al coinvolgimento della popolazione straniera residente a Pieve Emanuele nel ciclo del Bilancio Partecipativo.

Rafforzamento delle forme di progettazione partecipata

Si mira al rafforzamento e alla moltiplicazione dei Tavoli di Progettazione Partecipata, al fine di sviluppare forme di cittadinanza attiva, che vedano estendere lo status del cittadino da co-decisore a co-realizzatore.

Lo sviluppo della progettazione partecipata è inoltre finalizzato ad una maggior responsabilizzazione della cittadinanza rispetto agli stessi criteri di discussione e scelta delle priorità, tramite il confronto diretto e l'elaborazione delle problematiche (tecniche e normative) che riguardano l'attuazione delle varie proposte.

A tal fine la tempistica e la stessa strutturazione del ciclo sono ripensate proprio per dare maggior spazio e centralità all'attività dei Tavoli di Progettazione Partecipata, introducendo inoltre la possibilità di attivare *ad hoc* dei Tavoli Straordinari.

Si sottolinea come un tavolo decisamente importante sarà quello che dovrà aprirsi a proposito della ristrutturazione della ex Centrale Termica, relativamente alle modalità di gestione e alle funzioni che essa potrà incorporare, eredità del ciclo del Bilancio Partecipativo dello scorso anno.

Consolidamento strumenti di partecipazione e sviluppo integrazione procedure partecipative/amministrative

A distanza di due anni dall'inizio della sperimentazione del Bilancio Partecipativo a Pieve Emanuele è necessario iniziare a consolidare gli elementi della procedura che si sono dimostrati validi e contemporaneamente sviluppare l'integrazione tra la procedura amministrativa di formazione del Bilancio e i meccanismi del Ciclo del Bilancio Partecipativo.

A tal fine si cerca in questo documento di definire con maggior chiarezza la funzione degli istituti e degli strumenti fin qui sperimentati con risultati positivi e si ipotizza per la prima volta uno schema procedurale integrato che potrà essere messo alla prova dei fatti nel corso del 2005.

3. Il Ciclo del Bilancio Partecipativo nel 2005

L'espressione "ciclo" sta a indicare la continuità con cui ogni anno si ripete la sequenza delle fasi tramite cui il Bilancio Partecipativo si attua.

3.1 Diritto di partecipazione

La partecipazione è un diritto della popolazione della Comunità, nella quale sono compresi:

- a) i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune;
- b) i cittadini residenti nel Comune, non ancora elettori, che hanno compiuto sedici anni di età;
- c) gli stranieri e gli apolidi residenti nel Comune iscritti nell'anagrafe da almeno tre anni;
- d) le persone non residenti, che esercitano nel Comune stabilmente la propria attività di lavoro, professionale e imprenditoriale. (art. 83 comma 2 Statuto Comunale).

3.2 Tempi

Il ciclo del Bilancio Partecipativo si svolge tra maggio e dicembre. Si divide nelle seguenti fasi, che vengono spiegate in dettaglio in seguito.

FASE I – Emersione del Bisogno (Maggio-Giugno)

L'obiettivo di questa fase è la raccolta delle proposte avanzate dai cittadini e delle segnalazioni di disservizio.

Soggetti coinvolti: tutti i cittadini, che possono avanzare proposte e segnalazioni nell'arco di un mese tramite l'uso dell'apposita modulistica cartacea (modulo segnalazione di disservizio e modulo proposta) o equivalenti procedure digitali.

Forme di partecipazione: Assemblee di Quartiere

FASE II – Costruzione della Griglia delle Priorità (Luglio-Novembre)

L'obiettivo di questa fase è la *verifica della fattibilità* delle proposte raccolte, e la *costruzione dei piani operativi*.

Soggetti coinvolti: personale della struttura amministrativa, cittadini attivi, associazioni e società civile locale, partners delle specifiche proposte.

Forme di partecipazione: Tavoli di Progettazione Partecipata.

FASE III – La scelta delle priorità (Dicembre)

L'obiettivo di questa fase è la definizione della griglia delle priorità tramite la raccolta delle preferenze dei cittadini.

Soggetti coinvolti: tutti i cittadini, che possono dare la propria preferenza nell'arco di un mese tramite l'uso dell'apposita modulistica cartacea (scheda indicazione preferenza) o equivalenti procedure digitali.

Forme di partecipazione: possibili Assemblee Generali e partecipazione individuale.

3.3 Istituti e forme della partecipazione**Assemblee di Quartiere**

Le Assemblee di Quartiere sono convocate per la raccolta iniziale delle proposte nella fase definita di Emersione del Bisogno, in 5 quartieri di Pieve Emanuele:

Centro Storico, Fizzonasco, ex Incis/Coppi, Pini, Rose.

Le Assemblee di Quartiere sono aperte a tutti i cittadini del quartiere senza alcun meccanismo di delega o rappresentanza, tutti hanno uguale diritto di parola e di accesso alla documentazione e agli strumenti operativi relativi al ciclo del Bilancio Partecipativo.

Dopo una prima suddivisione che prevedeva l'autonomia di via Coppi, la cui popolazione è tuttavia risultata troppo esigua per poter svolgere autonomamente le funzioni previste per l'Assemblea, si è già sperimentato lo

scorso anno la convocazione congiunta con il quartiere ex Incis, senza che ciò abbia provocato lamentele o proteste da parte degli stessi abitanti di via Coppi che hanno partecipato alle assemblee.

I quartieri identificati hanno un bacino oscillante tra i 1500 e i 5000 cittadini. Le differenze quantitative sono tuttavia relativamente influenti nella procedura deliberativa del Bilancio Partecipativo per due motivi:

- in termini formali, poiché la divisione del territorio in quartieri non ha effetti redistributivi diretti sul Bilancio Previsionale;
- in termini pratici, poiché le assemblee finora effettuate si sono dimostrate tutte numericamente sostenibili, con una presenza oscillante tra i 40 e i 100 cittadini.

Assemblee Generali

Le assemblee generali sono possono essere convocate nella fase della deliberazione finale, al fine di illustrare alla cittadinanza la griglia delle priorità che dovrà essere completata con le preferenze espresse nella Fase III, o alla conclusione del Ciclo per la presentazione dei risultati alla cittadinanza.

Le assemblee generali hanno funzione di restituzione alla cittadinanza dell'avanzamento del processo partecipativo e sono aperte a tutti i cittadini di Pieve senza alcun meccanismo di delega o rappresentanza, tutti hanno uguale diritto di parola e di accesso alla documentazione e agli strumenti operativi relativi al ciclo del Bilancio Partecipativo.

Le assemblee generali possono essere convocate più volte, in luoghi differenti e in orari differenziati al fine di favorire il maggior coinvolgimento possibile di fasce distinte della popolazione.

Tavoli di Progettazione Partecipata

I Tavoli di Progettazione Partecipata si creano quando il cittadino (o gruppo di cittadini) che ha avanzato una proposta si rende disponibile a partecipare attivamente alla costruzione del relativo piano operativo. I tavoli si possono riunire fino alla convocazione delle assemblee plenarie, poiché i Piani Operativi dovranno essere definiti in tempo per la Fase III.

I Tavoli sono quindi composti dai cittadini che ne fanno richiesta e dai funzionari responsabili del settore cui fa riferimento la proposta, oltre che da tutti gli attori territoriali, pubblici e privati, che potrebbero essere coinvolti nella sua attuazione.

L'Ufficio Partecipazione si occupa di comporre e convocare i Tavoli sulla base delle proposte ricevute e delle disponibilità manifestate dai citta-

dini, aggregando, laddove possibile, le proposte simili o afferenti alle stesse tematiche.

Tavoli di Progettazione Partecipata Straordinari

Al fine di conseguire l'obiettivo del rafforzamento delle forme di progettazione partecipata ed approfondire le potenzialità dell'allargamento della partecipazione dalla co-decisione alla co-realizzazione, si prevede la possibilità di attivare Tavoli Straordinari scollegati dal Ciclo del Bilancio Partecipativo e relativi ad interventi per cui sia già stata prevista la copertura finanziaria negli strumenti di pianificazione vigenti.

I Tavoli Straordinari si dividono in due categorie:

1. Tavoli che derivano direttamente dai cicli passati, relativi all'attuazione di proposte già votate nel corso degli anni precedenti;
2. Tavoli convocati direttamente dall'Amministrazione Comunale intorno a questioni di interesse particolare;

In ogni caso sarà necessario che l'Ufficio Partecipazione coordini le attività dei Tavoli Straordinari, concordando di caso in caso con i responsabili dei settori municipali coinvolti le forme e le modalità di svolgimento, nonché le eventuali risorse aggiuntive necessarie alla loro realizzazione, qualora fossero richieste disponibilità o competenze non presenti.

Nel caso dei tavoli convocati direttamente dall'Amministrazione è altresì necessario che le indicazioni in tal senso vengano comunicate ufficialmente all'Assessorato alla Partecipazione prima dell'avvio della Fase I del Ciclo.

Per il 2005, al momento, si prevede l'attivazione di un Tavolo Straordinario relativo alla ristrutturazione della ex Centrale Termica, le modalità di futura gestione e le funzioni che essa potrà incorporare, frutto del Ciclo dello scorso anno.

Altre forme di partecipazione al di fuori degli istituti Partecipativi

Si è rilevato nel Report dell'Ottobre 2004 come la forma assembleare e gli orari di svolgimento penalizzino determinate categorie sociali per ragioni di diversa natura, tra cui la più evidente è il pendolarismo diffuso che rende sottorappresentata nelle assemblee la popolazione in età lavorativa.

Al fine di garantire il diritto di partecipazione anche alle categorie sociali che hanno difficoltà ad accedere al processo partecipativo nelle forme elencate, già dallo scorso anno l'Assessorato alla Partecipazione ha iniziato a sperimentare forme di accesso non vincolate alla dimensione assembleare, distinte a seconda delle fasi di svolgimento del Ciclo.

Le principali modalità previste sono:

- l'impiego della modulistica per la raccolta delle proposte e per l'indicazione finale delle preferenze e la sua diffusione capillare;
- la possibilità di attivare Tavoli di Progettazione Partecipata anche prima delle Assemblee di Quartiere e fino alla fase della Deliberazione Finale;
- le attività di supporto alla partecipazione attiva svolte dall'Ufficio Partecipazione.

3.4 Strumenti di partecipazione

Modulistica

Rispetto al primo anno, già nel 2004 è stata introdotta una modulistica abbastanza dettagliata, al fine di razionalizzare la raccolta delle proposte e delle segnalazioni e dare ai cittadini la possibilità di intervenire nel processo pur non partecipando direttamente alle assemblee.

Questa novità ha agevolato durante lo scorso anno, l'elaborazione di proposte più complesse da parte dei cittadini e ha permesso di separare in partenza le segnalazioni di disservizio dalle vere e proprie priorità d'intervento tramite l'impiego di due moduli distinti.

I moduli previsti per quest'anno riguardano: la scheda di registrazione; la segnalazione di disservizio; la proposta; l'indicazione delle preferenze;

In coincidenza delle fasi di Emersione del Bisogno e di Deliberazione Finale, sarà possibile reperire e compilare la modulistica tramite diversi canali: direttamente durante le assemblee di quartiere, presso l'Urp, il Centro Lavoro e la Biblioteca Comunale on line, attraverso i servizi del sito web del Comune di Pieve Emanuele.

Piani Operativi

I Piani Operativi sono il frutto del lavoro nella Fase II del Ciclo (cfr. 3.2), e sintetizzano i risultati del riscontro di fattibilità svolto dai funzionari dell'ente, responsabili della loro compilazione, e dai Tavoli di Progettazione Partecipata: per ogni proposta registrata sarà prodotto un piano operativo. I piani operativi si presentano come uno sviluppo della proposta raccolta (di cui mantengono i testi originali compilati dai cittadini) a cui si aggiungono necessariamente i seguenti campi di compilazione.

Verifica Preliminare di Competenza: si intende la verifica dell'effettiva competenza della materia da parte dell'Amministrazione comunale ovvero di altri livelli governativi o di altri enti e soggetti privati, nonché l'identificazione

dei centri di responsabilità interni all'ente a cui attribuire obiettivi, risorse e responsabilità conseguenti.

Modalità di attuazione – Programmazione: si intende la definizione degli obiettivi e delle modalità di raggiungimento degli stessi.

Modalità di attuazione – Risorse: si intende un prospetto dei costi della realizzazione definita per centri di costo, con indicazione, se possibile, della natura delle entrate cui far riferimento.

Ai campi sopraindicati può inoltre essere aggiunto un *parere espresso dal funzionario responsabile* per il settore municipale a cui fa riferimento la proposta.

Griglia delle Priorità

La Griglia delle Priorità è la tabella che indicizza tutte le proposte raccolte, che abbiano superato la verifica di fattibilità.

La Griglia sarà completata quindi con l'indicazione delle preferenze da parte dei cittadini, quando, in base al numero di preferenze ricevute, sarà possibile definire una gerarchia tra le proposte e avere così una vera e propria scala di priorità.

La Griglia delle Priorità è il documento che al termine del ciclo viene trasmesso alla Giunta Comunale per l'integrazione nello schema di Bilancio di Previsione che essa deve approntare.

4. Procedura deliberativa

Con l'espressione procedura deliberativa si intende il complesso di meccanismi che regolano le modalità di recepimento delle richieste dei cittadini da parte dell'Amministrazione, che vengono definiti nel seguente paragrafo.

È importante ricordare che nella nostra, come in quasi tutte le esperienze europee di Bilancio Partecipativo, il meccanismo che porta all'integrazione delle richieste nei programmi finanziari dell'ente è definito a monte del processo, con un'indicazione preliminare delle modalità di selezione ed esclusione e soprattutto di quali sono gli spazi reali aperti alla partecipazione.

Abbiamo quindi la necessità di chiarire con precisione in questa sede quali spazi saranno aperti alla partecipazione cittadina, dettagliare che tipo di richieste e proposte la struttura amministrativa sarà in grado di recepire. La procedura deliberativa si compone di due momenti distinti, afferenti ai due principali attori del Bilancio Partecipativo, ovvero cittadinanza e amministrazione.

4.1 Definizione delle priorità da parte della cittadinanza

La definizione delle priorità avviene nella Fase III del Ciclo (cfr 3.2) tramite l'indicazione delle preferenze da parte dei cittadini e la composizione finale della Griglia delle Priorità.

Nell'arco di un mese di tempo, tutti i cittadini avranno la possibilità di indicare la propria preferenza tramite l'uso dell'apposita modulistica, secondo le seguenti modalità:

- direttamente durante le assemblee plenarie (possibilità di esprimere max. 3 preferenze)
- presso l'Urp, il Centro Lavoro e la Biblioteca Comunale (max. 2 preferenze)
- on line, attraverso i servizi del sito web del Comune di Pieve Emanuele (max. 2 preferenze).

Durante la Fase III sarà inoltre operativa la postazione mobile dell'Ufficio Partecipazione, che sarà presente a eventi, iniziative, fiere e mercati che saranno realizzati durante l'intero periodo della deliberazione finale.

- postazione mobile ufficio partecipazione (max. 2 preferenze).

Sarà possibile compilare il modulo una sola volta e non è ovviamente possibile dare più preferenze alla stessa proposta.

Al termine della Fase III dovranno essere identificate le *6 priorità* (equivalenti al numero dei quartieri in cui è suddiviso il municipio) che avranno raccolto il maggior numero di preferenze, indipendentemente dai settori municipali coinvolti e dalla tipologia della spesa prevista.

4.2 Spazi di partecipazione: tipologia delle proposte

Criterio dell'interesse generale

Le proposte presentate durante il ciclo del Bilancio Partecipativo non possono ledere i diritti e le prerogative di altri cittadini.

Non è possibile effettuare proposte che penalizzino o che discriminino dalla loro fruizione parti della cittadinanza, per quanto minoritarie, in ordine a criteri di razza, sesso, religione o cultura politica.

Segnalazioni di disservizio

Le proposte presentate durante il ciclo del Bilancio Partecipativo non possono riguardare le attività relative all'ordinario funzionamento della macchina amministrativa.

Poiché tuttavia l'occasione di incontro tra cittadini e amministratori

genera comunque la richiesta di chiarimenti e interventi specifici rispetto a disservizi rilevati, al fine di dare comunque la possibilità di fare una segnalazione è stata predisposta un'apposita procedura.

Un modulo per le segnalazioni di disservizio sarà disponibile durante le assemblee di quartiere, inerente i seguenti settori municipali: Ambiente, Affari Generali, Comunicazione e Pubbliche Relazioni, Tributi, Lavori Pubblici di manutenzione, Polizia Locale, Pubblica Istruzione.

Contemporaneamente alla redazione del Report # 1 le segnalazioni verranno quindi smistate e inoltrate agli uffici competenti direttamente dall'Assessorato alla Partecipazione.

I cittadini potranno verificare le risposte dell'Amministrazione direttamente durante le assemblee plenarie che si terranno a circa 6 mesi di distanza.

Priorità Cittadine e di Quartiere.

Le proposte presentate durante il ciclo del Bilancio Partecipativo devono avere come destinatari/fruitori i cittadini dell'intero territorio.

Benchè questa distinzione fosse ancora vigente durante i primi due cicli, è nei fatti risultata di difficile e ambigua interpretazione in un comune dalle dimensioni limitate come il nostro, qualificando nei fatti le proposte di quartiere come vere e proprie segnalazioni di disservizio.

Da quest'anno viene del tutto rimossa questa distinzione, riservandosi ulteriori valutazioni riguardo gli effetti di questa scelta, che potrà essere messa in discussione nel prossimo anno.

Settori municipali coinvolti

Sarà possibile presentare proposte ed evidenziare priorità di intervento nelle seguenti macroaree dell'attività comunale: Ambiente e Attività Produttive, Formazione, Diritto allo Studio, Cultura, Politiche Giovanili e Sport, Politiche di Gestione del Territorio, Lavori Pubblici, Servizi Sociali.

4.3 Spazi di partecipazione: diritto di veto

Qualora al termine del Ciclo la Griglia delle Priorità contenga proposte che, pur essendo formalmente "fattibili", l'amministrazione considera in esplicita contraddizione con le politiche ordinariamente perseguite, rimane sempre la possibilità di esprimere un veto, che dovrà ovviamente essere motivato da un parere negativo della Giunta Comunale.

L'Amministrazione garantisce comunque la copertura finanziaria nel

Bdp, di almeno i 2/3 delle priorità, ovvero di almeno 4 su 6 priorità indicate dai cittadini.

4.4 Procedura di formazione del bilancio e Bilancio Partecipativo

In questo paragrafo si definiscono le modalità di integrazione tra le fasi di svolgimento del ciclo del Bilancio Partecipativo e la ordinaria procedura di formazione del Bilancio di Previsione nel Comune di Pieve Emanuele, definita nel Regolamento di Contabilità Comunale attualmente vigente.

5. Brevi considerazioni sui principali Strumenti di Pianificazione e Programmazione dell'attività amministrativa

Il ciclo del Bilancio Partecipativo produce indicazioni rispetto alle priorità d'intervento che dovranno trovare copertura negli strumenti di pianificazione dell'attività economica, finanziaria e patrimoniale della struttura comunale.

Si tende spesso a considerare il Bilancio di Previsione Annuale come il documento in grado di sintetizzare il recepimento delle richieste dei cittadini, ed è un errore che in parte abbiamo commesso anche nella sperimentazione pievese.

La difficoltà è apparsa evidente quando lo scorso anno sono state avanzate richieste che incideranno sulla spesa corrente del 2005, la cui pianificazione è decisamente più complessa che non nel Titolo degli Investimenti (dove ricadono le opere pubbliche, che tuttavia continuano ad essere il principale oggetto delle richieste dei cittadini), con la conseguente difficoltà di rendicontare gli stanziamenti previsti per la loro attuazione.

È infatti noto che il Bilancio di Previsione Annuale si inserisce in un sistema di interrelazione con altri strumenti di definizione degli obiettivi di gestione, come la Relazione Previsionale e Programmatica o strumenti di pianificazione pluriennale (Bilancio di Previsione Triennale).

Lo strumento deputato al coordinamento tra obiettivi di gestione è il Piano Esecutivo di Gestione, differente dal bilancio poiché il secondo è un documento con contenuti esclusivamente finanziari, mentre il primo oltre agli elementi finanziari contiene sia gli obiettivi di gestione, sia l'individuazione degli strumenti e delle dotazioni organiche utilizzate per la realizzazione degli stessi.

L'indicazione contenuta nell'art. 169 del D.lgs 267/00 lascia intendere che la costruzione del PEG debba essere successiva alla redazione del Bilancio di Previsione.

In pratica, perché una corretta attività di programmazione si realizzi, è invece necessario un processo al contrario, risalire al dato generale partendo dal dato particolare: nell'ambito della procedura di formazione del Bilancio di Previsione i funzionari responsabili della programmazione, sulla base degli obiettivi definiti dalla Giunta, riescono a formulare delle proposte in relazione sia alle prime previsioni sull'esercizio futuro che alla programmazione pluriennale già approvata.

Solo una volta che siano terminate queste operazioni preliminari l'organo esecutivo procederà alle scelte definitive ed i responsabili procederanno alla predisposizione dei programmi e dei progetti da inserire in Bilancio: il PEG, quindi, è solo formalmente approvato dopo il bilancio di previsione, ma rappresenta invece un passaggio essenziale del circuito di programmazione (e in seguito di controllo) per quanto attiene alla programmazione dell'attività amministrativa.

Pertanto, al fine di realizzare la migliore integrazione possibile tra le richieste avanzate nell'ambito del Bilancio Partecipativo e la programmazione esecutiva dell'ente, è evidente come le proposte riguardanti interventi o servizi di nuova attivazione debbano essere considerati all'interno di questa procedura ben prima della predisposizione dello schema finale di Bilancio di Previsione.

Si dovrebbe insomma puntare alla realizzazione di una sorta di PEG partecipativo, individuando in questo strumento una maggior efficacia esecutiva, ferma restando la funzione del Bilancio di Previsione come principale atto di indirizzo strategico, approvato dal Consiglio Comunale e quindi di notevole valore politico.

Bisogna poi aggiungere che, ovviamente, il piano esecutivo di gestione è uno strumento efficace solo e soltanto se i funzionari responsabili sono coinvolti attivamente nella sua definizione, considerazione da cui deriva la scelta di assegnare loro un ruolo importante anche all'interno del processo partecipativo, nella Fase II del ciclo.

Le indicazioni contenute vanno intese come un primo tentativo di strutturazione di una procedura decisamente innovativa e complessa che andrà posta anch'essa alla prova dei fatti nel corso del 2005, per poter quindi essere valutata nella sua efficacia e quindi definitivamente consolidata.

6. Le strutture amministrative: Ufficio partecipazione

Dal Marzo 2003 è attivo presso il Comune di Pieve Emanuele un gruppo di collaboratori dell'Assessorato alla Cultura, Innovazione, Comunicazione e Partecipazione, sotto il coordinamento del Responsabile del Settore Servizi

alla Persona, con la funzione di supportare la fase attuativa del Ciclo del Bilancio Partecipativo.

Tale gruppo di lavoro è denominato "Ufficio Partecipazione", nome convenzionale adottato al fine di una rapida identificazione della funzione svolta all'interno della struttura amministrativa. Pur non esistendo come "Ufficio" formalmente istituito dall'amministrazione, si ritiene che la definizione di "Ufficio Partecipazione" sia una definizione più facilmente interpretabile che non "Gruppo di ricerca e azione per la promozione delle politiche di partecipazione", che tuttavia rimane la definizione appropriata.

Con i termini ricerca/azione si intende la metodologia di lavoro che contraddistingue le attività dell'Ufficio Partecipazione: una metodologia basata sull'osservazione continua dell'evoluzione del processo partecipativo e sull'elaborazione di interventi correttivi o supplementari laddove se ne sia individuata la necessità.

Una volta stabiliti gli obiettivi a lungo termine, si individuano quindi dei momenti in cui periodicamente l'Ufficio Partecipazione ridefinisce gli obiettivi di medio e breve periodo, riprogrammando contestualmente il piano delle attività e producendo report periodici basati proprio sull'osservazione e sulla critica del lavoro svolto fino a quel momento.

6.1 Organizzazione

L'Ufficio Partecipazione è posto sotto la responsabilità del Funzionario Responsabile del Settore Servizi alla Persona ed è composto da 2 figure: Coordinatore delle Attività e Segreteria Organizzativa.

- L'Ufficio Partecipazione opera all'interno della struttura municipale
- come servizio di staff, collaborando di volta in volta con il personale coinvolto nel merito delle singole proposte;
 - come servizio di supporto ai servizi comunicativi dell'Ente.

Occasionalmente l'Ufficio Partecipazione potrà avvalersi della collaborazione di figure specializzate, al fine della realizzazione di specifiche attività (quali ad es. la realizzazione di questionari o la facilitazione allo svolgimento delle assemblee), per cui si provvederà di volta in volta a definire la relazione contrattuale più adeguata.

6.2 Attività

Le principali attività dell'Ufficio Partecipazione si sviluppano lungo tre linee direttrici.

1) Facilitazione alla partecipazione attiva

Con questa definizione si intendono tutte le attività svolte al fine di promuovere la partecipazione della cittadinanza ai progetti dell'amministrazione che ne prevedono un ruolo attivo, con un particolare investimento di energie sul Ciclo del Bilancio Partecipativo.

- Organizzazione di campagne comunicative;
- facilitazione dello svolgimento delle assemblee;
- composizione di tavoli di Progettazione partecipata;
- azioni di promozione della cittadinanza attiva dei giovani e delle categorie con difficoltà di accesso al processo partecipativo;
- elaborazione degli strumenti operativi funzionali alla procedura deliberativa;
- attività di sportello;
- supporto al processo partecipato di statuizione del Bilancio Partecipativo.

2) Supporto all'azione amministrativa

Si intendono tutte le attività relative all'integrazione dei progetti che prevedono la partecipazione dei cittadini con le regolari procedure amministrative dell'ente.

- Attività di formazione al personale e alla cittadinanza;
- attivazione e partecipazione di gruppi di lavoro intersettoriali e tavoli di lavoro per il coordinamento delle politiche di partecipazione municipali;
- supporto alle attività di relazione sovracomunali, con riferimento all'"Atto di indirizzo per la partecipazione del Comune di Pieve Emanuele ad iniziative di promozione e confronto con le amministrazioni locali che attuano progetti di Bilancio Partecipativo" approvato in Giunta Comunale nell'Ottobre 2003;
- elaborazione di soluzioni e supporto al processo di statuizione del Bilancio Partecipativo.

3) Funzioni di Segreteria

Si intendono tutte le attività relative al normale funzionamento dell'Ufficio Partecipazione, quali:

- produzione periodica di report;
- pubblicazione digitale e cartacea dei report e del materiale prodotto;
- gestione casella e-mail;

- gestione agenda;
- gestione rubrica contatti;
- creazione archivio storico delle politiche di partecipazione di Pieve Emanuele presso la Biblioteca comunale Iqbal Masih.

6.3 Reports e attività pubblicistica

L'attività reportistica dell'Ufficio Partecipazione è strutturata nell'arco dell'anno in modo da coincidere con i passaggi chiave del Ciclo del Bilancio Partecipativo:

- 1) Linee Guida;
- 2) Report #1 – Emersione del Bisogni + analisi della partecipazione alle Assemblee di Quartiere;
- 3) Report #2 – I Piani Operativi;
- 4) Report #3 – La Griglia delle Priorità + analisi del voto;
- 5) Bilancio al cittadino – Rendicontazione risultati Bilancio Partecipativo.

6.4 Gli interventi di supporto previsti per il prossimo anno

L'Ufficio Partecipazione promuove la partecipazione attiva dei settori della popolazione che rivelano difficoltà di accesso al Ciclo del Bilancio Partecipativo, secondo le rilevazioni che periodicamente vengono svolte tramite le schede di registrazione nelle assemblee.

Nel corso del 2005 si prevede di attivare specifiche azioni mirate al coinvolgimento della popolazione straniera residente a Pieve Emanuele, che rappresenta il 3,6% della popolazione (il dato si riferisce al 2003 e riguarda esclusivamente gli stranieri residenti nel Comune di Pieve Emanuele) ed è risultata completamente assente nel corso dei cicli precedenti.

Si ritiene inoltre che questa sia un'occasione importante per promuovere l'integrazione sociale e culturale delle comunità straniere presenti a Pieve Emanuele, in un processo che pone questioni di interesse generale al centro dello scambio e del confronto tra cittadini e amministratori.

L'Ufficio Partecipazione provvederà ad attivare interventi finalizzati al coinvolgimento della popolazione straniera residente, su due distinti livelli.

• Comunicazione:

Lavoro in rete con i servizi municipali rivolti alla popolazione straniera al fine di creare canali di comunicazione privilegiati e di relazione diretta.

• Cittadinanza Attiva:

Si prevede l'attivazione di un percorso mirato all'avvicinamento delle comunità straniere prevalenti sul territorio al ciclo del Bilancio Partecipativo. È al

momento in corso di definizione un progetto strutturato (di cui verrà data successiva comunicazione) per cui l'assessorato intende avvalersi della collaborazione di soggetti competenti nel campo della mediazione linguistica e culturale.

6.5 Le reti sovracomunali

Con l'Atto di Indirizzo per la partecipazione del Comune di Pieve Emanuele ad iniziative di promozione e confronto con le Amministrazioni Locali che attuano progetti di Bilancio Partecipativo" approvato in Giunta Comunale nell'Ottobre 2003, l'esecutivo ha dato mandato all'Ufficio Partecipazione di supportare le attività di relazione sovracomunale relative agli scambi tra enti locali in materia di Bilancio Partecipativo.

Si procede ora ad un'illustrazione delle principali attività di relazione sovracomunale in programma per il prossimo anno.

Assessorato Provinciale alla Partecipazione

Con l'entrata in carica dell'attuale amministrazione provinciale è stata creata una delega alla Partecipazione.

In questa fase iniziale il lavoro dell'Assessorato è fortemente orientato alla ricerca e alla mappature delle esperienze di partecipazione municipale già esistenti sul territorio provinciale, al fine di elaborare gli strumenti che nel prosieguo del mandato serviranno ad attuare la specifica funzione di coordinamento nei confronti degli enti municipali anche su questo genere di politiche.

L'Ufficio Partecipazione si occuperà di fornire tutte le informazioni che verranno richieste in materia di politiche di partecipazione, nell'ambito della ricerca coordinata dal Politecnico di Milano per conto dell'Assessorato Provinciale.

Si ricorda inoltre che il valore della sperimentazione in corso a Pieve è già stato riconosciuto con l'erogazione di un finanziamento straordinario per l'attuazione di iniziative relative alla fase conclusiva del Bilancio Partecipativo, erogato dalla Provincia di Milano nel Dicembre 2004.

Rete del Nuovo Municipio

Il comune di Pieve Emanuele è tra gli Enti fondatori dell'Associazione che riunisce pubbliche amministrazioni, associazioni, università e dipartimenti di ricerca intorno alla sottoscrizione di una carta d'intenti per la sperimentazione di politiche di autosostenibilità territoriale.

Dal 2003 l'Ufficio Partecipazione segue le attività della ARNM sia a

livello nazionale, come supporto logistico alla presenza degli amministratori di Pieve a incontri, seminari, fiere ed eventi, sia a livello locale, organizzando e partecipando alle attività del nodo Nord Ovest della ARNM che si riunisce a Milano.

Anche per il 2005 l'Ufficio Partecipazione sarà a disposizione dell'amministrazione per ciò che riguarda la realizzazione e la partecipazione ad iniziative di promozione e confronto promosse dalla ARNM e dal nodo locale che si riunisce a Milano.

E-Democracy – Progetto "edem 1.0"

La rete "edem 1.0" si è costituita attorno alla presentazione di un progetto al bando E-Democracy promosso dal Ministero per l'innovazione tecnologica, nella scadenza del Giugno 2004, che per la parte relativa al nostro Comune è stato elaborato dall'Ufficio Partecipazione.

Il progetto "edem 1.0", in cui il comune capofila è il Municipio di Roma, si è classificato 4° su 129 presentati al bando, e riceverà quindi un co-finanziamento da parte del Ministero, anche se inferiore alla richiesta iniziale.

Il progetto "edem 1.0" mira alla creazione di una rete di scambio di buone pratiche di partecipazione democratica (e all'integrazione delle stesse con forme di partecipazione sviluppate attraverso l'uso delle nuove tecnologie) tra diversi enti locali distribuiti sul territorio nazionale.

Pieve Emanuele è partner di I° livello del progetto e avrà quindi un ruolo anche nella fase preliminare di analisi e definizione degli indicatori di "buone pratiche", proprio in virtù dell'avanzato grado di sviluppo delle politiche di promozione della cittadinanza attiva nel nostro comune.

Durante i prossimi mesi si riuniranno sia il gruppo di lavoro di coordinamento nazionale (che sarà seguito da un operatore dell'Ufficio Partecipazione) che il gruppo di lavoro interno, che sarà composto, oltre che dall'Ufficio Partecipazione, anche dai responsabili del Settore Servizi alla Persona, della Comunicazione e del S.I.C.

Red 9 – Urbal

Il nostro comune dall'autunno 2003, è iscritto alla Red 9 – Urbal, Rete del Programma di Gestione Urbana delle Nazioni Unite, nata per promuovere forme di cooperazione internazionale sopra i temi della democrazia partecipativa, per cui sono predisposti apposti bandi di finanziamento.

Insieme ad alcuni partners internazionali – il comune di Macha-

gai (Argentina), di Chorillos (Perù), Puerto Montt (Cile) e Maresme (Spagna) – abbiamo presentato un progetto intitolato “Scambio tra processi di Statuizione partecipata” alla scadenza di Ottobre 2004.

Il progetto non ha ricevuto il finanziamento richiesto, anche se le motivazioni specifiche non sono ancora state ricevute. Si prevede per il 2005 l’elaborazione di un aggiornamento al medesimo progetto che potrà essere presentato alla prossima scadenza, prevista per l’Ottobre 2005.

9. La democrazia partecipativa

di Tiziana Mozzoni

(assessora, Provincia di Parma)

Appare opportuno chiarire i motivi per cui un Assessorato alle politiche sociali di un ente “intermedio” quale la Provincia si è posto l’obiettivo di riflettere e far riflettere sul tema della democrazia partecipativa.

Le indicazioni, contenute nella legge di riforma dell’assistenza (L. 328 del 8 novembre 2000: Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che “*promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti*” nella definizione del sistema integrato dei servizi sociali, nonché il ruolo di supporto agli enti locali assegnato alle Province dalla Regione Emilia Romagna nella predisposizione dei Piani di zona (i documenti, appunto, di programmazione degli interventi sociali), hanno spinto il nostro Assessorato a costruire un supporto metodologico che privilegiasse il confronto, la concertazione e la partecipazione di tutti i soggetti attivi nell’ambito delle politiche sociali.

Abbiamo quindi dato vita ad organismi (politici e tecnici) di confronto provinciale, con i quali sono state condivise tutte le metodologie di lavoro e gli obiettivi da raggiungere; inoltre sono stati costituiti in ciascuna zona sociale organismi politici e tecnici, adibiti alla programmazione degli interventi sociali, il più possibile aperti alla partecipazione di tutti gli attori interessati del territorio (dal Terzo settore alle Scuole, ecc.). Tale metodologia di lavoro prosegue tutt’oggi e vede numerosi “tavoli partecipati” quali “luoghi” deputati al confronto ed alla programmazione delle politiche.

Oltre alle attività “istituzionali”, l’Assessorato alle politiche sociali ha realizzato una serie di iniziative volte a diffondere e ad avviare un confronto diretto sul tema della democrazia partecipativa più nel complesso.

In questo quadro sono stati organizzati (nel 2003) due incontri formativi dal titolo “*Democrazia partecipativa e politiche sociali: principi e strumenti*”, che hanno visto la partecipazione di 13 amministrazioni comunali (su 47). Gli

incontri hanno inteso creare occasioni di confronto critico tra gli obiettivi, le modalità organizzative e i risultati già evidenziabili dei processi di democrazia partecipativa, per riflettere, a partire da realtà concrete, sulle possibilità che si aprono per una diffusa adozione di analoghe pratiche di governo del territorio in ambiti circoscrizionali, di quartiere, municipali o distrettuali, in particolare dal punto di vista delle politiche sociali. Sono state per tale ragione presentate le esperienze di Pieve Emanuele e del Piano Sociale della Città di Trento. A questi incontri sono seguiti due incontri organizzati da un Comune (Collecchio) e sostenuti dalla Provincia dal titolo "Bilanci partecipativi e governo delle città".

Traendo ancora spunto dalle riflessioni che animano il dibattito politico, l'assessorato ha ritenuto utile proseguire il percorso di confronto a livello locale sul tema della democrazia partecipativa con una ulteriore iniziativa: nel settembre del 2003 la Provincia ha steso una "Carta d'intenti provinciale per il Nuovo Municipio nel territorio parmense": proposta programmatica (elaborata sulla base della "Carta del Nuovo Municipio") che ha visto l'adesione di 9 amministrazioni comunali che ne hanno condiviso obiettivi e finalità.

L'iniziativa più recente e su cui mi soffermo un istante è la seguente.

Nel giugno del 2004 l'Amministrazione Provinciale ha presentato il progetto "Partecipa il Sociale", in risposta all'Avviso per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy) pubblicato dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie (Gazzetta Ufficiale n. 86 del 13 aprile 2004). Il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) ha comunicato che il progetto è stato ammesso al cofinanziamento (di Euro 80.000,00, a fronte di un costo complessivo di Euro 163.709,00).

"Partecipa il Sociale", che ha visto l'avvio formale a partire dal primo ottobre di quest'anno, è un progetto che integra forme di partecipazione via web a momenti di partecipazione reale degli enti coinvolti e dei cittadini stessi.

Il progetto si sviluppa sulla base di tre specifiche azioni integrate:

- Sociale.Parma: potenziamento dell'uso attivo da parte dei cittadini del portale Sociale.Parma come strumento di informazione, servizio, dialogo e partecipazione attiva attraverso strumenti di e-democracy (es. forum on line).
- Osservatorio Provinciale Politiche Sociali "Partecipato": integrazione delle attività di rilevazione di tipo qualitativo e delle metodologie tradizionali di osservazione messe in atto dall'Osservatorio Provinciale Politiche Sociali con strumenti evoluti di comunicazione attraverso i

quali collaborino ulteriori attori chiaramente individuati secondo regole definite, gruppi di cittadini selezionati sulla base di esperienze e competenze vengono chiamati ad esprimersi e confrontarsi su determinate tematiche, contribuendo di fatto a creare la fotografia del territorio attraverso l'individuazione delle problematiche e dei bisogni emergenti e producendo quindi analisi e riflessioni che costituiranno parte sostanziale del materiale che, attraverso la Relazione Sociale annuale prodotta dall'Osservatorio, viene offerto quale strumento di supporto all'azione politica e strategica dei decisori locali.

- Laboratorio di Democrazia partecipativa: il Laboratorio è il luogo di dibattito e riflessione in cui, con il coordinamento della Provincia, a partire dall'analisi di esperienze di democrazia partecipativa già in atto in Italia, si individuano le strategie e le modalità di attuazione di esperienze analoghe di governo del territorio nella dimensione locale. Tale azione prevede la sperimentazione effettiva di processi di democrazia partecipativa diretta, supportata da strumenti tecnologici di comunicazione e da azioni mirate di formazione e accompagnamento, nell'ambito di tre amministrazioni comunali che avranno un ruolo di propulsori di un'esperienza che si auspica ampliabile e replicabile alla massima parte del territorio provinciale. È evidente che l'amministrazione provinciale, che si connota (in particolare per quanto attiene le politiche sociali) quale ente "intermedio" con compiti principalmente di coordinamento e di supporto agli enti locali e ad altri attori del territorio, ma che non ha un rapporto diretto con il cittadino (in quanto non gestisce servizi), ha impostato il progetto "Partecipa il Sociale" sulla base delle proprie competenze e responsabilità: la Provincia
- innova i propri strumenti di "osservazione" dei fenomeni e dei bisogni, al fine di offrire agli enti locali (diretti responsabili della programmazione dei servizi sociali) informazioni utili ad una programmazione che risponda maggiormente alle reali esigenze dei cittadini;
- promuove ulteriori momenti formativi rivolti agli amministratori (degli enti locali e della Provincia stessa) volti a sensibilizzare sul tema della partecipazione;
- si attiva quale soggetto coordinatore degli enti locali interessati alla messa in campo di processi reali di democrazia partecipativa diretta;
- offre, infine, supporto diretto ai tre enti locali che attivano la sperimentazione, sia tramite azioni di formazione, che tramite l'attivazione di personale dedicato ("facilitatori").

Tutto ciò per divenire sempre più "la Provincia dei Comuni": ente in grado di essere "attivatore" di partecipazione e di messa in rete delle esperienze territoriali secondo il principio fondamentale secondo cui il federalismo comunale ("dal basso") costituisce la via privilegiata e preferibile da perseguire.

Per concludere, ribadisco alcuni dei principali concetti che ritengo indispensabili per un corretto approccio al tema della partecipazione.

La partecipazione dei cittadini nelle politiche e nei programmi di intervento su materie che li riguardano dovrebbe costituire un richiamo obbligato in diversi campi: dalle politiche urbane e ambientali, alle politiche sociali e socio-sanitarie orientate all'attivazione dei destinatari; con queste mi riferisco in particolare all'idea oggi diffusa di empowerment dell'utenza, che considera le persone non più come destinatari passivi degli interventi, ma come soggetti portatori di capacità e risorse proprie che gli interventi sociali e socio-sanitari hanno il compito di sviluppare e sostenere.

Il passaggio dal welfare mix al welfare comunitario richiede, quindi, di ripartire dalla comunità locale, non solo dall'ente locale o dal privato sociale, ma da ogni forma di rappresentanza dei cittadini e del territorio per la realizzazione di condizioni di benessere e salute di chi abita quel territorio.

Infatti, l'orientamento al benessere, la produzione di socialità, lo sviluppo di comunità, implica che sia il territorio stesso, inteso come i cittadini che abitano il contesto locale in cui si attuano gli interventi, parte attiva e protagonista del proprio star bene.

La "prassi" partecipativa condiziona tutte le attività principali dell'Assessorato ai servizi sociali della Provincia di Parma, anche se la sfida principale consiste nel "contaminare" tramite tale metodologia (oltre agli enti locali) l'intera amministrazione provinciale: obiettivo ambizioso ma indispensabile per un'azione coordinata dell'amministrazione stessa nei confronti di tutti gli interlocutori istituzionali, e non, del territorio.

10. Il bilancio partecipativo della città di Pescara

istituito con delibera di Giunta Municipale

n° 963 del 20.09.2005

Indirizzi programmatici

a cura di Edoardo De Blasio

(assessore al Bilancio Partecipativo ed Agenda 21 Locale)

I. Premessa

Il "Bilancio Partecipativo" si può definire come l'adozione di un processo decisionale che consiste in un'apertura della "macchina amministrativa" alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione secondo procedure e modalità definite, al fine di assumere decisioni sugli obiettivi amministrativi e sulla realizzazione degli investimenti pubblici.

Si caratterizza come *processo partecipativo di discussione sulle proposte di Bilancio Municipale che dura tutto l'anno fino a disegnare una proposta articolata di Bilancio per ogni anno di gestione successiva tenendo conto anche delle priorità amministrative indicate dalla cittadinanza* e attraverso un processo di perfezionamento per gradi del documento discusso e partecipato, con uno scadenziario fissato per il compimento delle scelte.

Il bilancio partecipato si può realizzare attraverso assemblee e incontri aperti in cui la popolazione è informata delle priorità indicate dall'Amministrazione, delle risorse disponibili, dei progetti ed avanza proposte alternative e/o modificazioni su dove e come investire i fondi pubblici.

Ovviamente restano in capo agli organi amministrativi (Giunta e/o Consiglio Comunale) le scelte e le deliberazioni conseguenti, così come la responsabilità di dare corso al percorso di coinvolgimento dei cittadini e di decentramento decisionale adottato.

In questo modo è possibile dare corso a scelte amministrative ampiamente condivise, coinvolgendo la cittadinanza nella scelta delle priorità, con il risultato di migliorare le scelte accogliendo suggerimenti, proposte, opinioni, migliorando anche la qualità delle opere e delle scelte realizzate in modo che rispondano alle esigenze collettive, realizzando forme di positivo e fruttuoso dialogo tra istituzioni e cittadinanza, allargando la partecipazione alla vita politica cittadina ed alla gestione della città.

2. Gli attori del Processo

I principali attori "istituzionali" del processo partecipativo sono:

- *la Giunta Comunale;*
- *il Consiglio Comunale;*
- *le Circostrizioni;*
- *le Consulte (derivanti dall'Albo Comunale delle Forme Associate);*
- *il Forum di Agenda 21 Locale.*

Per quanto riguarda le Consulte, le stesse sono state istituite mediante il "Regolamento per i rapporti con l'Associazionismo" (approvato con Delibera del Consiglio Comunale n° 173 del 30.08.2004 e successivamente modificato con Delibera n° 222 del 25.10.2004 – norma transitoria pag. 18). All'Art. 4 si legge, testualmente: "Il Comune favorisce la partecipazione istituzionale delle Forme Associate iscritte nell'Albo comunale ed il loro coordinamento. A tal fine promuove le Consulte di settore ai sensi dell'art. 34 dello Statuto Comunale secondo le aree in cui è articolato l'Albo.[...]".

All'Art. 1, invece, si riporta: "[...] L'albo comunale delle forme associative è articolato per settori di attività e di impegno così individuate:

1. *la tutela del diritto alla salute ed alla sicurezza sociale e la promozione delle forme di aiuto e di integrazione per situazioni di emarginazione sociale e la tutela dei portatori di handicap;*
2. *la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio, di specifiche realtà locali della natura e del patrimonio storico ed artistico;*
3. *la promozione del dibattito, del confronto e dell'iniziativa culturale che valorizzi e impegni le diverse espressioni dell'associazionismo culturale pescarese;*
4. *la promozione della pratica sportiva e delle attività ricreative;*
5. *la promozione e il coordinamento delle iniziative in ambito giovanile;*
6. *la promozione e il coordinamento delle iniziative proprie delle associazioni femminili;*
7. *il sostegno ai compiti di cura e la promozione delle politiche familiari. (omissis)".*

3. Le iniziative di partecipazione già intraprese

Tra le iniziative già intraprese dalla Amministrazione Comunale che vedono coinvolta direttamente la cittadinanza, si citano, a titolo esemplificativo, le seguenti.

3.1 - Progetto "MEDITA"

Partecipazione della comunità all'evento dei Giochi del Mediterraneo ed alle politiche di sviluppo della sostenibilità e del lavoro nel territorio pescarese.

Iniziativa di e.Democracy promossa nell'ambito della seconda fase di attuazione dell'e.Government nelle Regioni e negli Enti Locali in risposta all'avviso per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (G.U. n.86/2004). Partenariato: Comune di Pescara (Capofila), Provincia di Pescara, Comune di Montesilvano (PE), Associazione agorA21, Informagiovani del Comune di Pescara, CIPA AT, Consorzio Multimedia, Eurobic Abruzzo e Molise S.c.r.l., Unione Sportiva Aterno, Associazione di Volontariato AUSER.

L'obiettivo del progetto è promuovere e rendere stabile la partecipazione dei cittadini dell'area pescarese alle scelte della pubblica amministrazione locale che, per dimensioni e caratteristiche, "impattano" in modo sensibile sulla vivibilità del territorio e sul suo sviluppo, condizionandone le opportunità di crescita e di lavoro, con particolare riferimento ad alcune categorie, che per età e condizione sociale, sono maggiormente a rischio di esclusione dai processi decisionali e dal mercato del lavoro (bambini, giovani, anziani, persone emarginate o con bassa scolarità).

Per favorire il raggiungimento di tale obiettivo si intende cogliere l'opportunità offerta dalla celebrazione dei XVI Giochi del Mediterraneo che si terranno nel 2009 nell'area di Pescara e che rappresentano un evento straordinario, in termini di investimenti finanziari e visibilità promozionale, in grado di incidere in modo determinante sulla vivibilità e sullo sviluppo futuro del territorio e della sua cittadinanza. Nei prossimi due anni la comunità pescarese sarà dunque chiamata ad effettuare scelte, determinate dal programma di preparazione dei Giochi, che avranno riflessi sostanziali sulla vita futura dei suoi cittadini e che riguardano la viabilità, le infrastrutture, il turismo, i servizi, ecc. Scelte in grado di modificare sensibilmente la qualità della vita e incrementare le opportunità di lavoro nel territorio, per le quali gli enti promotori intendono coinvolgere direttamente i cittadini, facendoli partecipare in modo attivo e consapevole.

L'evento sportivo dei Giochi rappresenta dunque l'oggetto di una politica locale a sé, in grado di assorbire interessi e problematiche specifiche ma anche di rappresentare, data l'importanza e l'interesse che esso susciterà nei prossimi mesi, il "modello ideale" su cui testare e consolidare un sistema di relazioni stabili tra i cittadini, le associazioni e la pubblica amministrazione

locale, finalizzato alla partecipazione attiva e sistematica dei primi alle scelte di quest'ultima.

3.2 Progetto "e.Dem 1.0"

Iniziativa di e.Democracy promossa nell'ambito della seconda fase di attuazione dell'e.Government nelle Regioni e negli Enti Locali in risposta all'avviso per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (G.U. n.86/2004). Partenariato: Comune di Roma (coordinatore); Comune di Pescara; Comune di Pavia; Comune di Cosenza; Comune di Pieve Emanuele (MI); Comune di Lecce; Comune di Mercato S. Severino (SA); CNR – Istituto di scienza e tecnologie dell'informazione (ISTI), Pisa; Dipartimento di Pianificazione territoriale e urbanistica della Facoltà di Architettura – Università "La Sapienza" di Roma.

Il progetto *e.Dem 1.0* si propone di sviluppare un modello di e-democracy, intesa come l'insieme dei diritti e delle pratiche di relazione tra individuo e autorità e tra individui, dovute alla diffusione e il progressivo utilizzo dell'ICT come strumenti di partecipazione alle politiche pubbliche attraverso, l'informazione, la discussione e la deliberazione.

Il progetto è relativo ad un ambito di intervento della politica locale, il *Bilancio Partecipativo*, che tra i processi partecipativi esistenti è oggi uno dei più diffusi e trova applicazione in forme svariate in contesti culturali, sociali, politici ed economici tra i più diversi. Segnalato tra le *best practices* da istituzioni internazionali come le Nazioni Unite e la Banca Mondiale quale strumento capace di favorire l'inclusione sociale, lo sviluppo sostenibile delle comunità locali, la trasparenza e l'ammodernamento delle amministrazioni, il bilancio partecipativo è divenuto un modello, o meglio, una serie di possibili modelli in continuo divenire, attraverso cui affrontare la crisi di legittimità della democrazia rappresentativa, a cominciare dal livello locale. Già da diversi anni in Italia amministrazioni locali di varie dimensioni studiano, sperimentano o praticano regolarmente forme di BP in collaborazione con i cittadini. Il progetto di un BP on-line si rivolge a queste esperienze e ai soggetti in esse coinvolti per prospettare un orizzonte ancora inesplorato: quello di associare l'uso delle tecnologie ICT ai processi di BP per dar vita ad un unico processo partecipativo integrato. L'uso di tecnologie ICT nei processi di partecipazione alle scelte di bilancio delle amministrazioni pubbliche trova applicazioni assai ridotte che non vanno al di là, nel migliore dei casi, della pubblicazione di documenti e informazioni su siti web, spesso peraltro in maniera discontinua.

È opportuno quindi promuovere l'integrazione dei processi "reali" (assemblee, comitati, consigli) con quelli "virtuali" (mediati dalle ICT e dal computer in particolare), possibili moltiplicatori dei primi grazie alle caratteristiche tipicamente "partecipative" delle tecnologie info-telematiche (interattività, ipertestualità, comunicazione orizzontale, relazione molti a molti, etc.).

3.3 Progetto "La Comunidad"

La partecipazione attiva dei giovani attraverso la sperimentazione del Bilancio Partecipativo nel Laboratorio Pescara. Progetto presentato nel quadro del Programma Europeo Youth – programma gioventù: progetti pilota a favore della partecipazione dei giovani – e approvato dalla Commissione europea – D.G. educazione e cultura. L'obiettivo generale è quello di *favorire la partecipazione dei giovani* alla vita della città di Pescara ed alle decisioni che li riguardano attraverso la realizzazione di un percorso di coinvolgimento nel processo di preparazione, redazione, valutazione del bilancio partecipativo.

Nella città di Pescara da qualche tempo si sta determinando una crescita della visibilità dei giovani; è aumentato esponenzialmente il numero di locali e luoghi di ritrovo, di iniziative ricreative e culturali che sono lo specchio fedele di una accresciuta esigenza di socialità, che spesso però si concretizza unicamente nella pura offerta di attività di svago ed "evasione". Da un'altra parte stanno crescendo e maturando esperienze associative ed aggregative forti ed importanti, risposte ad una esigenza di partecipazione attiva di molti giovani.

Pescara non ha mai sviluppato delle vere e proprie "politiche giovanili", fino ad oggi gli amministratori si erano al massimo limitati a considerare i giovani in qualità di fruitori o di potenziali elettori, ma mai quali attori della vita cittadina in tutti i suoi livelli.

Oggi le istituzioni cittadine sono interessate ad accorciare sensibilmente le distanze tra cittadini e palazzo di città, generando processi di partecipazione alla vita pubblica in tutti i suoi ambiti, dalla cultura agli affari sociali, dall'urbanistica al verde cittadino...

In questo contesto viene attribuita grande attenzione all'universo giovanile, universo composito, fatto di mille problematiche, esigenze ed istanze diverse e spesso contrapposte, ma accomunate dal desiderio di poter contare di più. Ma per generare processi di cittadinanza attiva in grado di funzionare e coinvolgere realmente i cittadini e segnatamente i giovani, sono necessari strumenti ed azioni concrete e significative; è anche per questo che

l'amministrazione si è impegnata, nel suo patto con i cittadini, a mettere in atto un'esperienza di *bilancio partecipativo*.

3.4 Agenda 21 Locale della città di Pescara

Grazie al co-finanziamento ottenuto dal Comune di Pescara di 149.698,78 euro (per un totale di progetto di 226.116,02 euro) dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio a valere sui contributi previsti dal Bando Ministeriale del 2002 per il cofinanziamento di programmi di attivazione e di attuazione di Agende 21 Locali (come risulta dal Decreto RAS/944/2004 del 04.06.2004 con il quale sono stati individuati i progetti di Agenda 21 locale ammessi a cofinanziamento), il percorso di A21L (che avrà la durata di 18 mesi a partire dalla fine di settembre c.a.) è articolato indicativamente come segue.

1. *Coinvolgimento dei soggetti sociali ed economici.* Individuazione e coinvolgimento, previa costituzione di un Gruppo di Lavoro operativo, degli attori che rappresentano la comunità locale nella sua totalità, per definire i principi generali di una visione condivisa di sviluppo sostenibile.
2. *Istituzione del Comitato Tecnico.* Istituzione di un Comitato Tecnico in cui saranno presenti, oltre a consulenti esterni, i responsabili dei vari settori dell'Amministrazione comunale nominati dagli Assessorati, nonché dei principali Enti e Servizi competenti collegati alla Amministrazione Comunale con il compito di organizzare e coordinare il Forum permanente e di redigere un regolamento interno.
3. *La raccolta di dati ambientali e di sostenibilità.* Sulla base delle matrici ambientali di interesse individuate si procederà alla ricognizione delle normative, procedimenti, rilevazioni, dati, statistiche, studi e quant'altro inerente alle condizioni attuali e alle problematiche in essere.
4. *Attivazione del Forum.* Saranno chiamati a farne parte gli enti e le aziende pubbliche e private, le università e gli enti di ricerca, le associazioni ecologiste e ambientaliste, il volontariato, l'associazionismo e le istituzioni religiose, le associazioni di categoria, le associazioni dei consumatori, i sindacati, gli ordini professionali, ecc.
5. *Istituzione dei gruppi di lavoro.* Le attività del Forum si svolgeranno attraverso i gruppi di lavoro tematici che sono luogo di approfondimento tecnico e si articolano nelle tematiche identificate dal Comitato Tecnico.
6. *Individuazione degli indicatori.* Saranno valutati gli indicatori più adatti alla situazione locale, per meglio rappresentare la propria specificità am-

bientale e sociale e problemi ritenuti oggettivamente e soggettivamente prioritari.

7. *Redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente.* La redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente rappresenta la fase di audit esterno che, insieme all'audit interno, costituisce il Quadro Diagnostico relativo al Comune di Pescara. Consiste di fatto nell'elaborazione dei dati ambientali esistenti, sulla base degli indicatori definiti nell'ambito dei vari forum, ed avrà il compito di indicare con precisione le criticità ed i temi da affrontare.

3.5 AAP 2020 (Adriatic Action Plan 2020)

L'Amministrazione Comunale di Pescara è partner del progetto AAP 2020 (Adriatic Action Plan 2020) che, individuato dal Forum delle Città Adriatiche e Joniche, ha lo scopo di definire e coordinare le politiche per lo sviluppo sostenibile a livello locale nella regione adriatica, assumendo la *sostenibilità* come fattore di governo locale (*iniziativa che vede coinvolti i seguenti Comuni, Regioni e Stati: Ancona come capofila, Brindisi, Corfu, Venezia, Austria, Regione Marche, San Benedetto del Tronto, Molfetta, Pescara, Bari, Città Baltiche, Rijeka, Ravenna, Casarano, Tricase, Alessano, Ravenna, Split, Bristol, Mogliano Veneto, Shkoder, Xativa, Pesaro, Koper, Bari*). Tale progetto transfrontaliero è co-finanziato dall'Unione Europea attraverso il programma Interreg IIC.

Attualmente si sta provvedendo alla ricerca ed acquisizione dei dati locali da inserire all'interno del set di *indicatori comuni* del progetto. Le specifiche tecniche per la raccolta e l'elaborazione dei dati sono contenute nelle Linee guida di AAP, capitolo 2, disponibili anche sul sito www.aap2020.net, *piattaforma di comunicazione digitale* del progetto che contiene tutti gli elementi per un maggior approfondimento.

I risultati finali del programma saranno inseriti in un programma (*Piano d'Azione dell'Adriatico nel 2020*) che include strategie ed azioni comuni da attivare prima del 2020.

La maggior parte delle attività incluse nell'operazione sono indirizzate nel rafforzamento dei contatti tra i governi locali (ed i cittadini) di tutti gli ambiti della regione adriatica, implementando strumenti procedurali, di comunicazione e di marketing, quali:

- nuove procedure comuni per l'analisi e la valutazione di sistemi locali e di orientamento delle politiche sostenibili locali;
- una piattaforma web integrata, con utilità e banche dati amministrative e territoriali, per gestire ogni tipo di richiesta comunicativa, più o meno evoluta;

- una rete per la cooperazione tra operatori economici e sociali (imprese, organizzazioni no-profit, ecc.).

Questi prodotti, procedure e strutture condurranno alla definizione di uno spazio ed un linguaggio comune, migliorando le relazioni, amministrative e commerciali, e gli standard, ambientali e di qualità della vita, dei partner adriatici verso un stile di vita sostenibile dell'Adriatico.

3.6 – Il Consiglio Comunale delle bambine e dei bambini

Con Delibera di Consiglio Comunale n° 271 del 18.12.2003 è stato istituito il “*Consiglio Comunale delle bambine e dei bambini*” della Città di Pescara. Nella Delibera vengono riportate le procedure dell'insediamento dello stesso Consiglio quale *organismo di partecipazione delle bambine e dei bambini alla vita politica della Città* e vengono formalizzati i criteri per la individuazione dei rappresentanti delle scuole (*attraverso il metodo della elezione o del sorteggio*). L'istituzione del Consiglio consente ai più piccoli di partecipare attivamente al cambiamento della città ed assicurerà all'Amministrazione il punto di vista dei bambini e la conoscenza diretta dei loro bisogni. In sintesi:

- il Consiglio opera su un territorio che i bambini conoscono, come ad esempio il bacino di utenza delle scuole da cui provengono o una Circoscrizione, e sul quale possono intervenire attraverso forme di progettazione partecipata;
- il Consiglio Comunale delle Bambine e dei Bambini costituisce una utilissima esperienza di *cittadinanza attiva per i bambini/ragazzi*;
- è una risorsa per la città che consente la conoscenza e il confronto con i bisogni e le modalità dei bambini/ragazzi di percepire l'ambiente che li circonda;
- attraverso l'esperienza del Consiglio i bambini/ragazzi allargano il proprio orizzonte di conoscenza rispetto ai problemi sociali, riconoscono e sostengono non solo i propri diritti ma anche quelli delle categorie “deboli” (anziani, diversamente abili, extracomunitari);
- il Consiglio dei bambini così strutturato si discosta dal modello adulto; l'originalità della proposta consiste nel riconoscere a questa esperienza una sua peculiarità, ponendola maggiormente al riparo dal rischio di snaturare la partecipazione dei bambini con l'imitazione di un ruolo molto lontano dal proprio status.

3.7 Protocollo regolarità e sicurezza sul lavoro

Il Comune di Pescara, d'intesa con altri soggetti pubblici e le parti sociali, con i propri Enti Paritetici, ha sottoscritto un protocollo d'intesa concordando: sulla necessità di uno straordinario impegno comune finalizzato al contrasto del diffuso fenomeno del lavoro nero ed irregolare e a favorire l'emersione del lavoro sommerso; sulla esigenza di perseguire l'obiettivo comune di garantire il rispetto della disciplina legislativa in materia di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro, anche attraverso un progressivo rafforzamento dell'efficacia delle azioni di prevenzione e di controllo, nel settore delle costruzioni edili. A tale iniziativa è strettamente connessa quella della “Bandiera per un cantiere sicuro”, istituita con Deliberazione di G.M. del 2004.

4. I principali step del processo da attuarsi da parte del Comune di Pescara

Come detto/scritto il bilancio partecipativo è una forma pubblica di partecipazione dei cittadini con il quale gli stessi vengono attivamente coinvolti nella indicazione e scelta delle priorità amministrative registrate nel bilancio comunale.

Si riporta uno *scadenzario riferito agli anni 2005/06*

Settembre-Dicembre:

- adozione della Delibera di indirizzo per l'istituzione del percorso di Bilancio Partecipativo;
- presentazione del progetto/percorso;
- istituzione delle Consulte tematiche sulla base dell'Albo Comunale delle Associazioni;
- individuazione delle priorità amministrative da parte delle Consulte (previa presentazione dei progetti già predisposti dall'Amministrazione Comunale e del Bilancio preventivo);
- individuazione delle aree territoriali (che possono coincidere con le Circoscrizioni) in cui svolgere Assemblee con la cittadinanza sulle proposte delle priorità.

Gennaio-Febbraio:

- istituzione di una segreteria tecnica/Ufficio Partecipazione;
- attivazione link su sito internet istituzionale del Comune;
- individuazione di una sede in cui agisca l'Ufficio Partecipazione e che sia a disposizione per le Consulte (“Casa delle Consulte”).

Marzo: i cittadini, già suddivisi nelle Circoscrizioni (o in altre aggregazioni territoriali precedentemente definite), si riuniscono per indicare le priorità amministrative ed eleggere i delegati ad esse vincolati; oltre a queste assemblee di circoscrizione/territoriali, ci potranno essere anche assemblee plenarie cittadine, su temi di particolare rilevanza che potranno elaborare. La prima fase del bilancio partecipativo vede l'Amministrazione Comunale impegnata a rendere conto del bilancio dell'anno precedente e proporre le linee principali del bilancio preventivo.

Marzo-Aprile: ogni cittadino può partecipare, discutere, votare e candidarsi come rappresentante della propria "comunità" (secondo un regolamento che prevederà modalità e durata dell'incarico). Ogni assemblea di Circoscrizione/territoriale elegge i delegati, che poi si riuniscono per indicare le priorità di investimento.

Aprile-Maggio: indicazione delle priorità relative alle opere pubbliche, mediante riunioni delle associazioni, delle Consulte, delle Assemblee dei cittadini e delle circoscrizioni. In questa fase l'amministrazione fornisce informazioni alla comunità e predispone i progetti e le valutazioni necessarie per l'inserimento delle proposte decise nel percorso partecipativo nell'ambito del Piano delle Opere Pubbliche.

Giugno-Settembre: i delegati, le assemblee, le consulte, le circoscrizioni discutono la bozza di proposta di bilancio.

Ottobre-Novembre: la proposta di bilancio ed il Piano delle Opere Pubbliche vengono consegnati agli organi istituzionali che avviano il percorso "tradizionale".

Novembre-Febbraio: anche a bilancio e Piano delle Opere Pubbliche approvati, le assemblee, i delegati, le consulte proseguono nelle attività di verifica e suggerimento sull'andamento delle scelte amministrative relative alla città.

Marzo: il processo partecipativo relativamente a bilancio e Piano delle Opere Pubbliche ricomincia.

5. Prime iniziative comunali.

È assolutamente evidente come un tale percorso di partecipazione necessiti di:

- sensibilizzazione ed informazione;
- definizione ed assunzione di tempistiche e regolamenti;
- assunzione e condivisione degli obiettivi percorso indicati.

Per questo la prima fase di "lancio" del processo partecipativo prevede:

- l'assunzione degli obiettivi e del metodo proposti da parte dell'Amministrazione Comunale;
- la presentazione del percorso alle Circoscrizioni, ai Cittadini, alle Associazioni raccogliendo suggerimenti e/o proposte di modifica;
- passaggio istituzionale decisionale.

Tali iniziative saranno organizzate a partire dal percorso di Agenda 21 Locale già attivato dalla Amministrazione Comunale.

11. Piano regolatore partecipato e democrazia diretta: il pericoloso cammino della partecipazione

*a cura del Comune di Trezzo sull'Adda
(Luca Rodda, vicesindaco, assessore al territorio
e alla partecipazione)*

Il Comune di Trezzo sull'Adda ha condotto un articolato cammino di partecipazione per la formazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (in Lombardia, la L.R. 12/05 ha abolito i piani regolatori generali, sostituendoli con i PGT appunto ed introducendo un forte cambiamento dei principi stessi della pianificazione urbanistica, il cui esame ci porterebbe troppo lontano), un processo che ha portato ad un grandissimo arricchimento dei contenuti del Documento di piano e dell'identità e della visione del nostro territorio: gran parte dei materiali di questo processo sono disponibili on line sul sito del comune <http://www.comune.trezzosulladda.mi.it/>, accessibili attraverso il pulsante "Progetti di partecipazione", insieme ai materiali di alcuni altri progetti partecipati, in buona parte scaturiti dalle proposte del processo di partecipazione stesso.

Oggi stiamo affrontando la riflessione e la costruzione di un modello di partecipazione che possa dare permanenza al ruolo della democrazia diretta nella vita politica ed amministrativa locale. L'esito di questa riflessione è il documento di indirizzo allegato, che è attualmente posto in deliberazione del Consiglio comunale. La scelta è quella di perseguire la partecipazione come elemento fondante di una ricerca di rifondazione della democrazia reale.

Nel corso del dibattito dell'1-2 luglio al Convegno internazionale organizzato a Catania dal LabPEAT⁶ dell'Università di Catania, il Professor Attilio Belli evidenziava a questo proposito tre nodi profondi della questione, espressi nella forma dell'esigenza di tre superamenti, tre "oltre": "oltre la deliberazione democratica"; "oltre la tolleranza"; "oltre la sostenibilità".

A questi nodi, che mi sembrano fondamentali, io ne affiancherei un quarto: "oltre l'efficienza". Soprattutto, io trasformerei questi "oltre" in

⁶ Laboratorio per la Progettazione Ecologica ed Ambientale del Territorio.

un'assoluta necessità di critica radicale: dove il termine "critica" vuole indicare un'indagine sistematica, nel senso utilizzato prevalentemente in filosofia, e l'aggettivo "radicale" rinvia all'esigenza di andare alle radici del termine e dei fondamenti del concetto.

Schematicamente, la critica della deliberazione democratica ci conduce al concetto di democrazia come processo che deve costantemente, permanentemente evolvere in una direzione di crescita, che non può essere uno stato, una forma e che quando si riduca ad un insieme di meccanismi di deliberazione o partecipazione non sarebbe più – pienamente – democrazia.

La critica della tolleranza richiama la riflessione, ad esempio di Manuel Cruz, nel suo volume di recente edizione italiana, "Farsi carico: a proposito di responsabilità e di identità personale". Esso è dedicato in gran parte proprio alla revisione critica del concetto di tolleranza, contrapponendo da una parte quella tolleranza che rinvia ad una sorta di "paternalismo" e, in fin dei conti, di sopportazione o di concessione dal superiore all'inferiore; dall'altra, la tolleranza come piena valorizzazione delle identità diverse, ovvero l'autentica tolleranza che si nutre del profondo rispetto, di un concetto di uguaglianza che non si confonda con l'identità, ma che si confronti con le differenze.

Il concetto di sostenibilità, infine, dovrebbe essere ricondotto al suo fondamento di responsabilità: responsabilità nei confronti delle generazioni presenti e future. "Farsi carico" in senso radicale della responsabilità che deriva dalle proprie decisioni.

Si tratta di un concetto di sostenibilità che non si lascia addomesticare in una visione edulcorata di un generico "sviluppo sostenibile" o della sostenibilità che troviamo citata a decorare norme, progetti, iniziative di tutt'altro segno. Un concetto di sostenibilità che non permette di rimuovere la dimensione del conflitto.

Il tema dell'efficienza, che, seppure non può essere accantonato nei processi decisionali che coinvolgono le amministrazioni pubbliche, deve essere subordinato alla dimensione dell'efficacia, recuperandone le radici, dove l'efficienza è il rapporto tra i risultati raggiunti e le risorse impiegate, mentre l'efficacia ha a che fare con i fini e non con i risultati:⁷ in questo

⁷ La definizione di efficienza ed efficacia è riferita alla distinzione tra fine e risultato: "Ora, mentre l'efficienza è la proprietà della relazione tra azione compiuta e risultato conseguito, l'efficacia dice della relazione tra azione e fine che si intende raggiungere" [L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, il Mulino, 2004, pp. 143-144]. In altre parole, il risultato è il prodotto, direttamente misurabile, dell'azione e l'efficienza è il rapporto tra risultato (prodotto) e risorse (in senso generale); il fine di una stessa azione può essere molto diverso e coinvolge il soggetto che lo propone: ad esempio, il fine di un'azione nel campo sanitario può essere il profitto

senso la necessità di "efficacia" dei processi partecipativi è elemento determinante.

Il cammino che si intraprende per questa via è un cammino pericoloso, che ci espone costantemente al rischio di un uso distorto della partecipazione, anche al di là delle buone intenzioni che magari animano chi la promuove.

La partecipazione può ridursi facilmente – e temo che troppo spesso lo sia – a strumento di ricerca di consenso e di riduzione o rimozione del conflitto, in totale contraddizione con i fini di questa ricerca di democrazia reale; una ricerca costante che richiede di costruire la partecipazione come processo inclusivo, di continua sperimentazione, di ridefinizione dei poteri in una crescita e trasformazione – sia dei partecipanti che delle istituzioni e dei tecnici.

Troppo spesso, la partecipazione assume una dimensione pressoché decorativa di una politica nella quale i meccanismi dei poteri e della decisione rimangono intatti: in questo senso non riesco a vedere come un segnale di per sé positivo la grande crescita numerica degli assessorati alla partecipazione e l'utilizzo sempre più diffuso del termine in atti istituzionali, norme, e documenti, spesso concretamente orientati in senso addirittura opposto.⁸

In questa dimensione, la pratica della partecipazione non può mai lasciarci soddisfatti, non permette di celebrarne con leggerezza i successi, pena il rischio di farne un momento autorferenziale, un po' consolatorio ed autoassolutorio, quasi uno di quei "piccoli atti deresponsabilizzanti: modi di autodiscolpa quotidiani che non richiedono il minimo sacrificio" [M. Cruz]. Solo una costante tensione alla crescita ed al rinnovamento dei processi, che abbia sempre presente come le nostre pratiche partecipative quasi mai riescono ad essere abbastanza inclusive (nei confronti della maggioranza degli abitanti e, in particolare, di soggettività deboli tra loro) e solitamente riescono solo marginalmente a scalfire la nostra responsabilità collettiva nei confronti del modello di sviluppo... solo questa costante tensione fa dei processi partecipativi un fattore positivo di trasformazione.

dell'organizzazione, il benessere del singolo o un'utilità collettiva. L'efficacia misura il grado di raggiungimento del fine (delle finalità) che ci si propone per l'azione o il rapporto tra grado di raggiungimento del fine e risorse impegnate.

⁸ Si veda, quale esempio paradigmatico, la l.r. 12/05 della Regione Lombardia, sul governo del territorio, che prevede la partecipazione espressamente – all'art. 2 – tra i propri principi fondamentali ed articola una normativa di segno opposto, che destruttura l'attività di pianificazione territoriale, sostituendo i Piani di governo del territorio ai Piani regolatori generali (che vengono aboliti) ed ampliando smisuratamente la dimensione della negoziazione, comprimendo altresì una vera e generalizzata partecipazione diffusa.

Un altro rischio, complementare, deriva dall'“istituzionalizzazione” e dalla “strutturazione” dei processi di partecipazione e dall'introduzione in questi processi di meccanismi di deliberazione: il rischio di una malintesa e distorta rappresentanza. Non possiamo aggirare la constatazione che a tutti questi processi partecipa una minoranza dei soggetti che avrebbero titolo di esprimersi e che questa minoranza è in qualche modo selezionata anche dalle caratteristiche dei processi che proponiamo, venendo a costituire, nei fatti, una élite. L'introduzione di meccanismi di conteggio di maggioranze, di deliberazione, credo debba essere sempre affrontata con estrema cautela, privilegiando processi che mantengano nella misura più ampia possibile la ricchezza degli esiti.

In conclusione, credo che la misura della qualità della partecipazione ruoti attorno a due chiavi fondamentali: *l'efficacia* e *la permanenza*.

L'efficacia ci costringe a recuperare una misurabilità del rapporto tra il nostro impegno ed i *fini*, che non si sovrappongono con gli *obiettivi* proposti ad ogni singolo processo: è fondamentale che la partecipazione, non solo sia efficace, ma sia anche correttamente percepita come efficace. I fini non possono che essere quelli di “fare società” e di porre la questione di “quale modello di sviluppo”, ovvero di affrontare, insieme a chi partecipa, la dimensione della sostenibilità, come sopra delineata e, quindi, della responsabilità.

Per usare i termini di Franco Cassano, far crescere l'*homo civicus* nei confronti dell'*homo economicus*, il “consumatore razionale” che, perseguendo l'utile privato, rimane prigioniero di un'immagine angusta del mondo.

Nel nostro stesso tenore di vita è insita una dimensione di responsabilità che ci accomuna in una “zona grigia” nei confronti del modello di sviluppo. Citando Hans Jonas, la sostenibilità di cui parliamo significa “disporci a farsi coinvolgere da una felicità o da una disgrazia rappresentata solamente per le generazioni future” e, aggiungerei (forse ancora più rilevante oggi, nei confronti dell'enorme ingiustizia del nostro modello di sviluppo nel mondo) da una felicità o da una disgrazia rappresentate solamente per un'umanità a noi lontana. Porsi in questa dimensione di responsabilità vuol dire porre in questione il modello di sviluppo.

Per permanenza intendo qui l'esigenza che i processi di partecipazione “producano” democrazia.

Negli incontri sul tema della partecipazione cui ho avuto modo di partecipare, le esperienze proposte ricadono quasi sempre in due classi: spesso vi sono comitati, movimenti che chiedono ascolto e partecipazione ad istituzioni che non rispondono, oppure vi sono istituzioni che propongono occasioni di

partecipazione dall'alto... Credo che la ricerca dell'incontro tra queste due spinte sia il nodo decisivo.

La partecipazione deve perseguire la continuità e la permanenza, diventando un elemento costituente della società e della politica, facendo in modo che la società continui a richiedere partecipazione e sia in grado di produrre una propria rappresentanza che mantenga questa priorità anche nella vita delle istituzioni: un processo che si contrapponga al circolo vizioso della depressione e della frammentazione/dispersione individualistica, riuscendo ad innescare il circolo virtuoso dell'azione collettiva.

ALLEGATO

Organizzazione dei processi partecipativi Documento di indirizzi allegato alla delibera comunale

Il Programma di mandato approvato specifica la seguente definizione del contesto e della strategia in merito alla democrazia partecipativa.

- *La promozione delle forme di democrazia partecipativa costituisce una priorità fondamentale per ricostruire un rapporto tra istituzioni e società, per ricostruire uno spazio pubblico di decisione sui destini del nostro territorio, costruendo così una nuova cittadinanza.*
- *“Partecipazione” rischia di divenire un termine abusato, che spesso si riferisce a forme di semplice consultazione o, peggio, di plebiscitarismo. La partecipazione deve essere intesa come processo di arricchimento e di crescita reciproca, che deve quindi ricercare costantemente nuove vie di inclusione e di allargamento, dando voce a tutti gli abitanti, evitando con attenzione il rischio di volersi configurare come forma malintesa di rappresentanza.*

In questo contesto si prevede di definire un modello di sviluppo del processo di democrazia partecipativa che veda il superamento del modello delle commissioni consultive verso un modello più aperto, ispirato al meccanismo dei forum.

Criteri di riferimento

Ad integrazione della “definizione del contesto e della strategia” sopra riportata, si individuano i seguenti criteri, come linee guida nello sviluppo e nell'attuazione della proposta di modello.

- La partecipazione rappresenta un modello di coinvolgimento, codecisione, crescita della cittadinanza consapevole ed arricchimento. Non deve essere confusa con meccanismi di consultazione, informazione, mediazione di rappresentanza, risonanza di decisioni già assunte.
- Il ruolo della partecipazione deve essere progressivamente esteso e deve riguardare tendenzialmente ogni settore di attività, evitando il rischio di limitarsi a singole aree di intervento.
- I meccanismi di partecipazione devono essere improntati al perseguimento dell'obiettivo della permanenza e della crescita qualitativa e quantitativa del livello di partecipazione.
- Gli elementi fondamentali da perseguire sono quelli della continuità della partecipazione, dell'organizzazione dei processi, della riconoscibilità degli obiettivi e delle azioni, dell'uguaglianza degli abitanti.
- Elemento determinante per il successo della partecipazione è la capacità di ottenere ed essere in grado di verificare l'efficienza e – soprattutto – l'efficacia dei processi.
- L'organizzazione dei processi partecipativi non può che essere in certa misura sperimentale e quindi prevedere la possibilità di una revisione ed aggiornamento dell'organizzazione sulla base dell'esperienza nei processi stessi.

Modello di organizzazione

Si individua un modello articolato in luoghi, momenti e soggetti della partecipazione come segue.

1. Il Cantiere permanente della partecipazione

Il Cantiere permanente è, appunto, il luogo deputato alla permanenza, continuità, organizzazione e visibilità dei processi di partecipazione. Si articola in:

- la *bacheca della partecipazione*, luogo fisico (bacheca/bacheche sul territorio) e virtuale (sito web collegato al progetto in fase di avvio di eDemocracy;⁹ spazio permanente sull'informatore comunale) dove siano costantemente visibili lo stato, i risultati e la programmazione dei processi di partecipazione in corso o completati, nonché il quadro generale di riferimento;
- l'*ufficio partecipazione*, responsabile dell'organizzazione, gestione e comunicazione dei processi e dei loro risultati, oltre a costituire il nucleo per il *laboratorio permanente* previsto nel progetto Bambino urbano;

⁹ Finanziamento del Ministero dell'innovazione scientifica.

- il *forum permanente della partecipazione*, anch'esso fisico e virtuale; fisico, basato su momenti di lavoro "aperti" dell'ufficio partecipazione, con cadenza nota e fitta, cui sono invitati a prendere parte tutti coloro che vogliono proporre, informarsi, verificare o contribuire ai processi di partecipazione; virtuale, basato sulla piattaforma costituenda tramite il progetto di eDemocracy già citato.

2. Il Forum civico

Evento di partecipazione con frequenza relativamente bassa (di norma due volte l'anno) e durata definita (indicativamente una – massimo due settimane), con un'elevata visibilità e centralità pubblica, articolato in una serie di momenti di partecipazione sui temi generali della vita, della società e del territorio¹⁰.

3. La Consulta delle associazioni

Luogo di incontro delle associazioni: essa viene attivata dall'amministrazione comunale, ma è largamente autonoma nella propria attività. Si riunisce in sessione plenaria con scarsa frequenza, possibilmente in relazione ai momenti del forum civico, con l'obiettivo principalmente di fare il punto della situazione e di organizzare il lavoro permanente.

Il lavoro della consulta si svolge in consulte tematiche, la cui attivazione viene decisa in modo autonomo e volontario (permanente o su mandato) all'interno della consulta, sulla base di volontà e compatibilità espresse dalle associazioni.

Un obiettivo assegnato alle consulte tematiche è la redazione di un documento di visione condivisa sul tema assunto, da proporre in primo luogo al Forum civico ed al Consiglio comunale.

Altri compiti o obiettivi, di coordinamento tra le associazioni, di interrogazione ed interazione con l'amministrazione sono auspicati, ma lasciati alla piena autodeterminazione di ciascuna consulta tematica, secondo le esigenze, le volontà e le potenzialità delle associazioni partecipanti.

¹⁰ A mero titolo esemplificativo, si indicano alcuni temi compatibili con questo indirizzo:

- bilancio di attuazione del programma di mandato;
- programmi futuri;
- proposte della consulta;
- esiti dei processi partecipativi;
- temi di approfondimento;
- momenti "aperti" di partecipazione.

I temi affrontati in ogni sessione non devono avere pretese di esaustività in relazione ai temi amministrativi, ma devono tendenzialmente toccare i vari settori dell'amministrazione pubblica.

L'amministrazione non partecipa a determinare i lavori della consulta, salvo che per la sua attivazione, ma è a disposizione della consulta stessa.

4. I Progetti del fare comune

Progetti partecipati – o meglio di collaborazione – con obiettivi specifici, definiti nel tempo e nel risultato, attivati dall'amministrazione o dagli esiti del forum civico o della consulta, nei quali diversi soggetti (abitanti, associazioni, soggetti economici, amministrazione) mettano in campo energie per il conseguimento del risultato¹¹.

I progetti devono avere la caratteristica di amministrare direttamente risorse assegnate e di poter agire direttamente nel perseguimento di risultati visibili e misurabili, nei tempi e nell'entità.

5. I Progetti di visione condivisa

Progetti di partecipazione per la definizione di visioni e piani d'azione condivisi, in certa misura riconducibili all'impronta dell'Agenda 21¹².

¹¹ A titolo meramente esemplificativo, alcuni progetti attivati o attivabili nella nostra realtà locale o esperienze di questo tipo condotte da altre amministrazioni comprendono: Progetto bambino urbano, progetti attivati dal PGT partecipato (autocostruzione, cura del territorio agricolo, ecc.), progetti di qualità del vivere civile con associazioni, Progetto Cambieresti (del Comune di Venezia), cura di aree del territorio (di quartiere, di aree ambientali), banca del tempo, luoghi dell'economia solidale, andiamo a scuola a piedi...

¹² A titolo meramente esemplificativo, alcuni progetti attivati o attivabili nella nostra realtà locale o esperienze di questo tipo condotte da altre amministrazioni comprendono: piano regolatore partecipato, Progetto Pascià, Agenda 21 sovracomunale, bilancio sociale, partecipazione dei bambini/ragazzi (verso il Consiglio comunale dei ragazzi), piano dei tempi e degli orari, piani d'area, POE/piano del diritto allo studio, bilancio partecipato, ecc.

Parte quarta

Società locale e sostenibilità sociale nel Mezzogiorno

12. Luci ed ombre del locale¹³

Franco Cassano (Università di Bari)

1. Il nuovo ruolo del territorio e della dimensione locale: il Municipio come nucleo di un vasto processo di ricomposizione sociale dell'economia

All'esaurirsi delle ondate successive della marea fordista, stiamo assistendo negli anni recenti ad un sempre più pronunciato ritorno del territorio al centro della discussione sullo scenario di futuro globale. Nella sua ossessione per la produttività, il fordismo aveva creato una situazione economica socialmente segmentata, cristallizzata e indifferente al territorio, che aveva al centro la *classe* operaia come soggetto collettivo e la fabbrica come modello universale di interazione sociale; i processi di ristrutturazione, decentramento, deterritorializzazione dei cicli produttivi, cui (solo in parte come effetto collaterale) il fordismo aveva messo capo, avevano radicalizzato questa indifferenza, mentre lo stesso passaggio dall'operaio massa all'"operaio sociale" negli anni '70¹⁴ e l'emergere di una seconda generazione di lavoratori autonomi, mantenendo la centralità della produzione, non avevano sostanzialmente influito su questa dinamica, rendendola semmai ancor più rigida per via della progressiva smaterializzazione e terziarizzazione dei rapporti di produzione.

Da qualche tempo, invece, il territorio sembra diventare la sede – ma anche la *metafora* – di un processo ricompositivo diverso, centrato non più sul primato della produzione ma su quello dei luoghi, di un consumo che va via via perdendo la sua connotazione economicistica per accentuare il proprio carattere di risposta positiva, "dal basso" (ossia in questo caso dal fondo del ciclo produttivo) alle patologie sempre più evidenti della modernità e della globalizzazione liberista. Questo processo non insegue, come le precedenti forme di antagonismo sociale opposte all'"impero", il disagio del proleta-

¹³ Intervento trascritto da Angelo M. Cirasino dell'Università di Firenze

¹⁴ Cfr. A. Negri, *Crisi dello Stato-piano. Comunismo e organizzazione rivoluzionaria*, Feltrinelli, Milano 1974.

riato metropolitano e giovanile (la cosiddetta "moltitudine"); il suo punto di partenza non sono le "macchine desideranti" anomiche,¹⁵ che scoprono la comunità soltanto nella "muta di guerra",¹⁶ nel sapore aspro dell'ostilità: è invece il rilancio e la riscoperta di un'irriducibile *dimensione comunitaria*, l'enfasi posta sul legame sociale, sulla qualità delle nuove relazioni che sono possibili nel *Municipio*.

Una bella parola. "Municipio" viene da "*munus capere*", "assumere il compito": governare, in questa accezione, non è solo rivendicare diritti in contrapposizione ad un potere lontano e ostile, ma assumere su di sé il peso ed il compito del governo, la costruzione cooperativa di un percorso autonomo, che privilegia l'obiettivo di tutelare e "mettere in valore" il territorio, i suoi beni e la sua qualità. *Qui e ora* ridiventano caratteristiche fondamentali, decisive per la lettura e la comprensione di quel che sta accadendo e la progettazione di quel che deve accadere: nella nuova dimensione municipale le relazioni sociali si rimaterializzano, riprendono il corpo occultato da "maschere di carattere" troppo generiche e astratte e scendono dal palcoscenico fittizio della dualità canettiana per reincarnarsi nuovamente in persone.

Questa proposta non nasce dal nulla, viene da una tradizione – e questo ne rappresenta certo la forza, ma anche in qualche modo la debolezza. È l'antica tradizione municipale, urbana e cittadina – una tradizione civica altrove sconosciuta – che muove in Italia nel Trecento ispirandosi ai classici ma, via via che cresce e si sviluppa, crea anche qualcosa di nuovo e inedito, un modello di governo che guarda al luogo delle dinamiche sociali, politiche, economiche e culturali come ad un loro elemento non intercambiabile, ad una loro dimensione caratterizzante, ad un loro attore.¹⁷ Questo *ripartire dai luoghi* – questo sforzo di *riguardarli* e, contemporaneamente, di *riconoscerci* – rappresenta per ciò stesso una critica immanente dell'individualismo utilitaristico: l'orizzonte che dischiude è quello di una *diversa idea di ricchezza*, non più fondata sul possesso privatistico dei beni né sulla mercificazione del mondo, e che pertanto ne mette in discussione i parametri dominanti e ne

¹⁵ G. Deleuze, F. Guattari, *Macchine desideranti. Su capitalismo e schizofrenia*, Ombre Corte, Verona 2004.

¹⁶ Cfr. E. Canetti, *Massa e potere*, Adelphi, Milano 1981.

¹⁷ Pensare che l'idea di cittadinanza sia stata importata dall'estero, come recentemente mi veniva obiettato, è un'imperdonabile dimenticanza nei confronti della storia italiana, di uno degli ultimi momenti nei quali l'Italia è riuscita – piuttosto che a subirlo – ad elaborare un paradigma, quello della *civitas repubblicana*.

rovescia le gerarchie tradizionali, della polpa fa l'osso e viceversa.¹⁸ È un'idea di ricchezza piena di cose – non solo il mito della crescita con il segno meno davanti, come nella nozione di decrescita – e porta con sé una rinnovata attenzione alla qualità delle relazioni, alla lentezza, alla produzione di pause e silenzi, mettendo capo ad una concezione di sviluppo tutta nuova, capace di misurarsi con l'ambiente e di riscoprirne le vocazioni.

Ritrovo in tutto questo il concetto di *patrimonio*, un'altra parola antica come "municipio"; si tratta qui però di patrimonio non come freddo inventario di cose o di beni, ma come un sistema complesso e vivente, una condizione non muta, una *tradizione da reinventare* che non ha più occhi soltanto per l'imbelleamento da mettere in scena per i potenziali acquirenti ma si nutre di un *amor loci* che riattiva l'idea – sconosciuta alla modernità urbana e metropolitana – che noi riceviamo continuamente dal passato, che esso ci trasmette senso e, come tale, richiede difesa.

Quest'idea diversa di ricchezza è immediatamente un'idea diversa di *uguaglianza*, finalmente non individualistica: il welfare non è, per essa, una indifferente macchina burocratica che distribuisce prestazioni come monetine, è una nuova e più comprensiva nozione di ben-essere nel quale le relazioni sociali stesse assumono il valore di ricchezza – una ricchezza intesa come dotazione collettiva, condivisa di beni comuni e cose pubbliche. Ed è immediatamente un'idea diversa di *democrazia*: alla piccola e media scala configurata dalla dimensione municipale, la nozione di bene comune è assai più concreta e palpabile, "la mia strada", "il mio municipio", "il mio paesaggio" ...;¹⁹ ed è attraverso essa che si fa strada l'idea di interesse comune, come risultato non di una "concertazione" capace di temperare interessi di partenza conflittuali, ma dell'assunzione comune di responsabilità dirette di governo. Quest'idea vede così la democrazia come una pratica *partecipata e diffusa*, che rende il governo del territorio non più il patrimonio esclusivo – ed escludente – dei tecnici e dei politici di professione, ma il compito corale di una comunità: una comunità che, al suo interno, può anche essere molto

¹⁸ Cfr. la recente riedizione di M. Rossi Doria, *La polpa e l'osso. Scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente, L'ancora del Mediterraneo*, Napoli 2005. Ma ad esempio di un simile rivolgimento si potrebbe portare anche la Puglia e il Salento in particolare, con la crisi, dopo gli anni '60, del sistema costiero urbano e dell'Italsider, e dall'altra parte le relazioni tra i più di cento Comuni dell'entroterra che additano la debolezza dell'idea di sviluppo per "poli".

¹⁹ L'idea moderna della maggiore "immediatezza" della democrazia locale è stata probabilmente introdotta da Tocqueville, con la sua distinzione fra accentramento politico e accentramento amministrativo (il primo inteso come valore, il secondo come disvalore).

articolata, che si può e si deve armare di competenze specifiche ma è anche, all'occorrenza, capace di tenerle al guinzaglio, di impedire che esse "partano per la tangente" autonomizzando una fittizia dimensione "tecnica" di contro alla realtà dei bisogni del nuovo soggetto politico che va costituendosi come comunità.

È questa nuova pratica democratica il terreno ideale per la crescita di una *cittadinanza attiva* intesa come redistribuzione effettiva dei poteri decisionali, a partire dalle mille forme di mobilitazione civica in difesa di beni minacciati, fino ad arrivare alla definizione condivisa di linee generali di governo. Questo processo passa chiaramente attraverso una ricostruzione e un allargamento significativi dello "spazio pubblico" – quell'arena comune di discussione, proposta e decisione, che il Municipio era in origine e vuole ritornare ad essere; e mette capo ad una modalità della cittadinanza facile, comprensibile, ordinaria, non necessariamente legata a motivazioni "alte" o eccezionali (e quindi tendenzialmente scarsa, sporadica, occasionale) e soprattutto pervasiva, sia soggettivamente (ossia non limitata soltanto a quei soggetti che possono permettersi il "lusso di partecipare") che oggettivamente (cioè estesa a tutti gli ambiti decisionali e non solo a quelli troppo pericolosi o indifferenti).

Prima di passare alle considerazioni sul lato d'ombra, vorrei fare tre brevi considerazioni.

La prima di metodo. Guardare ogni volta il lato d'ombra è un mio imperativo metodologico; non si tratta di obiezioni rivolte ad un oggetto particolare, ma dell'applicazione ad esso di un criterio generale: l'ambivalenza e la complessità dell'esame sono le strade più sicure verso il controllo degli effetti e degli importi di un argomento.

La seconda *ad personam* – *ad personas*. Io non credo di rivelarvi cose che non sapete già: nel discorso di Magnaghi sono già contenute delle risposte ai problemi di cui parlerò; credo però che, in generale, ci sia una certa sottovalutazione dell'intrinseca ambivalenza dell'oggetto.

La terza: per le ragioni esposte nella prima parte, queste osservazioni le rivolgo prima di tutto a me stesso; se sono d'accordo, il mio primo interlocutore polemico sono io stesso.

2. Le ombre ed i rischi del locale

In primo luogo non possiamo ignorare i *rischi di chiusura* che sono oggettivamente inerenti alla dimensione locale: l'esplosione – non si può più dire recente – di forme intolleranti, xenofobe e autoreferenziali di localismo

e municipalismo ci rimanda a quell'"amor di preferenza" in cui Leopardi vedeva un necessario presupposto dalla virtù repubblicana, e che alimenta l'intimo legame fra essa e l'ostilità.²⁰

La forma più evidente di questa chiusura è rivolta *verso l'esterno*. L'esperienza storica dei Comuni medioevali in Italia, e più indietro delle *poleis* greche, ci insegna che, quando il *gemein* (comune) diventa *mein* (mio), quando cioè lo sforzo di autoriconoscimento di una comunità locale prevale sulle sue dinamiche di confronto, questa tende a percepire l'alterità come "inattinenza" se non direttamente come minaccia, e ad erigere delle barriere (fisiche, etniche, giuridiche, economiche...) per opporsi alle infiltrazioni e agli scambi che ne potrebbero disperdere l'identità: le mura della città, da limiti dello spazio pubblico che essa definisce in positivo, diventano così il simbolo di una negazione del diverso. Il nesso che qui vediamo all'opera è di natura squisitamente logica: ogni identità forte, ogni sottolineatura dell'identità – su cui necessariamente riposa il localismo – esalta naturalmente la differenza, la distinzione, l'individualizzazione; ma questo nesso logico rischia di trasformarsi in contraddizione nel momento in cui si riveste di un carattere ideologico, quando cioè gli elementi di solidarietà e di coesione sociale di una comunità vengono fatti dipendere unicamente dalle sue peculiarità identitarie, dando luogo a fratture diffuse del tessuto sociale. E non bisogna illudersi che questo rischio sia limitato o limitabile alla Curva Sud: le Leghe e i fondamentalismi stanno mostrando un'inquietante ubiquità, e i meccanismi di "reinserramento" identitario e di collasso delle comunità sono ormai da tempo all'ordine del giorno anche per gli studiosi.²¹

Queste dinamiche di frammentazione si ripercuotono poi, entro la comunità, in ulteriori chiusure e frammentazioni *verso l'interno*: una società tutta intenta a proteggere la propria differenza non può certo guardare con favore a movimenti che ne alterino gli equilibri costituiti, e questo si traduce immediatamente in vincoli – taciti o espliciti – posti alla mobilità sociale, alla comunicazione, alla solidarietà attiva; capita così che, nelle comunità ameri-

²⁰ Cfr. sul punto il mio *Oltre il nulla*. Studio su Giacomo Leopardi (Laterza, Roma-Bari 2003).

²¹ Si vedano le ricerche di Marco Baldi e Giuseppe De Rita del Censis sulle nuove forme di municipalismo ed il pionieristico libro di Robert D. Putnam *Bowling Alone*, (Simon & Schuster, New York 2000); i *bonding groups* (composti di persone socialmente omogenee secondo i parametri di riferimento – per esempio le bande criminali) tendono a prevalere sui *bridging groups* (le reti create fra persone socialmente disomogenee – per esempio le corali o le filodrammatiche), creando forme di capitale sociale indisponibili alla comunicazione ed al profitto sociale complessivo ("capitale sociale negativo").

cane, il numero degli iscritti ai club di bowling aumenti complessivamente, ma che quest'aumento sia alimentato unicamente da persone singole, il cui comportamento rappresenta così una negazione della socialità, una forma ancor più radicale di individualismo.²² Ma non abbiamo bisogno di andare in America per vederlo: dal piccolo luogo, dalla comunità d'origine tutti, specialmente i giovani, vogliono fuggire, e non si può pensare che internet, televisione e cellulari siano strumenti atti a frenare questa spinta dispersiva.

Una seconda obiezione che mi sento di sollevare riguarda la *specificità dei luoghi*: ho qualche difficoltà a non far seguire la parola "locale" da ulteriori caratterizzazioni, almeno se vogliamo scongiurare il rischio di rimanere con un concetto che, come tutte le categorie generali, è troppo astratto per significare qualcosa di determinato.²³ Cos'è locale? Locale rispetto a cosa, a dove? Una comunità come per esempio quella catalana (unificata, oltre che dalla lingua, anche da tradizioni culturali, politiche e amministrative comuni e peculiari nel panorama iberico) può a buona ragione essere considerata locale rispetto al complesso della Spagna o dell'Europa, ma avremmo qualche difficoltà a convincere un abitante di Gerona che i suoi interessi "locali" coincidono perfettamente con quelli di chi vive a Barcellona.

Non si tratta soltanto di differenze di scala, ma di carattere tipologico; e questa è la specificità che sta già *alle spalle* di questa proposta, il cui contesto di riferimento è proprio il sistema urbano e comunale che emerge in Italia centrale già nel Trecento. I grandi teorici del localismo in Italia parlano tutti dell'Italia centrale: si pensi al rapporto di De Rita con Bevagna e l'Umbria,²⁴ o a quello di Magnaghi e Trigilia con la Toscana; ma Benigni non è Banfi e nemmeno Troisi, e le Case del Popolo sono assai meno diffuse, fuori dell'Italia centrale; questa sembra avere dunque delle caratteristiche che la rendono oggettivamente speciale, diversa, non paradigmatica. E il rischio, per converso, è che quest'astrazione abbia una sua "viziosa pienezza",²⁵ proietti cioè alcune connotazioni specifiche al di fuori del loro contesto – per l'appunto, *locale* – per attribuirle, come tratti di un'antropologia comunitaria, alla dimensione locale in quanto tale.

²² Di qui il titolo del libro di Putnam citato alla nota precedente.

²³ Questo per non usare la famosa metafora che Hegel riservava all'Assoluto di Schelling, "la notte in cui tutte le vacche sono nere".

²⁴ De Rita stesso riconosce che la sua antica passione per il localismo nasce proprio da un simile imprinting.

²⁵ Per usare un'espressione di Galvano Della Volpe.

Né giova far ricorso ad un criterio dimensionale, cercando nell'estensione medio-piccola il paradigma del locale: bisognerebbe infatti capire se e quanto le cose cambino al crescere della dimensione.²⁶ Trovo insomma che il riferimento ai luoghi, a *quei* luoghi determinati – del resto già molto presente nella riflessione della Rete – debba diventare più forte ed evidente, se vogliamo evitare il paradosso di un localismo che prescinde dai luoghi. In altre parole, nel parlare di locale non possiamo ignorare la *vocazione* dei luoghi, che non può trovar posto in alcuna tipizzazione astratta del "locale", grande, medio o piccolo che sia.

Il locale in quanto piccolo, del resto, non è sempre la dimensione decisiva. Per esempio, io ritengo essenziale che il Sud, pur passando attraverso la specificazione, non smarrisca la connotazione data da alcuni tratti generali comuni, come le economie esterne nei collegamenti sud-sud o il rapporto con la dimensione mediterranea: questo mette in luce una vocazione comune dei luoghi meridionali che deve orientare le politiche a essi relative pena l'inefficacia. Il ribaltamento delle categorie dello sviluppo deve valere *a fortiori* anche per il Sud, ma nel suo caso richiede cesure più forti e più radicali, come per esempio una politica estera diversa che, pur nascendo certamente dai Municipi, sia capace di trasferirsi a livelli più larghi – Regione, Stato, Enti sopranazionali etc.

Il "conflitto tra civiltà" va combattuto dall'alto e dal basso, ma questo processo deve anche andare a toccare vecchie disuguaglianze, ferite, contraddizioni, insomma una tradizione di *relazioni tra luoghi* che non può essere esclusa né analizzata solo come limite esterno della nostra categoria di "locale". Si pensi ai rapporti di potere economico, politico o militare, per cui nel vecchio repertorio concettuale esistevano parole come "dipendenza", "sottosviluppo", "centro-periferia": ci sono luoghi che, in forme diverse, determinano altri luoghi – e lasciare queste relazioni inter-locali fuori del nostro sguardo sul locale sarebbe una leggerezza imperdonabile.²⁷

L'ultimo problema concerne la plausibilità di una prospettiva federalista che comporti il *superamento-dissoluzione del politico statale*. La tradizione federalista in Italia ha due filoni principali, uno cattolico (Sturzo, De Rita,

²⁶ Si pensi agli oltre cento Comuni salentini, tutti di piccole o piccolissime dimensioni.

²⁷ Non penso solo alle relazioni coloniali e post-coloniali, ma anche al Sud: una parte rilevante dei problemi del Mezzogiorno d'Italia è che sta sì in Europa, ma in posizione periferica, e che questa marginalizzazione inizia con la modernità, quando essa si sposta prima a nord e poi ad ovest – ed è pertanto un suo sottoprodotto diretto, non la conseguenza di una sua imperfetta realizzazione.

Donati e Colozzi) che legge l'autonomia della società civile come superamento dello Stato, l'altro laico (Cattaneo) che, ipotizzando reti federali di municipi, riassume il politico nell'autogoverno locale e nelle dinamiche reticolari. È proprio questo riassorbimento semplice a lasciarmi perplesso: lo Stato è qualcosa di più che un apparato burocratico di dominio, è un *luogo di luoghi*, e come tale affronta e risolve problemi relativi ai rapporti tra i luoghi; il fatto che esso non abbia evidenza fisica ma si concreti soltanto in simboli e astrazioni non deve farci perdere di vista questa sua natura di strumento per risolvere problemi. Bene, io non credo che questa funzione dello Stato possa essere smontata con una mossa semplice, ed il ricorso alla nozione di "rete" mi sembra per l'appunto una mossa troppo semplice.

Pensiamo ad esempio ai beni comuni, concetto su cui tanto si basa la nostra idea di partecipazione democratica. Visto che le loro dinamiche (per esempio il ciclo dell'acqua) trascendono qualsiasi confine locale o regionale, bisogna affidarne la gestione ad entità sovralocali: di qui il ricorso alla rete. Ma il problema è che anche gli interessi che li riguardano sono sovralocali, per cui richiedono l'intervento di un'entità ancora più astratta della rete: e cos'è questa entità, se non proprio quel sovra-organismo astratto che è lo Stato? Si guardi alla ex-Jugoslavia, in cui la dissoluzione dello Stato, inaugurata come autogestione, si è poi risolta in una pura e semplice secessione (naturalmente a partire dai più forti) che si è limitata a modificare i confini del vecchio apparato statale lasciandone immutata la natura.

Io credo infine che il politico statale rappresenti comunque una risposta a dilemmi tragici, e che sia questo a farne l'insopportabile arroganza ma anche la grandezza. Credo anch'io che all'ordine del giorno stiano forme di superamento del vecchio Stato-nazione, ma questo non vuol dire negare i dilemmi tragici che si accompagnano a *qualunque* potere – anche a quello che, in forma reticolare o no, si vorrebbe semplicemente fondato sulla *solidarietà*.²⁸

Concludo con un'osservazione che rivolgo in primo luogo a me stesso. È difficile superare, scartare il *doppio lato delle cose*, ma questa è l'unica prospettiva data agli uomini, specialmente a quelli di *buona volontà*.

²⁸ Quanto alla solidarietà, non era forse il trasferimento di risorse dalle zone forti a quelle deboli proprio una forma di solidarietà? Da sola, la solidarietà come principio del potere non ne determina un cambiamento sostanziale, sottoscrivendone anzi le forme storicamente dimostrate più deboli, come l'assistenzialismo e la compensazione. Il punto è, per entrare nel merito, che non si può tagliare la compensazione senza tagliare, allo stesso tempo, la marginalizzazione del Sud: questo è proprio uno di quei "dilemmi tragici" menzionati nel testo.

13. Mezzogiorno in movimento

di Osvaldo Pieroni

(Università della Calabria,

Responsabile del Nodo Meridionale di ARNM)

1. La rete nel Sud

Il governo pubblico dei beni comuni è stato la disgrazia del Mezzogiorno ed il mito dello sviluppo ne è stata la rovina.

Nell'agenda della politica meridionale il tema dell'autonomia – come lo poneva ad esempio Guido Dorso²⁹ – è stato cancellato.

La devolution leghista ed il liberalismo populista, che fanno da cornice alla privatizzazione ed alla spartizione lobbistica dei beni comuni, non possono essere contrastati con un appello ad un neo-statalismo centralista, che rischia di far piazza pulita delle nuove istanze che nascono dalle società locali e dai "nuovi municipi". Ciò è importante soprattutto nel Mezzogiorno, in cui la presenza dello stato (e non l'assenza) ha storicamente rappresentato la negazione dell'autonomia, rafforzando invece la dipendenza e la strutturazione di una classe politica di "mediatori".

Nello specifico del Mezzogiorno, da Scanzano, a Punta Perotti di Bari, alle lotte contro il Ponte sullo Stretto – per fare solo alcuni esempi a tutti noti (ma vale anche ricordare lotte di ambito più locale, come quella degli abitanti della Vallata del Gallico nel reggino calabrese, come la mobilitazione contro il rigassificatore a Brindisi, come quella contro l'eolico nel foggiano, contro le trivellazioni in Val di Noto o piccole, come la mobilitazione per lo spazio verde di Parco Corvaglia, attrezzato e gestito da gente di quartiere di Lecce) – non abbiamo assistito soltanto a "nuove" battaglie ambientaliste. La riappropriazione dell'ambiente e del territorio, la cittadinanza attiva e plurale, il voler contare sui propri luoghi sono stati e sono i contenuti di una nuova stagione, non certo facile, che ha come riferimento le prospettive della partecipazione e dell'affermazione della sovranità degli abitanti sui beni comuni che strutturano la vita locale.

In fin dei conti il progetto della Rete del Nuovo Municipio ha proprio que-

²⁹ Guido Dorso, *La rivoluzione meridionale*, Palomar, Bari, 2005.

st'obiettivo: che le città tornino in mano ai cittadini e che i cittadini siano attori del loro destino, della propria salute e di quella dei luoghi che abitano. Cittadini attivi e non clienti/utenti.

Il tema della partecipazione emerge con forza anche nella recentissima mobilitazione degli studenti e dei giovani della Locride contro le 'ndrine, a seguito dell'omicidio del vice presidente della Regione Calabria. Dall'affollato blog dei giovani della Locride leggo in un post quanto segue: "Non è solo Locri è tutto il SUD (quanti messaggi da campani, pugliesi e siciliani). Adesso siamo noi al centro della cronaca e parliamo visto che almeno questo non ce lo toglie nessuno. Vi state rendendo conto che quel benedetto/maledetto striscione bianco lo stiamo riempiendo???"

L'area della Locride e l'area grecanica – le prendo ad esempio – sono tra le più ricche di società nuova della Calabria ed in esse si concentrano le contraddizioni, le difficoltà, i problemi del Mezzogiorno. "Capitale sociale" escludente e violento, che poi sarebbe la rete della signoria territoriale delle 'ndrine, contro "capitale sociale" inclusivo e nonviolento, ovvero la rete delle cooperative sociali (almeno venti) e della economia solidale.³⁰ La chiusura clientelare e collusa delle amministrazioni locali, la signoria di boss della politica, che controllano estese reti di voti, manipolano le appartenenze familiari e si ramificano nei partiti, contro amministrazioni comunali che aderiscono alla Rete del Nuovo Municipio (cinque Comuni), che mettono in pratica Agenda 21 Locale (12 comuni dell'area grecanica – Capo Sud³¹) e contano sulle proprie forze. Iniziativa partecipativa come "Altro Sud",³² un blog aperto alla riflessione ed alle proposte per un'altra Locride possibile, che nasce dalla esperienza di una onlus che si chiama "Rete per l'economia solidale",³³ una "Bottega solidale",³⁴ un portale dei "Giovani della Locride". Gruppi musicali alla ricerca di suoni e tradizioni locali e mediterranee, un festival di musica

³⁰ Si veda ad esempio l'elenco delle cooperative sociali che fanno capo al Consorzio Sociale Goel della Locride (<http://www.consorziosociale.coop/>).

³¹ A21L CAPO SUD, Laboratorio – cantiere di iniziative per lo sviluppo sostenibile e l'ambiente (<http://www.agenda21caposud.net/>).

³² "AltroSud" – contributi di riflessione per un altro sud possibile; Cfr.: <http://altrosud.blog.tiscali.it/>.

³³ Cfr. <http://www.res.coop/>; la cooperativa supporta e sostiene progetti di sviluppo locale.

³⁴ Cfr. <http://www.bottegasolidale.com/>; BottegaSolidale.com è il primo grande emporio solidale on-line in Italia. Offre una vasta gamma di prodotti artigianali ed alimentari, tecnologici, nonché servizi, provenienti dalle Cooperative Sociali, dal Commercio Equo e Solidale, dalle imprese nate dal Progetto Policoro e da quelle legate a produzioni biologiche o eco-compatibili (Aiab). È sostenuta da Banca Etica.

etnica – "Paeleariza"³⁵ – che dal 1997 costituisce "un evento atteso e sostenuto dalla popolazione locale che ne vede con orgoglio un momento di promozione positiva dell'immagine di un territorio dalla storia antichissima" e che costituisce un forte riferimento identitario e cognitivo. Un paese – Riace – che si costituisce come comunità di accoglienza dei migranti,³⁶ a fronte di un Cpt-lager sulla stessa costa jonica. Un vescovo, sì un vescovo, che organizza cooperative, iniziative sociali, che si batte apertamente e con più forza delle forze dell'ordine contro la mafia e parla di "purificazione politico-economica". Il Parco dell'Aspromonte, che ha a Gerace la sua porta jonica, che ha creato una moneta locale (l'Eco-aspromonte), ha inventato i "contratti di responsabilità" coinvolgendo associazioni nella difesa dei boschi, si è imposto come modello di gestione sociale alternativa e non solo conservativa del bene comune.³⁷ Questa è la Locride che oggi rimbalza sui media come terra dannata e che può essere invece riferimento per la Rete del Sud.

Benché il comune di Cosenza abbia aderito da tempo, la Rete del Nuovo Municipio sbarca ufficialmente al Sud, e precisamente in Calabria, nell'estate del 2005. Nel progetto del "Nuovo Municipio", il lavoro da fare – l'attività nel senso politico di Hannah Arendt – consiste in primo luogo in un'opera di ricostruzione collettiva delle nostre scene di vita, nelle loro dimensioni locali (e non localistiche), municipali (e non campanilistiche) e mediterranee. È un intervento culturale ed istituzionale, perché volto a coinvolgere anche attori di enti locali, che ha come riferimento lotte ed esperienze per l'acquisizione del controllo e della sovranità sul territorio e l'ambiente. È un intervento

³⁵ Cfr. www.paeleariza.it ed <http://www.ettorecastagna.it/paeleariza.html>. Con le successive edizioni annuali dal 1997 al 2005 l'esperienza del festival Paeleariza (in greco di Calabria "l'antica radice") non ha rappresentato soltanto la costruzione partecipata di un evento culturale innovativo di grande estensione territoriale in un'area dalla grande forza storica e antropologica. Da questa sono nate altre esperienze di progettazione e realizzazione di eventi che hanno avuto per obiettivo la valorizzazione delle culture locali, dei siti interni e del loro territorio.

³⁶ Si veda il portale dell'Associazione "Città futura" (<http://www.cittafuturariace.it/riaceVillage.html>). Dalla home page: "Riace Village è la prima idea dell'associazione, che dall'accoglienza dei profughi kurdi nell'estate del '98 capì l'importanza di far rivivere le case di Riace. Riace Village è l'idea centrale dell'associazione, è il mezzo attraverso il quale si diffondono le altre idee, è la benzina dentro al motore di tutte le attività, che si svolgono a Città futura, è la porta d'ingresso di questa città ideale. Riace Village è fondata sull'ospitalità e sull'accoglienza, per dare ai viaggiatori la possibilità di essere a casa, di incontrarsi e scambiarsi il contenuto del proprio bagaglio, di partecipare attivamente, di essere responsabili e partecipi alla costruzione di una Città futura." L'associazione, insieme al Comune di Riace, partecipa attivamente alla Rete dei Comuni Solidali (ReCoSol).

³⁷ A questo proposito si veda il libro di Tonino Perna, *Aspromonte, I parchi nazionali nello sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

possibile sul terreno della conoscenza e del sapere. Il tema della partecipazione è, in generale, fortemente associato alle questioni relative al degrado del territorio, dell'ambiente e quindi della qualità della vita e dell'identità riflessiva dei cittadini del Mezzogiorno.

Si tratta di adottare un punto di vista (o, se si vuole, una visione del mondo o, ancora, un paradigma) che superi la dicotomia natura-società. Non esiste una natura là fuori assolutamente oggettiva ed indipendente da chi la osserva. Chi osserva il mondo lo denota, lo definisce, in un certo senso lo costruisce sulla base delle proprie capacità percettive (quelle umane sono diverse da quelle di altri esseri viventi coi quali conviviamo), della propria storia (che è sì storia personale, tuttavia si svolge all'interno di una grande storia comune), della propria cultura (che anche in questo caso non è soltanto personale e sempre più spesso deriva da una scelta di appartenenza cognitiva), dei propri valori. È un intervento politico, che tuttavia non mira al potere, quanto piuttosto tende a svuotare il potere che viene dall'alto e magari dispensa benefici in briciole a chi è in basso ed organizza verticalmente luoghi, vite, sentimenti.³⁸

È in atto da tempo un processo di svuotamento della sovranità degli enti locali, con il taglio della finanza locale (che la devolution aggrava), con la prostituzione, privatizzazione e la svendita all'incanto dei beni comuni (acqua, energia, servizi, demani, ecc.), con una svalutazione del "capitale sociale" piegato alle logiche del consumo. Alla ricerca di capitale estero, in una guerra di concorrenza tra straccioni, interi ambiti del Mezzogiorno vengono offerti, mettendo da parte o infrangendo normative di protezione dell'ambiente, snaturando scenari e luoghi, cancellando scenari che non sono soltanto patrimonio naturalistico, ma anche e soprattutto riferimenti di senso e di valori.

Ma è in atto, per contro e come sopra abbiamo accennato, un percorso "rifondativo", attraverso la democrazia partecipativa, delle forme e degli statuti della politica che intreccia nuove forme di democrazia locale, con l'estensione sociale delle forme contrattuali e pattizie di decisione.³⁹

³⁸ Cfr. O. Pieroni, *Governo locale sostenibile, partecipazione, ambiente e vita buona*. Per un nuovo Mezzogiorno possibile, in: <http://retesudnuovomunicipio.blog.tiscali.it/vz2072664/>.

³⁹ Cfr. Alberto Magnaghi, "Dai 'comuni polvere' alle reti di municipi" in *Communitas* n° 3/4, giugno 2005, Milano (può essere consultato, unitamente all'interessante indice della rivista, in: <http://www.nuovomunicipio.org/documenti/magnaghiCommunitas.htm>). Da questo nuovo saggio di Magnaghi ricavo molte delle idee (e delle frasi) qui esposte.

Ciò – al livello istituzionale locale – non è ancora evidente nel Mezzogiorno, e tuttavia non mancano segni della capacità delle comunità locali di produrre benessere in forme durevoli, consentendo la riproduzione e la valorizzazione allargata delle proprie risorse ambientali, territoriali, umane, basandosi – a differenza del passato – sulla rinuncia consapevole a sostegni esterni assistenzialistici, sulla riduzione delle impronte ecologiche, sugli scambi solidali e non di sfruttamento con le altre realtà del Sud e con il Sud del mondo. L'esperienza dei comuni del Parco dell'Aspromonte è stata un "esperimento" in questo senso e – benché l'intervento governativo l'abbia bloccata – la dimostrazione della possibilità di praticare questo percorso.

Occorre anche domandarsi se, nella dimensione locale e nei suoi rapporti con le "economie" esterne, abbia ancora senso – anche in una condizione come quella meridionale – inseguire un modello che equipara crescita economica e sviluppo o se, piuttosto, occorra pensare ad uno "sviluppo per sottrazione" che punti non solo ad una salvaguardia del territorio e delle città dalle aggressioni speculative, ma piuttosto ad una "liberazione" del territorio e dell'ambiente dalle escrescenze immobiliari e dalla privatizzazione dei beni comuni. Il mito dello sviluppo è stata la chimera e la dannazione del Mezzogiorno.

Se il Nuovo Municipio è pienamente tale laddove l'ente pubblico ha realmente maturato posizioni tali da voler attuare politiche urbanistiche, ambientali, educative, culturali, partecipate, laddove questa concomitanza di intenti non è data completamente, si continuano a formare Laboratori Territoriali o comitati di cittadini "attivi".

Al Sud prevale, per adesso, questo tipo di situazioni, sia pure con alcune significative eccezioni, tra cui il Comune di Cosenza – che partecipa anche a reti internazionali – ed altri comuni che aderiscono alla rete (per ora, in realtà, solo nominalmente) ed in parte attuano programmi di Agenda 21 locale.

La costituzione del coordinamento meridionale della Rete (esiste già un Polo siciliano), oltre a favorire l'allargamento e la strutturazione dell'azione di difesa e riqualificazione del territorio e della progettualità dal basso di scenari di sviluppo locale autosostenibile in molti differenti contesti, ha inteso promuovere una dialettica positiva e critica che faccia pressione, coinvolga e determini evoluzioni anche tra i quadri istituzionali meridionali, oltre a elevare il livello di dibattito e azione.⁴⁰

Il compito che la rete assume è allora in primo luogo di tipo politico-

⁴⁰ Cfr. Alberto Ziparo, *Municipi meridionali: Il Sud si territorializza*, in: <http://retesudnuovomunicipio.blog.tiscali.it/zx2072669/>.

cognitivo, secondo un modello di ricerca-azione, con l'obiettivo di costruire scenari di sostenibilità locale e di partecipazione radicati in una appartenenza riflessiva, aperta e conviviale al territorio ed all'ambiente del Mezzogiorno; l'obiettivo è quello di collegare in una struttura tendenzialmente stabile le iniziative puntiformi in atto per conferire loro una valenza propositiva volta alla partecipazione attiva al governo del territorio ed in particolare alla costituzione della sovranità degli enti locali e comunali.

Si tratta di rivalutare il Sud delle differenze nella sua unità e guardare al Sud in una prospettiva mediterranea di pace, autonoma e sganciata dal feudo atlantico-americano. Si tratta di un lavoro paziente, della tessitura di fili che colleghino amministratori di comuni – anche di piccoli come ad esempio quello di Sant'Andrea Apostolo dello Jonio un cui assessore aderisce alla Rete e che decreta la salvaguardia della costa marina o di Bova nella Comunità Montana Calabrese Capo Sud – con associazioni, gruppi di cittadini, esperti e studiosi interessati a mettere a disposizione del “bene comune” le proprie competenze ed il proprio sapere.

È così possibile, ancora ad esempio, che – in nome della Rete ed in accordo con le associazioni ambientaliste – si intervenga per contrastare piani regolatori, di fabbricazione ed anche proposte di leggi urbanistiche regionali “cola cemento”, come sta avvenendo in Sicilia a partire dal Laboratorio Territoriale di Capo d'Orlando,⁴¹ generando non soltanto mobilitazione della società civile, ma adesione di nuove realtà comunali al progetto del Nuovo Municipio (vedi i comuni di Gioiosa Marea e Piazza Armerina).

Esperienze di laboratori territoriali e di progettazione partecipata – indipendentemente dal rapporto con ARNM – sono attivi in Campania (con la “Rete Meridione”) ed in Puglia (ad esempio il Laboratorio Urbano Aperto di San Cassiano, Lecce).

Laboratori – se così possiamo definirli – di cittadinanza attiva producono riflessione, mobilitazione e pressione importante sulle istituzioni in Puglia, a partire dalla esperienza barese di “Città Plurale”,⁴² ramificata in diversi comuni minori della regione.

Se riconosciamo che le basi della partecipazione, che nel nostro caso si proietta nella dimensione del governo del territorio, ancor prima che

⁴¹ Si veda, sull'attività di “costruzione” svolta dai Laboratori nel caso siciliano: il Laboratorio di Ricerca Territoriale di Capo d'Orlando, in: <http://www.nuovomunicipio.org/documenti/Nebrodi.htm>.

⁴² Cfr.: “Città Plurale”, Associazione per la rinascita della cittadinanza attiva (<http://www.cittaplurale.it/Pub/>).

normative, riguardano la presa in cura da parte dei cittadini dei luoghi in cui radicano i “mondi vitali” e le possibilità di riconoscimento e comunicazione, nel progetto del Nuovo Municipio, il lavoro da fare – l'attività nel senso politico di Hannah Arendt – consiste in primo luogo in una opera di ricostruzione collettiva della “nostra scena” di vita, nella sue dimensioni locali (e non localistiche), municipali (e non campanilistiche) e mediterranee.

Il Mezzogiorno, ed in particolare la Calabria, sono ancora oggi sedi di un degrado secolare, di una cancellazione costante della memoria e dei luoghi, sedi di fuga da una condizione a volte socialmente insostenibile. Sul disastro ambientale e sociale è cresciuto e si è sedimentato un potere che ha fatto della dipendenza il suo strumento di forza, di ricatto clientelare, di dominio anche criminale. I fallimenti dell'intervento pubblico, le azioni istituzionali ordinarie e straordinarie hanno prodotto cumuli di macerie, cattedrali nel deserto prima e cimiteri di elefanti poi, squilibri sociali, abusivismi, prostituzione del territorio. Se si pensa che investimenti, impresa e quindi occupazione costituiscano una risposta ai problemi del Mezzogiorno si cade ancora in una maledetta illusione. Lo “sviluppo” – se vogliamo usare questo termine così ambiguo – non è questione economica. Gli stili di vita e di consumo che la tarda modernità impone sono la dannazione delle famiglie. Al contrario lo sviluppo, in primo luogo della società, è presa di coscienza, conoscenza e opera che concerne la salvaguardia e la sostenibilità dell'insieme dei beni collettivi senza i quali non si dà vita buona (oltre la sussistenza ed il consumo alienante). Ed allora il Mezzogiorno non è soltanto sfasciame.

Come sostiene Alberto Ziparo, le attuali istanze di sostenibilità significano reinterpretare il patrimonio ambientale e territoriale, riprendere i temi dell'etica pubblica, dell'attenzione e della fruizione sociale rispettosa degli stupendi paesaggi, dei luoghi densi di significato. E su questo terreno ben prima dell'agire istituzionale sono le grandi lotte come quella di Scanzano, quella tutt'ora in corso contro il Ponte sullo Stretto, i conflitti e le ribellioni attorno alla localizzazione di impianti nocivi e deturpanti, centrali termoelettriche, inceneritori, discariche, contro mafie ed ecomafie che segnano la ripresa di una appartenenza che precede la partecipazione. Sono le lotte, anche piccole e talvolta brevi, contro l'abusivismo, le infrastrutture inutili, le inique occupazioni e privatizzazioni del territorio, il proliferare di non-luoghi, la riqualificazione dei quartieri, il diritto alla cultura. È la protesta affinché l'acqua torni ad essere bene comune, distribuita in modo equo ed efficiente e sia gestita pubblicamente. E sono anche comportamenti quotidiani, sempre più spesso organizzati da piccoli gruppi, che ci richiamano al consumo

locale di beni sani e puliti prodotti localmente: dalla lotta contro il progetto di un impianto di trattamento RSU in Contrada Cartiera, nella località di Pettogallico di Reggio Calabria, prende forma un laboratorio territoriale e nasce La.Te.V.I.S., il Laboratorio Territoriale per lo Sviluppo Integrato e Sostenibile della Vallata del Gallico, "uno strumento, oltre che un luogo, un metodo, oltre che un progetto, per costruire attraverso l'incontro, lo scambio, il confronto, un processo di sviluppo partecipato e condiviso per la Vallata del Gallico."⁴³ La sede del La.Te.V.I.S. è la "Casa della Partecipazione", a Villa San Giuseppe, centro polifunzionale per l'animazione territoriale nato dal recupero di uno dei palazzi più antichi del paese, abbandonato fin dal 1978 e "tornato a nuova vita attraverso l'impegno di volontari e sostenitori." Il Laboratorio e la "Casa" organizzano poi una manifestazione annuale di grande rilievo nel corso della quale – accanto a dibattiti – trova ampio spazio la presentazione e la vendita di prodotti locali dell'agricoltura e dell'artigianato proposti dagli stessi produttori. Nel luglio di quest'anno la manifestazione ha dato vita al FORUM della Vallata del Gallico ("Il Gallico verso la valorizzazione partecipata e sostenibile. I comuni e le associazioni della Vallata del Gallico si incontrano e si confrontano sul tema della sostenibilità e della valorizzazione del territorio) coinvolgendo amministratori e municipi di un'area che dal mare giunge alle pendici dell'Aspromonte.

È la solidarietà nei confronti dei migranti e l'accoglienza alla loro iniziativa, affinché trovi spazio pubblico e sia fonte di ricchezza culturale (è il caso dell'attività e di importanti iniziative del Comune di Cosenza, ma anche della iniziativa della Amministrazione Provinciale che indice elezioni per la rappresentanza dei migranti in senso al Consiglio).

Non si tratta solo di proteste, bensì di azioni affermative; non si tratta solo di resistenza, ma di piccole, progressive acquisizioni di potere per tutti: *empowerment*.

Decine e decine di studenti delle nostre università – ad esempio – esprimono motivazioni fortissime e lavorano per formarsi in una simile prospettiva di "opera", di riconquista di una identità attiva, consapevole e solidale. È sul terreno che viene definito economico il significato di quella "economia delle carezze" – come la chiama l'economista Mimmo Cersosimo –, che si sposa con le forme di "economia solidale", fatta di valorizzazione delle tradizioni e dei saperi antichi non degenerati, delle produzioni locali e di

⁴³ Si veda al proposito il sito "La Cartiera": <http://www.lacartiera.org/> che nelle sue varie sezioni contiene la ricostruzione della storia della lotta, i documenti del laboratorio, le manifestazioni organizzate dalla "Casa della Partecipazione".

prossimità, è in primo luogo etico e culturale. Da qui la partecipazione ed il suo riferimento alle istituzioni locali, la richiesta di apertura e di presenza decisionale dei cittadini (i bilanci partecipativi, i nuovi statuti municipali, i forum.) possono prendere piede e svilupparsi. La recente vittoria del centro-sinistra nelle regioni meridionali (in Calabria, con molti limiti, ma ancora di più in Puglia, ad esempio) dovrebbe significare una svolta nelle istituzioni e nel governo del territorio e dei beni comuni verso una vera sostenibilità ambientale e sociale, ma affinché ciò sia possibile è necessario che lo "scenario" della partecipazione sia patrimonio comune. È questo il compito che intendono assumersi i Laboratori Territoriali ed i "nodi" della rete meridionale del Nuovo Municipio.

Le molte adesioni alla iniziativa da parte di gruppi e coordinamenti di azione locale di diverse regioni meridionali, di importanti istituzioni (come l'Assessorato all'Urbanistica e al Territorio della Regione Calabria, quello all'Ambiente della Provincia di Cosenza, all'Urbanistica del comune di Rende, del Comune di Cosenza e di piccoli comuni quali quelli della Locride e dell'Aspromonte, della Comunità Montana Calabrese Capo Sud, dei comuni siciliani di Piazza Armerina e Gioiosa Marea), di intellettuali e studiosi – peraltro confermate da circa 4000 visitatori in quattro mesi del sito-blog della Rete e dei Laboratori meridionali (<http://retesudnuovomunicipio.blog.tiscali.it>) – possono essere l'inizio di una attiva ed aperta conversazione volta a superare le "chiacchiere", i lamenti o i pomposi programmi mai attuati da un lato e, dall'altro, volta a decostruire quell'immaginario economico ed utilitarista – legato alla crescita infinita – che costituisce la dannazione della nostra e delle future generazioni.

La peculiarità delle regioni meridionali, ed in particolare della Calabria, che per ultime arrivano al progetto del Nuovo Municipio, non risiede tanto nella caratteristiche sociali, socioeconomiche e culturali della popolazione e delle formazioni territoriali. Le difficoltà che lo sviluppo delle nuove pratiche incontra paiono connesse da una lato ad una storica mancanza di autonomia degli enti pubblici e dei comuni (che ovviamente non è soltanto o tanto carenza di risorse finanziarie, mentre casomai si tratta dalla grande dipendenza dalla spesa pubblica, che viene però utilizzata in modo e per fini distorti) e dall'altro da un "deficit di democrazia" che caratterizza le relazioni tra amministrazioni e cittadini e trova il suo perno in quello che Piero Bevilacqua ha giustamente definito "un mondo a sé": "la separazione del ceto politico dal pungolo e dal controllo dei cittadini lo rende progressivamente lontano e insensibile agli interessi collettivi, sempre meno dotato di senso

nel proprio operare, sempre più impegnato a perpetuare con tutti i mezzi possibili il proprio ruolo e i propri relativi vantaggi sociali.⁴⁴ Il “tappo” dei partiti nei confronti della società civile.

L'esperienza pugliese alle recenti elezioni regionali – l'elezione di Nichi Vendola, in buona parte anche a dispetto dei partiti maggiori –, ma anche l'esperienza comunale di Bari e il “pungolo” che esercita – ad esempio – l'associazione “Città Plurale”⁴⁵ (differente, ma per molti aspetti analoga al progetto del Nuovo Municipio), mostrano come lo steccato tra società civile e pubblica amministrazione possa essere infranto, o quanto meno mostrare agibili varchi. E come una pressione sociale – attraverso la formazione cognitiva che emerge da conflitti come quello di Punta Perotti – possa assumere la forma della democrazia partecipativa e ribaltare le logiche di “occupazione del potere” in logiche di governo. Si è trattato, come ha scritto Franco Cassano, di “una conquista anche della ‘primavera pugliese’, con la rivendicazione da parte dei cittadini e delle associazioni del diritto ad esprimersi sui candidati, sottraendolo al monopolio esclusivo dei conclave di partito. Il valore di questo passaggio, per tutti i protagonisti, è incalcolabile, – continua Cassano – perché costituisce la pietra angolare della costruzione di uno spazio politico più largo e totalmente nuovo...”⁴⁶

Possiamo pensare che nel Mezzogiorno stia prendendo corpo quel “federalismo antropologico” che si fonda in primo luogo su azioni, comportamenti, pratiche dalle quali potranno scaturire norme istituzionali e statuizioni. Al di là delle lotte che reclamano controllo autonomo e partecipazione, ma spesso accanto ad esse, la questione dello sviluppo locale trova molti esempi di applicazione concreta nelle reti della “economia sociale”, nelle cooperative

⁴⁴ PBevilacqua, “Per una svolta politica della sinistra in Calabria”, in: OraLocale, n. 30, 2003.

⁴⁵ “Città Plurale”, Associazione per la rinascita della cittadinanza attiva, si costituisce a Bari a fine 2000. Fino ad oggi ha organizzato numerosissime iniziative incontri e dibattiti. Fra i principali sono da ricordare i tre incontri su “La città e il mare” (gennaio-luglio 2001), la manifestazione contro il governo Berlusconi (marzo 2002), la festa-concerto a piazza Diaz “Apri gli occhi: oltre Punta Perotti” (giugno 2002), gli incontri sul Mezzogiorno, la Scuola, l'Università (primavera 2003), le manifestazioni “Raccontare Bari” (2001-2003), il lavoro nella Convenzione Cittadina (estate-autunno 2003), “Corto Barese” (aprile 2004), l'incontro sulla Cittadella della Giustizia (novembre 2004). Altre associazioni autodenominate “Città Plurale”, indipendenti ma collegate fra loro in rete, sono progressivamente sorte a Lecce, Matera, Giovinazzo, Adelfia, Acquaviva, Bisceglie, Modugno, Trani. Vedi: <http://www.cittaplurale.it/Pub/>.

⁴⁶ Cfr. F.Cassano, Oltre gli steccati, in: <http://www.cittaplurale.it/Pub/default.asp?IDapartenenza=3407>

di giovani (di particolare rilevanza è l'esempio del consorzio della Locride che ne associa quasi una ventina), nelle aziende contadine orientate alla valorizzazione delle specificità dei suoli, dei saperi e dei sistemi culturali rispettosi della fertilità. Queste ultime costituiscono un riferimento fondamentale per il Mezzogiorno e per un modello di agricoltura altra agganciato non soltanto alle identità di luogo, ma ai consumi locali, sani e di breve raggio.

Occorre infine sottolineare i limiti che emergono, pur dalla ricchezza di pratiche cui soltanto parzialmente si è fatto cenno.

- Il rapporto con le istituzioni stenta non solo a tradursi in “statuti”, ma ancor prima ad instaurarsi: la strada non è breve e non può certo coinvolgere soltanto gli assessori di Rifondazione; nelle città più grandi si tratterà di partire dai quartieri, con grande pazienza e disponibilità; nelle più piccole dall'adozione di protocolli che si aggancino ai movimenti sociali, ma anche ai progetti Leader, alle Agende 21 e che trasformino i forum di portatori di interessi ed utenti in forum di cittadini attivi.
- Laddove esistono realtà municipali aperte, queste sono scollegate e non fanno “rete”: si tratta di organizzare incontri su base regionale o interregionale e di trovare un minimo comun denominatore per pratiche istituzionali, anche iniziali, e per costruire una relazione – ad esempio – tra enti locali ed economie solidali di ambiti circoscritti.
- L'iniziativa degli amministratori, che in alcuni casi si fanno “imprenditori sociali” ovvero facilitatori di processi di partecipazione, non può basarsi sulla spontaneità e l'improvvisazione o, più semplicemente, sulla buona volontà. Esistono modelli, metodi e tecniche che possono favorire processi partecipativi e pratiche di democrazia deliberativa ed appare necessario che questi divengano patrimonio comune, attraverso magari specifici momenti di apprendimento e approfondimento delle conoscenze (ad esempio seminari) che coinvolgano i soggetti interessati, con l'aiuto di quanti hanno già sperimentato esperienze partecipative e di quanti le hanno studiate.

A mo' di conclusione di questa parte, riporto l'epigrafe che sigla il blog della Rete Meridionale del Nuovo Municipio:

Titolo: *Le lenticchie sono buone*

Il biografo latino Svetonio racconta che Diogene stava lavando delle lenticchie per farsi la minestra. Il filosofo Aristippo, che se la passava bene perché si era messo a corteggiare il re, gli disse sprezzante: “Se tu imparassi ad adulare il re, non dovrei contentarti di un piatto di lenticchie”. “E se tu avessi imparato a vivere di lenticchie” ribatté Diogene con altrettanto sprezzo “non avresti bisogno di adulare il re”.

2. Nuova democrazia

Dalla esperienza e dagli esperimenti della Rete emergono interessanti spunti – anche teorici – in relazione allo sviluppo della democrazia e delle sue forme, che riguardano dunque il tema del potere.

Nella letteratura in merito alla teoria della democrazia partecipativa vengono sottolineate due caratteristiche principali: “1) il fatto che i partecipanti ad una decisione dovrebbero avere pari peso nella decisione stessa, e 2) il fatto che la partecipazione attiva è una virtù istruttiva; per questo è importante che gli individui sfruttino tutte le possibili opportunità per partecipare”.⁴⁷ Nei confronti di esperienze patizie (ad es. i PTT), di altri tipi di progetti locali che prevedono la partecipazione di più soggetti o delle stesse Agende 21, la pratica attuata e proposta dal Nuovo Municipio (come nel caso del bilancio partecipativo) mira a porre i partecipanti su un piano di “pari peso” e si propone come inclusiva, non limitando la partecipazione alle rappresentanze, spesso istituzionalizzate, di attori ed interessi in genere forti. Le forme partecipative cercano inoltre l’attivazione informata e costante dei cittadini dotandosi di strumenti di comunicazione pubblica atti a coinvolgere il maggior numero di attori generalmente esclusi dalle politiche ufficiali e dal mercato (di qui lo stretto legame, sempre ad esempio, con le iniziative, le associazioni e le reti della “economia solidale”, con il mondo del volontariato e l’associazionismo ambientalista e culturale, la particolare attenzione ai bambini). La pluralità e la diversità di attori implicano compiti che non possono essere svolti dalle sole amministrazioni, ma che richiedono l’attivazione di pratiche sociali e l’interazione. I Laboratori Territoriali, cui abbiamo fatto cenno, non sono soltanto un prerequisito conoscitivo e culturale per l’attivazione di rapporti che, coinvolgendo soggetti pubblici, portano la pressione del conflitto al livello della partecipazione. L’azione dei Laboratori Territoriali, che abbiamo visto consistere in una pratica di “ricerca-azione” – o se si vuole di “conricerca” – coinvolge diversi tipi di attori (gli esperti, generalmente docenti universitari e specialisti disposti ad elaborare metodologie adeguate, fornire conoscenze ed a collaborare a progetti, consulenti legali, associazioni e reti della solidarietà, comitati e semplici cittadini, ecc.) e si presenta sulla scena pubblica argomentando le proprie proposte. Questo tipo di produzione di conoscenza – che non necessariamente è esclusiva dei Laboratori – è destinata ad entrare nei processi decisionali e presentandosi nella sfera pubblica può determinare un passaggio dalla forma della democrazia partecipativa a quella

⁴⁷ Bernard Gbikpi, “Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?”, in *Stato e Mercato*, n.1, aprile 2005.

della democrazia deliberativa. A differenza delle decisioni partecipative – che si basano tradizionalmente sul voto – la deliberazione si basa sulla “forza dell’argomento migliore” ovvero sulla trasformazione delle preferenze mediante l’argomentazione, piuttosto che attraverso la votazione come avviene anche nella più classica democrazia rappresentativa. Nel sintetizzare definizioni varie e non sempre coerenti, Donatella Della Porta – studiosa di movimenti sociali – ci offre questa formulazione: “si ha democrazia deliberativa quando, in condizioni di inclusività, eguaglianza e trasparenza, un processo comunicativo basato sulla ragione (la forza dell’argomento migliore) trasforma le preferenze individuali, portando a decisioni orientate al bene pubblico.”⁴⁸

Nel sottolineare come nell’ambito di decisioni pubbliche il riferimento debba essere il bene comune (è su ciò che si misura la razionalità e la forza del discorso), il processo richiede che tutti i cittadini partecipino e siano capaci di far sentire la propria voce e che quindi siano riconosciuti – indipendentemente dalle appartenenze politiche, professionali, familiari e familistiche – soggetti liberi ed eguali. Se le dimensioni della partecipazione riflettono quelle presenti – almeno nei propositi – nei modelli partecipativi dei nuovi movimenti sociali e della stessa Rete, il modello deliberativo fa un passo in avanti dal punto di vista qualitativo. “Nello specifico, la deliberazione si fonda su flussi comunicativi orizzontali, su produttori di molteplici contenuti, su ampie opportunità di interazione, sul confronto in base ad argomentazioni razionali e sull’ascolto reciproco.”⁴⁹ In altri termini la fonte del potere – se si vuol usare questa espressione – è il discorso. Si può, giustamente, obiettare che di fronte a questo tipo di pratica politica può essere ingannevole l’appello alla inclusione ed alla capacità di far sentire la propria voce, laddove permangono forti disuguaglianze sociali, discriminazioni di classe, emarginazione, ecc. oppure laddove i poteri forti gestiscono l’informazione, controllano i media, manipolano l’opinione pubblica. Il problema resta senza dubbio aperto, ma occorre riconoscere che un aspetto cruciale delle pratiche (ed in definitiva delle politiche pubbliche) a forte contenuto deliberativo è proprio l’apprendimento: “conoscenze, esperienze, reti più lunghe e meno particolaristiche, mutamento preferenziale, assunzione di logiche di sistema, anti-occasionalismo, freno al *rent seeking*” – come sottolinea Carlo Donolo⁵⁰ – sono il contenuto

⁴⁸ Donatella Della Porta, “Democrazia in movimento”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.2, 2005.

⁴⁹ B. Gbikpi, cit., che in effetti riprende importanti argomentazioni di Habermas sulla “democrazia discorsiva”.

⁵⁰ Carlo Donolo, “Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies”, in *Stato e Mercato*, n.1, aprile, 2005.

ma anche il prodotto socializzato del processo deliberativo, che – dunque – “è sempre anche un esperimento di democrazia e di autogoverno locale.”⁵¹ Tramite la partecipazione le persone divengono più informate, attive, responsabili, aperte alle istanze degli altri, collaborative ed eque. Vi è in essa una finalità educativa⁵² ed anche un “fine in sé” che consiste nell’esprimere una identità, nel marcare una distinzione e nell’affermare una presenza.

La deliberazione esclude il potere che discende dalla coercizione, ma anche quello che deriva dalla rappresentanza di organizzazioni, ordini, partiti ed associazioni di diverso peso, influenza e dimensioni e dunque si oppone alle gerarchie a favore della partecipazione di base. Resta da rimarcare, infine, che in questo processo non si producono soltanto decisioni, ma soprattutto beni relazionali e cognitivi e *si impara a gestire i beni comuni*, oltre ad incidere sul contesto ambientale ed infrastrutturale e produrre servizi con qualità sociali che probabilmente non sono raggiungibili in altri modi.⁵³

A fronte dei processi di privatizzazione ed erosione dei beni comuni (acqua, aria, spazio, conoscenza...) ed in un contesto di economicizzazione della società e delle stesse relazioni interpersonali, un percorso come quello che intraprende la relazione tra attività economiche non-monetarie, solidaristiche, sociali ed ambientali e il progetto della Rete dei Nuovi Municipi può – almeno – contribuire a decolonizzare i nostri mondi vitali ed aprire spazio all’immaginazione di una società diversa.

Vi sono almeno tre fattori che spingono oggi alla partecipazione (in opposizione alla delega ed alla gerarchia centralizzata):

- a) la crisi del welfare come crisi della solidarietà sociale;
- b) la crisi delle istituzioni e la sfiducia nei decisori, ovvero verso chi controlla ambiti e risorse senza tener conto dell’interesse dei molti;
- c) la crisi della democrazia rappresentativa (ovvero della eguaglianza formale astratta, della rappresentanza politica – sempre più caratterizzata da chiusura elitaria – e della stessa istituzione del voto, che non solo esclude le minoranze, ma finisce per caratterizzarsi come mercato di clienti).

Le istituzioni politiche sono percepite come lontane, autoreferenziali, piegate a logiche interne e tali da non corrispondere più alle attese, ai problemi, ai valori ed ai desideri concreti dei cittadini. Dai partiti e dalle istituzioni politiche i cittadini vengono considerati come entità astratte, anzi come una

⁵¹ ibidem

⁵² Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005

⁵³ C. Donolo, cit.

entità astratta, ideale e priva di corpi viventi e differenti. I processi decisionali appaiono, come in effetti sono, caratterizzati da chiusura elitaria.

L’attuale crisi istituzionale indica insomma che quella del cittadino è sempre meno una delega in bianco: né alla scienza, né al mercato, né tanto meno alla politica. La solidarietà è rimpiazzata dalla richiesta di distinguere, di precisare le responsabilità.

La partecipazione, in senso proprio, implica due principi apparentemente opposti: ciò che accomuna (e che può essere fatto valere insieme) e ciò che distingue (ovvero l’apporto individuale all’azione collettiva). Questo secondo aspetto rimanda alla valorizzazione delle esperienze e delle capacità individuali ed al rispetto delle soggettività, in contrasto con i modelli della militanza totalizzante. L’enfasi viene allora posta sul singolo prima che sulla organizzazione, sulla individualità piuttosto che sulla comunità (che annulla le soggettività), sul rispetto delle opinioni diverse che non vanno sacrificate in nome della collettività.

Occorre porre l’attenzione sui rischi che derivano da solidarietà interne, dalla presenza di leaders che monopolizzano la comunicazione, di gruppi meglio organizzati che ricercano l’egemonia e tentano di manipolare le decisioni collettive o di “chiudere” magari con il voto le discussioni. In presenza di dissenso si tratta piuttosto di rinviare le decisioni o di trovare soluzioni intermedie che non blocchino la partecipazione (ad esempio: chi non è d’accordo non è tenuto a partecipare all’iniziativa specifica) e, in ogni caso, quando il disaccordo riguarda una minoranza significativa l’iniziativa o il progetto in discussione non viene approvato. In altri termini, come ha scritto Donatella Della Porta, “la democrazia deliberativa non mira all’aggregazione di preferenze, esogenamente generate, ma alla costruzione di preferenze comuni.”

La democrazia deliberativa si basa sulla qualità comunicativa. La comunicazione riguarda non soltanto chi parla e di cosa si parla, ma – in modo particolare – come si parla.

In questo senso la deliberazione si sviluppa in primo luogo in spazi liberi dal potere istituzionale, ovvero in ambiti “informali” extra-istituzionali capaci poi di influenzare le deliberazioni istituzionali: gruppi volontari, movimenti sociali, reticoli associativi. La democrazia deliberativa – come sostiene Offe – richiede cittadini radicati in reticoli associativi, capaci di costruire competenze democratiche tra i loro aderenti. Laboratori locali e/o territoriali di “cittadinanza attiva” e “plurale” possono essere palestre di democrazia delibera-

tiva, sostenute da forum telematici, blogs, nuove tecnologie comunicative che tuttavia non sostituiscono gli incontri, le relazioni e le interazioni concrete.

3. La democrazia municipale nel Sud

Il testo che segue è la relazione, che ho redatto a sintesi della discussione del gruppo sulla democrazia municipale al Sud tenutasi a Bari, il 6 novembre 2005, nel corso del "Cantiere per la democrazia." In parte, come si vedrà, riprende alcuni contenuti di quanto sin qui scritto ed individua una serie di temi attorno ai quali si va sviluppando l'iniziativa sociale alternativa ed il nuovo municipalismo nel Mezzogiorno.

Possiamo oggi affermare che il mito dello sviluppo è stato la rovina del Mezzogiorno ed il (mal) governo pubblico dei beni comuni ha costituito la sua disgrazia. Il tema dell'autonomia, già caro a Guido Dorso, è stato cancellato dall'agenda politica. Se la devolution di stampo leghista ed il neo-liberalismo vorrebbero imporre la privatizzazione dei beni comuni, la risposta adeguata non può consistere nell'appello ad un neo-statalismo centralista, che farebbe piazza pulita dei nuovi fermenti sociali ancorati alla dimensione locale e delle istanze che avanzano i "nuovi municipi". Nel Mezzogiorno la presenza (e non certo l'assenza) dello stato ha storicamente negato l'autonomia delle città e dei territori, rafforzando invece la dipendenza e la strutturazione di una classe politica di "mediatori".

Ovviamente, la critica del centralismo statalista non è invocazione del mercato come principio regolatore. Al contrario le logiche competitive e distruttive del mercato vanno contrastate a partire dalla cooperazione sociale, che può svilupparsi a partire dal basso, dalle dimensioni locali e federative, in grado di connettersi, dialogare e cooperare anche sul piano globale. Così, ad un livello più generale, va contrastato, a partire dal Mezzogiorno, il modello assunto dall'Unione Europea che, con le scelte di "Lisbona 2000", adotta la logica nordamericana della competitività e della crescita economica centrata sulla accumulazione privata del grande capitale. Questo modello, che implica una ulteriore marginalizzazione del Mezzogiorno, va rovesciato riorientando l'asse di riferimento geo-politico sulla centralità del Mediterraneo e sulle relazioni pacifiche con la sponda sud del mare, di fatto investita da politiche economiche neo-coloniali e fatta oggetto di una insulsa quanto pesante logica di "scontro di civiltà", che produce e riproduce soltanto guerra e distruzione di culture.

I temi critici che la discussione ha individuato sono stati i seguenti:

1. il "tappo" della politica nei confronti della "società civile" e la chiusura dello spazio pubblico;
2. l'autoriproduzione del ceto politico meridionale ed il "trasformismo";
3. la permanenza delle grandi lobbies e degli interessi forti, nonostante il cambiamento delle giunte regionali;
4. il contrasto tra i tempi della politica ed i tempi del sociale;
5. l'assenza di futuro nei programmi e nell'azione della politica istituzionale.

Alla base della democrazia vi è l'apertura dello spazio pubblico e la garanzia della sua libertà. Ebbene, soprattutto nel Sud, questo spazio è stato abbandonato dai partiti – chiusi in se stessi ed autoreferenziali – ed è stato occupato, ovvero colonizzato, dal mercato e dai consumi che inseguono modelli e stili di vita estranei alla identità, alla storia, alle risorse ed alle potenzialità del Mezzogiorno. Lo spazio pubblico non è soltanto un'arena ideale di dibattito, esso è spazio fisico, materiale, luogo di incontro di corpi e di soggettività incarnate che interagiscono: in quanto tale esso è sempre più ridotto e disgregato con il degrado delle periferie – svuotate di servizi e luoghi pubblici non commerciali – e con la perdita di senso degli spazi urbani, compresi i centri spesso ristrutturati in funzione di una competizione tra città per attrarre turisti e capitali, piuttosto che in funzione di una partecipazione e di una qualità della vita dei cittadini. L'abbandono dei piccoli centri e delle aree interne, inoltre, testimonia la tendenza ad una relazione verticale che le città, le aree metropolitane e "diffuse" vanno stringendo con i centri dell'accumulazione, piuttosto che scegliere una relazione orizzontale con i propri contesti e gli scenari storici cui appartengono.

Il ceto politico meridionale ha subito un duro colpo dalla "primavera pugliese", che sull'onda delle primarie ha mostrato una forte spinta dal basso tendente a rifiutare la vecchia politica ed i "vecchi" politici. Nonostante ciò il ceto politico meridionale, come classe di potere e come mediazione per il drenaggio di risorse atte a mantenerla in vita, resiste. Alla vigilia della nuova tornata elettorale nazionale riprende fiato – dopo essere stato sperimentato anche alle elezioni regionali – il "trasformismo" dei gattopardi, ovvero il cambio di casacca affinché tutto cambi per restare come prima. Alle spalle del o – più spesso – di fronte al ceto politico, nonostante la svolta del centro-sinistra, permangono le grandi lobbies e gli interessi forti dei gruppi finanziari ed immobiliari e della "grande borghesia" massonica ed imparentata – direttamente o indirettamente – con 'ndrine e mafie. L'azione politica istituzionale, sino al livello municipale, appare schiacciata sul pre-

sente, sulla cosiddetta "emergenza" (che diviene condizione paradossalmente stabile), senza prospettive programmatiche ed ideali sulle grandi questioni ed in quanto tale, rinunciando ad una visione del futuro, è la negazione di se stessa. I tempi della politica risultano così del tutto estranei, scollati dai tempi della società. La devolution, piuttosto che trasferire poteri agli ambiti locali, si palesa nel taglio drastico dei bilanci comunali, nella privatizzazione selvaggia dei servizi pubblici, nella precarizzazione del lavoro e nell'impoverimento crescente delle realtà e delle popolazioni meridionali, così diverse tra loro, che tuttavia finiscono per essere accomunate da una nuova marginalità. La "mano" statale e dei poteri forti privati, sostenuti dal danaro pubblico, torna prepotente con l'imposizione di grandi infrastrutture (vedi il Ponte sullo Stretto), strade inutili, megacentrali energetiche, inceneritori, favori all'abusivismo ed alla speculazione immobiliare, spoliazione e svendita dei beni pubblici ambientali e dei patrimoni culturali.

A fronte di una simile perdita di democrazia, spesso come resistenza, ma altrettanto spesso come progetto nuovo, emergono altre strade che i cittadini ed i movimenti sociali, ed in alcuni casi le istituzioni locali più sensibili, percorrono ed indicano. La ricchezza politica del sociale meridionale non è comparabile alla miseria della politica istituzionale.

La discussione si trasferisce "altrove": i nuovi luoghi della politica (la "sub-politica" come la definiscono alcuni) sono extra-istituzionali e trovano spazio nelle lotte e nelle mobilitazioni per l'ambiente, per la qualità della vita, per l'incontro con i migranti, per la costruzione di reti di scambio alternativo al mercato. La crisi del ceto politico, in cerca di consensi e legittimazione, appare evidente nel tentativo di proporre dall'alto nuove figure della rappresentanza nella veste di magistrati, uomini e donne dello spettacolo, imprenditori (scelti in genere, peraltro, per la loro vicinanza agli stessi partiti o per la manifesta moderazione), ecc., e tuttavia ciò non genera partecipazione, che invece si esplica soltanto laddove i "rappresentanti" riescono a mettere in discussione il loro stesso ruolo, "devolvono" il proprio potere, entrando in un positivo rapporto con i movimenti e le istanze sociali, con i portatori di interessi generali dei cittadini, piuttosto che con gli "stakeholders", portatori di interessi corporativi. In simili situazioni, che vanno diffondendosi, trovano spazio esperimenti di nuova democrazia che dalla forma partecipativa evolvono verso la forma deliberativa, in cui tutti hanno pari dignità e diritto di parola e non è tanto l'aggregazione dei voti di una parte che crea la maggioranza, ma è piuttosto "l'argomento migliore" che prevale sulla base della libera discussione e della reciproca convinzione delle parti. Sulla scena della democrazia irrompe, con i

suoi tempi, la vita quotidiana, la materialità e la soggettività di corpi in carne ed ossa, la spontaneità e la creatività di uomini e donne simili e diversi.

La ricchezza delle esperienze sociali (economie solidali, sviluppo locale, lotte per l'ambiente sano, esperimenti di democrazia...) sconta tuttavia il difetto della scarsa circolazione delle informazioni e della mancanza di relazione tra esperienze localmente diverse e caratterizzate. In questo panorama conflittuale ed innovativo emergono alcuni grandi temi comuni, che fondano le pratiche democratiche:

- la centralità del bene comune e dei beni comuni come fondamento normativo e come patrimonio della collettività locale;
- l'identità locale come processo riflessivo, narrativo ed aperto alle diversità;
- il riferimento all'area mediterranea e la necessità che la "bussola" non solo locale, ma dell'Europa nel suo complesso venga riorientata a sud;
- la giustizia sociale e l'equità, la solidarietà e la condivisione come fondamenti della legalità (e della stessa lotta alla mafia) e delle norme di relazione con le differenze;
- la centralità dei soggetti "deboli" – in particolare i bambini – nella individuazione dei bisogni sociali, delle pratiche di sostenibilità e della progettazione collettiva;
- l'accoglienza dei migranti, i diritti di cittadinanza ed il sostegno all'autorganizzazione;
- la valorizzazione dei saperi locali, delle conoscenze legate ai territori ed il ruolo delle Università pubbliche a favore della ricerca e dei progetti per il benessere delle collettività;
- il tema del reddito sociale e della lotta al precariato;
- la riqualificazione dei quartieri, delle aree degradate, la protezione e la salvaguardia dell'ambiente e della ecologia dei luoghi;
- la diffusione di nuovi stili di vita "sostenibile" e "conviviale", il recupero delle pratiche di reciprocità tipiche del Sud ed il rafforzamento delle pratiche e delle nuove reti di economia solidale, con particolare attenzione alle reti di scambio ed alle filiere "corte" ed ai sistemi di agricoltura contadina, centrati sulle colture biologiche e sul mantenimento strategico della fertilità dei suoli e dei saperi pratici.

Rifondare la democrazia al Sud vuol dire anche costruire gli strumenti idonei a tal fine. Tra quelli individuati assumono particolare importanza i "laboratori territoriali" (o forme analoghe, come i centri di "cittadinanza attiva") che consistono nel mettere in atto luoghi stabili di riflessione, auto-

riflessione, ricerca ed elaborazione di iniziative, progetti e azioni in vista di una progettazione partecipata, che mira al coinvolgimento delle istituzioni locali municipali e sovramunicipali e che intendono integrare e riorientare le esperienze effettive di Agenda 21 Locale (e forme simili).

I "laboratori" – nelle esperienze già in atto – prendono l'avvio da lotte e mobilitazioni su singole "issues", vedono la partecipazione di esperti, associazioni e ricercatori che operano a fianco dei movimenti e dei collettivi degli abitanti (per sostenere, ad esempio, contro-valutazioni di impatto ambientale, azioni legali, analisi economiche e sociali, inchieste, ecc.) e sviluppano progetti più generali sulla base di una riconsiderazione collettiva degli assetti sociali, ecologici e culturali che costituiscono lo scenario dell'azione partecipata e la fonte della identità collettiva. In questi ambiti – che sono luoghi di sperimentazione di decisioni comuni – prendono forma una attività educativa e conoscitiva, un'abitudine alla considerazione ed alla cura del bene comune, un'attitudine alla discussione ed al dialogo che costituiscono – prima degli stessi risultati operativi – valori in sé.

Il dibattito che si è svolto nell'ambito del gruppo di lavoro è sfociato nella proposta di organizzare, prima ed in vista della stesura finale del programma politico-elettorale dei partiti dell'Unione, un'assemblea programmatica della Rete del Nuovo Municipio e delle diverse reti e realtà alternative operanti nel Mezzogiorno con i rappresentanti della sinistra istituzionale e dei partiti (la "zona rossa"), con i quali confrontarsi sulla base delle proposte di nuova democrazia partecipativa e deliberativa. Il 9 dicembre, inoltre, si terrà a Reggio Calabria una assemblea-conferenza, da organizzare con le associazioni aderenti alla Rete del Nuovo Municipio e dei Laboratori Territoriali, che intende mettere a fuoco le relazioni tra la lotta contro il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina, i conflitti aperti contro l'uso sbagliato dell'ambiente e le nuove proposte di autosostenibilità sociale nel Mezzogiorno.

14. Sardegna fra economia di guerra e sviluppo

di Giuseppe Stocchino (Cantiere sardo del Nuovo Municipio)

Cronistoria di un'isola militarizzata

Agli inizi della guerra fredda, la Sardegna, per via della sua posizione centrale nel Mediterraneo e periferica rispetto al settore operativo, la cosiddetta linea di Gorizia, viene individuata come luogo in cui concentrare impianti e attività che non possono essere esposti al rischio di cadere in mano nemica in quanto imprescindibili per sorreggere e portare avanti lo sforzo bellico, nella guerra prevista contro l'Est comunista. Nelle alte sfere internazionali si decide il futuro della Sardegna: in una prima fase è destinata a zona per addestramenti, esercitazioni, esperimenti; in una seconda fase ad area d'impianti di telecomunicazione, deposito di armi, munizioni e carburanti.

Utilizzando lo strumento dell'esproprio nascono i tre grandi poligoni: la base aerea cosmopolita di Decimomannu – Capo Frasca e i poligoni Salto di Quirra e Teulada, i più estesi d'Europa, in cui si articola l'attività esercitativa, addestrativa e sperimentale, ancora oggi la più intensa di tutta la penisola. Ad occidente il mare e il cielo sono adibiti a sterminato campo di combattimento aereo e navale, ad oriente a campo di sperimentazione di nuovi sistemi d'arma e a bersaglio di missili e razzi di nuova e vecchia generazione.

L'estremo Sud e l'estremo Nord diventano i due grandi poli di approvvigionamento "messi a disposizione" della Nato.

A Cagliari si sventrano la Sella del Diavolo e Monte Urpinu per contenere i giganteschi serbatoi di combustibili ad uso di aerei e flotte di guerra.

A La Maddalena – Santo Stefano si costruiscono i mastodontici depositi sotterranei per carburanti e per armi e munizionamento navale; in applicazione di accordi tuttora segreti e mai ratificati dal Parlamento, s'installa la base nucleare americana, la sola in Italia e in Europa che agisce fuori della copertura Nato, in regime di piena extraterritorialità ed extragiurisdizionalità.

Lungo le coste e sulle vette delle montagne s'impiantano radar e antenne, le grandi orecchie tese a captare voci e movimenti del presunto invasore.

Una vasta parte di spazio aereo del centro Sardegna è "asservita".

Il demanio militare permanentemente impegnato ammonta a 24.000 ettari a fronte dei 16.000 ettari di tutto il restante territorio della penisola italiana.

A questa cifra si sommano i 12.000 ettari di terra gravata da servitù. L'estensione delle "zone di sgombero a mare" supera, con i suoi 2.800.000 ettari, la superficie dell'intera isola. Il volume degli spazi aerei sottoposti a restrizione o interdizione è incommensurabile (vedi appendice 1).

Oltre al dato quantitativo va considerato l'aspetto qualitativo dei gravami. I poligoni e le zone interdette o pericolose per la navigazione aerea e marittima sono impegnati permanentemente in esercitazioni a fuoco.

La pausa dell'intensa attività ottenuta nel periodo di ferie estive e natalizie è il risultato di lunghe lotte.

La colonizzazione militare della Sardegna procede incontrastata nel generale disinteresse della classe dirigente isolana. Speculando sull'antica povertà dell'isola si crea consenso con l'elargizione di alcuni posti di lavoro e molte promesse di futura occupazione. L'opposizione popolare non viene né raccolta né, tanto meno, indirizzata da istituzioni, partiti politici e sindacati. Saltuariamente riesce a organizzarsi e a reagire con forza (1969: lotta di Orgosolo contro il progetto di poligono a Pratobello; 1987/88: mobilitazione popolare per esigere un referendum consultivo sulla base atomica statunitense di La Maddalena; 1997/99: lotta dei pescatori del Sulcis contro il sequestro militare del mare di Teulada).

Il dissenso, nella maggior parte dei casi, viene confinato nell'ambito di protesta locale e settoriale. In prevalenza si frantuma in isolate azioni individuali contro gli espropri delle terre, in difesa del lavoro e dell'uso di pascoli e zone di pesca.

L'antagonismo non ha voce ma si esprime e lascia i segni nei murali di tutta l'isola. Istituzioni e forze politiche rinunciano al loro ruolo di analisi della realtà e di elaborazione politica. Per decenni esse si rifugiano in disquisizioni su meriti e demeriti delle due squadre avverse, Russia e America. Di fatto, la scelta politica è quella di "non vedo, non sento, non parlo".

In Friuli, la regione più militarizzata d'Italia dopo la Sardegna, si contrattano organicamente e puntigliosamente indennizzi, occupazione e servizi contro gravami militari. Nell'isola, invece, sono totalmente ignorati i pesanti problemi determinati da "l'unica industria che non conosce crisi", come titolava un ciclostilato del P.C.I. per uso interno.

Di conseguenza, la militarizzazione della Sardegna si sviluppa in un perverso intreccio di arroganza e prevaricazione, da parte delle Forze Armate

e delle Amministrazioni statali, e pervicace volontà delle Amministrazioni locali di farsi prevaricare. Un esempio è il caso del deposito combustibili A.M.I. - Nato di Monte Urpinu, da sempre ad alto rischio per la città e da anni illegalmente operativo in violazione dei parametri di sicurezza. Si registrano lievi sussulti d'interesse da parte delle forze politiche e delle istituzioni solo nei momenti di forti lotte popolari.

Paraocchi ideologici d'incondizionata fede atlantica, a destra, ricerca estenuante di attestati di affidabilità per l'accesso e la permanenza nella stanza dei bottoni, a sinistra, desiderio di non scontentare quelli che contano e dai quali dipendono le personali carriere politiche, dovunque, contribuiscono a creare un vuoto informativo che impedisce di vedere come la felice posizione geografica della Sardegna si trasformi in una maledizione. Le scelte politiche e militari, compiute negli anni Cinquanta e mai rimesse in discussione, ne potenziano l'isolamento: l'interdizione degli sterminati spazi aerei e marittimi pone pesanti ipoteche allo sviluppo dei trasporti e concorre a strangolare l'economia.

Il ruolo militare assegnato alla Sardegna, determinato a sua insaputa da altri, comporta un'articolazione anomala e squilibrata dei settori amministrativi dello Stato che contribuisce ad innescare un processo di sviluppo distorto dell'isola. A settori deboli e rattrappiti come, ad esempio, pubblica istruzione, sanità, trasporti (siamo sempre in coda in tutte le classifiche italiane), fa riscontro l'estensione abnorme del settore affidato al Ministero della Difesa. Nelle graduatorie di questo ministero siamo normalmente al primo posto, spesso senza concorrenza.

Oggi, schieramenti politici che innalzano la bandiera neolibera del ridimensionamento delle amministrazioni statali, conservano stretto silenzio sull'anomalo sviluppo del settore difesa che fa della Sardegna l'isola della monocultura militare.

Si continua ad eludere un'analisi seria, centrata sulla realtà sarda, su utilità, costi e funzioni delle basi militari e del modello di "sicurezza" che le sostiene. Si alimentano e si perpetuano, invece, molte falsità, autentiche favole, sui presunti benefici della presenza militare.

Favola numero 1

"Le basi creano lavoro e ricchezza"

Lo sporadico dibattito sulla militarizzazione dell'isola registra una forte arretratezza: è costretto ancora a fare i conti con logore leggende metropolitane.

Nella nebbia informativa e nel vuoto di analisi e progettualità politica ha gioco facile il battage pubblicitario ben orchestrato.

L'acritico e instancabile ritornello "le basi militari danno lavoro" penetra nel sentire comune. Si sbandierano i posti di lavoro, raramente precisati e quantificati, creati direttamente dai poligoni e indirettamente dall'indotto. Si "dimentica" di prendere in considerazione e valutare i costi pagati da tutta la collettività: pochi traggono lievi vantaggi e molti sopportano pesanti danni. Nessun centro studi di sindacato, partito o ente locale si è mai preoccupato di quantificare le attività lavorative perdute o gravemente compromesse a causa della sottrazione della terra e del mare agli usi civili né, tantomeno, di stimare i danni subiti dalla collettività in termini di uso alternativo delle risorse e di mancato sviluppo (o sviluppo del sottosviluppo).

Un po' di memoria storica aiuta a valutare la sensatezza dello spot pubblicitario che spaccia la presenza militare come apportatrice di ricchezza. Nel 1980 il Parlamento impegna il Governo a predisporre un "piano per alleggerire le installazioni militari e servitù nelle regioni del Friuli Venezia Giulia e della Sardegna". Per un certo periodo scorrono fiumi di parole a favore di un significativo riequilibrio dei gravami tra le varie regioni e fioccano solenni promesse di avvicinare la Sardegna ai livelli italiani. Nulla cambia perché, oltre la cronica latitanza della classe politica sarda, "nessuna regione è stata disponibile ad addossarsi vincoli militari, specie quelli connessi ad esercitazioni a fuoco", come dichiara ripetutamente in Parlamento il Sottosegretario alla Difesa. Dunque, non c'è stata una regione disposta ad accollarsi neanche una minima parte dei decantati effetti benefici prodotti dai poligoni.

Non è stata ancora digerita la normativa, in vigore dal lontano 1976, che riconosce il "danno economico e sociale" che "penalizza" le regioni e i paesi "oberati" dalla presenza militare e prevede l'indennizzo alla comunità per le servitù militari.

Per ben quattordici anni enti istituzionali e forze politiche hanno ignorato, o finto di ignorare, che pur essendo la Sardegna ai primi posti della graduatoria nazionale, il gravame delle servitù militari è marginale e la vessazione più dura è costituita dall'abnorme demanio militare e dal sequestro degli sterminati spazi aerei e marittimi. Solo nel 1990, con la l. 104/90, i 24.000 ettari di demanio militare entrano nel computo del risarcimento danni facendo balzare la Sardegna al vertice della graduatoria degli indennizzi.

Pare incredibile ma, fino al 1999, le forze politiche ed istituzionali, dai comuni alla Presidenza della Repubblica, "non si accorgono" della

militarizzazione del mare sardo. Solo la lunga e vincente lotta dei pescatori del Sulcis costringe a prendere in considerazione il mare proibito e i danni subiti a causa della sottrazione delle risorse naturali. Con determinazione impone il riconoscimento del diritto al risarcimento danni, diritto che si fonda nei principi codificati nel lontano '76 dalla l. 898 e ribaditi dalla l. 104/90.

Sulla spinta della lotta popolare il Consiglio Regionale denota sprazzi di attenzione al tema dei gravami militari che mortificano l'isola e vara un disegno di legge da presentare in Parlamento. Non sappiamo in quale porto delle nebbie si sia incagliato.

Permane l'ostinazione a "non vedere" il cielo sardo "off limits" e a non prendere atto dei danni arrecati, non solo ai pescatori ma anche a tutta la popolazione, dalla militarizzazione degli enormi tratti di mare. Le zone interdette o pericolose per la navigazione aerea e marittima continuano a sfuggire alle forme di controllo democratico e non comportano l'obbligo dello Stato di indennizzare l'intera collettività per il danno subito in termini di restrizioni e divieti alla navigazione da diporto, mancato sviluppo dei trasporti, orari assurdi dei traghetti Arbatax-Civitavecchia, voli radenti, inquinamento acustico, rischio etc. Siamo ben lontani dall'idea che i diritti della collettività possano essere messi in vendita, monetizzati e indennizzabili con una manciata più o meno consistente di lire, erogata con i tempi e i modi di un'elemosina assistenziale. Siamo ancora più lontani dall'idea che possano essere estorti e negati. Riteniamo che le FF.AA. debbano sottostare al divieto, imposto alle Regioni, di "adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose" (Costituzione art. 120).

Affermiamo che la favola secondo cui le basi militari comportino occupazione e benessere sia una truffa per i cittadini sardi.

Riprendiamo un interrogativo posto da Limes n.4/99: "È possibile valutare in termini economici il valore delle basi italiane? Non sono disponibili dati in Italia, ma ci viene in aiuto il Rapporto sul contributo degli alleati alla difesa comune redatto ogni anno dal Dipartimento della Difesa Usa per il Congresso. Attraverso complessi meccanismi, in tale rapporto l'apporto dei paesi alleati degli Usa in tutto il mondo viene valutato in contributi indiretti (mancato guadagno del paese ospitante per il fitto delle installazioni o il pagamento delle tasse cui i militari sono esentati) e contributi diretti, cioè le spese pagate direttamente dal paese alleato. Secondo il rapporto del 1999 (dati riferiti al 1997) l'Italia ha contribuito per oltre un miliardo di dollari (all'interno di una forbice tra 1,093 e 1,148 miliardi di

dollari) [...] le cifre sono costituite per intero da contributi indiretti, cioè l'uso delle basi [...]".

Rilanciamo l'interrogativo: in quale misura la Sardegna contribuisce alla cosiddetta difesa comune? Ovviamente non esistono dati. Considerando le basi una sorta di tassa in natura, sulla falsariga del Dipartimento alla Difesa Usa, tentiamo un calcolo rozzo e approssimativo. La Sardegna, con i suoi 24.000 ettari di demanio militare rapportati ai 16.000 ettari di tutto il resto della penisola italiana, contribuisce nella misura del 66% circa. Se a questo sommiamo i 12.000 ettari di servitù e i 2.800.000 ettari di mare messi a disposizione della Nato, la percentuale, in rapporto alle altre regioni italiane, sale ad oltre il 75%. Lasciamo fuori del calcolo gli enormi spazi aerei militarmente impegnati: sarebbe un'operazione troppo sofisticata.

L'Italia paga la sua quota Nato prevalentemente con pezzi di Sardegna.

Ma in Sardegna accade anche che una base militare, installazione improduttiva per antonomasia, produca reddito. Il Poligono Interforze Salto di Quirra, oltre che impegnato da Aeronautica, Marina ed Esercito in attività addestrative e sperimentali, funziona anche come grande città mercato. Organismi militari stranieri e ditte private effettuano esperimenti, prove e dimostrazioni promozionali di nuovi sistemi d'arma per i potenziali clienti prima dell'acquisto. Il noleggio del territorio e del mare, con annesso diritto di bombardamento, è pagato sia con il sistema della compensazione (sconti speciali sullo stock di ordigni venduti alla Difesa), sia in moneta sonante. Circa 60/80 milioni a giorno è la cifra, non ufficiale, approssimativa per difetto, di tale "risarcimento", fornita da ambienti dell'Aeronautica. Nei primi sei mesi del '98 risulta un utilizzo da parte dell'Alenia e della Fiat per 244 giornate (il poligono è spesso affittato contemporaneamente a ditte diverse nell'arco dei 181 giorni di un semestre). In questo periodo la base militare avrebbe prodotto un "reddito" di 16,5/19,5 miliardi. Questo fiume di denaro, che finisce nel bilancio del Ministero della Difesa, lascia nei comuni interessati solo un misero rigagnolo. A Perdasdefogu, il comune più beneficato, viene elargita una cifra che non sfiora il due per cento. Nulla è dovuto ai comuni che subiscono il sequestro e il bombardamento dell'immenso tratto di mare che va da Siniscola a Castiadas.

Oggi, nel piano di ottimizzazione delle risorse, si prevede anche di affittare a pascolo alcune zone inutilizzate dell'enorme poligono e, nel periodo di pausa estiva, di noleggiare parti di spiaggia ad uso zone di ristoro. L'operazione è propagandata con lo slogan "servitù militari asservite alle esigenze civili".

Favola numero 2

"I poligoni tutelano l'ambiente"

La leggenda metropolitana che spaccia forze armate e poligoni come difensori dell'ambiente e della natura, ha conquistato l'appoggio persino di alcuni settori del mondo ecologista. Ha fatto scuola l'auspicio di Fulco Pratesi, presidente del WWF: "I poligoni hanno fatto da argine all'invasione del cemento; bisognerebbe aumentarne il numero". Dalla premessa scaturisce presto il dogma "le basi militari tutelano l'ambiente".

Poco importa se i vertici militari dichiarano ufficialmente che il promontorio di Capo Teulada e il mare che circonda la base non sono bonificabili e, quindi, permanentemente interdetti, a causa dell'accumulo di residuati inesplosi e dell'elevato ritmo di attività. Periodicamente, patinate riviste "ecologiche", diffuse anche gratuitamente in campagna elettorale, propongono Capo Teulada come esempio di "poligono verde".

Non è ufficialmente ammesso, non è visibile, ma è facilmente deducibile, lo scempio dell'ambiente marino al largo delle coste orientali e occidentali, da circa quaranta anni, quotidianamente cannoneggiato e bersagliato da bombe, razzi e missili, i più vari, i più nuovi e spesso mal funzionanti.

Da sempre, a Cagliari, la sensibilità ambientale delle FEAA, è davanti agli occhi di chiunque voglia vedere. Alcuni esempi tra i mille: la spiaggia del Poetto cementificata prevalentemente a beneficio delle forze armate; il versante militare est di Monte Urpinu, desertificato e preda di incendi ricorrenti; le zone off-limits di Calamosca e Su Siccu adibite a discarica a cielo aperto di rifiuti nocivi e pericolosi (quest'ultima area è stata da poco ripulita dopo la denuncia e le manifestazioni del Comitato Gettiamo le Basi, le proteste della circoscrizione e l'attenzione di stampa e TV)

Recentemente la capitale, che civettuola tenta il look di "città turistica", ha appreso dalla stampa di essere catalogata dalla Marina Militare tra gli 11 porti italiani a rischio nucleare. Ma leggende e dogmi non possono essere scalfiti dalla realtà e pertanto anche il nucleare, se ha le stellettole o le stelle e strisce, diventa eco-compatibile.

Nel 1995 il deputato Edo Ronchi firmava interpellanze sostenendo: "La presenza della base Usa (di La Maddalena) contrasta, da una parte, con il progetto di Parco naturale, previsto dalla legge nazionale e, dall'altra, con il programma comunitario Parco Marino internazionale. Appare evidente l'incompatibilità della presenza nucleare statunitense

con tali progetti." Tuttavia, il ministro Edo Ronchi ingloba la base atomica Usa tra i gioielli ambientali del parco nazionale Arcipelago della Maddalena, unico parco "eco-nucleare" del pianeta Terra in cui si regola il traffico di bagnanti e gitanti e si lascia via libera all'intenso e incontrollato andirivieni di sommergibili a propulsione nucleare e armamento atomico. Sulla inquietante presenza dei mostri atomici cade un silenzio omertoso.

"I danni inferti alle terre e ai mari sardi dalla presenza dei militari sono profondi e, spesso irrimediabili", scriveva il deputato Edo Ronchi. Il ministro Edo Ronchi impone e progetta parchi, tutti, tranne quello dell'Asinara, inglobanti installazioni e attività militari o adiacenti a zone impegnate da intense esercitazioni e sperimentazioni, ufficialmente classificate pericolose dalle FF.AA. Sovrapponendo alle mappe militari la mappa dei parchi ministeriali, questi appaiono quasi come "fasce di rispetto" a protezione di zone militarmente impegnate. Non c'è traccia di dibattito e, ancora meno, di iniziative che denotino volontà politica di smantellare impianti e sospendere, o almeno limitare, le devastanti attività militari, perlomeno, nelle zone che si proclama di volere salvaguardare e nelle immediate adiacenze.

La tutela della popolazione è demandata ai Santi Patroni.

Favola numero 3

"Le servitù militari saranno asservite alle esigenze civili"

Nel periodo del post guerra-fredda si diffonde una nuova leggenda; racconta che siamo entrati in una nuova era. L'invasione militare dell'isola sarà ridimensionata, "le servitù militari asservite alle esigenze civili", "i poligoni aperti alle greggi" e presto riavremo la Sella del Diavolo, le nostre spiagge e la nostra terra. La favola suadente invita: zitti e buoni, continuate a dormire, sognate, tutto va bene. Il tutto si diffonde a ritmo sempre più veloce e incalzante in funzione dei rapidi mutamenti del contesto internazionale, dell'Alleanza Atlantica e degli adeguamenti imposti all'Italia.

L'allineamento ai nuovi standard Nato, propagandato come ridimensionamento, ha come imperativo razionalizzazione e riarmo. Le ultime finanziarie prevedono che gli altissimi costi saranno coperti dal "contenimento del personale" (con buona pace di chi si ostina a sostenere che le basi creano occupazione) e dall'alienazione di alcuni immobili affidati alle FF.AA. Saranno immessi sul mercato dei beni per un valore di 2.500/3.000 miliardi. Si prevede d'incassarne 1.400.

In Sardegna, l'iter programmato di reperimento fondi incontra un ostacolo. L'art.14 dello Statuto Sardo, impone alle amministrazioni dello Stato di restituire alla Sardegna i beni non utilizzati per gli scopi istituzionali. In altre parole, niente svendite a saldo.

Finora le FF.AA. e il Ministero delle Finanze, ovviamente, non hanno mai denotato interesse a riconsegnare i beni loro affidati e li hanno trattenuti all'infinito anche se inutilizzati o palesemente non adeguati agli scopi istituzionali. Meno ovvio che Regione e Comuni si siano appagati di sporadiche promesse di restituzione, esibite come grandi successi. L'ultima risale al 14 marzo 2000: "Regalo alla Regione. Lo Stato rinuncia ai beni demaniali." Cioè lo Stato promette che adempirà (quando?) agli obblighi, assunti nel 1948 e sempre evasi, di riconsegnare quanto ha finora "trattenuto", irridendo una legge che ha forza costituzionale. A stento comprensibile, che i legittimi proprietari, serenamente, prendano in affitto i loro beni (Cagliari spende 250 milioni all'anno in affitto di immobili "trattenuti").

Due esempi tra i mille, tratti dalle cronache cagliaritaniche, di abuso consolidato e di ostinazione a farsi prevaricare: ex caserma Griffa in viale Buoncammino, dismessa dall'Esercito e "trattenuta" dal Ministero delle Finanze da oltre 50 anni; area della Marina Militare a Monte Urpinu, inutilizzata da oltre 25 anni ma gelosamente "trattenuta" dalle forze armate. Nel giugno '99 è stata usata come merce di scambio: promessa di dismissione in cambio del consenso alla cementificazione di S.Bartolomeo.

Oggi, la necessità impellente delle Forze Armate di coprire gli alti costi di adeguamento ai nuovi standard Nato e aggirare l'ostacolo dell'art.14 si trova a convergere con gli appetiti della lobby potente e finanziariamente agguerrita della speculazione edilizia, turistica e sportiva. C'è una certa frenesia nell'aria. I generali elaborano piani e propongono "Permute", i cosiddetti "Progetti chiavi in mano". Prevedono il trasloco da installazioni inutilizzate o inadeguate (ad esempio l'ospedale militare di Cagliari, gioiello storico-architettonico, ma indegno come struttura sanitaria anche per un paese del quarto mondo), a condizione che le amministrazioni locali mettano a disposizione nuove aree, "adeguate e facilmente raggiungibili". In altre parole, propongono di barattare beni che devono restituire alla popolazione a costo zero. Poche le reazioni indignate, molte le orecchie attente. Anche aree perfettamente funzionali ai fini della Difesa diventano oggetto di interesse. Ingegneri e consiglieri comunali progettano, nella cittadella militare Sella del Diavolo-Sant'Elia-San Bartolomeo-Calamosca, un diluvio di campi da golf, tennis, alberghi e quant'altro. I generali professano piena disponibi-

lità e sollevano il prezzo del baratto: chiedono anche impianti e strutture "adeguati", cioè più moderni, ampi e confortevoli. I costi, imprecisati ma di certo astronomici, sono a carico della popolazione, invitata ad accollarsi la spesa per l'adeguamento ai nuovi standard Nato e a dimenticare il diritto, costituzionalmente garantito dall'art.14, di rientrare in possesso dei pezzi del suo territorio.

15. Slow Sud. Autosostenibilità e sviluppo lento: l'approccio territorialista per la riqualificazione delle aree meridionali

di Alberto Ziparo

(Università di Firenze – Rete Sud del Nuovo Municipio)

Introduzione

Arturo Lanzani riconosce nei "territori lenti" una possibile forma di sviluppo locale sostenibile: "una embrionale alternativa di sviluppo a quella urbano-metropolitana concentrata tradizionale e a quella agricolo-intensiva, così come alle diverse forme di sviluppo turistico intensivo (oligopolistico o di massa) e alle forme di diffusa estesa e sempre più congestionata urbanizzazione" (Lanzani, 2004).

Le immagini propositi dello studioso brianzolo richiamano in effetti le elaborazioni sulla ricerca di sostenibilità nell'assetto economico e territoriale. Proiettando peraltro le stesse nel dibattito tra "degrowth vs. slowness", pure ormai consolidato nei campi di studi investiti dalla tematica⁵⁴, alcune figure proposte da Lanzani sembrano inclinare più verso il primo dei due concetti che connotano la questione (nonostante il titolo proposto per il workshop invece più prossimo all'altro). Il paper intende proporre due piani di riflessione, mirati all'interpretazione dell'applicabilità ed alla verifica di efficacia dell'utilizzo nel campo degli studi sulla sostenibilità, di categorie quali "sviluppo lento" oppure "decrescita": dapprima quale elemento di consolidamento e armonizzazione dell'evoluzione teoretica del filone di pianificazione autosostenibile o territorialista⁵⁵; quindi quale riferimento semanticamente significativo per la sua possibile applicazione alle azioni di riqualificazione del territorio meridionale.

⁵⁴ Il dibattito su "rallentamento e decrescita" connota ormai un intero filone di letteratura sulla sostenibilità. Esso ha segnato sia le discipline ecoterritoriali che quelle socio-geografiche. Alcune riviste hanno dedicato molto spazio alla tematica; Cfr. Latouche, 2003; Harribey, 2004; Greco, 2003; Bevilacqua, 2004.

⁵⁵ Per questi aspetti cfr. le ormai ponderose pubblicazioni del gruppo di ricerca sul "progetto territorialista" diretto da Alberto Magnaghi; fra l'altro, v. Magnaghi, 2000 e 1999.

Nella prima sezione del lavoro vengono riprese e discusse alcune tra le ultime interpretazioni sulle relazioni tra i concetti di sviluppo e sostenibilità⁵⁶: considerando anche aperture e conflitti tra prospettiva più attenta alle forme ed alla qualità dell'assetto piuttosto che ai ritmi della trasformazione sociale ed ambientale⁵⁷. In questo senso l'efficacia prestazionale di talune componenti del paesaggio, rispetto alla costruzione di contesti ecosociali di sostenibilità può talora "essere favorita" dalla declinazione del concetto di decrescita, rispetto allo "sviluppo lento". Ciò si può notare anche tramite l'osservazione delle possibili corrispondenze e interazioni tra i concetti citati e la "meridionalità", ritenuta ormai indispensabile da diversi studiosi per l'individuazione di criteri guida per un'eventuale azione innovativa di riqualificazione sostenibile di molti territori del Mezzogiorno⁵⁸.

La seconda parte del lavoro argomenta possibili incidenze dell'approccio "territorialista" – risostanziato dall'esplicitazione delle sue primitive rapportabili al concetto di degrowth – nella costruzione di relazioni nuovamente fertili tra gli elementi tipici presenti in alcune situazioni territoriali delle regioni meridionali e l'individuazione e affermazione dei relativi valori verticali. Il paper sottolinea come nella concezione territorialista di pianificazione e progettazione del territorio siano contenuti elementi di riconoscimento identitario⁵⁹ e quindi di affermazione di scenari di recupero autosostenibile di quegli ambiti. In un quadro caratterizzato dalla necessità di una sostantiva azione sociale, essi sembrano emergere in recenti istanze di progettazione partecipata, di sviluppo locale autosostenibile, e talora anche nell'ambito di azioni più istituzionalizzate, di pianificazione paesistica, di parchi o ambienti particolari⁶⁰.

⁵⁶ Serge Latouche e Ignacy Sachs sono tra gli autori che si sono soffermati maggiormente su questo: cfr. tra i lavori più recenti Latouche, 2004. Sachs già qualche tempo fa poneva alcuni problemi: cfr. Id., 1993.

⁵⁷ La necessità di una epistemologia basata sull'interpretazione dei contesti meridionali è sostenuta da Franco Cassano, cfr. Id., 1996. Più di recente lo studioso relazione l'approccio "meridiano" alla nuova capacità di movimenti e abitanti del Mezzogiorno: cfr. Id., 2004. Osvaldo Pieroni ha spesso ripreso e mirato su ambiti calabresi alcuni concetti di Cassano: cfr. Id., 2000.

⁵⁸ Cfr. Alcaro, 2004. Qualche questione aveva già posto Franco Piperno, cfr. Id., 1997.

⁵⁹ Lidia Decandia continua a svolgere interessanti studi sul tema dell'identità nel campo della progettazione autosostenibile: cfr. Id., 2001.

⁶⁰ Cfr. ancora Magnaghi, 2000. Per quanto riguarda le interazioni dell'azione sociale con politiche istituzionali, per esempio nella pianificazione paesistica, cfr. Ziparo, 2003.

1. Decrescita, territori lenti e pianificazione

1.1

Il campo elaborativo segnato dalle relazioni semantiche e concettuali tra i termini di decrescita e sviluppo lento vede coinvolti studiosi appartenenti a circoscrizioni disciplinari anche diverse.

In questa sede interessa osservare le interazioni tra due prospettive distinte, ma, ambedue, di qualche rilevanza nel filone. La prima muove dalle "pertinenze spaziali" nella ricerca di sostenibilità territoriale e intravede nei paesaggi "lenti" o più precisamente "ad urbanizzazione lenta" possibili prefigurazioni di dinamiche non secondarie di affermazione dei profili di sviluppo locale autosostenibile dei contesti interessati. La seconda concezione, probabilmente a minor taglio costruttivista e più incline a recuperare motivi post-strutturalisti, costituisce l'esito di studi di marca talora più ecoantropologica che socio-economica. Essa intravede nel campo connotato dai concetti di degrowth o slowness *possibili concezioni dello sviluppo locale* che, in quanto distanti e critiche rispetto al modello dominante "ad alto tasso di globalizzazione", si propongono quali riferimenti semanticamente e gnoseologicamente alternativi ad esso e tentativamente utili nella ricerca di assetti di sostenibilità sociale e territoriale⁶¹.

1.2

Arturo Lanzani coglie negli ultimi studi sul paesaggio "emersi in una letteratura vasta e interdisciplinare", nonché in recenti posizioni istituzionali come la Commissione Europea, "un approccio alla pianificazione del paesaggio che non si focalizza solo sui paesaggi d'eccellenza, ma anche su quelli più comuni e ordinari, comunque espressione della società che le abitano, che considera la formazione del paesaggio entro e dal territorio [...] e che non si limiti ad una sola azione di tutela conservativa, ma si apra anche alla prospettiva della gestione sostenibile e della pianificazione" (Lanzani, 2003)⁶².

Lanzani tuttavia segnala "tre condizioni generali che motivano una riflessione sul tema indipendentemente dal modificarsi dell'agenda dei temi urbanistici e da ogni moda culturale" (*ibidem*), sostanzando una prospettiva di riqualificazione dei contesti anche ordinari e comuni. La prima di esse "è

⁶¹ Alcuni saggi e monografie riportano interessanti riflessioni su tali concetti: cfr. Latouche, 2003a; Sachs W., 1998; Zoja, 2003; Albert, 2003.

⁶² Cfr. anche Clementi, 2002.

legata al modo con cui il riferimento al paesaggio spinge a relazionare i singoli oggetti [...] sul territorio tra loro e con le pratiche sociali al di fuori di più rigide relazioni di continuità e uniformità, evitando ogni 'contestualismo olistico', ma attraverso un più aperto esercizio di reciproche approssimazioni" (*ibidem*). Questo spiega – secondo Lanzani – la centralità del paesaggio rispetto a molta riflessione architettonica e geografica che non a caso ricerca un "sistema di riferimenti più aperto e plurale al rapporto tra ambiente, dispositivi spaziali e pratiche sociali" (*ibidem*).

"La seconda ragione di interesse risiede nella sua duplice apertura alle pratiche e alla costruzione di senso delle parti vive, dei soggetti e delle popolazioni che hanno partecipato alla costruzione collettiva (non necessariamente intenzionale) di un paesaggio [...] e al riconoscimento del ruolo costruttivo che una idea di paesaggio può avere in questo processo, il suo essere non solo prodotto storico, ma anche 'visione', 'bene comune', produttivo di comportamenti, di identità [...].

La terza ragione di fascino – più volte recentemente segnalataci da Dematteis – risiede nell'indicibile del paesaggio, nel suo essere – come l'ambiente – *milieu d'immanence*, substrato di ogni creazione concettuale, geografia mentale (Deleuze), nella sua natura di finestra aperta su possibilità di orizzonte, di movimento, di slancio (Dardel), nel suo essere punto di partenza per l'esplorazione del mondo, legame naturale tra me che percepisco e ciò che percepisco, contatto muto con le cose quando ancora non sono state dette (Merleau-Ponty) ancor prima che processo interpretato e rappresentazione intenzionale" (*ibidem*).

A queste condizioni la riflessione sul paesaggio può risostanziare l'elaborazione urbanistica, favorendo il recupero non solo di determinati livelli di efficienza, ma anche di efficacia e significato civile. In questo quadro lo studioso legge la prospettiva di una serie di paesaggi emergenti, tra cui appunto i "territori lenti".

1.3

Nelle tipologie di ambienti descritti da Lanzani sembra "emergere uno strano modello di sviluppo territoriale 'slow'. Alternativo all'agricoltura intensiva, ai paesaggi della città diffusa e a sempre più congestionata urbanizzazione, civile o industriale.

In tali aree le forme sociali dello sviluppo appaiono fortemente connotate dai temi ecologici: la presenza di produzione primaria, di insediamenti, di urbanizzazione, di industrializzazione tendenzialmente "leggeri" o anche,

talora, di strutture turistiche basate spesso "sull'utilizzo a bassa densità di un variegato mix di risorse ambientali" su cui ancora si affacciano, incombenti proprio per la perdurante rilevanza dei caratteri paesistici, paesaggi ora rurali, ora costieri, oppure interni, collinari o montuosi.

Lanzani riconosce tali condizioni in molti contesti, sia pure spesso di dimensioni limitate, che emergono nelle regioni italiane.

"In questi territori, timidamente, un'idea di paesaggio sembra diventare potenziale elemento distintivo di un modello di sviluppo locale che in qualche misura il termine 'slow' riesce ad evocare almeno 'per differenza' rispetto sia alle aree a più densa e estesa urbanizzazione, sia ai maggiori distretti turistici, evidenziando al tempo stesso una sua complementarità rispetto alle aree a sviluppo 'veloce' e sempre più intensivo. Certamente molto spesso questa immagine registra più una condizione, uno stato di sviluppo territoriale di 'sospensione' e di determinazione che potrebbe evolvere verso altri modelli, ripercorrendo più consumate traiettorie: può conoscere intense urbanizzazioni e assimilarsi nei suoi tratti di fondo ai contesti di più consolidata urbanizzazione diffusa, può innescare una spirale non più reversibile di spopolamento e abbandono che ritroviamo in non poche zone 'interne', può assumere alcuni connotati delle zone paesistiche con più esclusivo sviluppo turistico [...]. Questo modello depurato da alcune illusorie valenze ideologiche (non si tratta di un modello di sviluppo in assoluto alternativo, ma di una differenziazione che si rende possibile solo in contemporaneità e convivendo con altre forme) pur tuttavia esprime un differente possibile ambiente di vita, praticabile in una società complessa e plurale come la nostra" (ancora Lanzani, 2003).

Lanzani rileva come tale modello ponga al centro un'idea di paesaggio e il tema della cura del territorio, pur risultando sospeso tra i richiami al passato, non sempre fertili, e la ricerca ancora embrionale di nuove immagini orientative per le azioni di trasformazione dell'ambiente. In tali situazioni, le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio possono diventare meccanismi di promozione di un nuovo assetto di sviluppo locale sostenibile.

1.4

La logica generale che guarda alle potenzialità "sostenibili" di regioni marginali o ai territori "lenti" o a bassa densità sociale, insediativa e produttiva può assumersi in generale come concezione di ricerca comune, anche in presenza di caratteri socio-geografici ed ecoterritoriali (oltre che di scale dimensionali) diversi, a seconda che si assuma la prospettiva fenomenolo-

gico-interpretativa di Lanzani o quella di marca più dichiaratamente post-strutturalista riscontrabile in Serge Latouche o nei due Sachs.

Il tratto comune alle due visioni è costituito dal radicamento di una prospettiva territorializzata, sia pure con accenti diversi, da cui si osservano contesti, corrispondenti a situazioni territoriali riconoscibili in Lanzani; laddove invece gli studi post-strutturalisti indagano regioni più vaste, con presenza di potenzialità nelle condizioni ambientali. Al centro, però, di una propensione socio-spaziale simile nei due tipi di analisi, emergono pure elementi, più concretamente fisici o più astrattamente culturali, che adducono senso alla percezione del contesto: *i caratteri del paesaggio e la domanda sociale di cura del territorio*. La persistente rilevanza di tali motivi può assumersi in ambedue le prospettive, come segnale della capacità di “quel luogo” di preservare alcuni dei propri caratteri tipici, se non direttamente identitari. In ogni caso la persistente rilevanza del connotato paesistico o culturale è leggibile come permanenza o addirittura, “resistenza” rispetto agli impatti negativi dell’attuale modello di sviluppo globalizzato. La differenza da Lanzani, che introduce nelle politiche per i paesaggi ad urbanizzazione lenta possibili opzioni di sviluppo locale, consiste nella tendenza, evidente in Latouche ed altri esponenti del filone, a ricercare motivi di sostenibilità anche economica degli ambiti coinvolti, attraverso il dispiegarsi di azioni o attività non economiche⁶³.

Già qualche anno fa, peraltro, Ignacy Sachs sottolineava come le discipline territoriali dovessero abbandonare il perseguimento del concetto di sviluppo, per una ricerca fertile di assetti di sostenibilità ecosociale (cfr. Sachs I., 1993).

1.5

I sostenitori della “necessità della decrescita” per il perseguimento di assetti di sostenibilità locale sottolineano la sostanziale incompatibilità tra le azioni di valorizzazione e cura del territorio e del paesaggio (uno dei “milestone” dello sviluppo lento) e gli impatti di ulteriori crescite economiche; sia pure “rallentate e armonizzate”. “Per conciliare i due imperativi contraddittori della crescita e del rispetto per l’ambiente, gli esperti pensano di aver trovato la pozione magica dell’eco-efficienza: un concetto cruciale, che rappresenta in verità l’unica base seria dello ‘sviluppo sostenibile’”. Si tratta di ridurre progressivamente l’impatto ecologico e l’incidenza del prelievo di risorse naturali, per raggiungere un livello compatibile con la capacità di carico accertata del pianeta. Indubbiamente l’efficienza ecologica è notevolmente migliorata; ma

⁶³ Cfr. ancora Bevilacqua, 2004 e Albert, 2003. V. anche Bello, 2002.

poiché la corsa forsennata alla crescita non si ferma, il degrado globale del pianeta continua ad aggravarsi. Se da un lato l’impatto ambientale per unità di merci prodotte è diminuito, questo risultato è sistematicamente azzerato dall’aumento quantitativo della produzione: un fenomeno cui si è dato il nome di ‘effetto rimbalzo’. È vero che la ‘nuova economia’ è relativamente più immateriale (o meno materiale): ma essa non viene a sostituire, bensì a completare l’economia tradizionale” (cfr. Latouche, 2003).

Secondo Latouche, Sachs ed altri fautori della decrescita, la ricerca di “sostenibilità”, di “vivibilità” o di “felicità” può essere indirizzata su politiche sociali, culturali, ambientali e territoriali che abbiano l’impatto economico come effetto “valorizzante, ma eventualmente indiretto”, non inserito tra gli scopi sostantivi dell’azione (cfr. Bevilacqua, 2004). “Per concepire e realizzare una società di decrescita serena dovremo uscire letteralmente dall’economia. O, in altri termini, rimettere in discussione il dominio dell’economia su tutti gli altri ambiti della vita, nella teoria come nella pratica, ma soprattutto nelle nostre menti [...]. Ispirandosi alla carta ‘Consumi e stile di vita’ proposta dal Forum delle organizzazioni non governative (ONG) di Rio, tutto questo si potrebbe sintetizzare in un ‘programma delle sei R’: Rivalutare, Ristrutturare, Ridistribuire, Ridurre, Riutilizzare, Riciclare. Questi sei obiettivi interdipendenti assicurano un circolo virtuoso di decrescita serena, conviviale e sostenibile” (Latouche, 2003). La riduzione degli impatti delle attività attuali appare quale conseguenza ovvia di tale posizione.

1.6

La ricerca di politiche mirate alla costruzione efficace di ambiti locali ecosocialmente sostenibili comporta il tentativo di riconoscere e prospettare contesti di senso e razionalità sociale nell’ambito dei territori interessati. Tuttavia il peso e l’eventuale crescita, più o meno ingovernabile, delle grandezze economiche – talora di rilievo eccessivo anche nel filone di studi sullo “sviluppo lento” – rischiano di mettere in crisi proprio le categorie maggiormente sostantive per la ricerca di “sostenibilità economica attraverso azioni sul territorio e sul paesaggio” (Bevilacqua, 2004). Peraltro lo stesso Lanzani parla esplicitamente di necessità di una visione “non economicista” dello sviluppo e della “possibilità di un’azione riformista che, fuori dalle formule appaganti e banalizzanti della globalizzazione guidata e del marketing territoriale o del capitale sociale, trovi significati, radicalità di pensiero e di azione nell’esperienza, nel movimento, nello slancio delle differenti popolazioni e soggetti che abitano il nostro paese” (Lanzani, 2003).

È innegabile la sostanziale irrilevanza di molte delle politiche “di sviluppo”, attualmente coglibili, per esempio nel territorio comunitario. Se le opzioni pseudo-liberiste – in realtà monopolistico-propagandistiche, quali quelle dell’attuale esecutivo nazionale italiano – appaiono talmente poco credibili, da sfiorare il folclore, anche le istanze “più autenticamente” liberiste non sembrano presentare arnesi efficaci per la ricerca di ecosostenibilità (si pensi agli effetti del marketing territoriale: svendita delle “terre perse” dell’Est europeo in funzione di mega discariche, distruzione di intere regioni della foresta amazzonica oppure ancora colonizzazione turistica di interi comparti costieri mediterranei).

D’altra parte neppure le opzioni Keynesian-riformiste sembrano soddisfare efficacemente la domanda di sostenibilità, specie per i perduranti equivoci sull’impronta ecologica degli investimenti espansivi (si pensi soltanto ai problemi ecoenergetici e socioculturali comportati dall’edificazione di megadighe nella penisola indiana, oppure alle macro-deforestazioni che forniscono materia prima, diventando enormi superfici incolte in rendita d’attesa (cfr. Harribey, 2004).

La prospettiva proposta da Arturo Lanzani nei “Paesaggi lenti” costituisce certamente un riferimento assai utile: talora tuttavia essa rischia di apparire quale istantanea sfuggente, troppo contingente.

Si pensi al recentissimo destino di alcune aree citate nello studio rispetto a quanto osservato solo qualche anno addietro: alcune aree subcollinari del Trevigiano la cui deterritorializzazione è stata descritta da Marson (2002); la pervasività delle monoculture viticole sulle colline toscane (v. Baldeschi, 2002); o ancora la “occupazione” turistico-insediativa di alcune aree del Salento o le aree costiere del Siracusano occidentale, costrette ormai tra abusivismo e incolto⁶⁴.

Una maggiore consistenza e, forse, applicabilità può essere addotta, rispetto alle prefigurazioni di scenari autosostenibili nei “Paesaggi Lenti”, dalla ricerca di rafforzamento delle azioni già presenti nel campo almeno in due direzioni: la verifica dell’identità dei latori dell’azione sociale e la ricerca di maggiore coerenza nel linguaggio, ovvero nello stile di rappresentazione. I due problemi sono più intrecciati di quanto possa apparire ad un primo sguardo: l’indagine del filone di pianificazione “autosostenibile” sembra confermare la debolezza di molta azione pubblica rispetto a tali tematiche: esse spesso subiscono le conseguenze della crescente difficoltà ad operare nel campo di molti enti territoriali, spesso

⁶⁴ Su questi problemi confronta il contributo di Valentina Battaglini nel lavoro sugli scenari di autosostenibilità locale coordinato dallo scrivente (Ziparo) nell’ambito della più generale elaborazione relativa alla ricerca nazionale diretta da Alberto Magnaghi. Cfr. Battaglini, in stampa.

tendenti verso una sorta di autentico “sfinamento istituzionale”, secondo concetti richiamati da Pietro Barcellona. L’azione dal basso deve allora farsi carico anche di costruire politiche di gestione delle risorse che supportino o si sostituiscano direttamente alle inadeguatezze degli apparati preposti⁶⁵. Tale questione richiama anche la necessità di una certa coerenza nel linguaggio: l’assai problematica propensione alla sostenibilità di molte istituzioni politiche rimane tale anche rispetto a pratiche di gestione più leggere e coordinate con determinati soggetti: recentemente Patricia Healy ricordava l’inappropriato uso – in questo campo – di categorie proprie dell’analisi politica o del riformismo sociale⁶⁶: in sostanza si chiedeva se avesse senso l’uso del termine “governance” nelle azioni di perseguimento di sostenibilità sociale. Alberto Tarozzi sottolineava a tale proposito gli impieghi incongrui delle attribuzioni del “locale” (gli elementi culturali e naturali strutturanti il paesaggio stridono forse con “distretto o milieu”, richiamando piuttosto i “luoghi”).

1.7

Al di là della disputa tra “slowness” e “degrowth”, un riferimento che può apparire utile ed efficace per la riqualificazione ecosostenibile delle tipologie dei territori simili a quanto descritto da Lanzani nei “Paesaggi Lenti” può riscontrarsi nel programma territorialista, il filone di pianificazione dell’assetto locale ruotante attorno al programma di ricerca promosso (ormai diversi anni fa) e (tuttora) diretto da Alberto Magnaghi (cfr. Id., 2000).

L’approccio territorialista presenta attitudine interpretativa simile a quella proposta da Dematteis e quindi da Lanzani⁶⁷: le differenze stanno forse nella necessità dell’azione “riterritorializzante” verso l’autosostenibilità, che per Alberto Magnaghi è esplicita e distintiva, con costruzione di pratiche

⁶⁵ Pietro Barcellona si sofferma sulla crisi delle istituzioni rappresentative dapprima dal punto di vista dei diritti collettivi e quindi anche di quelli legati all’organizzazione quotidiana della vita soggettiva individuale: cfr. Id., 1999 e 2001.

⁶⁶ Cfr. Soda, 2004. Il pezzo offre un esempio di traslazione, forse troppo disinvolta, ma frequente negli studi attuali sulla tematica, dei meccanismi della governance tipici della pianificazione concertata nei processi di costruzione dal basso di autosostenibilità locale: già da qualche tempo Patricia Healy raccomanda la verifica di consistenza circa l’applicabilità di simili concetti alle nuove forme sociali a forte domanda di sostenibilità (cfr. Healy). Alberto Tarozzi, ricordando come nei nostri campi maneggiamo soprattutto “beni intenzionali”, sottolinea la necessità di coerenza del linguaggio rispetto al tema trattato (“senso epistemologico del locale”) – cfr. Id., 1999. Per quanto riguarda le valenze del “locale” ai diversi livelli della conoscenza, cfr. anche Giusti, 1995.

⁶⁷ Cfr. Dematteis, 1999 e Lanzani, 2003.

che possono attivare i processi, anche al di là delle politiche istituzionali. La prospettiva di conoscenza è infatti, in ambedue i casi, fenomenologico-interpretativa, con una propensione costruttivistico-interattiva che in Lanzani porta ad approfondire l'indagine sugli aspetti sociomorfoloici, mentre in Magnaghi ad individuare i possibili attori sociali protagonisti del progetto di riqualificazione sostenibile del contesto: gli abitanti. Il maggiore radicamento sociale del progetto territorialista comporta un'azione dichiaratamente "dal basso", simile a quanto proposto dai promotori del "No growth movement". Laddove Lanzani indaga ancora le potenzialità (nuove e residuali) di determinati quadri istituzionali parlando di "politiche per il paesaggio". Ciò allarga il campo dei territori potenzialmente coinvolgibili a tutte quelle situazioni in cui riemerge, rilevante, il combinato tra morfologie sociali e quadri ambientali: ne scaturisce una domanda territoriale di autosostenibilità molto più vasta di quella relativa alle aree individuate da Lanzani (sia pure solo tra i paesaggi italiani), che si connotavano per una certa marginalità rispetto agli ambiti a sviluppo più intenso ed a maggiore diffusione urbana (Lanzani, 2003).

Anche la "visione del mondo" è comune alle due prospettive di indagine: al "villaggio globale" si sostituisce una "rete di luoghi". Ogni contesto presenta i suoi "valori verticali", oltre alle strutture ecosociali con cui interagire per la costruzione del progetto, la visione di futuro, dettato da "regole comuni e valori condivisi" di fruizione e interazione con le risorse del territorio e del paesaggio locale, che trovano sanzione nello "statuto dei luoghi". L'interpretazione dei caratteri tipici e delle strutture profonde del patrimonio territoriale da parte degli abitanti permette di fornire consistenza alla prospettiva di osservazione e all'orizzonte strategico su cui si prospetta ogni nuovo scenario (cfr. Magnaghi, 2000).

Le "relazioni orizzontali", di tipo socio-economico, con gli altri luoghi, sono costruite e, allo stesso tempo, traggiate attraverso il "frame" addotto dall'interazione tra risorse, abitanti e valori. Le politiche si costruiscono dal basso, ma il grado potenziale di istituzionalizzazione deriva dalla capacità di soggetti e centri istituzionali di rapportarsi al "Laboratorio" costituito tramite l'incontro tra abitanti, soggetti collettivi e studiosi, urbanisti e non. Talora gli stessi "laboratori" esprimono nel tempo il soggetto politico istituzionalizzato titolare dell'azione di riterritorializzazione (*ibidem*): una propensione che di recente è diventata regola istituzionalmente formalizzata⁶⁸.

⁶⁸ Di recente la Rete dei Laboratori Territoriali, promossa dagli studiosi aderenti al programma di ricerca territorialista diretto da Alberto Magnaghi, ha assunto in parte le istanze delle azioni di Bilancio Partecipativo realizzato in Brasile e veicolate dal World Social Forum. Proiettando, di

2. Riterritorializzare il Mezzogiorno

2.1

L'ipotesi di una maggiore consistenza dell'approccio territorialista nelle politiche di riqualificazione sociale e ambientale delle aree meridionali trova sostanza nell'interpretazione di diverse tendenze, presenti in quei territori; riferite a diversi ordini di problemi: l'evoluzione degli assetti ecomorfologici e socio-insediativi; i forti limiti – spesso fallimenti – delle azioni proposte "per lo sviluppo del Mezzogiorno"; una certa, perdurante, debolezza del quadro istituzionale che, lì più che altrove, raggiunge nuovamente livelli di crisi tali da giustificare l'espressione "sfarinamento istituzionale"; una nuova presenza e dinamicità dell'azione sociale, oggi anche più attenta ai caratteri dei contesti locali; l'intatta, anzi accentuata importanza dei valori del paesaggio, spesso rilevanti e fruibili non solo in termini di tutela, ma anche di valorizzazione delle risorse del territorio, per il perseguimento di assetti di sostenibilità locale.

2.2

Le immagini restituiteci da studi recenti sul Mezzogiorno, dai rapporti Itaten sulle regioni meridionali, a Returb⁶⁹ alle letture di Dematteis, Lanzani, Talia⁷⁰ o di studiosi di fenomeni sociali come Bevilacqua o Cersosimo⁷¹, ci restituiscono un territorio meridionale costituito da molti ambienti, molte figure diverse. I differenti contesti, non sempre riferibili a distinte realtà regionali, sono stati investiti ed hanno scontato nel tempo in modi assai diversificati le politiche "di sviluppo economico e di riqualificazione dell'assetto".

Gli esiti di oltre un cinquantennio di azioni basate prioritariamente sul trasferimento di capitale, in forma fissa o svariabilmente variabile, verso "le aree meridionali" si riconoscono "nei molti sud che attualmente popolano concerto con soggetti sociali e istituzionali, tali motivi su possibili programmi di apertura partecipata e democratica delle politiche urbane di una serie di comuni particolarmente attenti ai temi dello sviluppo locale autosostenibile, è stata creata la Rete del Nuovo Municipio, coordinamento di studiosi e centri di ricerca, attori socioculturali e associazioni, amministratori e enti territoriali, teso a promuovere programmi di politiche urbane partecipative. Cfr. Sullo, 2002. V. anche Allegretti, 2003, per quel che riguarda l'evoluzione dei concetti legati al bilancio partecipativo.

⁶⁹ Cfr. per quanto riguarda la ricerca Itaten (Indagine sulle trasformazioni dell'assetto del territorio nazionale) Clementi, Dematteis, Palermo, 1996; per la ricerca Returb (Reti infrastrutturali e crescita dell'urbanizzazione) Clementi, 1999.

⁷⁰ Cfr. nota 67. V. anche Talia, 1998.

⁷¹ Cfr. Bevilacqua, 1993 e Cersosimo, Donzelli, 2000.

il nostro Mezzogiorno". Con diversi livelli di benessere, a fronte di larghe sacche di disagio sociale; con differenti tassi di diffusione e armatura urbana, e la cesura, pure variabile per ampiezza e qualità, tra caratteri dell'ambiente fisico e costruzione dello spazio sociale; con la rilevanza dei valori paesaggistici considerabili quasi sempre una permanenza costante.

2.3

I fenomeni emergenti sul territorio meridionale danno luogo a svariate tipologie di ambienti locali: esse sono forse raggruppabili in un numero limitato di "paesaggi dominanti", che ci permettono alcune linee interpretative circa l'evoluzione dell'assetto. Il primo tipo di paesaggio è quello dell'*urbanizzazione diffusa o estesa* che, attorno alle città maggiori e lungo i corridoi di pianura o le cimate litoranee, danno luogo a figure non troppo dissimili dalla "città diffusa" settentrionale o nordeuropea. Eccettuati forse, gli effetti, pure talora assai rilevanti, della minore coerenza di regole comuni nell'organizzazione sociale dello spazio. "L'immagine della media-grande città compatta e dell'urbanizzazione estesa meridionale – per certi versi anche nelle zone in cui a un modello di urbanizzazione basato su un rigonfiamento del terziario pubblico e dei trasferimenti di reddito si contrappone una nuova diffusa urbanizzazione legata a deboli ma emergenti distretti industriali – è indubbiamente ancora in gran parte quella di un territorio di una città 'sregolata' dove l'abuso si è fatto consuetudine e norma di un territorio dove si elabora con drammatica forza la distruzione di beni comuni, siano essi la linea di costa, il suolo in attesa di edificazione abusiva, lo spazio pubblico in generale" (Lanzani 2004).

Oltre all'impatto della pervasività dell'insediamento – spesso extranorma – va rilevato che nel tempo tali realtà urbane allargate hanno consolidato le proprie armature, acquisendo – almeno quantitativamente – capacità di offerta di servizi di rango simile a quelle delle città del Centro-nord. Ovviamente i connotati di tali città mutano a seconda dei contesti: dalle realtà "metropolitane" come Napoli, Bari, Catania e Palermo, alle città medie conurbate con gli hinterland, come in Calabria, a Messina, nel Foggiano o a Lecce o estese lungo gli assi (Taranto-Bari, Brindisi-Lecce, Salerno-Napoli). Tuttavia alcuni caratteri si ripetono, come la "diversa storia dei centri storici" dove non si è riproposto il felice connubio tra tutela tipomorfologica del patrimonio e innovazione e valorizzazione socio-economica (commercio, ecc.) avvenuto in altre realtà. Oppure le "dinamiche assai problematiche" delle aree già di periferia, spesso cresciute in modo informale e deforme,

abnorme, con forte carenza di servizi e verde e forte degrado ambientale; con processi di dissesto fisico e sociale cui solo di recente – e in un numero limitato di casi – si tenta di porre rimedio (*ibidem*).

Un altro tipo di paesaggio tuttora rilevante anche nel Mezzogiorno e ancora non troppo dissimile da talune immagini del territorio Centro-settentrionale è prospettato dallo *spazio agrario*. Come nel resto del paese, anche al Sud, "quell'articolato mosaico di paesaggi agrari, micro e macroregionali, descrittoci da Sereni e Rossi Doria e aggiornato dopo pochi anni da Gambi alla metà degli anni sessanta, è oggi ampiamente andato in frantumi. In alcuni casi è scomparso sotto l'edificazione e l'abbandono [...]; in altri sopravvive semplificato e talora impoverito nelle sue componenti [...]; in altri ha conosciuto una metamorfosi radicale mantenendo alcuni elementi di unitarietà [...]; in altri casi infine rimane come uno sfondo debole entro cui si moltiplicano inserimenti di nuovi paesaggi agricoli legati a colture intensive o specialistiche che talora si estendono più ampiamente sul territorio lasciando al margine il precedente paesaggio" (*ibidem*). In generale l'ambito di pertinenza dello spazio agrario ha subito nel Sud maggiori contrazioni, rispetto al resto del paese, e, forse per una minore resistenza legata al ciclo produttivo, una maggiore pervasività dell'insediamento urbanizzato, con accentuazione dei processi che hanno spinto "alcuni studiosi a parlare di agricoltura senza campagna" (*ibidem*).

Ancora frequente nel Sud è l'immagine del *territorio a urbanizzazione lenta*, in cui la riduzione dello spazio agricolo produttivo non ha comportato necessariamente degrado ambientale e paesaggistico (caso frequente, l'agrume che fuoriesce dal mercato commerciale, conservando però, negli ambiti ex colturali, livelli notevoli di qualità ecologica) a fronte di una presenza di insediamenti, abitativi o produttivi, limitata e non eccessivamente impattante. L'ultimo tipo di paesaggio è dato dalle *aree interne e montane*, rilievi isolati o massicci, *dotate di grande patrimonio naturalistico* un tempo produttivo, ma tuttora notevole per valori ecologici e paesaggistici. In tali ambiti, sovente vincolati per la tutela quali parchi o riserve, la nuova frontiera della sostenibilità va ricercata nelle capacità di un'azione sociale capace di reintrodurre attività economiche misurate sui caratteri del patrimonio esistente.

2.4

Le immagini emergenti nei "vari" Sud restituiscono un territorio profondamente diverso da quello cui si riferivano le ultime fasi di politiche

meridionalistiche, per esempio alla vigilia della chiusura dell'Intervento Straordinario⁷². Il territorio oggi appare polarizzato attorno ad alcune figure omologabili a quelle di situazioni territoriali analoghe nel resto del paese: la "città diffusa o estesa", la campagna urbanizzata, le superfici agricole pure contratte rispetto al passato, gli ambiti a urbanizzazione "lenta", le aree – per lo più interne – a forte dotazione naturalistica. Le comparazioni con tipologie insediative e ambientali di altre parti del paese sono però proiettabili solo ad un piano meramente quantitativo: le differenze di reddito, talora di armatura o di servizi urbani, o le rese delle aree agricole non appartengono – come un tempo – ad ordini di grandezza addirittura differenti nella metrica degli andamenti delle dinamiche economiche, sociali e territoriali. Permane invece un "gap" di qualità: la maggiore labilità delle regole sociali e civili da condivisioni di valori ha comportato, nelle profonde trasformazioni che hanno interessato i paesaggi anche meridionali, la crescita di disagi maggiori; una più forte problematicità nel riproporre – dopo "la grande trasformazione" – contesti in cui il livello dell'estetica fosse portato di un assetto innovato delle forme sociali⁷³.

Appare così ancora più netto lo "scarto" tra gli strumenti utili ad affrontare la domanda di qualità sociale e ambientale spesso addotta dagli ambiti meridionali e la riproposizione – che si pretenderebbe addirittura di larga scala, nonostante i "budget constraint" – di politiche "di sviluppo" già rivelatesi abbondantemente fallimentari; costituite da "massicci" trasferimenti di capitale fisso, ieri sotto forma di grandi poli industriali ed infrastrutturali, oggi riproposti soprattutto per quanto riguarda i secondi.

I tentativi di interpretazione dei paesaggi del Sud⁷⁴, propongono (tra l'altro e non solo) una domanda di infrastrutture, ma a "grana più fine" articolate sui bisogni dei diversi contesti. Il Sud non ha necessità oggi di nuove cascate di opere pubbliche – se si eccettua forse il problema mai davvero affrontato delle inefficienze delle reti idriche (clamorosa nel 2005!) – e la necessità di riequilibrare l'inutile sovrabbondanza di alcuni tipi di attrezzature (tratti autostradali, porti), rispetto alle carenze di altre, più necessarie (statale jonica calabrese, completamento dell'autostrada Salerno-Reggio, anello autostradale e ferroviario siciliano, ecc.). Va compreso però che le infrastrutture – solo quelle necessarie, però – non risolvono oggi la domanda

⁷² Cfr. nota precedente e anche Soriero, 1993. V. anche Viesti, 2003.

⁷³ Cfr. note 69 e 70.

⁷⁴ Idem.

di "qualità dello sviluppo" o semplicemente di "maggiore sostenibilità" del Sud. Laddove forse proprio la letteratura sul "no growth" fornisce alcune indicazioni che possono apparire sostantive in questa logica; per esempio nell'ambito del filone di studi che sostiene la necessità di perseguire l'auto-sostenibilità socio-economica tramite la crescita di attività non economiche. "Per un dato territorio, la via dello sviluppo dipende dalle sue specificità, dalla sua identità, dalla sua capacità di autorappresentazione delle capacità degli attori locali di riconoscerne le risorse e di metterle a valore in forme originali"⁷⁵.

In questo senso di recente Piero Bevilacqua proponeva di perseguire la riqualificazione anche socio-economica in una regione come la Calabria attraverso azioni di migliore rappresentazione e comunicazione delle risorse da valorizzare, per esempio attraverso le fiere; oppure con operazioni di maggiore qualificazione delle politiche di welfare; ancora con azioni di attenta tutela e valorizzazione del patrimonio del territorio e del paesaggio, uno dei fattori chiave per la ricerca della auspicata sostenibilità (v. Bevilacqua, 2004).

2.5

La capacità di interpretare e affermare i valori dei diversi contesti appare quale milestone nel tentativo di tracciare il percorso verso la riterritorializzazione. "Essa comporta un'innovazione di metodi, comportamenti, modelli nella costruzione di politiche pubbliche, un miglioramento del know how, una maggiore disponibilità al confronto tra i diversi portatori di interessi che si muovono nella società, per fare insieme, evitare la frammentazione delle azioni e la dispersione delle risorse, e ragionare nell'ottica della rete. Nei contesti marginali, strutturalmente deboli dal punto di vista sociale ed economico [...] questo mutamento implica la rottura dell'attitudine a fare da soli, l'abbandono della via alla solitudine che ha sostenuto finora la riproduzione della separatezza sociale, istituzionale e produttiva, la costruzione di politiche con un processo di partecipazione e di apertura, che deve partire dai livelli più bassi dell'azione amministrativa, della 'comunità originaria' con l'obiettivo di far esprimere tutto il potenziale di progettualità dei territori [...].

Lo sviluppo è processo da inventare e costruire nella società, secondo una strategia condivisa, centrata soprattutto sulle risorse localizzate, sulla loro valorizzazione integrata, sugli attori istituzionali e imprenditoriali locali"

⁷⁵ Cf. Pellegrini, Soda, 2004.

(Pellegrini, Soda, 2004). Simili notazioni conducono nei pressi di una posizione condivisa da diversi autori, secondo cui processi di sviluppo locale e di riqualificazione autosostenibile dell'assetto possono coniugarsi a pratiche di governance, con un ruolo degli enti territoriali ai diversi livelli meno legato a funzioni di guida e indirizzo della società e maggiormente orientato verso il coordinamento e l'incontro tra domanda sociale e azione imprenditoriale.

“La nuova stagione che si apre per il governo del territorio sarà positiva solo se tutte le soggettività che esso esprime parteciperanno a quel processo di apprendimento collettivo sulle opportunità di crescita economica connessa alla dimensione locale e all'insieme delle integrazioni partecipative che qualificano il nuovo spazio politico locale, soprattutto per quelle aree territoriali del Sud Italia caratterizzate dalla marginalità economica la cui natura è spesso quella di identità chiuse. Per queste aree il ruolo delle istituzioni pubbliche sarà quello *di mediare, governare e stimolare le conversazioni orizzontali* tra le diverse soggettività della società civile” (Soda, 2004).

Simili entusiasmi per i processi di governance legati all'affermazione autosostenibile della società locale vanno probabilmente molto problematizzati; non va dimenticato quanto sottolineato da Patsy Healy sulle difficoltà di incontro tra gli attori che *domandano* sostenibilità sociale e quelli che *intraprendono*, proponendo trasformazioni territoriali: essa non è né semplice, né scontata. Gli scenari di interazione tra le intenzioni degli abitanti locali e le potenzialità delle risorse presenti hanno bisogno di azioni *sostantive* di costruzione dei meccanismi di affermazione dei valori verticali, più che della formazione di aree di *facilitazione della conversazione o dell'ascolto*: l'azione del nuovo soggetto che viene fuori dal confronto tra conoscenza, appartenenza e gestione del contesto locale è interpretativo-interattiva ma anche (post)strutturalista-costruttivista (cfr. Paba, 2004).

Più che alla governance, essa sembra potersi riferire ad un programma di nuova mobilitazione sociale dal basso⁷⁶.

2.6

I nodi irrisolti delle politiche “di sviluppo per il Mezzogiorno” e le stesse interpretazioni delle immagini che quei territori offrono⁷⁷, richiamano problematiche affrontate nell'ambito del progetto territorialista⁷⁸. Più che

⁷⁶ V. ancora Magnaghi, 1999 e Friedmann, 1993.

⁷⁷ Cfr. note 72 e 75.

⁷⁸ Cfr. note 55 e seguenti.

ai trasferimenti di risorse sotto diverse forme o la (ri)proposizione di produzioni, ormai improbabili in quei territori, andrebbero forse considerate le questioni, rimaste quali “permanenti critiche” nell'assetto ecosociale delle aree meridionali: la perdita di identità produttiva e ambientale dei contesti, il progressivo scollamento tra dinamiche sociali e quadri ambientali, l'evanescenza delle “regole comuni da valori condivisi” nelle pratiche d'uso dello spazio ambientale. Franco Cassano ritrova i motivi di queste persistenti discrasie dell'assetto civile del Sud, risultanti in momenti più o meno vasti di disagio, nella crescente incapacità della politica di interpretare e quindi di proporre approcci – più e prima che azioni – consistenti rispetto ai caratteri e alle svolte evolutive di quei contesti (cfr. Cassano, 1996 e 2004).

La pretesa di interpretare ed agire nel Sud – e nei Sud – con le logiche di sviluppo keynesiano proprie delle aree più forti dell'Occidente avanzato (v. l'uso dei trasferimenti di capitale) è stata spesso all'origine dello scollamento tra economia, società, cultura e ambiente nel Mezzogiorno ed ha accelerato i processi di “perdita di identità e di appartenenza” e quindi il progressivo annichilimento dei contesti culturali e delle regole condivise nell'organizzazione sociale del territorio (*ibidem*).

Il “progetto locale” sembra finalmente assumere e addirittura muovere da questi problemi, laddove propone una prospettiva di riterritorializzazione/ricostruzione della società locale “dal basso”, a partire dai modi in cui gli “abitanti” attuali reinterpretano “valori verticali” e “strutture profonde” del patrimonio territoriale presente. L'ecologia, la storia, la cultura, l'arte, l'architettura, la “sapienza” depositate nei luoghi divengono allora le risorse per il programma di società autosostenibile che si propone. L'approccio assume il locale come elemento centrale e sostantivo per la ricostruzione identitaria del territorio: l'interpretazione dei caratteri e dei valori del luogo adduce al suo costituirsi come elemento guida per la prefigurazione di nuove regole condivise, nuovi dettati statutari dei possibili modi di fruire e affermare le sue risorse. Il modello non è uniforme, l'approccio consiste in un'attitudine consolidata, riproponibile, a leggere ed interagire con componenti ed attori del contesto, costruendo però un processo che, assumendo tale interazione, varia nelle diverse realtà. Le differenti immagini dei tanti sud danno luogo allora ad azioni diversificate, specifiche per ogni ambito: ciò che serve forse per “interrelazionarsi” alle svariate configurazioni proposte dai molti paesaggi meridionali⁷⁹. La visione della rete è utile a chiarire che, nella concezione

⁷⁹ Cfr. ancora note 69 e 70.

di autosostenibilità del luogo propria del programma territorialista, siamo di fronte alle "aporie del localismo assoluto" (Sernini): il frame identitario con cui si pratica l'interazione tra abitanti e valori locali è utile a prospettare scenari evolutivi anche delle relazioni "orizzontali", di tipo socio-economico, con gli altri luoghi. La prospettiva è solidale, ma il punto di osservazione assunto è, di volta in volta, quello proprio del luogo in questione.

Appare netto, nell'approccio, il peso della domanda e dell'intenzionalità sociale nell'organizzazione dello spazio ambientale. Va chiarito però che il meccanismo di costruzione del "laboratorio" di azione partecipata tra istanze degli abitanti e valori statutari dei luoghi necessita di motivi sostantivi, linee tentativamente strategiche non facilmente comprensibili in una logica processuale, troppo "fluida". Più che richiamare profili di governance⁸⁰, tali dinamiche propongono autentiche azioni di governo dal basso del territorio e della società (cfr. Friedmann, 1993).

Qui va scontata la citata crisi dei quadri istituzionali ai diversi livelli rispetto ai problemi sul territorio⁸¹. Proprio contigualmente al "progetto territorialista" le crescenti esperienze di Nuovi Municipi, che stanno allargandosi in tutto il paese, dimostrano che esistono enti territoriali, specie istituzioni decentrate, che riescono ad interagire con la domanda di autosostenibilità sociale e a dare luogo a forme gestionali anche innovative. Non è un caso tuttavia che proprio la Rete del Nuovo Municipio dimostri il maggiore ritardo dei soggetti istituzionali meridionali su questioni simili: in quelle regioni il numero di Nuovi Municipi è esiguo rispetto ai Laboratori Territoriali, in cui il processo di riterritorializzazione è spesso costruito e gestito da soggetti sociali, politici e scientifici ancora al di fuori delle istituzioni.

Un esempio diverso, anche istituzionalizzato, di assunzione di contenuti e metodi simili a quelli proposti dal piano territorialista nel Sud è costituito dalla esperienza di Pianificazione Paesistica della Regione Sicilia degli ultimi anni.

L'approccio seguito nell'ambito di quelle politiche istituzionali, a partire dalle Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale, richiama

⁸⁰ Cfr. ancora note 65 e 66. Della difficoltà di costruire processi in qualche modo istituzionalizzati a fronte della crescente complessità delle dinamiche sociali si è occupato Z. Baumann, che coglie alcune analogie tra il declino delle istituzioni di sistema e le problematiche crescenti nelle relazioni tra individui: cfr. *Id.*, 2004.

⁸¹ Cfr. nota precedente. V. anche Barcellona, 1999, 2001 e 2003, e Bobbio, 1990.

infatti quale riferimento sostantivo il progetto territorialista⁸². Peraltro anche in quella esperienza i soggetti sociali interlocutori del processo sono decisivi per la prosecuzione, sostanzialmente senza "catastrofi", dello stesso a fronte delle ricorrenti crisi istituzionali: associazioni, comitati, social forum, gli stessi "laboratori territoriali" siciliani hanno esercitato in quel caso un'utile pressione rispetto alla positiva tenuta di un percorso di pianificazione sostenibile della politica territoriale e ambientale regionale (cfr. Ziparo 2003).

⁸² Cfr. Gambino, 1995 e Magnaghi, 2000.

Riferimenti bibliografici

- ALBERT M. (2003), *Il libro dell'economia partecipativa*, Il Saggiatore, Milano.
- ALCARO M. (2004), "Un programma per la valorizzazione delle risorse umane ed ambientali", *Ora Locale*, Dicembre 2003/Febrero 2004.
- ALLEGRETTI G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze.
- BALDESCHI P. (2002), *Dalla razionalità all'identità. La pianificazione territoriale in Italia*, Alinea, Firenze.
- BARCELLONA P. (1999), *Excursus sulla modernità. Aporie e prospettive*, CUECM, Catania.
- BARCELLONA P. (2001), *Le passioni negate: globalismo e diritti umani*, Città Aperta, Troina.
- BARCELLONA P. (2003), *Diritto senza società*, Dedalo, Bari.
- BAUMANN Z. (2004), *Amore fluido*, Bompiani, Milano.
- BATTAGLINI V. (in stampa), "Recupero ambientale e sostenibilità sociale nel caso della penisola salentina" (titolo provvisorio) in Ziparo A. (a cura di) *Pianificazione di contesti autosostenibili*, Alinea, Firenze.
- BELLO W. (2002), *Il futuro incerto*, Baldini e Castoldi, Milano.
- BEVILACQUA P. (1993), *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma.
- BEVILACQUA P. (2004), "Strategie non economiche per il benessere sociale", *Ora Locale*, Dicembre 2003/Febrero 2004.
- BOBBIO M. (1990), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- CASSANO F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Bari.
- CASSANO F. (2004), *Homo civicus*, Dedalo, Bari.
- CERSOSIMO D., Donzelli C. (2000), *Mezzo giorno*, Donzelli, Roma.
- CLEMENTI A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari.
- CLEMENTI A. (a cura di) (1999), *Infrastrutture e progettazione del territorio*, Palombi, Chieti.
- CLEMENTI A. (2002), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma.
- DECANDIA L. (2001), *Dell'identità. Saggio sui luoghi per una critica della razionalità urbanistica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- DEMATTEIS G. (1999), "Città e reti di città nello sviluppo del territorio italiano di fine secolo", in AA.VV., *Trasformazione dell'economia e della società italiana. Studi in onore di Giorgio Fuà*, Il Mulino, Bologna.
- FRIEDMANN J. (1993), *Pianificazione e dominio pubblico*, Dedalo, Bari.
- GAMBINO R. (1995), *Conservare, innovare*, UTET, Torino.

- GIUSTI M. (1995), *Urbanista e terzo attore*, L'Harmattan Italia, Torino.
- GRECO D. (2003), "Critica del produttivismo senza limiti e senza fine", *Ora Locale*, Settembre/Novembre.
- HARRIBEY J.M. (2004), "Sviluppo e crescita non sono necessariamente appaiati", *Le Monde Diplomatique*, Luglio.
- HEALY P., "Strategie cooperative per le regioni urbane", *Urbanistica*, 106.
- LANZANI A. (2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma.
- LANZANI A. (2004), "Contesti di senso per le politiche del paesaggio. Una agenda di temi e problemi in un'Italia da riformare", in Lanzani A., Fedeli V. (a cura di) *Il progetto di territorio e paesaggio*, Atti della VII Conferenza SIU, Angeli, Milano.
- LATOUCHE S. (2003), "Per una società della decrescita", *Le Monde Diplomatique*, Novembre.
- LATOUCHE S. (2003a), *Giustizia senza limiti*, Bollati Boringhieri, Torino.
- LATOUCHE S. (2004), *Decolonizzare l'immaginario*, Emi, Bologna.
- MAGNAGHI A. (a cura di) (1999), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano.
- MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MARSON A. (2002), *Barba Zuchon Town*, F. Angeli, Milano.
- PABA G. (2004), "Per una progettazione partecipata ed inclusiva" in Paba G., Perrone C. (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Alinea, Firenze.
- PELLEGRINI F., SODA G. (2004), "La dimensione territoriale dello sviluppo locale in sistemi deboli", in Id. (a cura di) *Il sentiero nel bosco*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- PIERONI O. (2000), *Tra Scilla e Cariddi*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- PIPERNO F. (1997), *Elogio dello spirito pubblico meridionale*, Manifestolibri, Roma.
- SACHS I. (1993), *Un modello di sviluppo alternativo per il Brasile*, Emi, Bologna.
- SACHS W. (1998), *Dizionario dello sviluppo*, Ega, Torino 1998.
- SERNINI M., "Aporie del localismo assoluto", *ASUR*, 31.
- SODA L. (2004), "Poteri locali nel nuovo spazio politico territoriale" in Pellegrini F, Soda G. (a cura di), *Il sentiero nel bosco*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- SORIERO G. (a cura di) (1993), *Dopo l'Intervento Straordinario*, Meridianalibri, Catanzaro.
- SULLO P. (a cura di) (2002), *La democrazia possibile*, Intra Moenia, Napoli.
- TALIA M. (a cura di) (1998), *L'urbanistica nelle città del Sud*, Gangemi, Roma.
- TAROZZI A. (1999), "Autosostenibilità: una parola chiave e i suoi antefatti", in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano.
- VIESTI G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- ZIPARO A. (2003), "Paesaggi locali sostenibili: la pianificazione paesistica in Sicilia tra innovazione sociale e involuzione politico-istituzionale" in Moccia F.D., De Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della VI Conferenza Nazionale SIU, F. Angeli, Milano.
- ZOJA L. (2003), *Storia dell'arroganza. Psicologia e limiti dello sviluppo*, Moretti e Vitali, Bergamo.

Parte quinta

Interventi

16.
Democrazia, partecipazione,
solidarietà

16.1 Democrazia quotidiana

di Alessandro Agostinelli (dirigente Comune di Follonica)

Lavoriamo su comunicazione e partecipazione da tempo. Già nel 1994, presso il gabinetto del sindaco di Pisa, facemmo un'esperienza, pur minima, di costruzione del programma elettorale insieme a gruppi di cittadini. L'attività si tentò, in maniera un po' giacobina, con il coinvolgimento dei cittadini, tramite i consigli di quartiere aperti sulle opere pubbliche (manutenzione e interventi). I partiti restarono fuori da questo percorso e criticarono in maniera sotterranea l'esperienza, tanto che poi alla scadenza del mandato ci spedirono a casa. Al momento a Pisa non ci sono esperienze partecipative significative.

Il mio impegno attuale corrisponde al mio ruolo di dirigente del Comune di Follonica. Subito dopo l'avvio delle attività presso quel Comune, si è dato il via al *forum dei quartieri*. In questo quadro dal settembre scorso abbiamo organizzato un seminario insieme ad altri enti, Pieve Emanuele, Grottammare, Municipio XI di Roma e altri attori importanti dell'ambito partecipativo. Il Comune di Follonica aveva già promosso l'esperienza del *forum città futura*, dedicato al piano strutturale. Si tratta di un'esperienza ormai codificata, di cui alcune riviste di urbanistica hanno parlato come esemplare: in meno di dieci anni gli amministratori hanno costruito insieme ai cittadini e alle associazioni lo strumento principe della pianificazione territoriale comunale.

Il *forum dei quartieri*, invece, è la prima fase del bilancio partecipativo che, nonostante la grande difficoltà dovuta ai provvedimenti del governo centrale in merito alla prossima manovra finanziaria, prenderà il via da subito secondo metodi e strumenti ispirati ad esperienze ormai consolidate di alcuni piccoli comuni, come Grottammare. I più efficaci incontri di questo forum sono stati forse quelli più piccoli e animati, perché proprio in quelle occasioni di confronto i cittadini che di solito non partecipano a forme associate di discussione politica o sociale, hanno preso la parola in maniera critica e dialettica. Così si sono evidenziati i limiti veri del processo di governo di un territorio municipale: i limiti dell'amministrazione nei suoi momenti

burocratico-autoreferenziali; i limiti dei cittadini in alcune richieste esose o troppo connotate da interessi particolari.

Ci siamo resi conto che se il *forum città futura* (che dopo il Piano Strutturale, prosegue il suo lavoro consultivo-propositivo sul Regolamento Urbanistico) ha analizzato e condizionato le decisioni sullo sviluppo della città in quanto *urbs*, cioè la forma fisica, il *forum dei quartieri* come parte integrante del bilancio partecipativo riguarda la città in quanto *civitas*, cioè le relazioni sociali che diventano protagoniste discutendo delle risorse. Con questo percorso partecipativo, di *urbs* e *civitas* insieme, si riporta nelle mani del cittadino la totalità della città.

In questo momento si sta affrontando la questione dei coordinamenti con i consiglieri comunali, poiché pensiamo si debba prevedere in parte un loro coinvolgimento effettivo sulle valutazioni (infatti non possono essere equiparati esclusivamente al cittadino che partecipa perché ciò non renderebbe giustizia del loro ruolo). Anche se probabilmente l'idea del bilancio partecipativo ha a che fare con l'ambito esecutivo della Giunta più che con quello di indirizzo del Consiglio.

La verità è che non esiste uno schema preciso, come chiesto da taluni, tra cui il sindaco di Bari, auspicando addirittura di avere "il modello" per lanciare il bilancio partecipativo nel suo municipio. La partecipazione è plurale, perciò non possiamo avere uno schema, ma soltanto esperienze territoriali in parte analoghe, in parte differenti. Così come si manifestano ormai in modo evidente le diversità tra piccoli centri e grandi città – un argomento di cui la Rete Nuovo Municipio credo debba tener conto in maniera molto più attenta.

L'obiettivo del Comune di Follonica è far partecipare tutti i cittadini. Sappiamo che la democrazia diretta totale non è possibile, ma insistiamo sul fatto che tutti vuol dire i cittadini, il singolo elettore e non solo i partiti, i gruppi, le categorie, le associazioni, i movimenti, i portatori di interesse, ecc.

Perché un'esperienza di democrazia deliberativa possa essere efficace è necessario che vi abbiano accesso, in condizioni di effettiva parità, tutti coloro che sono concretamente coinvolti. Il protagonismo quindi deve essere inteso come allargamento degli orizzonti individuali, in cui però l'individuo conta in quanto tale e non soltanto come esecutore (delegato, cioè che rappresenta qualcun altro; o collettivo, cioè che si presenta come moltitudine di persone in movimento associato) di un gruppo, cioè al di là dei movimenti e dei partiti.

16.2 Nuovo Municipio e la partecipazione alle decisioni urbanistiche

*Laboratorio universitario di Roma "La Sapienza"
(Facoltà di Ingegneria)
a cura di Carlo Cellamare ed Enzo Scandurra*

Da alcuni anni, i diversi componenti del gruppo di ricerca del DAU sono impegnati in molti contesti dove sviluppano pratiche e azioni, sia a titolo personale che in rappresentanza dell'università (questo soprattutto a partire dalla costituzione, da meno di un anno, del "Centro Abitare la città"), sia come promotori dell'iniziativa, che come semplici partecipanti o osservatori.

In questo ambito le sperimentazioni sul campo sono state, e sono le seguenti:

1) *Laboratorio Sperimentale Progettuale "Torre Spaccata"* (X Municipio di Roma). Avviato su sollecitazione del Presidente del X Municipio, Sandro Medici, nella primavera del 2002 (con alcuni lavori degli studenti) si è costituito ufficialmente nell'autunno 2002. Ha sviluppato una progettazione alternativa a quella del nuovo PRG di Roma nell'area della "centralità metropolitana" prevista di Torre Spaccata. Il Laboratorio ha sviluppato, nell'arco di un anno, numerosi incontri sul territorio e numerosi incontri di un gruppo di lavoro costituito da circa 60 abitanti. Il prodotto del Laboratorio (l'elaborazione delle "Linee guida per la progettazione" dell'area) ha costituito la base per le osservazioni al nuovo PRG, sottoscritte da oltre 5000 abitanti. Il Laboratorio intende sviluppare la sua attività in forma permanente come Laboratorio Territoriale.

2) *Laboratorio sulle scelte urbanistiche nel I Municipio* (Centro Storico – Roma). Costituitosi nell'autunno 2002, sulla base di un'iniziativa collaborativa tra il Municipio e alcune associazioni locali, vede la partecipazione di una trentina di associazioni (associazioni e comitati di quartiere, reti sociali, rappresentanze sindacali o di categoria, associazioni ambientaliste e culturali, onlus e cooperative sociali, ecc.), singoli cittadini e consiglieri, ha carattere permanente e si incontra regolarmente. Mirato alla discussione e proposta di politiche urbanistiche relative al Centro Storico, anche in alternativa e

in conflitto con quelle avanzate dal Comune di Roma, ha elaborato alcuni dossier su tematiche fondamentali (qualità dell'abitare, residenzialità, tutela e valorizzazione delle attività artigianali e commerciali di qualità e di valore identitario, mobilità, spazi pubblici, ecc.) presentati in occasioni pubbliche. Sulla base di questo lavoro sono state presentate anche osservazioni al nuovo PRG. Ha anche elaborato proposte di emendamenti alle delibere comunali sul commercio (in gran parte fatti propri dal Municipio e accolti dal Comune) e linee guida e criteri per i piani di massima occupabilità (connessi al problema dell'occupazione di suolo pubblico).

3) *Casa della città e Piano degli interventi partecipativo* (Accordo di collaborazione tra il DAU e il I Municipio a Roma)

Nell'ottica di sviluppare le forme partecipative legate al miglioramento della qualità e della vita urbane, allo sviluppo di politiche e progetti adeguati, alla promozione della cittadinanza attiva si sta avviando la "Casa della città" municipale. La "Casa della città" risponde ai seguenti obiettivi:

- informazione e documentazione sulle politiche urbanistiche e sulle iniziative degli enti pubblici (in primo luogo, Comune e Municipio) e, più in generale, di tutti i soggetti che operano sul territorio;
- primo luogo di discussione su tali temi (in occasione, ad esempio, dell'illustrazione di piani e progetti o dell'organizzazione di eventi culturali);
- luogo di raccolta delle sollecitazioni che vengono *dal basso* (proposte, critiche, osservazioni, ecc.), luogo di contatto con i cittadini in maniera aperta e diffusa indipendentemente dalla partecipazione a laboratori o gruppi di lavoro propositivi e progettuali.

In attesa che venga attivata la "Casa della Città", è stato finanziato un progetto denominato *Piano degli interventi partecipativo*, che mira alla sperimentazione di metodologie mutuare dal Bilancio Partecipativo alla costruzione del bilancio municipale 2006 (come parte del bilancio comunale). Pur con alcuni limiti, il processo ha mirato alla definizione delle proposte e delle priorità relative agli interventi sulla mobilità (manutenzione straordinaria, in primo luogo, ma anche riorganizzazione della viabilità).

4) *Contratto di Quartiere "Pigneto"*. Componenti del gruppo di ricerca partecipano al Comitato di quartiere Pigneto (VI Municipio di Roma) e/o partecipano alla discussione relativa al Contratto di Quartiere. Il Comitato si incontra regolarmente e sviluppa iniziative di proposta e di progettazione

sull'area. In particolare, riguardo al Contratto di Quartiere ha sviluppato un'ampia serie di proposte e di progetti alternativi.

5) *Rete Sociale Monti*. Componenti del nodo partecipano alla Rete Sociale Monti, che raccoglie associazioni locali, associazioni ambientaliste e culturali, artigiani, case editrici, singoli cittadini, ong nazionali che hanno sede nel Rione Monti (Centro Storico - Roma). La Rete svolge iniziative culturali, proposte di interventi sulla mobilità, sugli spazi pubblici, sul verde, sull'artigianato, sulla formazione politica e alla partecipazione, ecc. Nel 2002-03 ha condotto con successo una battaglia contro le cartorializzazioni e, in particolare, contro la svendita del patrimonio pubblico (ex Istituto Angelo Mai) a favore di una sua riutilizzazione come scuola media del Rione e del settore urbano.

6) *Processo di progettazione partecipata nell'ambito del Progetto Urbano della Romanina* (Convenzione tra DAU e Comune di Roma 2004-2005).

L'obiettivo fondamentale della ricerca è stato quello di sperimentare una procedura di partecipazione pubblica nell'ambito dell'elaborazione del Progetto Urbano per la Centralità Metropolitana della Romanina al fine di costituire un'opportunità di riqualificazione per gli ambiti urbani circostanti. Pertanto sono stati avviati dei laboratori nei quartieri per l'individuazione degli obiettivi generali della riqualificazione complessiva del territorio e di miglioramento del tessuto esistente e della qualità dei quartieri attraverso interventi sullo spazio pubblico e delle indicazioni sulla centralità della Romanina in termini di funzioni di livello superiore, servizi locali, spazi verdi, connessioni e accessi con il territorio.

7) *Corviale*

Una serie di studi sono volti a favorire processi interattivi di sviluppo sostenibile nel complesso del Corviale.

8) *Analisi sui progetti e processi costituenti il quartiere INA Casa Tuscolano* (X Municipio di Roma). La ricerca è volta ad individuare la cultura e la pratica di un progetto considerato dalla letteratura e dalla critica come uno dei più importanti modelli della città moderna. Nell'analisi confluiscono aspetti della forma architettonica e del vissuto degli abitanti, ricostruiti attraverso una ricerca storica e la raccolta di testimonianze e memorie degli abitanti. Nel fare questo si sono stabiliti rapporti con le componenti individuali ed organizzate

del quartiere (singoli cittadini, consulta di quartiere, la parrocchia, il centro anziani, il centro sociale...) e con altre esperienze di progettazione partecipata (in relazione alla proposta di un contratto di quartiere per l'area).

Persone che operano nel Laboratorio, a vario titolo (strutturati universitari, dottorandi, dottori di ricerca, assegnisti, collaboratori):

Prof. E. Scandurra, prof. P. Colarossi, prof. C. Cellamare, prof. L. De Bonis, ing. G. Attili, arch. G. Castelli, dott.ssa A. Sotgia, arch. A. Uttaro, ing. A. Ferretti

16.3 I modelli di governance delle S.p.A. di servizi pubblici locali sono equivalenti?

di Stefano Zolea

È difficile condensare in breve la vastità degli argomenti da trattare. Il mio intervento può solo essere un indice e un'agenda di massima per i problemi e i punti di snodo.

In primo luogo bisogna riconoscere che quando si parla di servizi pubblici locali a rilevanza economica (o industriale, come si diceva fino a un paio di anni fa) bisogna obbligatoriamente parlare di società di capitali. L'obbligo di legge di trasformare le aziende speciali e le gestioni dirette dei servizi pubblici locali in società di capitali, di massima in S.p.A., è stato sancito con la modifica del TUEL, Testo Unico degli Enti Locali, D.lgs. 267/00, per il tramite della legge Finanziaria 2002, art.35 della legge 448/01 (questa previsione di obbligo, definito dall'art.35 è tuttora vigente) del Governo Berlusconi, per quanto riguarda i servizi a carattere industriale (in prima approssimazione acqua, energia, gas, ciclo dei rifiuti), oggi definiti dalle novità legislative come servizi a rilevanza economica. A dire il vero, il nodo politico è più complesso in quanto tutti i governi di centro-sinistra degli ultimi anni hanno teso costantemente a favorire il passaggio da aziende speciali in S.p.A.; quanto all'obbligo sancito dall'art.35 della legge 448/01 è importante rammentare che esso fu votato non solo dal Polo, ma anche da consistenti settori parlamentari del centro-sinistra.

Orbene, con la forma di gestione dei servizi locali tramite S.p.A. si ricade esclusivamente all'interno del diritto societario stabilito dal Codice Civile, in quanto nel diritto italiano non esistono gli analoghi caratteristici in altri diritti di paesi europei con le cosiddette S.p.A. a profitto sociale - o con altre forme assimilabili.

In pratica, viviamo dal 1° gennaio 2004 sotto la vigenza del nuovo diritto societario, D.lgs. 61/02, esecutivo della legge delega 366/01, e successive modificazioni ed integrazioni. Di massima si può affermare che è assicurata oggi una maggiore indipendenza, rispetto al passato, agli amministratori delle S.p.A. (c'è da osservare che già prima della riforma del diritto societario

molti amministratori delle società di capitali locali avevano dato segni di insofferenza e di ritenersi *motu proprio* managers in gran misura indipendenti dagli enti locali!). Gli altri aspetti importanti in materia di novità legislative sono costituiti dalla Finanziaria 2004, o meglio dai combinati disposti tra Finanziaria vera e propria, legge 350/03 e decreto legge 269/03 di accompagnamento, convertito con legge 326/03, che ha corretto e reimpostato alcune parti dell'art. 35 della legge 448/01.

Questa nuova rimodulazione dell'art.35 della legge 448/01, cioè del TUEL, ha stabilito che oggi i servizi pubblici locali a rilevanza economica possano essere gestiti non solo da S.p.A. miste ma anche da S.p.A. al 100% pubbliche. Ciò è senz'altro positivo ai fini della tutela del carattere pubblico dei servizi locali di interesse generale rispetto alla precedente previsione della sola S.p.A. mista, ma rimane il fatto che la forma "tutta pubblica" concessa rimane appunto la S.p.A.

Analizziamo i casi diversi della S.p.A. al 100% pubblica e della S.p.A. mista.

1) Per quanto riguarda *la fattispecie della S.p.A. al 100% pubblica*, con le innovazioni della Finanziaria 2004, la gestione di un servizio pubblico locale con capitale al 100% degli enti locali richiede (anche per non violare il diritto alla concorrenza, diritto "forte" e cardine nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria), che la S.p.A. locale sia nei fatti una *longa manus* degli enti locali stessi. In effetti, con la Finanziaria 2004 è penetrata nella legislazione nazionale per le S.p.A. locali l'impostazione secondo cui il rapporto ente locale/S.p.A. totalmente pubblica, *deve* essere considerato equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica (cosiddetto servizio affidato *in house*, secondo la terminologia di Bruxelles). A causa di ciò devono sussistere due condizioni: a) quella del *controllo analogo* – gli enti pubblici titolari del capitale sociale devono esercitare sulla S.p.A. un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) quella cosiddetta del *rapporto prevalente* – la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. *Hic Rhodus, hic salta*: quello che era stato sfrattato dalla riforma del diritto societario torna dalla finestra tramite le novità sul TUEL. *Ritorna insomma il controllo degli enti locali sulle S.p.a., con quanto ne può conseguire in termini di trasparenza, sorveglianza e partecipazione dei consigli comunali e dei cittadini*. Resta il problema che molti enti locali non conoscono o volutamente ignorano queste innovazioni ormai vigenti da due anni: si ha quasi l'impressione di una cappa di silenzio. Tanto per

citare una necessità assolutamente inadempita, è fondamentale cambiare radicalmente gli statuti qualora essi prevedano velleità o connotazioni di espansione finanziaria o di sviluppo extra-territoriale (una recente sentenza della Corte di Giustizia Europea ha censurato pesantemente al riguardo il Comune di Bressanone, che aveva dato luogo ad un affidamento *in house* di un servizio senza cambiare lo statuto della S.p.A.).

2) Per quanto riguarda *la fattispecie della S.p.A. mista*, il caso è diverso. Esiste la piena vigenza delle innovazioni civilistiche introdotte con la riforma del diritto societario. Si possono però prendere in considerazione alcune novità offerte dalla stessa riforma in materia di corporate governance, e cioè che per le S.p.A., anche ovviamente quelle eroganti servizi pubblici locali, si può dar luogo, oltre che al modello tradizionale caratterizzato dal consiglio di amministrazione, pure a quello dualistico con il consiglio di gestione e il consiglio di sorveglianza. In gran parte dei casi esistenti delle S.p.A. locali c'è oggi la possibilità di avere fino a 21 consiglieri di sorveglianza, di cui almeno tre revisori dei conti. Il consiglio di sorveglianza nelle previsioni del vigente diritto societario possiede una forte "mission" di controllo e vigilanza. Niente impedisce che esponenti della società civile possano essere presenti nel consiglio di sorveglianza *per tentare anche dei percorsi di partecipazione democratica della cittadinanza*. C'è da osservare che praticamente tutte gli azionisti delle S.p.A. miste locali hanno scelto il modello tradizionale con il C.d.a., misconoscendo quello con il consiglio di sorveglianza. *Anzi, nei modelli in auge in Italia di corporate governance delle S.p.A. miste locali scelto dagli azionisti, cioè dai sindaci, prevale un rapporto diretto e fortissimo tra Azionista-Sindaco e Amministratore Delegato (al più allargato a un comitato esecutivo di non più di tre membri del C.d.a.), che taglia fuori non solo il Consiglio ma anche la stessa Giunta Comunale, nell'ambito di un'impostazione che vuole tagliare i famosi lacci e laccioli*. Non è assolutamente banale pertanto quale modello di corporate governance venga opzionato.

Esiste infine il modello delle S.p.A. miste di utilities quotate in borsa. Alle società quotate in borsa oltre ad applicarsi tutte le fattispecie descritte per le S.p.A. miste, per la *corporate governance* esistono dei particolari meccanismi ed istituti di trasparenza e di garanzia, connessi con la quotazione ed il controllo esercitati dalla Borsa stessa e dalla Consob: per esempio il fatto che le relazioni semestrali siano pubbliche, così come i bilanci e i passaggi di pacchetti di azioni consistenti. Inoltre esistono dei codici di autoregolamentazione come il cosiddetto Codice Preda e il codice deontologico-etico accettati da molte

società sul listino di Piazza Affari, per difendere alcuni elementi minimali di garanzia. Nell'ambito dei codici di autoregolamentazione menzionati deve esistere nel seno del C.d.a. un organismo di controllo del C.d.a. stesso composto da almeno tre membri indipendenti, cioè senza incarichi esecutivi, con incarichi di sorveglianza e vigilanza. Nella HERA, S.p.A. mista multiutility dell'Emilia Romagna, dove sono consigliere d'amministrazione ed anche membro dell'organismo di controllo, l'applicazione del codice Preda e il funzionamento dell'organismo di controllo sono assicurati in maniera rigorosa.

16.4 Partecipazione e piani urbanistici

di Alberto Zola (assessore, Comune di Biella)

Il mio intervento si ispira ad una riflessione su un aspetto particolare della partecipazione: il tema della partecipazione in rapporto alle grandi scelte strategiche che di norma ruotano e si articolano attorno ai piani urbanistici.

Negli ultimi 20/30 anni le nostre città hanno subito un rapido processo di trasformazione.

Le fabbriche hanno lasciato il posto a numerosi vuoti urbani; i grandi quartieri operai – spesso dormitori, ma anche laboratori e sedi di elaborazione politica e sindacale – sono diventati luoghi di emarginazione e non di rado di desolazione.

L'inversione di tendenza rispetto allo sviluppo industriale e la riorganizzazione su altre basi dei sistemi produttivi con riduzione dell'occupazione e abbandono dei luoghi storici della città, la globalizzazione dell'economia e la concorrenza delle produzioni di altri paesi, la congestione delle aree urbane, la ricerca di modelli abitativi diversi, hanno contribuito a creare quei falsi "vuoti", pieni in realtà di edifici industriali e di grandi spazi urbani abbandonati o degradati.

Superata storicamente l'attenzione al controllo della crescita urbana, il governo locale non può non promuovere il rinnovo della città.

Sono questi i temi centrali all'ordine del giorno nelle politiche locali dei nostri comuni.

Se siamo consapevoli di questo, se abbiamo preso coscienza del fatto che le grandi scelte sul futuro delle nostre città, dei luoghi del vivere, del lavorare, dell'abitare, dell'amare dipendono in larga misura dalla pianificazione urbanistica, come si inserisce in questo quadro la partecipazione? Come coinvolgere in questi processi decisionali i cittadini, i soggetti sociali normalmente esclusi dall'ambito del potere?

Partecipare non può semplicemente significare prendere parte a decisioni irrilevanti per il destino delle nostre città e delle nostre comunità.

Non può e non deve, a mio parere, essere una maggiore apertura democratica su temi marginali; non dobbiamo semplicemente mettere a disposizione dei cittadini ambiti di intervento residuali, sia pure di una certa importanza (l'area verde di periferia, i giochi per i bambini, il campo da calcio, la sede di circoscrizione, il marciapiede e così via).

Ciò che va socializzato, discusso insieme alla cittadinanza, ai soggetti normalmente esclusi dall'ambito del potere, ciò che va messo a disposizione di tutti deve essere il piano strategico delle nostre città.

Io sono convinto che vi siano cittadini senza rappresentanza e senza voce e cittadini molto ben rappresentati a cui è consentito di intervenire, anche pesantemente, su ogni singola questione di qualche rilevanza e che ci si debba rivolgere ai primi.

Noi dobbiamo offrire una chance, una possibilità agli esclusi, ovvero alla maggioranza dei cittadini; è ad essi che dobbiamo guardare. Quando parlo di cittadini senza aggettivo, dunque, è a questa parte della società che faccio riferimento.

Nei nostri comuni governati dal centrosinistra spesso ci lamentiamo della mancanza di partecipazione dei cittadini alle scelte ed alle decisioni della pubblica amministrazione, nonostante la nostra disponibilità ad avviare concreti processi di partecipazione.

È successo e succede anche nella mia realtà. I cittadini sono chiamati a partecipare, ma non partecipano, disertano i dibattiti pubblici e le assemblee.

Le spiegazioni di ciò possono essere diverse:

- 1) forse utilizziamo strumenti di partecipazione obsoleti; i tradizionali strumenti, quelli lungamente utilizzati negli anni Sessanta e Settanta, con ogni probabilità vanno quanto meno aggiornati;
- 2) forse l'immagine della pubblica amministrazione è logora e dovremmo pertanto fare un passo indietro come pubblici amministratori e privilegiare il ruolo dei mediatori – siano essi espressione del movimento, della società civile, ovvero singoli professionisti ed esperti (sociologi, antropologi o altro);
- 3) io credo però che molto dipenda anche da che cosa mettiamo a disposizione delle decisioni collettive. Se si trattasse di discutere e decidere sul futuro della città, sulla sua trasformazione, sulla sua rigenerazione, sui suoi destini, io credo che la gente, che la cosiddetta società civile tornerebbe a discutere e darebbe volentieri il suo contributo.

Ma chi decide di norma sulle grandi questioni strategiche? Decidono le giunte? I consigli comunali e provinciali?

Nemmeno per sogno. Spesso il futuro delle città sfugge persino agli stessi amministratori pubblici.

Le decisioni strategiche sono appannaggio dei cosiddetti poteri forti?

Di norma le grandi decisioni sono prese in luoghi non idonei e non deputati a tali funzioni, al riparo da occhi ed orecchie indiscrete. Le grandi decisioni sul futuro delle città e dei territori in buona sostanza sono spesso sottratte alle sedi naturali, ovvero alle giunte ed ai consigli comunali e provinciali.

Spesso quindi tali decisioni sono prese da pochi appartenenti ai più esclusivi ambienti economici e finanziari delle città grandi e piccole. "La creazione e la modellazione delle città in cui viviamo è avvenuta e continua ad avvenire con la connivenza tra pubbliche autorità, speculatori, investitori, architetti e professionisti vari." Ad affermarlo è un grande critico dell'architettura, professore emerito all'Università della Pennsylvania, Joseph Rykwert. Nella "Nuova carta di Atene" elaborata nel 1998 dal Consiglio europeo degli urbanisti si dice che: "Per la maggior parte dei cittadini il carattere di una città è definito dalla qualità dei suoi edifici e degli spazi che li separano. In molte città il tessuto urbano, compresi molti assetti tradizionali, è stato distrutto da inopportuni piani di riorganizzazione spaziale e di costruzione stradale e dall'operato privo di controlli dell'industria immobiliare", aggiungo io, al servizio degli interessi dei grandi gruppi e dei ceti privilegiati. Le nostre città, grandi e piccole, sono il terreno di conquista degli speculatori, degli interessi economici privati, dei poteri forti. Questi poteri li vediamo operanti, escono allo scoperto sul piano degli interessi immobiliari; ognuno di noi potrebbe fare numerosi esempi in tal senso. Le grandi aziende, le società immobiliari sono sempre all'opera e riescono a seconda dei casi – con ogni mezzo lecito ed illecito – ad influire, influenzare, orientare o imporre decisioni e scelte urbanistiche. Spesso le amministrazioni civiche, anche quelle animate dalle migliori intenzioni, sono impotenti o inefficaci di fronte all'enorme potere esercitato dai grandi gruppi. Per contrastare i cosiddetti poteri forti bisogna allora opporre alla città del profitto e degli interessi privati di pochi, la città degli interessi diffusi dei molti, la città della comunità. Contro il saccheggio ambientale, contro i predatori urbani, contro la logica dell'asservimento dello spazio a vantaggio del profitto di pochi, è indispensabile recuperare il senso ed il rispetto dei "luoghi" ed inventare/approntare strumenti che consentano alle comunità e agli abitanti di restituire senso ai luoghi del vivere e di partecipare attivamente alla progettazione delle città e dei territori. Occorrerà forse elaborare un "Manifesto condiviso per la trasformazione urbana",

ma tutto ciò è necessario farlo in modo partecipato. Le amministrazioni comunali democratiche devono imparare a coinvolgere tutti i cittadini nella configurazione e nel cambiamento del tessuto urbano, nella città cioè intesa come progetto permanente. Occorre dunque uscire dalle segrete stanze, al chiuso delle quali i soliti noti sono abituati a prendere decisioni, restituendo ai cittadini ed agli abitanti la piena sovranità. Per concludere avanzo una serie di quesiti.

- Cosa significa veramente partecipazione e quali sono gli strumenti più idonei per rispondere a questa esigenza di allargamento della democrazia?
- Come possiamo fare nelle nostre coalizioni, nelle nostre giunte, nelle nostre amministrazioni, nei nostri governi locali, i cui programmi sono spesso frutto di faticose trattative e di laboriosi compromessi (e non sempre si tratta di onorevoli compromessi) a rendere davvero effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte? Non è forse questo anche un problema di strumenti legislativi ad hoc? Non potremmo giungere ad una estensione della partecipazione democratica attraverso idonei ed adeguati strumenti normativi?
- Siamo in grado di scalfire davvero i poteri forti?

16.5 Federalismo e autogoverno: la riappropriazione pubblica e sociale dei servizi, dei beni comuni, delle economie solidali. Energia e comunità locali

di Paola Iannizzotto (AGIRE)

Per affrontare le crisi climatiche ed energetiche legate all'uso dei combustibili fossili non basta ragionare solo in termini di sostituzione delle fonti energetiche ma bisogna ridiscutere il concetto stesso di crescita e sviluppo. Occorre pensare ad un sistema che consenta un accesso all'energia e alle materie prime conciliabile tanto con i limiti fisici e le capacità di carico del pianeta, quanto con le legittime aspettative di tutti i suoi abitanti. In ambito energetico questo implica necessariamente il ridimensionamento drastico e la ridefinizione dei consumi, sia individuali che collettivi, e il passaggio ad una rete diffusa di generazione e consumo locale, che produce energia e calore attraverso la microgenerazione e le fonti rinnovabili di cui il territorio dispone in abbondanza (il sole, il vento e le biomasse). La produzione localizzata di energia, infatti, permette di distribuire equamente le risorse, ridurre drasticamente le tensioni da cui derivano i conflitti per l'accesso all'energia ed eliminare gli sprechi della generazione centralizzata. In quest'ottica le comunità locali devono assolvere un compito "strategico": diventare i veri protagonisti istituzionali di scelte energetiche innovative e partecipare nel segno di un modello energetico distribuito che permetta di sviluppare le risposte più adatte alle risorse e alle necessità locali, favorendo le opportunità di partecipazione diffusa alle scelte in materia energetica.

Molte amministrazioni locali hanno intrapreso in questi ultimi anni azioni di sensibilizzazione dei cittadini verso stili di vita più sobri, e di programmazione e sviluppo dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili. Dal punto di vista normativo lo strumento principale a disposizione delle amministrazioni per indirizzare la politica energetica cittadina è il Piano Energetico Comunale, obbligatorio in base alla Legge 10/91 per i Comuni con più di 50.000 abitanti. Un Piano Energetico per essere realmente efficace, oltre che per ricostruire i consumi storici, calcolare il bilancio delle emissioni e disegnare scenari evolutivi, deve saper coinvolgere ed attivare gli attori locali

nel processo di definizione e adeguamento delle politiche energetiche. Deve inoltre costituire un punto di riferimento per gli altri strumenti della programmazione cittadina, e stabilire piani d'azione, con obiettivi quantificabili e misurabili inerenti i modelli insediativi, di trasporto e mobilità, e i servizi a rete. Diverse sono le linee di intervento possibili:

- riqualificazione energetica del patrimonio edilizio locale attraverso gli strumenti urbanistici, in particolare i Regolamenti edilizi comunali, e attraverso la formulazione di programmi integrati, di recupero e di riqualificazione urbana e i contratti di quartiere;
- elaborazione di programmi di intervento volti a conseguire il rispetto delle norme vigenti in materia di uso razionale dell'energia e fonti rinnovabili;
- realizzazione o ampliamento di reti di teleriscaldamento in particolare collegate ad impianti di cogenerazione;
- riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e razionalizzazione energetica della pubblica illuminazione.
- Ripensamento dei sistemi di trasporto pubblici, della viabilità e della mobilità;
- attivazione di agenzie locali per l'energia che supportino l'amministrazione in una efficace gestione delle politiche energetiche;
- politiche di spesa e di investimento legate all'efficienza energetica degli interventi attraverso l'introduzione di criteri di priorità per l'ammissione a finanziamento o l'affidamento di concessioni e appalti.

È importante diffondere e mettere in rete le attività già avviate da molte amministrazioni locali e lavorare il più possibile in continuità con ciò che già esiste, per valorizzare e non disperdere questo importante bagaglio di esperienze.

17. Il paesaggio e la riconversione ecologica del territorio

17.1 Per una riconversione ecologica della società

di Michele Altomeni (Consigliere Regionale delle Marche e Rete Marchigiana dell'Economia Solidale)

La consapevolezza della catastrofe ambientale che stiamo vivendo ci porta in maniera quasi naturale a utilizzare il catastrofismo come strategia di comunicazione. Le politiche ed i comportamenti alternativi vengono proposti spesso come un sacrificio necessario per evitare di andare incontro al disastro. La riduzione dei consumi, degli sprechi, dell'impatto umano sull'ambiente sono presentati come un dovere morale da mettere in atto *anche se* metteranno in discussione i nostri stili di vita.

In questi ultimi anni le elaborazioni e le pratiche del movimento, soprattutto della sua parte più "operativa", hanno spesso posto l'attenzione sul fatto che la "conversione ecologica" della società non è solo necessaria per evitare una catastrofe, ma è anche socialmente auspicabile in quanto esperienze e teorie sulla "decrecita conviviale" e la "sobrietà felice" (a partire dai Bilanci di Giustizia, da esperienze comunitarie, dalle pratiche dei Gruppi di Acquisto Solidali e così via) dimostrano con sempre maggiore evidenza che l'alternativa ecologica, a livello sociale ed individuale, eleva sensibilmente il grado di benessere dei cittadini. Sembra quasi banale affermare che mangiare sano è meglio che mangiare cibo scadente e tossico, che avere più tempo libero è meglio che correre e stressarsi tutto il giorno, che coltivare gli affetti e le relazioni personali è meglio che vivere isolati e dispersi, che maggiori legami sociali sono meglio che una società frammentata, che avere meno bisogno di soldi è meglio che esserne dipendenti, che essere capaci di autogestirsi è meglio che dipendere da fattori esterni ed incontrollabili, che un ambiente più sano e naturale è meglio di un ambiente inquinato e artificiale... Sembra banale, ma non lo è in un sistema che in realtà riesce a promuovere in maniera vincente un'idea completamente opposta grazie alla retorica dello sviluppo e della crescita economica.

"Decolonizzare l'immaginario", come dice Serge Latouche, e quindi uscire dalla cultura e dalle illusioni dello sviluppo, è il primo passo per renderci conto che il modello di vita in cui siamo immersi non ha solo devastato l'ambiente, ma ha anche abbassato enormemente la qualità della nostra vita. Pertanto, pur avendo ben chiaro lo scenario della catastrofe, e

pur continuando a diffonderne la consapevolezza, potrebbe rivelarsi molto più proficuo, nella nostra comunicazione, porre l'accento sul fatto che la decrescita, la riduzione dei consumi, la smaterializzazione dell'economia e un rinnovato rapporto con la natura non rappresentano un sacrificio per asceti, bensì un consistente miglioramento della qualità della vita.

Oggi questa comunicazione è molto più facile rispetto ad alcuni anni fa proprio perché abbiamo esperienze pratiche da presentare, abbiamo dati e una tendenza collettiva a cercare alternative agli attuali stili di vita. Le persone oggi percepiscono maggiormente il proprio malessere esistenziale, seppure facciano ancora fatica a decodificarlo e a riconoscerne le cause nel modello di sviluppo che abbiamo adottato. Questo genera un'affannosa *ricerca* che sfocia nelle scelte più disparate (a volte disperate). La decrescita e la sobrietà felice, declinate in varie possibili forme, rappresentano una risposta, mentre l'idea del sacrificio necessario rischia di coinvolgere solo una ridotta minoranza di persone fortemente sensibilizzate, come sempre è successo nella storia: l'idea della catastrofe spaventa, e sappiamo che la paura molto raramente ha prodotto percorsi positivi.

17.2 La ricostruzione del paesaggio come percorso di un'identità nazionale

di Sergio Falconieri (Cantiere sardo del Nuovo Municipio)

Unu saludu mannu a totusu is amigusu e cumpangiusu chi funti arribausu a custu atobiu de democrazia e libertadi, po traballai po sa solidarietadi, sa prosperidadi e sa cuntentesa de sa genti nosta.

Non è a caso che vi saluto in questo modo, con la mia lingua sarda e in italiano. Sicuramente sfugge ai più che la Sardegna, e più esattamente la Costa Smeralda, oltre ad essere la seconda casa del cavaliere di Arcore, "ospita" i sardi che sono la minoranza etnica e linguistica più numerosa in Italia: oltre 1.500.000, più altrettanti dispersi con la diaspora in Italia e nel mondo.

La nostra minoranza stranamente non è riconosciuta giuridicamente come tale, e tanto meno è tutelata nelle competizioni elettorali. La Sardegna ad esempio non ha un suo collegio unico europeo, ma è abbinata alla Sicilia che conta oltre 5.000.000 di residenti per cui la voce dei sardi è esclusa dal Parlamento Europeo.

La nuova legge elettorale proporzionale sicuramente tenderà ad eliminare la diversità storica e culturale delle formazioni politiche locali e regionali non riconosciute come tali. Questo processo di omologazione indifferenziato impoverirà specialmente le teorizzazioni culturali e politiche delle formazioni che si rifanno alla cultura progressista, di sinistra e identitaria.

Il saluto nella mia lingua "tagliata" e in quella italiana è un auspicio di una nuova identità, essa è una piccola pratica per un'idea federale, identitaria ed egualitaria che sta alla base del rispetto e del valore delle diversità. Tali processi sono indispensabili per la convivenza pacifica e prosperosa che deve esistere tra i popoli e tra gli stati, e per la costruzione di un'identità europea che parta prioritariamente dai bisogni e dalle aspettative dei popoli e non, o non solamente dalle logiche delle nazioni così dette "forti".

La permanenza delle differenze, divenute funzionali al modello socio-politico, fra Nord e Sud del mondo in una perversa spirale economica fra sviluppo e sottosviluppo nell'era della globalizzazione, come lo stesso presidente Ciampi, nei giorni scorsi, all'assemblea della FAO a Roma ne ha preso

atto, ci porta a usare le stesse parole di molti leader mondiali lì presenti: "la globalizzazione non è altro che un colonialismo mondiale".

Purtroppo la situazione sarda non sfugge a queste regole, anzi... forse ne è un esempio calzante.

La CISL in un convegno, "L'impegno del Paese per lo Sviluppo della Sardegna e del bacino del Mediterraneo" – Cagliari 15/09/2005, esaminando la situazione economica della Sardegna, così recita: "è una fase fra le più difficili... una fase di stagnazione e non si vedono segnali di inversione di tendenza... i valori della Sardegna si allontanano dalle medie nazionali e dal centro-nord... Fatto 100 il dato medio italiano il prodotto procapite sardo nel 1970 era pari a 89, oggi è calato a 77".

Dall'analisi dei dati macro-economici risulta che in Sardegna si stava meglio nel 1970 che oggi, dopo che sono stati spesi migliaia di miliardi di ben due Piani di Rinascita che, dagli anni '60 ad oggi, ci hanno regalato i Poli petrolchimici di Rovelli, sostenuti nella fase di declino e smantellamento dall'ENI, privando di fatto l'isola di una reale ed originale prospettiva di un proprio sviluppo economico legato principalmente alla propria cultura.

È di alcune ore fa la notizia che i pastori sardi, una parte dell'economia storica dell'isola, hanno minacciato di non conferire il latte agli industriali caseari che glielo pagano a meno di un litro di acqua, ai prezzi di vent'anni prima.

È ormai chiaro che quel processo di sviluppo economico è andato in crisi, basta vedere la moria degli occupati dell'industria. Con la deindustrializzazione si riattivano processi di spopolamento delle zone interne dell'isola e riprendono flussi di migrazione in continente, soprattutto flussi di giovani laureati. Del resto alla monocultura del petrolchimico non si può rispondere con la monocultura dell'industria delle vacanze. Un'industria che drena capitali, che esporta fuori dall'isola i profitti, che consuma il territorio costiero in modo devastante, che riduce la cultura locale, le tradizioni a merce di scambio per una serata con balli etnici.

In questa situazione "coloniale" il ruolo della democrazia partecipata diventa indispensabile per portare all'interno delle collettività – comuni, province, regione, comitati e aggregazioni varie – una cultura che a partire dalle peculiarità che sono proprie di ogni territorio (siano esse ambientali, sociali, scientifiche, sapienze, innovazioni etc.), contribuisca a ricostruire un tessuto economico sociale che coniughi le differenze e che partecipi alla costruzione di un progetto globale di sviluppo per tutta l'isola, e a partire da tutto il suo popolo e dalle sue esigenze.

Perno di questo processo è il rapporto con l'ambiente, inteso non solamente come risorsa esauribile, e con economie eco-compatibili, ma inteso primariamente come luogo di incontro della storia, delle tradizioni, della cultura e dello sviluppo delle proprie genti. Esso è depositario di una conoscenza e di un sapere millenario, della ricchezza e della prosperità dei suoi abitanti, nel rispetto delle sue leggi fisiche e geologiche.

In queste logiche un piano per la salvaguardia e il rispetto del paesaggio non è solamente un piano di salvaguardia del "bello" (sia esso costruito o no) che comunque dev'essere un giusto obiettivo e una giusta aspirazione in un mondo devastato dal "brutto". Esso è principalmente un piano che a partire da un'analisi dell'esistente sviluppo di quei saperi che fanno sì che nei nostri monti non si perda la capacità di costruire i casolari di pietre irregolari di scisto con poca malta, creando per esempio delle scuole che tramandino questi livelli di conoscenza e creino nuove professionalità nei giovani.

Valorizzare i nostri ovili proponendo ai pastori dei progetti integrati nell'ambiente e consoni alle tradizioni, può essere un momento virtuoso per convertire e stabilizzare delle micro-economie e dare così al turista evoluto un prodotto che abbia veramente il valore aggiunto della cultura e della tradizione sarda.

Tutte queste iniziative possono essere realizzate solo con una reale e consapevole democrazia partecipata che deve vedere le istituzioni pubbliche come reale motore di sviluppo e di riequilibrio di disuguaglianze sociali, culturali ed economiche.

L'ente pubblico, la municipalità non può essere il notaio dello Stato di buona o cattiva salute della propria collettività. Esso in prima persona deve essere motore di sviluppo nel rispetto della collettività stessa proponendosi come ente sussidiario e di supporto a tutte le iniziative che le singole collettività vogliano darsi nel sostenere il proprio sviluppo.

La ricostruzione di un tale paesaggio si fonde in un luogo dove l'identità di esso è specchio dell'identità dei propri abitanti, e dove essi stessi si ritrovano. Il ritrovarsi, il decidere in modo collettivo, il progettare il proprio sviluppo sostenuto coincide con il riscoprire la propria storia, la propria identità, l'orgoglio delle diversità che ci permettono di capire le diversità altrui e di ricostruire un processo di identità di popolo, di etnia, di nazione.

17.3 Il ruolo degli Enti Locali per la protezione del clima

di Karl-Ludwig Schibel (*Alleanza per il Clima Italia*)

Il ruolo degli enti locali per la protezione del clima è grande e importante e non può fuggire a nessuna e nessuno di chi lavora nel campo. L'importanza degli enti locali e territoriali ha un lato negativo e un lato positivo.

La parte negativa di questa convinzione nasce dalla delusione che gli altri attori – i governi nazionali e gli enti internazionali – fanno troppo poco. Chi ha seguito il percorso delle trattative nelle conferenze delle parti dal 1995 a Berlino fino ai preparativi per la COP11/MOP1 il prossimo mese a Montreal non può che arrivare alla conclusione che la comunità internazionale si sta muovendo molto lentamente e che sta crescendo la distanza tra le dimensioni del problema e le politiche per la sua soluzione. Dei governi nazionali nell'Unione europea quello inglese e quello tedesco permettono un cauto ottimismo, in Italia il cambiamento climatico aspetta ancora di entrare nell'arena della politica nazionale. Gli enti locali e territoriali sono così importanti per la politica del clima perché gli altri attori fanno troppo poco.

La parte positiva del nostro lavoro come Alleanza per il Clima con gli enti locali e territoriali si basa sulla convinzione che loro sono attori chiave nella lotta contro l'effetto serra: la riduzione delle emissioni di gas serra deve avvenire lì dove si vive e produce, dove gli spazi vengono riscaldati, dove le persone si spostano e dove le superfici si illuminano – nelle città, nei paesi, nei quartieri industriali – sul luogo.

Quello che merita più attenzione e apre strade promettenti di uno sviluppo locale sostenibile è *il ruolo della protezione del clima per gli enti locali*. Una strategia climatica comunale legge il territorio e le politiche territoriali, quelle energetiche e agrarie, di mobilità e dei rifiuti, dell'uso del suolo e della pianificazione urbanistica in termini di riduzione delle emissioni di anidride carbonica e più in generale dei gas serra. Potrebbe sembrare una visione riduttiva di riportare il tutto alla produzione di certi gas che a livello locale non creano nessun danno; invece siamo convinti che la domanda: "Questa politica o questa misura contribuisce alla crescita o contribuisce alla diminu-

zione di emissione di CO2 nel nostro territorio?" è un'ottima variabile guida per progettare e indirizzare gli enti locali verso un futuro autosostenibile.

La politica di salvaguardia del clima a livello locale dà concretezza e comprensività ai discorsi sulla partecipazione e sulla sostenibilità, due qualità di cui hanno urgentemente bisogno. Rimaniamo nel campo della conversione energetica. Paola Iannizzotto ha spiegato molto bene perché non basta parlare in termini di sostituzione delle fonti energetiche ma dobbiamo partire da un concetto diverso di crescita e sviluppo basato su un modello energetico decentrato e informato dalle risorse e dalle necessità locali. Un tale modello non può essere imposto dall'alto ma richiede come input primario la partecipazione diffusa, decisionale e finanziaria. Altrimenti la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio locale, la costruzione diffusa di impianti di micro-cogenerazione, l'estensione del teleriscaldamento, la costruzione di centrali a biomassa e di impianti eolici, la collocazione di collettori solari termici e pannelli fotovoltaico sui tetti degli edifici residenziali e dei capannoni residenziali spariscono o continuano ad occupare una piccola nicchia delle energie "alternative". Esse rappresentano invece la chiave dell'auspicata svolta di tutto il campo.

I potenziali di partecipazione si attivano per molte buone ragioni di vivibilità dei luoghi, di lotta all'inquinamento atmosferico, del rafforzamento del tessuto economico locale per propri interessi legittimi delle comunità locali. Una strategia del clima dà a tutto ciò coerenza e comprensività, inserisce le singole azioni in un quadro programmatico e le rende verificabili e quantificabili ma costituisce anche una base etica, per gli sforzi che spingono verso un futuro locale sostenibile, contribuendo anche alla soluzione di un problema globale.

Riferendomi in conclusione all'intervento di Ferraresi, concordo con le sue riflessioni sui percorsi di autogoverno e le reti antigerarchiche. Sembra invece debole e difensiva la proposta di "immettere nella politica degli apparati, almeno semi di coscienza e di riconoscimento della presenza e rilevanza e dei processi di partecipazione, di autonomia, di progetto locale". Il federalismo municipale si candida non a fare il fiore all'occhiello di qualche amministratore di buona volontà, ad affermarsi come potere duale contestando la legittimità del potere dello Stato nella sua presente forma. Essa può cogliersi nelle parole di Murray Bookchin, grande teorico del municipalismo confederale (che considero un maestro) che scrive in "Dall'urbanizzazione alle città": "Il municipalismo confederale rappresenta un progetto serio, fondamentale per rendere la politica conformata dall'etica e dal basso. [...] Si tratta di uno

sforzo di partire dalle possibilità democratiche latenti o incipienti verso una configurazione radicalmente nuova della società".

La questione energetica fornisce utili esemplificazioni. A Città di Castello in questi mesi è in discussione un progetto concreto per trasformare l'Alta Valle del Tevere in un territorio energeticamente autosufficiente con un mix di energie rinnovabili che comprende l'idrico, le biomasse, l'eolico, il solare termico e il fotovoltaico. Mi sembra un'utopia concreta che dà voglia di impegnarsi, di partecipare nel dibattito in atto sui vari elementi della proposta. Un dibattito che non può che coinvolgere tutti i soggetti e portatori di interessi, i famosi *stakeholders*. Contro la volontà della cittadinanza, anzi, senza un orientamento positivo della cittadinanza, l'isola energetica dell'Alta Valle del Tevere non è fattibile. Uno dei due impianti di cogenerazione a biomassa è previsto vicino l'ospedale e senza il consenso dei vicini difficilmente si realizzerà. Sull'eolico è in atto un acceso dibattito ovunque. Il progetto prevede anche una partecipazione finanziaria diffusa basata su nuovi modelli di finanziamento.

I tempi dei singoli semi, delle best practices, sparsi per il territorio nazionale, dei progetti pilota sono passati. Prendiamoci sul serio con quello che stiamo proponendo: la conversione di un modello di sviluppo e crescita che sta velocemente raggiungendo i suoi limiti. Nel campo energetico significa niente di meno della fuoruscita dal fossile a favore di un futuro carbon free. Ecco perché la protezione del clima può fare tanto per lo sviluppo locale autosostenibile.

17.4 L'esperienza di Gioiosa Marea

*di Sarò Spanò (assessore all'Urbanistica ed Ambiente
del Comune di Gioiosa Marea)*

L'esperienza del comune di Gioiosa Marea, relativamente alla partecipazione dei cittadini alle scelte di governo e politica del territorio, è iniziata recentemente mediante il coinvolgimento del nostro comune nel *Laboratorio di Ricerche Territoriali dei Nebrodi*⁸³ avviato nel marzo del 2004.

Infatti l'anno scorso a seguito delle diverse iniziative culturali e scientifiche proposte dal Laboratorio ed animate dalla costante ed illustre presenza del Prof. Alberto Ziparo, abbiamo potuto apprendere del recente processo di partecipazione democratica alle politiche urbane e territoriali già avviate in altre realtà italiane. Abbiamo appreso delle significative esperienze effettuate dalla Rete Nazionale Nuovo Municipio diretta dal Prof. Alberto Magnaghi, dell'esperienza del Forum di Porto Allegre nel 2000, delle numerose iniziative di partecipazione pertinenti al bilancio partecipato (attivate a Pieve Emanuele) e quant'altro. È chiaro che il tema ha suscitato in noi un forte stato di attenzione, che però era difficile declinare nei nostri territori lontani e distanti dall'interesse per le scelte e le politiche comuni.

Gioiosa Marea è un comune di 7.000 abitanti appena, in provincia di Messina in Sicilia, che per molti anni ha avuto delle amministrazioni garanti di meccanismi collaudati e retti su una strutturazione specifica. La nostra amministrazione ha scelto di aderire alla Rete Nuovo Municipio (l'adesione è oggi in corso di formalizzazione mediante una delibera di Giunta Municipale) mediante la redazione del nuovo strumento urbanistico (seguendo

⁸³ Il LaRT Nebrodi è stato costituito a marzo del 2004 mediante la proposta del Circolo di Legambiente Nebrodi per redigere le osservazioni al PRG di Capo d'Orlando e disegnare uno scenario strategico per il Distretto Culturale dei Nebrodi. Il LaRT ha poi aderito alla Rete nazionale del Nuovo Municipio e attualmente è coordinato dal dott. Andrea Marcel Pidalà, conta numerose adesioni di singoli studiosi (sono circa 30 i membri del LaRT Nebrodi) delle varie discipline (sociologia, lettere e filosofia, architettura, ingegneria, geologia, economia) abitanti locali, tecnici comunali, amministratori (sono presenti diversi consiglieri comunali) e diversi enti locali quali il Comune di Gioiosa Marea, la Camera del Lavoro Metropolitana di Messina - CGIL, l'Ente Parco dei Nebrodi.

l'esempio di realtà come Trezzo sull'Adda che ha realizzato appunto un PRG partecipato) che abbiamo scelto di redigere introducendo nella sua pratica la partecipazione dei cittadini mediante l'ascolto e le istanze sociali. Abbiamo partecipato a tutte le iniziative pubbliche del LaRT Nebrodi, che oltre ad essere interlocutore privilegiato del processo partecipativo del PRG, ha disegnato attraverso le memorie storiche dei nostri luoghi, gli abitanti, gli scenari strategici per uno sviluppo alternativo dell'area vasta di contesto al comune di Gioiosa Marea, basato sulla valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale del comprensorio dei Nebrodi.

L'occasione di attivare un concreto processo di partecipazione è diventato per noi un obiettivo fondamentale per coinvolgere la nostra comunità concretamente sulle scelte di governo del territorio; attualmente lo strumento urbanistico è alla prima fase di attuazione, cioè alla definizione dello Schema di Massima che verrà illustrato in un consiglio comunale aperto alle istanze sociali per poi passare alla fase successiva, cioè quella dell'approfondimento delle analisi e della fase di ascolto. Quest'ultima avrà luogo mediante incontri pubblici di quartiere, di contrade, di associazioni, di reti civiche, delle scuole, etc., in tal senso per ricevere ed accogliere suggerimenti degli abitanti, per cogliere appieno il *genius loci*⁸⁴ e poi declinarlo nelle scelte e nelle strategie da attuare nel territorio comunale, per avviare la discussione dei cittadini sulle scelte del piano, per disegnare il territorio in modo condiviso, per scegliere gli orientamenti comuni, per potere responsabilizzare gli individui su un nuovo modo di gestire le risorse territoriali, quelle valenze e quei saperi locali.

Questo significa parlare di programmazione dal basso, di forme di spiccata partecipazione ai processi decisionali. Per tale motivo, scelte di questo genere innescano molto spesso ritrosia e sospetto in taluni ranghi delle varie strutture decisionali.

Ma vale la pena tentare, non fosse altro che per dare quelle concrete possibilità di partecipazione e voce a chi concretamente vuole essere parte attiva sul proprio territorio.

1. Le ragioni di una scelta

La redazione del PRG del comune di Gioiosa Marea, è caratterizzata da un travagliato iter amministrativo avviato nel lontano 1981 e mai concluso. Invero l'amministrazione insediatasi nel 1993, alla scadenza del suo mandato,

⁸⁴ Lo spirito dei luoghi necessario a comprendere l'anima del territorio e quindi leggerne la sua realtà.

anno 1997, riuscì a confezionare un PRG contraddittorio e palesemente fuori da ogni logica disciplinare, tent'è che lo stesso è stato dal C.R.U. bocciato senza alcuna riserva. In ogni caso si poneva un netto limite allo strumento urbanistico precedente che consentiva un abnorme insediamento edilizio sul territorio.

Nel tempo, diverse azioni ed eventi si sono succeduti; essi hanno comportato, fra l'altro, una irrimediabile trasformazione di alcuni ambiti del territorio comunale, che, a dispetto di qualsiasi sforzo oggi possa compiersi, è impossibile sanare e reintegrare in un contesto armonico ed organico di pianificazione urbanistica. Le scelte che sono state effettuate nel corso degli anni hanno di fatto condizionato e limitato lo sviluppo del territorio verso forme di accentuato sfruttamento edilizio, senza canoni di adeguata disciplina urbanistica.

Il nuovo percorso amministrativo vuole però porre una linea di demarcazione netta fra una programmazione ed una gestione degli interventi sul territorio fatta di "intuizione e/o opportunismo politico", dettati molto spesso da fattori contingenti ed estranei all'operato delle varie amministrazioni, puntando su una pianificazione basata sul rigore disciplinare, orientata a soddisfare fabbisogni reali, necessità e problematiche del territorio in un quadro di sostenibilità ambientale e riqualificazione del territorio.

Insomma, una pianificazione strutturale che ridisegni il modello di assetto locale in funzione della domanda di riqualificazione del territorio e di sostenibilità ambientale facendo poi seguire l'indispensabile pianificazione operativa.

Il Piano Regolatore inteso quindi quale elemento di razionalizzazione e di gestione del territorio in funzione di reali esigenze del territorio, frutto della condivisione e della partecipazione attiva di chi vive su di esso ed è quindi titolato a dire la sua, fuori dagli schematismi politici tradizionali.

Per fare questo occorre innanzitutto una notevole mole di lavoro propeudeutico che porti in piena luce le problematiche e le necessità del territorio, con le trasformazioni che nel corso degli anni sono avvenute nei vari ambiti. Occorre dunque conoscere in profondità tali trasformazioni, identificarle, quantificarle e collocarle sul territorio in modo tale da avere un quadro conoscitivo ben chiaro e definito del contesto in cui si opera; vanno evidenziate le nicchie di vulnerabilità, i settori scoperti, ed i comparti in cui intervenire per garantire gli obiettivi del PRG: *lo sviluppo ragionato di un territorio in sintonia con le peculiarità dello stesso.*

Gioiosa Marea è un giacimento di ricchezze:

- paesaggi e ambienti naturali, monumenti, arte, storia e cultura, tradizioni, turismo, servizi;
- attività produttive di vari settori e comparti che necessitano di un modello di sviluppo ragionato e collocato nel nostro tempo, tale da permettere loro di competere nel mercato globale in virtù di un elevato tasso di qualità delle produzioni e di credibilità aziendale.

Ma Gioiosa Marea può e deve essere anche un territorio che deve trarre forza dalla valorizzazione di quella "cultura minore" che sempre più spesso diventa sinonimo di qualità, di permanenza delle tradizioni e di identità territoriale.

Occorre in sintesi *progettare un modello di sviluppo sostenibile implementato sui valori locali*.

Per poter operare in questa direzione, occorre identificare e definire un "Modello di sviluppo".

Perché un Modello? Perché esso rappresenta un "contenitore" già predisposto a funzionare secondo criteri e scopi ben precisi, orientati a coinvolgere in modo ordinato e consapevole le capacità dei singoli verso una finalità comune.

Un Modello ha una struttura completa, definita, verificata, integrata, ed affronta i problemi in una visione di sistema. Può, inoltre, essere replicato per garantire standard di qualità elevata nei prodotti e nei servizi, valorizzando appieno originalità e creatività.

Un Modello può essere inoltre aggiornato, migliorato e arricchito "all'infinito", e ciò con vantaggi innegabili degli utilizzatori per i quali esso rappresenta sempre un preciso punto di riferimento sul quale basarsi e dalla cui evoluzione trarre continui spunti e preziosi suggerimenti per fare verifiche e verificare il percorso attivato.

2. Il contesto territoriale di riferimento

Le ragioni della scelta operata vanno chiaramente a scontrarsi con un sistema politico ed una visione di sviluppo iper-liberista.

Nella fattispecie, il governo regionale siciliano sta tentando di operare lo smantellamento della logica e degli impianti normativi di gestione, governo e regolazione dell'attività urbanistica sul territorio siciliano, con la nuova legge di riforma urbanistica in discussione all'assemblea regionale.

Una legge dal chiaro contenuto elettorale, che tende a far passare per

valido il concetto di uno sviluppo economico basato non sulla salvaguardia e valorizzazione delle immense risorse culturali, ambientali, paesaggistiche e naturalistiche, dei saperi locali, bensì per sostituirlo con un elenco di attività dipendenti dalla maggiore o minore disponibilità economica e finanziaria degli enti e, in ogni caso, legato non alle esigenze del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, ma alle intenzioni ed agli interessi trasformativi presenti e/o potenzialmente da attivare".

L'organizzazione del territorio che ne deriva, piuttosto che improntata ai criteri di tutela e valorizzazione del patrimonio, sembra dover rispondere alla necessità di allocazione nel territorio regionale di quote tanto infinitamente ingenti, quanto improbabili, di risorse, sotto forma di capitale fisso per investimenti pubblici e privati, tra l'altro fuori anche dalla più ottimistiche previsioni di trasferimenti economico-finanziari verso lo spazio regionale.

Una riforma urbanistica concepita unicamente in funzione di scelte di natura economica.

Ne esce un'idea generale di ambiente regionale ancora tutto da trasformare, contrarissima ai concetti espressi dalla ricerca disciplinare, che, per quanto riguarda il territorio siciliano, legano le future istanze di sviluppo locale al recupero ed alla riqualificazione del patrimonio insediativo esistente, non a nuove fasi di massiccia edificazione.

3. L'obiettivo da raggiungere

Questa evoluzione amministrativa attivata sul territorio comunale dovrà necessariamente addivenire a risultati diversi da quelli ispirati finora da una politica di dissennata gestione territoriale.

Occorre qualificare le scelte da operare, puntare a quel giacimento di saperi locali, tradizioni, valenze varie, specificità territoriali che permettano una elevazione qualitativa del contesto territoriale.

Accogliere e rispondere alla crescente richiesta di partecipazione locale finalizzata a rendere attivo e partecipativo un tessuto sociale che la politica degli ultimi anni vorrebbe estraniare dai processi decisionali.

Vorremmo portare al centro delle scelte connesse alla gestione del territorio l'individuo, consci come siamo del fatto che il crescente abbandono delle aree agricole del territorio porterà inevitabilmente ad un depauperamento di quelle specificità territoriali che rappresentano il volano di uno sviluppo dal basso, sostenibile e da sostenere.

Questo ultimo aspetto, lo spopolamento delle aree rurali, rappresenta

un problema comune a molti piccoli centri, che dovrà essere affrontato con l'unico strumento possibile: uno sviluppo concertato dal basso finalizzato alla valorizzazione delle specificità territoriali. Credo che in questo senso possa venire in aiuto il disegno di legge giacente alla Camera proposto da Ermete Realacci.

In sintesi la valorizzazione di quella "cultura minore e cultura locale", che passa attraverso il processo partecipativo in itinere.

17.5 Racconto simpatico dalla Val di Susa

di Chiara Sasso (Rete dei Comuni Solidali)

Chiara Sasso, scrittrice e sostenitrice della prima ora della lotta anti-TAV in Val di Susa, ha scritto al portavoce di ARNM Pierluigi Sullo per chiedere che nell'assemblea venisse approvato un Ordine del giorno, promosso dalla Rete dei Comuni Solidali, "contro la logica della guerra preventiva, che vuole esportare la democrazia in Valle Susa avvalendosi della logica che i numeri piccoli devono soccombere a quelli grandi". Il testo non è poi pervenuto, mentre ci è arrivato il racconto di questo episodio, che riportiamo fra i contributi per il modo fulminante in cui fa risaltare l'estraneità e l'inconsistenza, rispetto al territorio, dell'imposizione centralistica di miopi modelli di "sviluppo".

Un ragazzo, studente di un liceo, lunedì viene fermato dai CC e caricato sul furgone.

Ma i blindati in quelle ore sono riusciti ad intasarsi da soli, perché 500 e oltre mezzi su strade di un Comune piccolo bloccano la viabilità ma anche il loro stesso procedere. Insomma non si muovono.

Il ragazzino propone "andiamo a piedi in caserma"; e loro, che arrivavano da Milano, Brescia ecc., dicono "ma noi non sappiamo dov'è la caserma".

"Vi accompagno io".

Parte sesta

Documenti

18.

Il bilancio partecipativo

18.1 Conoscere, condividere, partecipare: a Vimercate il bilancio è partecipazione

Il documento previsionale tra consulte di quartiere e *polis virtuale*

a cura del Comune di Vimercate

Con la presentazione al Consiglio Comunale degli "indirizzi" per il 2006, avvenuta lo scorso 27 luglio, il sindaco di Vimercate, Enrico Brambilla, ha ufficialmente dato l'avvio al processo di costruzione partecipata del bilancio di previsione.

Il comune di Vimercate conferma così di puntare sul metodo partecipativo come caratterizzante la sua amministrazione nell'assunzione delle scelte.

Quella della partecipazione è diventata una scelta strategica per la città. La strada è quella tracciata dall'istituzione delle *Consulte di Quartiere*, proseguita con la fondamentale esperienza dell'*Agenda 21 Locale* e maturata poi nella volontà di elaborare un *bilancio partecipativo*.

Il bilancio partecipativo di Vimercate, che nel tempo ha attirato l'attenzione dei media e di numerosi enti locali che con esso si sono voluti confrontare, giunge quest'anno alla sua terza edizione. Le 6 Consulte di Quartiere saranno anche quest'anno le referenti privilegiate per la discussione del bilancio sul territorio; l'amministrazione comunale ha voluto però coinvolgere per l'edizione 2005 anche le associazioni locali – più di 100 tra culturali, sociali, ambientali, sportive – chiamate ad esprimersi sulle priorità di esecuzione delle opere pubbliche ma soprattutto sulla loro idea di destinazione delle risorse.

Gli appuntamenti per la costruzione del bilancio partecipativo saranno dunque cinque: uno riguarderà i tre quartieri cittadini, altri 3 le frazioni di Oreno, Ruginello, Velasca; l'apertura sarà riservata all'incontro sindaco-associazioni del 6 settembre.

"Pur se limitatamente ai confini della nostra città, ci riproponiamo, con la pratica del bilancio partecipativo, di favorire il rapporto tra cittadini e cosa pubblica. Che passa attraverso la conoscenza, l'espressione di pareri consapevoli e non solo di reclami o richieste, la ricerca condivisa di soluzioni – spiega Enrico Brambilla –. Sono convinto che una larga

partecipazione possa rappresentare il miglior viatico in vista delle prossime elezioni amministrative”.

Sarà lo stesso sindaco quest'anno a guidare gli incontri, sempre con il supporto della Giunta comunale e la collaborazione dei presidenti delle consulte.

A disposizione dei cittadini sarà messa una scheda-voto, tramite la quale sarà possibile esprimersi sulla priorità da assegnare all'esecuzione di più di 20 opere pubbliche.

Il meccanismo è molto semplice: ad ogni opera è stato assegnato un valore in punti corrispondente al costo di realizzazione. Il cittadino può “spendere” un massimo di 10 punti, corrispondenti a 600.000 circa. L'Amministrazione si impegna a inserire nel piano delle opere pubbliche l'opera più votata e le successive fino al raggiungimento dei 10 punti suddetti.

Tramite la stessa scheda i cittadini potranno esprimere opinioni, proposte, suggerimenti riguardo alla destinazione delle risorse.

Ogni scheda sarà nominale, quindi ciascun cittadino potrà esprimere un solo voto.

Grazie alla creazione di un'apposita sezione sul sito internet del Comune, quest'anno arricchita di molto materiale informativo concernente tutta la storia partecipativa dell'amministrazione Brambilla, è possibile anche esprimere il voto via web.

La partecipazione a Vimercate: un po' di storia

Nel settembre 2003 si è tenuta la prima *Settimana della Partecipazione*, nel corso della quale i cittadini si sono potuti esprimere sia riguardo agli indirizzi di bilancio comunicati dal sindaco al Consiglio comunale, sia in merito ad alcune opzioni poste dagli assessorati e destinate a influire sull'elaborazione del bilancio 2004, sia sulla priorità da assegnare in merito all'esecuzione di alcune opere pubbliche.

L'esperienza del 2003 si è poi ripetuta anche negli anni successivi, che hanno visto l'affinamento e il potenziamento degli strumenti di informazione e comunicazione, ai fini di una migliore interazione con i cittadini e nel tentativo di raccogliere con maggiore metodicità le loro proposte.

Si è parlato, a questo proposito, di una *polis virtuale*, poiché i cittadini vimercalesi hanno avuto modo di esprimersi, fin dalla prima edizione della “Settimana”, oltre che con le tradizionali schede cartacee per i voti e i suggerimenti, anche con messaggi di posta elettronica e tramite un apposito form ospitato sul sito del Comune.

Dal bilancio ai progetti partecipati

La modalità partecipativa non si esaurisce nella Settimana della Partecipazione. Nel corso dell'anno l'amministrazione comunale porta all'attenzione e alla partecipazione dei cittadini alcuni progetti sui quali ritiene di dover condividere approcci, dinamiche e obiettivi. Nascono da questa intenzione i progetti di riqualificazione urbana e di sistemazione delle aree verdi. Nel corso del 2005 sono state attività di spicco nell'ambito della partecipazione:

- *Vimercate Città Ciclabile*, ovvero la realizzazione di una rete continua di piste ciclabili. La rete è stata progettata in modo partecipato, affidando ai cittadini e alle associazioni il compito di correggere e integrare le tavole di progetto disegnate dai tecnici comunali.

- il *Progetto Pedalare*, al quale Vimercate partecipa in qualità di membro del Coordinamento Agenda 21 Nord Est Milanese, in cui i cittadini di 26 comuni dell'area nordorientale della provincia di Milano si sono ritrovati intorno a tavoli tematici, con lo scopo di aiutare istituzioni e tecnici a progettare una rete ciclabile continua di 550 chilometri.

Spazio Città, servizi e partecipazione

La scelta della partecipazione ha trovato, nello sportello polifunzionale del Comune, *Spazio Città*, inaugurato nell'ottobre 2003, un suo luogo naturale, che si prefigura come punto d'incontro dei cittadini che vogliono avere a disposizione quanti più dati possibile per vivere la città (dal Piano triennale delle opere al Piano esecutivo di gestione, ai progetti messi in partecipazione dall'amministrazione comunale) e che comunque in Comune vogliono fare arrivare la loro voce.

Settimana della Partecipazione 2005

Si è tenuta dal 19 al 25 settembre la settimana della partecipazione 2005, durante la quale i cittadini vimercalesi saranno chiamati a esprimere pareri e proposte sulla destinazione di alcune quote di bilancio.

La “settimana”, giunta alla sua terza edizione, ha quest'anno un particolare significato dal momento che il Consiglio comunale va ad approvare l'ultimo bilancio previsionale dell'amministrazione in carica.

Principi ispiratori dell'iniziativa 2005

Gli Indirizzi per il bilancio di previsione 2006 esplicitano l'intenzione di puntare sul metodo partecipativo come caratterizzante l'amministrazione

vimercatese nell'assunzione delle scelte. Non sfugge naturalmente che tali scelte non devono pregiudicare quelle dei nuovi amministratori.

Anche quest'anno il significato del voto sulle opere pubbliche chiesto ai partecipanti all'iniziativa – attraverso il consueto strumento della scheda voto – è quello di stabilire una priorità fra gli interventi da inserire nella programmazione triennale.

Le novità dell'edizione 2005

Mentre si conferma la scelta delle Consulte di Quartiere come referenti naturali per la discussione del bilancio sul territorio, si è voluto coinvolgere le associazioni locali – culturali, sociali, ambientali, sportive – che sono chiamate a esprimersi sia sulle priorità di esecuzione delle opere pubbliche, sia sulla loro idea di destinazione delle risorse.

Il tentativo è sempre quello di trasmettere il senso del bilancio di un ente pubblico, nell'ambito del quale ci si deve fare carico dell'insieme dei bisogni e dei progetti della comunità.

Aspetti organizzativi, di comunicazione e informazione.

Gli appuntamenti sono cinque: sono stati gli stessi presidenti delle consulte a suggerire *un unico appuntamento per i tre quartieri cittadini*; presso le sedi delle consulte di Oreno, Ruginello e Velasca si terranno invece 3 distinti appuntamenti, cui tutti i residenti delle frazioni sono naturalmente invitati a partecipare. Le riunioni nelle sedi delle Consulte sono preceduti dall'incontro con le associazioni. Lo stesso sindaco guida gli incontri, sempre con il supporto degli assessori e la collaborazione dei presidenti delle consulte.

I partecipanti all'iniziativa potranno esprimere il loro voto consegnando la relativa scheda presso Spazio Città, presso le sedi della biblioteca, nonché durante le riunioni pubbliche in calendario.

L'iniziativa viene supportata da una campagna di comunicazione e informazione che utilizza i seguenti strumenti:

- campagna di stampa sui media locali e nazionali;
- affissioni di manifesti promozionali sul territorio cittadino e nelle sedi comunali, nonché presso i comuni del circondario – con supporto dei canali del sistema bibliotecario;
- invito personale in forma cartacea e telefonica a tutti i presidenti delle associazioni;
- distribuzione di tutti i materiali e di opuscoli informativi sul significato e sui contenuti dell'iniziativa, presso Spazio Città, punti informativi, sedi delle biblioteche, luoghi indicati dalle Consulte di quartiere;

- pubblicazione della scheda-voto e dei materiali informativi sul periodico comunale;
- pubblicazione dei materiali informativi sul sito internet comunale, dal quale sarà possibile esprimere i voti tramite un modulo on line.

19.
Progetti locali ecosolidali

19.1 Progetto di ricerca nazionale “Cambiamento delle forme gestionali nel settore pubblico, qualità del lavoro e del servizio, partecipazione democratica”

a cura di ARCI, ARNM, ATTAC, Fp CGIL

Le linee guida del progetto

Il progetto di ricerca ha lo scopo di indagare le trasformazioni intervenute in questi ultimi anni (il riferimento è agli ultimi 5) nel settore pubblico, con particolare riferimento ai processi di cambiamento delle forme di gestione (esternalizzazioni, privatizzazioni, scorpori ecc.) e ciò che essi hanno determinato rispetto al lavoro, in termini quantitativi e qualitativi, alla qualità del servizio e nelle forme della partecipazione dei cittadini e degli utenti.

Il modello economico-sociale propugnato dal neoliberismo ha provato a smantellare l'intervento pubblico e lo stato sociale a livello globale, attraverso il Gats (Accordo generale sul commercio dei servizi), sottoscritto dai paesi membri del WTO (Organizzazione mondiale del commercio).

Anche a livello europeo è proceduto tale attacco, attraverso le politiche di deregulation dei settori di pubblica utilità e numerose direttive (ultima in ordine di tempo e, probabilmente, la più pericolosa la Direttiva Bolkestein, in fase di discussione).

A livello nazionale e locale, abbiamo assistito all'approvazione di leggi e normative in direzione della liberalizzazione che, peraltro, il più delle volte, hanno portato alla sostituzione di monopoli pubblici con monopoli privati, e all'avanzamento di processi di privatizzazione portati avanti da diverse Regioni ed Enti locali assieme al deterioramento dei servizi pubblici, privati di fondi e sottoposti a una campagna tesa ad evidenziarne inefficienze ed inadeguatezze

Di fronte a questo quadro ci proponiamo di verificare sul campo una tesi che abbiamo ampiamente sostenuto e sviluppato in questi anni e cioè che, in generale, siamo stati in presenza, nel settore pubblico, di significativi processi di cambiamento delle forme di gestione dei servizi in direzione di una loro esternalizzazione/privatizzazione e che ciò ha comportato elementi di serio peggioramento sia nella situazione occupazionale e della qualità del lavoro, sia nella

qualità del servizio erogato. E che questo ha inoltre ulteriormente depotenziato forme della partecipazione dei cittadini e degli utenti nelle scelte di assetto e di finalità dei servizi.

I promotori del progetto

Il progetto di ricerca nasce e si sviluppa in termini congiunti tra ARCI, ARNM, ATTAC, FP CGIL. Ciò è stato reso possibile dalla comune volontà di continuare a sviluppare ulteriormente un rapporto di interlocuzione e di iniziative condivise tra realtà del movimento sindacale, dell'associazionismo e dei movimenti, che si sono "incontrate" in questi ultimi anni, a partire dalle battaglie che abbiamo condotto sul piano generale, sul lavoro e sulla pace.

Le fasi del progetto

Il progetto di ricerca si articola in tre fasi.

La *prima fase* consisterà in un'attività di raccolta di dati e di documentazione relativa a settori fondamentali dei servizi pubblici (Enti locali, Sanità, Igiene, Gas, Acqua, Energia elettrica e Trasporto pubblico locale) in cinque importanti Regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Sicilia).

La *seconda fase* consisterà in una inchiesta sul campo, svolta nei medesimi settori. Questa fase si svolgerà in due segmenti successivi. In un primo momento l'inchiesta sul campo coprirà a tappeto il settore dell'Igiene ambientale pubblica e, in termini campionari (quattro Enti/Aziende per ogni regione coinvolta) i comparti delle Autonomie locali e della Sanità. In un secondo momento, essa si estenderà, sempre in termini campionari, agli altri settori dei servizi pubblici locali (Acqua, Energia elettrica, Gas, Trasporto pubblico locale).

La *terza fase* della ricerca consisterà nella elaborazione di una pubblicazione nazionale che raccoglierà l'insieme dei dati e riassumerà l'esperienza della ricerca e delle indicazioni in questa emerse. Questa pubblicazione potrà essere accompagnata da una serie di pubblicazioni parziali riguardanti i singoli settori. Le pubblicazioni saranno oggetto di confronti pubblici attraverso l'organizzazione di Convegni regionali e di un Convegno Nazionale, aperto a tutte le istanze istituzionali e sociali interessate.

I tempi

La prima fase del progetto è già stata completata. Nei mesi tra settembre e febbraio avrà luogo l'inchiesta sul campo rivolta a lavoratori e associazioni/comitati. Entro il mese di aprile sarà completata la terza fase.

Primi risultati

I primi risultati della ricerca vengono presentati all'Assemblea degli Enti aderenti ARNM, a Milano il 20-21 ottobre 2006.

19.2 Forum delle culture del mondo (Follonica, 12 giugno 2005) documento d'intenti

*a cura di Paolo Gianardi
(assessore alla partecipazione, Comune di Follonica)*

Follonica, città dell'accoglienza turistica, intende proseguire sulla strada dell'ospitalità, della convivenza e convivialità fra le persone, le etnie, le culture.

Il quadro normativo. La legge Turco-Napolitano (legge 6 marzo 1998, n. 40), contiene fra l'altro la disciplina dei Centri di permanenza temporanea (Cpt), che configurano una lesione della civiltà giuridica (art. 12, ora art. 14 T.U. n. 286/1998 e successive modificazioni). La Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002 n. 189) rappresenta poi un salto di qualità negativo tale da sconvolgere lo scenario delle politiche dell'immigrazione, al punto che non pochi giuristi propongono giustamente la cancellazione di questa legge, unitamente alle norme sui Cpt.

In questo quadro non rassicurante, scontiamo anche a Follonica ritardi che intendiamo recuperare, per quanto localmente possibile: questo è il primo obiettivo del Forum delle culture del mondo (Fcm), quale impegno del programma di governo della città nel segno della partecipazione e della cittadinanza attiva. La riorganizzazione dello Sportello Immigrati è un passo nella giusta direzione.

Cittadinanza attiva è una parola chiave nel nostro ragionamento. La via maestra per recuperare i ritardi è quella di lavorare affinché le cittadine e i cittadini immigrati siano sistematicamente chiamati al confronto sulle tematiche che li riguardano in quanto soggetti attivi portatori di diritti e doveri, qualità prima della cittadinanza. Non già oggetti di ordine pubblico, bensì coprotagonisti della vita della comunità. In tutti i luoghi in cui la comunità discute del destino comune, lì essi intendono avere voce in capitolo, con pari dignità, in una concezione viva e attiva della legalità e della cittadinanza.

La costituzione di comunità dei cittadini immigrati, su base democratica e programmatica, al di là di connotazioni ideologiche e religiose, è un passo tra

i più utili nella direzione indicata, da promuovere con determinazione perché a sua volta favorisce l'interlocuzione più trasparente e l'assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti. Le comunità locali democraticamente costituite sono un tramite positivo anche nei confronti dei cittadini immigrati che transitano saltuariamente in zona. Esse hanno bisogno di locali di ritrovo e aggregazione, che le comunità sentano come proprio spazio costruttivo e ricreativo, verso una migliore integrazione nel contesto sociale.

Anche a questo scopo il Forum si propone quale punto di raccordo e luogo della partecipazione delle comunità e dei singoli cittadini immigrati; delle associazioni che numerose con essi sono impegnate sul territorio; delle istituzioni, come il Comune, che intendono portare il proprio contributo. La partecipazione non cancellerà i conflitti, consentirà però di affrontarli nella trasparenza, nella tensione collaborativa e nella consapevolezza del destino comune.

Qualche esempio aiuta a capire.

Tutti i cittadini immigrati che hanno partecipato alla fase preparatoria segnalano difficoltà nel rapporto con la Questura di Grosseto. Uno dei punti più delicati sembra risiedere nei tempi e nelle modalità organizzative di sportello. È necessario dare vita a un tavolo in cui la Questura si confronti con il Fcm e attraverso esso con le comunità, le associazioni, le istituzioni interessate, per individuare modalità più agevoli che facilitino la relazione di tutti con le scadenze fissate in modo da favorire il rispetto della legge quale strumento del rispetto della dignità umana – che è il fine supremo del nostro ordinamento costituzionale.

Da notare che da parte delle comunità e dei cittadini immigrati viene una positiva disponibilità a contribuire al buon andamento di queste e altre procedure in qualità di mediatori linguistici, e a nessuno sfugge quanto pesino le difficoltà di traduzione/comunicazione, in questi casi.

Ancora si pone la necessità, per i cittadini immigrati o italiani in difficoltà, di forme di prima, temporanea accoglienza (dormitori dotati di servizi). Anche su questi temi il Fcm, le comunità, le associazioni, le istituzioni interessate sono chiamate a coinvolgersi, ciascuno secondo il proprio ruolo.

Lo stesso metodo sarà senza dubbio utile d'estate per affrontare insieme alle categorie economiche, con intelligenza e sensibilità, questioni quali il commercio ambulante sulla spiaggia e gli spazi di mercato settimanale, la prospettiva di mercatini rionali estivi, la gestione delle aree del centro e del passeggio...

Partendo dalle esperienze già in atto di insegnamento della lingua, è ragionevole proporsi di attivare momenti di formazione professionale che facciano da ponte sia all'inserimento lavorativo dei cittadini immigrati (non di rado in possesso di elevata scolarizzazione) nel nostro Paese, sia al reinserimento proficuo nel Paese di origine, nel rispetto delle scelte individuali.

Dall'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (Anci) e dall'Associazione Rete Nuovo Municipio (Arnm) provengono importanti sollecitazioni ad andare verso l'affermazione del diritto di voto attivo e passivo degli immigrati medesimi almeno alle elezioni amministrative (si veda il Comune di Calenzano, in provincia di Prato). Dagli incontri svolti, è emersa la positiva valutazione di questo itinerario, che va costruito a partire dalle piccole e grandi questioni quotidiane, dal coinvolgimento sistematico degli immigrati, delle loro rappresentanze, dello stesso Fcm, nelle decisioni della comunità follonichese, così come indicato in precedenza. Un passo importante sarà l'ingresso di rappresentanti delle cittadine immigrate residenti, in seno alla Commissione Pari Opportunità del Comune di Follonica, resa possibile dal nuovo regolamento, il quale opportunamente prevede la valorizzazione di tale soggettività.

Per questa via si sedimenteranno esperienze, relazioni, saperi e procedure capaci di rendere quella prospettiva un approdo denso di significato per tutti.

Le cittadine e i cittadini immigrati, che già hanno condiviso il percorso che qui viene sintetizzato, hanno inteso consegnare infine anche il messaggio seguente: quando il cammino indicato sarà concretamente ripreso, avrà di nuovo senso festeggiare insieme e condividere la gioia, così come saranno stati condivisi i momenti decisionali sulla vita quotidiana della città e di tutti i suoi abitanti.

19.3 Coordinamento delle Città dell'Asilo Scheda progetto

A cura di Ics

Premessa

L'8 maggio 2002 si è tenuta a Firenze la prima assemblea delle *Città dell'Asilo*, un coordinamento spontaneo di comuni, province, regioni ed enti di tutela che si riunirono in quell'occasione per avviare una comune riflessione sui temi dell'accoglienza e della protezione di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Durante l'assemblea i partecipanti fecero propria una carta di intenti, ripromettendosi di individuare la sede più appropriata per un confronto costante e periodico sui temi connessi al diritto di asilo. Sono seguiti altri due incontri, a Firenze il 22 ottobre 2003 e a Castiglioncello il 19 maggio 2004. Le *Città dell'Asilo* si sono confrontate sulle politiche dell'asilo, centrali e locali, sui programmi e le strategie di intervento. In ogni occasione si è evidenziata la necessità di dare vita a una rete maggiormente riconoscibile e per questo è stato richiesto a Ics, Consorzio Italiano di Solidarietà – promotore dei tre incontri – di elaborare un piano per strutturare e dare continuità al Coordinamento delle Città dell'Asilo.

Perché un Coordinamento delle Città dell'Asilo

In Italia – a differenza di quanto accade nel resto dell'Unione Europea – si è gradualmente strutturato alla fine degli anni '90 un sistema di accoglienza decentrata che privilegia l'intervento e la collaborazione sul territorio di enti locali e regioni con le associazioni e le organizzazioni non governative impegnate nella tutela del diritto di asilo. Il sistema di accoglienza decentrata – di cui Ics è stato promotore sin dalle prime esperienze di accoglienza dei profughi in fuga dalla guerra nella ex Jugoslavia – si è poi maggiormente sviluppato nel Programma Nazionale Asilo (PNA) e successivamente, in qualche modo, è stato recepito nella legge n.189/2002. Questo attualmente comporta che numerosi enti locali e regioni sono impegnati in programmi di assistenza e tutela in favore di richiedenti asilo e rifugiati. Come anche espresso nel corso delle tre assemblee delle Città dell'Asilo, una delle esigenze primarie di tali enti è il confronto costante su esperienze, metodologie e strategie di

intervento. Il coordinamento delle Città dell'Asilo vuole essere una risposta concreta a tale esigenza e costituirsi come luogo di confronto e di dibattito ma anche come sede privilegiata per la programmazione delle azioni, la formazione e l'aggiornamento, l'elaborazione di *policies*, la circolazione delle informazioni.

Gli obiettivi del Coordinamento delle Città dell'Asilo

Gli obiettivi del Coordinamento delle Città dell'Asilo possono individuarsi in:

- creazione di uno spazio di dibattito e di confronto al fine di elaborare metodologie, politiche, programmi di accoglienza e di tutela di richiedenti asilo e rifugiati;
- promozione dell'impegno degli enti locali e delle regioni in favore del diritto di asilo;
- promozione di una cultura dell'accoglienza.

Le attività del Coordinamento

Il Coordinamento delle Città dell'Asilo e i suoi singoli membri sostengono e/o organizzano:

- iniziative di formazione, aggiornamento, scambio di informazioni e di esperienze tra gli enti locali, le regioni, le associazioni e le organizzazioni non governative impegnati sui diversi aspetti della promozione del diritto di asilo;
- iniziative culturali e di sensibilizzazione sui temi del diritto di asilo;
- programmi e progetti specifici in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria secondo una logica di lavoro di rete e di collaborazione con le associazioni e le organizzazioni non governative impegnate nella tutela del diritto di asilo.

Gli appuntamenti del Coordinamento

- un'assemblea generale annuale;
- assemblee territoriali monotematiche su iniziativa dei membri;
- la pubblicazione di una rivista trimestrale;
- un sito web e una newsletter mensile in formato elettronico.

La struttura del Coordinamento

Il Coordinamento delle Città dell'Asilo ha un presidente e un ufficio di presidenza costituiti da rappresentanti di enti locali scelti dall'assemblea

generale. L'ufficio di presidenza nomina al suo interno il tesoriere. La segreteria tecnica del coordinamento è gestita da ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà.

L'adesione alle Città dell'Asilo

Al Coordinamento delle Città dell'Asilo possono aderire comuni, province e regioni. Per favorire lo scambio e il confronto con gli enti di tutela, alle assemblee generali e territoriali sono invitati associazioni e organizzazioni non governative impegnate nella tutela del diritto di asilo. Tutti gli enti aderenti al coordinamento versano una quota annuale per la copertura dei costi di gestione e di funzionamento della struttura del coordinamento. Ogni ente aderente può prevedere, oltre alla quota annuale:

- l'allocatione di ulteriori risorse da destinare alla realizzazione di attività del coordinamento;
- la messa a disposizione di strutture, locali, attrezzature e ulteriori risorse proprie per la realizzazione delle attività del Coordinamento.

Per aderire al Coordinamento è necessaria l'approvazione – con delibera delle amministrazioni – della Carta delle Città dell'Asilo e procedere al versamento della quota di adesione.

Carta delle Città dell'Asilo

votata a Firenze l'8 maggio 2002

Le amministrazioni comunali, provinciali, regionali che si riuniscono nel Coordinamento delle Città dell'Asilo si impegnano ad adottare e a promuovere, nell'ambito delle proprie funzioni e nel rispetto rigoroso dei rispettivi ruoli istituzionali e statutari, la seguente comune carta di intenti, con gli scopi e gli obiettivi sotto riportati.

- Promuovere l'impegno costante degli enti locali e delle regioni a favore del diritto di asilo, nel rispetto delle convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce e in attuazione di quanto disposto dall'articolo 10 della Costituzione italiana.
- Promuovere iniziative culturali che mirino a diffondere nella popolazione italiana e nelle istituzioni una maggiore consapevolezza e attenzione ai temi del diritto di asilo.
- Promuovere iniziative, programmi e progetti che mirino a creare un sistema nazionale di accoglienza e protezione pubblico, decentrato, imperniato sul ruolo fondamentale degli enti locali nella realizzazione di programmi sui rispettivi territori, in collaborazione con le associazioni e gli enti di tutela del diritto di asilo.
- Promuovere la concreta realizzazione di programmi di accoglienza, valorizzando le iniziative comuni, con una metodologia di rete che eviti la frammentazione e la mancanza di comunicazione e confronto tra le differenti esperienze.
- Promuovere lo sviluppo di iniziative culturali comuni, lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli enti locali, le regioni, le associazioni e gli enti di tutela, impegnati sui differenti aspetti della promozione e della tutela del diritto di asilo.
- Promuovere programmi e progetti che mirino a evitare ogni forma di segregazione e di marginalizzazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, sostenendo la partecipazione attiva degli stessi.
- Assicurare il collegamento con le principali associazioni europee e internazionali che si occupano della tutela dei rifugiati e – in particolare – promuovere il collegamento con tutte le esperienze sorte nell'ambito dell'Unione europea e favorenti il coinvolgimento attivo delle amministrazioni locali nella realizzazione e gestione di programmi di accoglienza in favore di richiedenti asilo e rifugiati.

19.4 Per una rete dei saperi e delle competenze del Mezzogiorno d'Italia

a cura di Rete "Meridione"

"Meridione" nasce a Napoli nel 2000 dall'incontro di un gruppo di intellettuali e operatori culturali interessati all'apertura di una nuova fase di riflessione e discussione sul Mezzogiorno, con l'intento di facilitare la comunicazione tra quanti – istituti, centri di ricerca, singoli studiosi, gruppi di base – sono impegnati sul tema del Mezzogiorno con attività di ricerca e con la sperimentazione in campo sociale ed economico di modelli innovativi.

La proposta di promuovere la "rete" fu presentata in un seminario svoltosi il 23 marzo 2000 presso Città della Scienza, a Napoli, sul tema "Per una rete di cooperazione sui temi del Mezzogiorno e del Mediterraneo", che costituì la prosecuzione di un precedente seminario svoltosi il 27 maggio dell'anno prima, anche questo promosso ed ospitato da Città della Scienza, sul tema "Mezzogiorno e Sviluppo locale".

Sono seguiti altri seminari:

- Questione meridionale e globalizzazione – Napoli ottobre 2000;
- Identità meridionale e processi di mutamento; – Napoli dicembre 2001,
- Principi e strumenti dell'agire locale per uno sviluppo inclusivo: l'esperienza dei PTO – Caserta ottobre 2002, in collaborazione con la Rete dei Sistemi Territoriali di Sviluppo Locale SLST;
- Identità, qualità sociale dei sistemi territoriali, democrazia – Napoli dicembre 2002;
- Mezzogiorno e differenze di genere – Ercolano (Na) novembre 2004;
- Mezzogiorno, democrazia, governo locale – Caivano (Na) dicembre 2004;
- Ambiente Agricoltura Lavoro – Caiazzo (Na) gennaio 2005;
- Sull'identità – Somma Vesuviana (Na) settembre 2005;

I seminari hanno costituito momenti forti di un lavoro di approfondimento teorico, di confronto con posizioni altrui e soprattutto con buone pratiche portate avanti da operatori sul campo (amministratori, agenti di sviluppo locale ecc.).

Sin dall'inizio la riflessione di Meridione si è proposta come contributo per:

- disincagliare il discorso sulla identità del Mezzogiorno dalle opposte secche del negazionismo assimilatore (il Mezzogiorno come "pezzo", più o meno indifferenziato, del più vasto mondo) e dell'appiattimento o della rincorsa omologante (il Sud arcaico e anomalo necessitato a protendersi verso modelli italiani, europei, mondiali più avanzati);
- contrastare in radice l'idea e la pratica di un'identità meridionale pensata e agita da altri, messa in circolo tra e per i meridionali stessi, quasi immagine riflessa di un problematico e, comunque, poco auto-gratificante Sud, bisognoso di essere aiutato, trainato, spinto fuori dalla sua condizione di perenne "non ancora";
- riscoprire e valorizzare il Mezzogiorno in quanto tale, con i suoi comportamenti, la sua cultura, le sue caratteristiche, rimodellandone la fisionomia identitaria e la corrispondente (auto)percezione di realtà macro-locale intessuta da una miriade di realtà e situazioni "micro". Un insieme né arretrato né anomalo, ma certamente dotato di singolare significatività;
- sottrarre il recupero di siffatta identità a qualsiasi rischio di localismo asfittico, di nostalgie di alcun genere, di velleità autistiche, pur restando ben netto e chiaro il discrimine e il rifiuto assoluti di filosofie globalistiche e globalizzanti. Le coordinate di contesto spaziale (e politico) cui si è fatto concreto e costante riferimento sono state e restano innanzitutto il Mediterraneo e l'Europa.

Nel 2004 Meridione si è data forma e struttura associativa con statuto di onlus, ribadendo il proprio impegno e i propri temi di lavoro, centrati su questioni nodali quali l'identità meridionale, la qualità sociale dei sistemi di sviluppo locale, la democrazia, e riconfermando l'intento di prestare grande attenzione alle esperienze di campo tese alla valorizzazione della società locale in termini strutturali e politico-istituzionali.

L'associazione ha sede presso l'Istituto Campano per la Storia della Resistenza, in via Costantino 25, Napoli, telefono e fax 081 621225.

Nelle *Giornate del Mediterraneo – 1° incontro di Condivisione della conoscenza per le comunità locali* – che si svolgeranno a Palermo dal 7 all'11 dicembre del 2005, promosse dalla Università Etica per la Condivisione della Conoscenza, la Rete Meridione porta in discussione una proposta di *MANIFESTO PER IL SUD*.

20. Difendere il territorio

20.1 Difendere il territorio

contributo di "Gettiamo le Basi"

Guerra e basi militari, crimini in tempo di guerra e crimini in tempo di pace

I venti di guerre infinite e preventive che soffiano impetuosi rendono indilazionabile l'impegno per sottrarre alle politiche di guerra le sue basi, i suoi poligoni che proliferano nei nostri territori, imprescindibili strumenti di qualsiasi attività bellica e della deterrenza convenzionale e nucleare per tenere sottomessi i Sud del pianeta.

Se si vuole la pace, se si vuole disarmare il neoliberismo, è conseguente porsi come obiettivo prioritario la lotta per espellere le basi militari, basi in cui si testano sistemi di morte e si affinano le tecniche di sterminio, basi da cui partono le aggressioni "umanitarie" contro altri popoli perpetrate per garantire la rapina delle risorse, il controllo dell'area e delle rotte del petrolio.

La nostra terra non deve più essere messa a disposizione dei "giochi di guerra" che sostengono e alimentano barbare politiche funzionali a interessi che non ci appartengono e ci penalizzano.

L'oppressione militare grava sulla Sardegna in misura abnorme e iniqua, ha trasformato la felice posizione di centralità mediterranea in una maledizione per il popolo sardo e i popoli dell'altra riva. Da oltre mezzo secolo, nel quadro della strategia militare Nato-Usa, è stata e continua ad essere un'immensa base di addestramenti e sperimentazioni, deposito di armi, munizioni e carburanti, sede di potenti impianti radar di spionaggio, teatro di guerre simulate condotte con munizionamento vivo, "life fire", esplosivi da guerra.

Nell'isola il demanio militare permanentemente impegnato ammonta a 24.000 ettari; in tutta la penisola italiana raggiunge i 16.000 ettari. A questa cifra vanno sommati i 12.000 ettari gravati da servitù militare. Gli spazi aerei e marittimi sottoposti a schiavitù militare sono di fatto incommensurabili: solo uno degli immensi tratti di mare annessi al poligono

Salto di Quirra con i suoi 2.840.000 ettari supera la superficie dell'intera isola (kmq 23.821).

Con la fine della guerra fredda e del pretestuoso "pericolo d'invasione comunista", l'occupazione militare dell'isola non si è allentata, al contrario assistiamo ad un progressivo ampliamento e ammodernamento delle installazioni militari.

La Sardegna acquisisce nuovi compiti che si sommano ai precedenti di caserma e scuola di guerra. Oggi l'isola è la chiave per il controllo dell'intero bacino Mediterraneo, il perno del sistema politico militare di Nato/Usa per affrontare i "nuovi nemici" dell'altra sponda, del Vicino e Medio Oriente. L'importanza strategica dell'isola, come sostengono i vertici delle Forze Armate, è stata potenziata ed è "destinata" a crescere.

Una descrizione completa delle installazioni militari che penalizzano l'isola sarebbe troppo estesa, pertanto delineiamo brevemente solo tre casi: La Maddalena, Capo Teulada, il Poligono Salto di Quirra.

LA MADDALENA. Nel 1972, in base a trattati tuttora segreti tra Italia e Stati Uniti, si installa nel Nord dell'isola la base della Marina di guerra Usa per sottomarini a propulsione nucleare e armamento atomico. La base agisce in regime di piena extraterritorialità ed extragiurisdizionalità, al di fuori della copertura Nato, totalmente sottratta ad ogni controllo italiano.

È scandalosamente palese l'irrisione della volontà del popolo italiano espressa nel referendum vincente per la messa al bando del nucleare. Brucia ancora l'umiliante divieto imposto al popolo sardo di esprimere la sua volontà sulla base atomica statunitense; il referendum regionale del 1988/89 è stato prontamente affossato appena sono stati resi noti i dati di un sondaggio: il 68 per cento dei sardi avrebbe votato contro l'installazione militare Usa. Incredibilmente, la nave-appoggio-officina riparazioni dei sommergibili atomici staziona dentro la stessa area in cui sono ubicati i due giganteschi depositi Nato di armi, munizioni e carburante.

È lampante la violazione delle norme internazionali di sicurezza stabilite dall'AIEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica) e ratificate da Italia e Stati Uniti. Per tre volte la Regione Autonoma di Sardegna ha sollevato formalmente la questione della compatibilità ambientale della base atomica individuando proprio nell'AIEA l'organismo scientifico da attivare. Le richieste di un parere di compatibilità sono state arrogamente ignorate da tutti i governi.

Dagli anni '70 ad oggi, medici di base denunciano percentuali anomale di tumori e alterazioni genetiche, analisi scientifiche indipendenti registrano la presenza di sostanze radioattive prodotte dall'attività dei reattori. Il governo italiano non ha mai inteso svolgere indagini sanitarie e ambientali. Con decreto ministeriale del governo ulivista, La Maddalena assurge al rango di Parco Naturale Nazionale: cade una pesante coltre di silenzio omertoso sull'inquietante presenza dei mostri atomici, ormai "invisibili" al mondo pacifista e ambientalista.

POLIGONO DI CAPO TEULADA. Poligono per esercitazioni terra, aria e mare, "attualmente costituisce la più importante risorsa addestrativa e rimarrà nel medio e lungo termine il poligono più importante per la forza Armata", Stato Maggiore). È il poligono a più intenso utilizzo d'Europa, per estensione è il secondo dopo Quirra. Recentemente è stato investito da un flusso di miliardi per renderlo il poligono tecnologicamente più avanzato, il più appetibile per le varie forze armate Nato (e extra Nato) smaniose di guerre simulate con vere armi da guerra. Dal 2000, il poligono è stato prescelto dalla Seconda Flotta Usa per effettuare gli esercizi di bombardamento che dal 1999 non si può più svolgere nell'isola caraibica di Vieques a causa della coraggiosa e ostinata resistenza della popolazione che occupa le aree di tiro ponendosi come scudo umano a protezione della sua terra. Alcuni dati sulle conseguenze dei giochi di guerra della Us Navy e della Nato nell'isoletta portoricana: tasso di mortalità per tumore del 34% più alto rispetto all'isola madre; anomala incidenza di patologie riconducibili alle attività militari come malattie polmonari, cardiache, cardiovascolari, diabete, alta mortalità infantile; 45% dei residenti con livelli tossici di mercurio, forte presenza di sostanze cancerogene: uranio, arsenico, piombo, cadmio ecc...

A Teulada la voce di popolo su un incremento inquietante di tumori a partire dagli anni '80 non è stata mai smentita o confermata da alcuna indagine scientifica. Le lunghe lotte della popolazione coinvolta dalle attività del poligono per ottenere un monitoraggio ambientale e sanitario si legano strettamente alla denuncia della riduzione del lavoro e dei danni all'economia locale causati dalle attività di guerra. Nel settembre 2000, quando in Italia quasi nessuno parlava di uranio impoverito, la magistratura ha interrogato formalmente i vertici delle FF.AA. sull'uso di DU nei 7.200 ettari del suo territorio espropriato e nei 50.000 ettari del suo mare sottoposto a schiavitù militare dando il via all'esigenza di chiarezza sullo sterminio radioattivo condotto dalla Nato nei Balcani e testato in Sardegna.

POLIGONO INTERFORZE SALTO DI QUIRRA (Perdasdefogu/Capo San Lorenzo). È utilizzato, sia dalle forze armate Italia-Nato per attività sperimentali e ad destrative, sia dalle multinazionali fabbricanti di ordigni bellici come Alenia, Fiat, Melara, Dalmine, Eurosam, Aerospatiale, Thomson, Meteor ecc. Funziona come grande shopping center dove industrie private effettuano prove, sperimentano, collaudano missili, razzi, armamenti, materiali da guerra e dove conducono organismi militari stranieri, i potenziali clienti, per le dimostrazioni promozionali prima degli acquisti. Nel prezzo "d'affitto" del poligono, è incluso il diritto all'uso del mare sardo come bersaglio e scarica di missili e razzi di vecchia e nuova generazione. È il poligono più vasto d'Europa: con i suoi 13.000 ettari di terra corrisponde alla quasi totalità del demanio militare sparso in tutta la penisola italiana (16.000 ettari), l'estensione a mare supera la superficie di tutta l'isola. Le cupe dicerie che hanno sempre aleggiato intorno al poligono "protetto" dal segreto militare e dal segreto industriale sono state superate in orrore dalla realtà lentamente emersa negli ultimi due anni e, in particolare, nel febbraio-marzo 2002. Ad oggi i dati accertati sono i seguenti: sei militari uccisi dalla leucemia, quattro in lotta contro il male; Quirra, 150 abitanti: 12 persone divorate da tumori al sistema emolinfatico, 2 decedute; Escalaplano, 2.600 abitanti: 14 casi di tumore alla tiroide, 12 bambini nati con gravi malformazioni genetiche. Questi sono solo i casi documentati, sappiamo di famiglie che non intendono rendere pubblici i loro drammi, sappiamo di casi di aborti e deformità genetiche tra gli animali. Per mesi, la stampa sarda ha gridato in prima pagina i crimini perpetrati nel poligono della morte. I media a diffusione nazionale hanno rigorosamente osservato un gelido, tombale silenzio (sole eccezioni: Liberazione, Il Salvagente, Enzo Biagi, Sigfrido Ranucci). Un indifferente silenzio ancora più agghiacciante ha contraddistinto i cosiddetti movimenti e organizzazioni della società civile. Le strutture territoriali di Cgil, Cisl, Uil, invece, si sono espresse con forza. Con cinica miopia sono scese in piazza compatte a difesa del poligono della morte e dei 25 posti di lavoro "minacciati".

Crediamo che costruire la pace significa anche garantire la pace per i popoli condannati a vivere sotto l'impatto della presenza militare che sottrae alla collettività l'uso sostenibile delle risorse naturali, nega il diritto al controllo democratico del territorio e, soprattutto, il diritto fondamentale alla salute e alla vita. Non intendiamo continuare ad essere né vittime né complici delle politiche militari di Nato e Stati Uniti. Nonostante la nostra lotta stenti a superare il mare che ci isola, sappiamo bene che i crimini Usa/Nato in "tempo di pace" non conoscono confini. Il forte sospetto di contaminazione

prodotta dalle "normali" attività militari condotte con armi convenzionali e non convenzionali grava, non solo nei poligoni sardi⁸⁵, ma anche sulle basi del Triveneto, Puglia, Nettuno, Cecina. È certezza a Vieques, Okinawa, Semipalantisk, Halifax, Moronviller, Bardenas Reales, Dundrennam, Kirkcudbright, Solway Firth, Eskmeals, Lulworth....

Urge costruire ponti tra i popoli in lotta contro la presenza militare sul loro territorio finalizzata ad esportare guerra presso altri popoli e che, come effetto collaterale, semina morte e sofferenza tra le comunità costrette ad "ospitarla". La lotta vincente di Vieques conferma che non c'è Stato né Forza Armata che non possano essere sconfitti da un popolo quando il popolo ha la ragione e la volontà di lottare per far prevalere i suoi diritti e le sue esigenze. Per quanto potente sia l'Impero della guerra, i suoi crimini non possono restare a lungo impuniti, un modello di difesa meno irrazionale è possibile e un mondo diverso è necessario. In GETTIAMO LE BASI lavoriamo per liberare la Sardegna dalla presenza militare con l'obiettivo che tutto l'apparato che sostiene e fomenta la guerra, così come schiavitù, razzismo, ingiustizia sociale, finisca nell'archeologia della storia. Crediamo che la Sardegna possa dare un enorme contributo perché è enorme il peso dell'oppressione militare che la mortifica. Liberandosi del ruolo di vittima si libera del ruolo di complice e concorre a liberare l'umanità dalla maledizione della guerra.

Contro e oltre il G8

Si só lo vemos muy cerca, entonces nomàs por ahí nos vamos a quedar. Si só lo vemos muy lejos, entonces vemos a tropezarnos mucho y a perder el camino. [Si castiaus sceti accanta meda, insandus s'aparraus inn] e tottu. Si castiaus sceti meda attesu, insandus eus a imburchinai meda e a perdi s'arruga.] El Viejo Antonio/SubMarcos.

Senza l'apporto della Sardegna, dato suo malgrado e spesso a sua insaputa,

⁸⁵ Basi dove Usa e Nato hanno usato Depleted Uranium

ITALIA: Aviano, Dandolo, Gioia del Colle. Poligoni sospettati di uso occasionale di DU: Cecina (interrogazione di Rizzi e Ballaman (AN), Nettuno, Monte Romano, Bibbona (marzo 2001, interrogazioni di Russo Spena PRC). EUROPA Francia: Moronvillers. Spagna: Bardenas Reales. Gran Bretagna: Dundrennam, Kirkcudbright, Solway Firth (Scozia), Eskmeals, Lulworth. Un poligono in Germania e uno in Grecia per ammissione dei Ministri della Difesa.

Oltre le zone teatro di guerra - Irak, Somalia, Balcani, Palestina, Afghanistan - il DU ha contaminato varie parti del MONDO. Giappone, base Usa di Okinawa. Portorico, base Usa di Vieques. Canada: Halifax. USA: Semipalatinsk, Albany-Colonie. Corea del Sud. Albany, Colonie, New York Decontaminazione al poligono di Semipalatinsk: <http://www.ips.org/Critical/Environment/Enviro/env1209003.htm>.

come base di servizi e attività essenziali per la guerra e l'esercizio della deterrenza convenzionale e nucleare, potenti sostegni della penetrazione economica, appare improbabile che i G1+7, autoproclamatisi Signori del pianeta, possano, credibilmente, attribuire indebitamente alla Nato la funzione di gendarme del neoliberismo e privare l'Onu del ruolo di risoluzione dei conflitti.

Dagli anni '50 Nato e Usa adibiscono l'isola a grande area strategica di servizi bellici essenziali: esercitazioni, addestramento, sperimentazioni di nuovi sistemi d'arma, guerre simulate, depositi di carburanti, armi e munizioni, rete di spionaggio e telecomunicazioni. Al tradizionale ruolo di caserma-scuola di guerra, oggi si sovrappongono compiti direttamente operativi e funzioni di postazione-chiave per il controllo dell'intera area mediterranea, funzioni che potenziano l'importanza strategica dell'isola come perno del sistema politico-militare dell'alleanza nord-atlantica.

Sulla terra sarda grava il 66% delle installazioni militari italiane-Nato. La vastità degli spazi aerei e marittimi militarmente asserviti non ha termini di paragone con nessun'altra regione. Solo il tratto di mare annesso al poligono Salto di Quirra supera in estensione la superficie dell'intera isola.

Ma ancora non basta. La fabbrica di guerra, l'unica industria che non conosce crisi e produce disoccupazione e sottosviluppo, è in espansione: nuovo centro logistico e nuovo molo Nato a Cagliari, cospicui investimenti a Capo Teulada e Quirra. Nel mare del Parco Naturale Sinis-Malu Bentu, "incredibilmente" inglobato in zona militarmente asservita (R54) e a ridosso delle zone Danger 40, R59, T822, spunta una nuova installazione, la gigantesca torre-spia statunitense.

La maschera di "paradiso turistico" nasconde, maldestramente, il rafforzamento della realtà di sinistra fortezza militare. La base atomica Usa, operativa fuori dal quadro Nato e fuori da qualsiasi controllo dell'Italia, è diventata, per decreto governativo, fulcro del Parco Nazionale Arcipelago di La Maddalena. Inquieto constatare come i parchi naturali imposti dal governo siano tutti, con una sola eccezione, interessati da importanti installazioni e intense attività militari e, viceversa, siano paralizzati quelli fortemente voluti dalla popolazione (Parco Geominerario, Molentargius.) ma esenti dalla devastante presenza delle FFAA. Un omertoso silenzio copre il costante, osceno binomio: parchi nazionali/installazioni militari.

La Sardegna, finora appannaggio delle grandi ditte produttrici di sistemi d'arma (Fiat, Alenia, Thomson, Aerospaziale.) che operano nel poligono di Quirra, si apre al mercato globale e a nuovi investimenti. A Domusnovas, la SEI converte l'impianto di esplosivi civili in fabbrica di ordigni bellici. Il

mercato è ghiotto: dal luogo di produzione ai poligoni-luoghi di consumo e di stoccaggio, senza costi aggiuntivi di trasporto e con la certezza di accaparrare una buona fetta della quota di forniture riservata alle imprese "ubicate nelle Regioni maggiormente oberate dai vincoli e dalle attività militari" (art.4,5 L.104/90).

La Sardegna assume il doppio ruolo di complice e vittima al tempo stesso delle politiche Nato, «insostituibile meccanismo per l'esercizio della leadership Usa [...] e per la proiezione della potenza e della influenza americana attraverso l'Atlantico e oltre», come afferma il Dipartimento della difesa degli Stati Uniti nel suo rapporto al Congresso del 1998. Isola aggressiva e minacciosa, perno strategico per il controllo armato dell'area mediterranea, base indispensabile da cui partono tutte le incursioni. Isola rassegnata e sofferente, espropriata delle sue aree più belle, pesantemente asservita alle esigenze della "monocoltura di guerra" che strangola le possibilità di uso alternativo delle risorse, condannata a subire crimini ininterrotti contro il suo ambiente e attentati continui alla sicurezza del suo popolo, perpetrati allo scopo di esportare guerre e tenere a bada i Sud del mondo, il retrobottega degli orrori del neoliberismo reale.

La Sardegna, che ha avuto la forza di infrangere il potente muro di silenzio sul criminale uso dell'uranio impoverito nelle guerre "umanitarie" e nelle "normali" esercitazioni nei poligoni, che ha imposto il dibattito a livello nazionale e internazionale, oggi dà segni della volontà di dare voce all'atavica insofferenza, aggregare le lotte frammentate per scrollarsi del pesante fardello Nato ed esprimere la sua vocazione di isola-ponte tra i popoli.

Saremo a Genova per dire che non vogliamo essere il sinistro baluardo armato e nuclearizzato, cardine principale di un irrazionale modello di "difesa" costruito a sostegno di politiche economiche funzionali ad interessi che non ci appartengono e ci penalizzano. Respingiamo il ruolo di base strategica di un'alleanza militare essenziale alla proiezione della potenza e della influenza americana all'interno di aree dove gli interessi Usa sono in gioco (cit. Dipartimento Difesa Usa).

Vogliamo andare oltre Genova e percorrere con tanti il cammino verso un altro mondo possibile.

.....

Pensiamo che la strada sia da percorrere incominciando ad imporre ai Potenti il rispetto delle norme che loro stessi hanno creato. E pensiamo che la strada passi

Per

- l'abolizione dell'uranio impoverito;
- la denuclearizzazione del Mediterraneo;
- lo smantellamento della base atomica Usa di La Maddalena, in rispetto A) degli art. 11,80,87 della Costituzione, B) delle norme internazionali di sicurezza stabilite dall'AIEA;
- lo smantellamento delle basi navali nucleari Nato di Cagliari, Augusta, Brindisi, Gaeta, La Spezia, Livorno, Napoli, Taranto, Trieste, Venezia, in rispetto della volontà popolare, espressa nel referendum del 1987 per la messa al bando del nucleare;
- la pubblica informazione su: A) quali siano le specifiche misure di sicurezza adottate in ordine alla presenza di navi a propulsione nucleare, al trasporto, allo stoccaggio e alla manutenzione delle testate nucleari, B) tutti i dati sul rilevamento della radioattività specificandone l'attendibilità, C) i piani di emergenza e di evacuazione in caso di incidente nucleare, su come siano organizzati e per quali ragioni, in violazione del dl 230/95, non siano stati comunicati alle popolazioni interessate;
- il monitoraggio permanente delle aree militarizzate gestito e controllato dai civili;
- un'indagine epidemiologica, indipendente dal Ministero della Difesa, al fine di accertare le cause delle percentuali anomale per eccesso di alterazioni genetiche e neoplasie, patologie derivanti verosimilmente da uranio impoverito/arricchito al plutonio, sia tra la popolazione residente nei pressi delle aree militarizzate sia tra le popolazioni aggredite/"aiutate" da Nato e Usa (Irak, Somalia, Bosnia, Serbia, Kosovo);
- il ritiro di tutti i progetti di rafforzamento della presenza militare;
- la cessazione dei "giochi di guerra" che pongono a rischio la popolazione e l'ambiente.

.....

E pensiamo che, per chi parte dalla Sardegna, la strada passi

Per

- 1 l'eliminazione dei vincoli sugli immensi spazi aerei e marittimi che ostacolano la libera circolazione, compromettono il sistema dei trasporti e menomano le possibilità economiche;

- 2 l'eliminazione dell'enorme surplus di presenza militare che penalizza l'isola in misura iniqua, l'equiparazione della Sardegna alle altre regioni italiane in termini di gravami militari in rispetto delle conclusioni della Conferenza Nazionale sulle Servitù militari del 1981;
- 3 la dismissione immediata degli impianti abusivi e illegalmente operativi (es. M. Urpinu).

Comitato sardo GETTIAMO LE BASI
caomar@riscalinet.it
comitatoglb@katamail.com
www.gettiamolebasi.supereva.it

20.2 Sos Val Di Susa: “La valle è militarizzata”

*messaggio di Barbara Debernardi
(sindaco di Condove in Val di Susa)*

Il sindaco di Condove ha indirizzato questa lettera all'Assemblea la mattina del 5 Novembre; la riproduciamo – insieme alla risposta inviata dal coordinatore nazionale della Rete del Nuovo Municipio e all'ulteriore risposta del sindaco – perché testimonianza di un conflitto profondo che veicola due opposte concezioni dello “sviluppo”, quella mitologica e violenta della parte più retriva dello Stato centrale e quella armonica e lungimirante delle comunità locali. Auguri ai Valsusini.

Cari colleghi,
sono il sindaco del comune di Condove, Valle di Susa, in provincia di Torino, Comune che da alcuni anni aderisce alla Rete dei Comuni solidali, una rete che ad oggi conta oltre duecento comuni, medio piccoli, da tutta Italia. La Rete dei comuni si occupa di cooperazione decentrata, ma funziona come rete anche come scambio di informazioni per nuove pratiche, e in alcuni casi scambio di solidarietà e partecipazione. Questo è uno dei casi.

Nei giorni scorsi la Valle di Susa dopo anni di colpevole silenzio da parte dei media, si è finalmente guadagnata spazio nelle cronache nazionali per i gravissimi episodi accaduti sulle pendici del Rocciamelone, in occasione del tentato avvio dei lavori preparatori della linea ad Alta Velocità Torino-Lione che si vorrebbe imporre al nostro territorio.

Come forse sapete tale opera, democraticamente e pacificamente contestata dalle comunità locali, dagli enti istituzionali, da un'ampia e diversificata componente della società civile e da tantissimi cittadini, rappresenterebbe per i nostri territori un irreversibile danno ambientale, al quale si dovrebbe affiancare un altrettanto pesante danno economico e al quale, soprattutto, si assommerebbe un ben più grave danno alla salute ed alla vita di questa e delle future generazioni.

L'impegno a tutelare pienamente la vivibilità di un territorio rappresenta per gli amministratori un dovere morale prima ancora che un dovere civile o politico.

Tale impegno, in quasi quindici anni di mobilitazione, non è mai stato considerato delegabile, ma dagli amministratori della Valle e dai cittadini è sempre stato considerato compito da vivere in prima persona e da condividere con tutti coloro che mettono al primo posto non il profitto a tutti i costi, non il progresso che calpesta l'uomo, ma la tutela della persona. E questa ovviamente non può prescindere dalla tutela dell'ambiente.

Lunedì scorso si è verificato l'ennesimo, grave tentativo di forzatura della volontà popolare e della volontà degli Amministratori del territorio, che in questi anni hanno votato decine di delibere di contrarietà ad una nuova linea ad Alta Velocità. Con un dispiegamento di polizia degno di uno stato in assetto di guerra, con mille poliziotti in tenuta antisommossa, il Governo ha tentato di occupare i terreni sui quali si sarebbero dovuti svolgere alcuni sondaggi geologici propedeutici all'opera. Ha trovato ad opporsi a questa autentica forzatura i sindaci, con la fascia tricolore e i gonfaloni dei loro Comuni e tantissimi cittadini pacifici e determinati, che hanno resistito passivamente, ma testardamente, per tutta la lunga giornata, sopportando cariche di polizia e manganellate.

Ad oggi il Comune oggetto di tale operazione è di fatto presidiato militarmente: si entra e si esce dal paese solo se residenti, e sempre esibendo un documento di identità, attraverso posti di blocco presidiati dalle forze dell'ordine 24 ore su 24.

Reputiamo che tale situazione sia di una gravità inaudita e che lo stato di diritto sia stato sostituito da uno stato di polizia, indegno del nostro Paese e della Carta costituzionale di cui ci possiamo ancora vantare, in cui si enunciano diritti oggi di fatto calpestati.

Queste poche righe (difficile riassumere anni di impegno in una pagina!) per denunciare e per chiedere solidarietà.

La Valle di Susa il 16 novembre si fermerà per uno sciopero generale e chiederà, per l'ennesima volta, di veder rispettati i diritti alla salute e alla qualità della vita che da anni reclama inutilmente.

Sarà di conforto poter contare sulla presenza dei gonfaloni di tutti i Comuni amici, che potranno essere presenti alla manifestazione e sull'amicizia solidale che i più lontani vorranno inviarci.

Vi chiediamo inoltre una mozione di denuncia per un territorio militarizzato, non si può far calare un'opera così devastante contro la popolazione.

Contiamo su di voi!

Barbara Debernardi, *Sindaco di Condove*

.....

Risposta di Salvatore Amura e adesione all'incontro del 16 Novembre 2005

Caro Sindaco,

abbiamo ricevuto la tua lettera da Gigi Sullo - Direttore di Carta - durante il nostro incontro di Bari, immediatamente l'abbiamo letta, tutta l'assemblea in maniera unanime e sentita ha voluto confermare la nostra vicinanza e il nostro coinvolgimento alla vostra battaglia e l'adesione all'iniziativa del 16 Novembre prossimo.

Quello che è successo lunedì 31 ottobre 2005 a Mompantero (Torino), frazione Seghino, è un fatto nello stesso tempo straordinario e gravissimo e come dice il comunicato dell'Arci Valle Susa si è consumata una brutta pagina per la democrazia nel nostro Paese.

Ma oramai di queste pagine c'è un libro pieno.

Poi il solito pacco bomba, le più di 100 denunce e chissà ancora cosa si abatterà su questo movimento pacifico e consapevole in questa che si annuncia una lunga difesa del territorio e della vostra identità di uomini e donne abitanti della vostra stupenda valle.

Non ci basta essere solidali con tutti voi, ma come rete vogliamo partecipare in maniera attiva, tante sono le vertenze territoriali aperte in questo paese, frutto della consapevolezza ritrovata dei popoli, come quelle che hanno visto un arretramento dei soliti poteri forti, o in altri casi una denuncia forte di interessi che stavano alla base di queste scelte, come Scanzano, il Piano di Riordino Sanitario della Puglia, la Privatizzazione dell'Acqua in Campania e Toscana, Il Ponte sullo stretto, il Piano di riordino Agricolo in Sicilia, Il movimento degli studenti medi e universitari, la questione dei rifiuti.

Ci vedremo il prossimo 16 Novembre in Val Susa, sono sicuro insieme a tanti, che non vogliono più aggressioni al territorio e alla qualità della nostra vita, chiederò ai rappresentati degli enti locali di arrivare con i Gonfaloni dei comuni che rappresentano, è importante dare il massimo del sostegno a questa vostra lotta.

Contate pure su di noi.

Salvatore Amura,
Coordinatore nazionale delle Rete del Nuovo Municipio

.....

Risposta di Barbara Debernardi

Caro Salvatore,
è con enorme gratitudine che leggo e condivido con gli altri amministratori della Valle di Susa la tua lettera di solidarietà e la garanzia della vostra presenza.

Ci è di conforto sapere che questa non è la nostra meschina battaglia ("non nel mio orto...") ma è una battaglia di civiltà e di democrazia che oggi ha qui da noi il suo laboratorio, ma che vive altrove in esperienze simili e in impegni condivisi.

Sarete i benvenuti, in una Valle che sa essere ospitale e generosa, checché se ne scriva oggi sui giornali nazionali.

A presto; un abbraccio.

Barbara

Dopo questi contatti, il 16 gennaio 2006 la Rete del Nuovo Municipio ha organizzato a Condove un'iniziativa di sostegno alla lotta della valle, proponendo contributi sui temi dello sviluppo sostenibile e del programma infrastrutturale del governo Berlusconi. Dopo che lo stesso governo era stato costretto dai valsusini a rinunciare ai tentativi "pericolosi e velleitari" di imporre l'avvio dei lavori TAV con l'uso della forza pubblica. L'iniziativa della RNM ha favorito il gemellaggio NOTAV-NOPONTE e quindi la nascita di un coordinamento di comitati impegnati nelle diverse realtà in lotta contro le grandi opere, avvenuta l'11 febbraio 2006 a Venezia, in un'assemblea organizzata dai NO TAV.

Dopo di allora sono state promosse molte e diverse iniziative, culminate nella manifestazione nazionale del 14 ottobre 2006 a Roma, che ha visto la partecipazione di migliaia di persone "per l'accantonamento della Legge obiettivo sulle Infrastrutture, per un nuovo Piano Nazionale dei Trasporti, per la cancellazione delle opere inutili e dannose, per nuovi piani regionali e locali per l'energia, il paesaggio, il territorio, la gestione dei rifiuti". La rete è adesso impegnata a consolidare processi di sviluppo autosostenibile in Val di Susa.

20.3 Viva il tedeforo, ma senza bollicine

di Massimiliano Smeriglio (presidente del Municipio Roma XI)

Quella che segue è la lettera inviata al Comitato Olimpico, con la quale si invitavano tutti gli enti locali della Rete ad aderire alla campagna dal titolo "Viva il tedeforo, ma senza bollicine".

Carissimo Castellani,

Le scrivo per informarla di una comunicazione che mi è stata recapitata dalla Ignition srl incaricata dalla società Coca-Cola services di organizzare e coordinare, nell'ambito dei XX giochi olimpici invernali Torino 2006, le attività promozionali correlate al viaggio della Fiamma Olimpica. Tale società ci chiede l'autorizzazione ad occupare il suolo pubblico per pubblicizzare prodotti Coca cola che faranno da cornice al viaggio del tedeforo.

Due le obiezioni che mi sento di sollevare, una piccola relativa al metodo, la seconda grande quanto una multinazionale. Relativamente al metodo, Le sembra normale che la richiesta di occupazione di suolo pubblico per il passaggio sulle nostre strade della fiamma olimpica provenga non dal Comitato da Lei presieduto ma da una società privata che agisce in nome e per conto di una multinazionale? Per quel che riguarda il contenuto, la faccenda è ancora più seria: il Municipio Roma XI con l'ordine del giorno 38/04 ha deciso di escludere dagli spazi pubblici di propria competenza i prodotti Coca cola company per la denuncia, effettuata da sindacati e associazioni non governative di mezzo mondo, di palese violazione dei diritti umani e sindacali in Colombia ai danni dei lavoratori di società d'imbottigliamento e del loro sindacato maggiormente rappresentativo, il Sinaltrainal. Ad ogni buon conto le invio tutta la documentazione necessaria.

Noi crediamo nello spirito olimpico, siamo fermamente convinti che solo la cooperazione e lo scambio tra i popoli potranno determinare una possibilità di futuro per il nostro pianeta, cooperazione e scambio così bene sintetizzati dall'intreccio dei cinque cerchi olimpici. Per questi motivi vogliamo dare il nostro benvenuto alla fiamma olimpica, vorremmo però che il tedeforo venisse in pace nel Municipio Roma XI, vorremmo che la fiamma olimpica venisse accompagnata dalle bandiere arcobaleno e che rinunciassero alle cattive Compagnie, quelle multinazionali che violano i diritti della persona e che, per questa via, umiliano il senso stesso delle Olimpiadi.

Mi creda il binomio Coca cola spirito olimpico sono una contraddizione in termini.

Come vede siamo qui a chiederLe in maniera cortese di rinunciare alla presenza dello sponsor Coca cola per l'intero viaggio del tedoforo, e di adottare la bandiera arcobaleno come logo distintivo della edizione olimpica da Lei presieduta. In ogni caso Le ribadiamo che la Coca cola company non è la benvenuta sul suolo pubblico del Municipio Roma XI e che adotteremo tutte le iniziative amministrative e politiche per evitare la presenza di tale sponsor. Essendo inoltre un Municipio che crede alla cooperazione tra le città del mondo lanceremo un appello affinché questa piccola iniziativa di denuncia venga raccolta da tante altre città del Paese.

Dunque lunga vita alle olimpiadi ma senza bollicine.

21. Oltre il Nuovo Municipio: le Province e le Regioni

21.1 Documento base sul rapporto Province/Partecipazione; note generali e nodi sulle esperienze in corso

*a cura di ARNM – Gruppo di lavoro sulle Province
(coordinatore Giorgio Ferraresi)*

Premessa

Con questo documento cerchiamo di riassumere gli spunti e le indicazioni raccolte nell'arco dei tre incontri che si sono svolti tra Marzo e Settembre 2005 nell'ambito del percorso intitolato "Province & Partecipazione", a cui hanno partecipato molti degli enti sovracomunali che durante la riunione di Bari si troveranno a discutere al tavolo del 2° Gruppo di Lavoro.

Si sottolinea come nel parlare di enti sovracomunali si faccia *riferimento particolare alle Province e ai Circondari*: questa è una fotografia del percorso "Province&Partecipazione" e degli incontri che hanno preceduto quello di Bari, dove l'entrata in scena delle Regioni pone ora problemi di analoga natura su scala più ampia. Questo documento vuole quindi rappresentare una *traccia sintetica dei principali punti di forza e nodi problematici individuati* negli incontri dei mesi trascorsi e nell'esperienza quotidiana degli enti che già si sono spinti sulla strada della sperimentazione.

Elemento comune alle riflessioni svolte da tutti i soggetti intervenuti sinora nel dibattito intorno al ruolo degli enti sovracomunali nella promozione delle politiche di partecipazione e delle forme di autosostenibilità, è il *costante duplice livello* con cui si interpreta tale ruolo, evidenziando la necessità di intervenire contemporaneamente:

- nella *promozione e nel rafforzamento* delle politiche sviluppate nei municipi presenti sul proprio territorio;
- nella ricerca e nell'apertura di *spazi di partecipazione interni* all'ente stesso.

Spazi di Partecipazione oltre il Municipio

Emergono profonde analogie con le problematiche incontrate nella diffusione delle politiche di partecipazione a livello municipale, rese ovviamente

più complesse dalla differente prossimità con i tessuti sociali e dalle diverse competenze delle tipologie di enti.

Accessibilità, Trasparenza e Accountability

È necessario *rendere trasparenti e accessibili i processi decisionali* e le conoscenze che li fondano, a maggior ragione trattandosi di enti che governano tramite strumenti complessi e su livelli differenziati.

Promuovere la partecipazione è possibile solo se si creano condizioni favorevoli per una comunicazione corretta e non unidirezionale: un serio lavoro sul piano comunicativo/formativo e l'elaborazione di strumenti trasparenti ed efficaci di relazione ente-cittadino sono *azioni preliminari* all'attivazione di ogni processo partecipativo.

Anche *gli strumenti di partecipazione* dovranno essere calibrati sugli stessi strumenti di pianificazione utilizzati dall'ente: è quindi necessario che l'opera di semplificazione di tali strumenti coinvolga direttamente anche i *centri di responsabilità della struttura amministrativa*.

La partecipazione può inoltre diventare *strumento per promuovere accountability*: rendere conto di ciò che si è fatto, esplicitare gli impegni e vincolare i dirigenti a rispettarli.

Politiche partecipative e politiche convenzionali: Interferenza e Trasversalità

La potenziale efficacia di un processo partecipativo è in buona parte determinata dalla *quantità e qualità del potere devoluto* dal soggetto istituzionale deputato ad esercitarlo e dalla sua capacità di "interferire" con le politiche "convenzionali" adottate dall'ente (ciò è vero soprattutto da un punto di vista formale, poiché spesso la creazione di nuovi assessorati alla Partecipazione è frutto di accordi pre-elettorali che vengono stretti tra le future amministrazioni e pezzi di società).

La partecipazione va quindi intesa come *mainstreaming*: non materia che si aggiunge alle tradizionali competenze, bensì *trasversalità prioritaria* che riguarda l'approccio programmatico degli enti locali nel loro complesso e che va tenuta in considerazione in tutti i campi dell'intervento pubblico.

Anche e soprattutto a livello sovracomunale è quindi necessario scardinare l'interpretazione delle politiche di partecipazione come settoriali, garantendo all'avvio di ogni processo *la piena collaborazione di tutte le deleghe e tutti i settori che entreranno in relazione* con i temi trattati nell'arco del processo.

La "Provincia dei Comuni", costituente di Federalismo Municipale

Con l'espressione "Provincia dei Comuni" si vuole rappresentare una nuova *modalità di relazione tra enti* in chiave antigerarchica, che, riconoscendo la sovranità municipale nell'autogoverno del territorio, assegna agli enti sovracomunali un ruolo di coordinamento e copianificazione, fondato su "azioni" di sostegno, generalizzazione, servizio, definizione di quadri e strumenti per le politiche sorgenti dal municipalismo federato".

Quale "Patto" tra province e municipi

Ragionando sull'opzione di un nuovo federalismo municipale solidale, dobbiamo riflettere sull'anomalia della situazione. Lungo la Storia comunale d'Italia, varie accezioni di federalismo hanno sempre connotato, nella lunga durata, il rapporto tra amministrazioni locali (città) e governo centrale. Rispetto a questa prospettiva di lungo periodo, le modalità organizzative dello Stato centrale italiano, hanno rappresentato in qualche modo una pagina oscura. Si pensi a come la funzione originaria (al momento della loro creazione sotto il dominio napoleonico) attribuita alle province derivi dalla volontà del centro di controllare le autonomie locali.

La stessa recente creazione delle regioni e le sempre maggiori competenze loro assegnate tramite il meccanismo della sussidiarietà verticale, rappresentano una forma di neocentralismo locale piuttosto che di *foedus*, di patto tra locale e centrale. Tuttavia, nel quadro della stessa *riforma amministrativa* attivata da Tuel e Titolo V, anche per l'ente Provincia si profila una trasformazione e si vanno specificando nuove funzioni di coordinamento e co-pianificazione nei confronti dei comuni e del rinnovato referente regionale (si recita: *La provincia raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione*).

In questo *spazio formale* si apre la possibilità di attivare un *percorso ri-costituente* per un *nuovo patto* interistituzionale, a partire dal ruolo centrale dei municipi.

Ciò conduce inevitabilmente a *ridefinire il ruolo degli enti sovraordinati*, mettendone in discussione il principio di governo fino ad oggi piramidale, delocalizzando potere sugli organismi municipali, per poter poi ricomporre un nuovo patto, costruire un nuovo spazio pubblico che sia seriamente fondato sui principi di autonomia relazionale e responsabilità sociale dei soggetti coinvolti.

Questioni di metodo: l'autonomia come principio

Per dar corso a questa "inversione di rotta" bisogna quindi partire dalla constatazione del dato di fatto che le province non sono certo strutturate per agevolare la crescita di reti orizzontali, e che pertanto questa trasformazione deve essere gestita coraggiosamente e in maniera sperimentale, dotandosi di strumenti adeguati alla nuova sfida e assumendo principi orientativi di tale azione.

La sorgente del diritto su cui fondare questo nuovo patto è individuata nel *principio di autonomia dei cittadini* di un territorio, "capacità quindi di iniziativa autonoma, di progetto della cittadinanza attiva in uno spazio pubblico; un'autonomia che ha natura relazionale, interattiva, non individualistica; un'autonomia che si rapporta, attraverso la partecipazione, alle istituzioni, le più prossime innanzitutto, da cui l'importanza di riconoscere la sovranità delle istituzioni municipali e la necessità di interferenza con esse.

"Il ruolo dell'istituzione di base, quando si apre alla partecipazione, diventa quello dell'autogoverno locale dentro questa interazione, e comprende processi di potenziamento, normazione, statuizione di politiche socialmente condivise. Queste concezioni di autonomia/autogoverno sono quindi i principi del federalismo che non si impone per legge, autogenerato dal basso".

Significativo, ad esempio, lo Statuto del Comune di Pieve Emanuele, che ne regola l'esperienza di Bilancio Partecipativo: "Nel caso in cui progetti e priorità emersi nell'ambito delle assemblee di quartiere si configurino come proposte la cui possibilità di realizzazione esula dalla specifica competenza comunale, in termini di fattibilità economica e/o di ambito territoriale, il Comune si impegna ad assumere un ruolo di referente, di facilitatore e mediatore per l'attivazione e il coordinamento delle necessarie forme concertative e collaborative tra attori esterni, enti pubblici e/o privati."

Sul piano delle relazioni interistituzionali *tale autonomia è indotta quindi dal livello municipale, come riproduzione su scala superiore dei processi partecipativi* attivi nel locale.

In tal senso l'azione provinciale di relazione e coordinamento di reti territoriali deve innanzitutto muovere dalla considerazione dello *stato delle aggregazioni intermunicipali preesistenti* valorizzando e sviluppando le esperienze di rete che già contemplan forme di partecipazione cittadina.

Ovviamente è necessario intervenire anche laddove queste reti non esistono, mettendo a disposizione *servizi e strumenti di promozione delle politiche di partecipazione* adeguati, senza dimenticare però che *partecipazione significa sempre assunzione di responsabilità e di iniziativa.*

Esperienze: cosa c'è in campo

Riportiamo ora una serie di spunti operativi tratti dalle esperienze di amministrazioni provinciali che più avanti si sono spinte negli ultimi anni nella sperimentazione di politiche di promozione della democrazia partecipativa.

Strumenti normativi: statuti e regolamenti

Posto che una ridefinizione realmente partecipata di statuti e regolamenti potrà giungere solo a compimento di un percorso lungo e complesso di reale coinvolgimento dei Municipi, si rileva come, in conseguenza della riforma amministrativa che negli ultimi anni ha visto ridistribuire funzioni e competenze nella Pa, anche molte Province si trovano oggi nella condizione di dover *rivedere la propria carta costitutiva.*

Questa può essere *un'occasione per introdurre alcuni elementi* che potranno favorire lo sviluppo di forme di federalismo municipale.

In questa fase è quindi più utile lavorare in *funzione propedeutica*, aprendo spazi che dovranno autoregolamentarsi in seguito, piuttosto che normare nel dettaglio istituti partecipativi non ancora operanti con evidente *rischio di sovradeterminazione* del processo di statuizione.

Significativo è l'esempio dei *circondari* e delle *unioni di comuni*, che rappresentano un importante terreno di sperimentazione di politiche di *federalismo municipale.*

Strumenti Operativi

Condivisione delle buone pratiche.

I nuovi Municipi richiedono nuovi strumenti di governo per consentire la partecipazione diretta della cittadinanza alle scelte degli Enti Locali relative alle priorità di intervento ed all'utilizzo delle risorse. È necessario rispondere a questa domanda partendo dalla condivisione di metodi e strumenti consolidati presso i Municipi più avanti nelle sperimentazioni. A tal fine è necessario un lavoro di mappatura delle buone pratiche svolte a livello municipale e di diffusione di quelle che si ritengono riproducibili, attraverso i canali comunicativi a disposizione. Allo stesso modo sarà necessario condividere con altri enti sovracomunali le esperienze di partecipazione che si svolgono direttamente su temi di competenza provinciale.

Ufficio partecipazione

L'Ufficio provinciale di coordinamento delle politiche della partecipazione intende essere una struttura di promozione in possesso delle risorse e delle informazioni riguardanti il territorio per fornire supporto tecnico e condizioni di sviluppo e di efficacia:

- ai Comuni che intendono avviare pratiche partecipative;
- ad altri soggetti che perseguono la democrazia partecipativa (associazioni, laboratori territoriali...). È inoltre necessario un'interfaccia efficace sul piano delle relazioni amministrative interne all'ente. Quindi formazione di spazi strutturali e strumenti di interferenza e diffusione del "metodo partecipativo" nelle varie politiche dell'ente; in particolare sui temi di ordine strategico.

Forum, consulte, laboratori territoriali

È necessario individuare spazi pubblici di confronto tra istituzioni, che prevedano un diretto coinvolgimento della società civile. Si tratta di luoghi deputati a un confronto attivo tra gli attori territoriali per favorire la diffusione di pratiche partecipative in maniera coordinata, spazi agili ed elastici, che si possano attivare sulla base di criteri generali individuati a livello provinciale, ma anche quando sono praticati dagli stessi attori municipali che li vogliono animare, o dove si rilevano temi che hanno generato conflitto sociale diffuso. In primo luogo è essenziale quindi il riferimento e l'azione di "empowerment" nei confronti di attori sociali già in campo nel territorio ed delle loro relazioni con le istituzioni di base (*laboratori territoriali*). Si tratta allora di realizzare, ad esempio, tavoli di confronto e di *interazione strategica* con questi soggetti territoriali e di istituire relazioni efficaci tra questi e le varie politiche provinciali (ed altre di area vasta che possano essere coinvolte).

Comunicazione

È quasi inutile sottolineare nuovamente il ruolo centrale dalla comunicazione nei processi partecipativi. Ciò comporta un investimento notevole sulle forme di comunicazione interattiva, dove le ICT possono sicuramente giocare un ruolo importante, senza dimenticare gli strumenti più classici di informazione unidirezionale.

Risorse

È inoltre bene ricordare come funzioni quali quelle appena descritte siano una novità per la maggior parte degli enti sovracomunali, per cui

vanno previsti adeguati stanziamenti di fondi per formazione del personale e consulenze o collaborazioni mirate a colmare le lacune della struttura amministrativa. Ciò valga particolarmente per le fasi di startup, quando le competenze interne sono spesso da costruire dall'inizio. In molti casi le risorse per la fase di avvio possono essere reperite tramite bandi di finanziamento promossi da enti governativi superiori, nazionali – bando e democracy – o internazionali – FSE, PGU delle Nazioni Unite, etc.

21.2 *Le acquisizioni del percorso compiuto*

Nota del prof. Ferraresi

Una concezione della partecipazione legata alla ridefinizione del ruolo interattivo della provincia

L'impostazione della "partecipazione" nelle politiche delle province è fortemente condizionata dalla definizione che si intende dare al ruolo della provincia.

La provincia ha *proprie competenze* ed esprime azioni dirette sul territorio (e quindi nei confronti dei soggetti sociali insediati) ma si connota essenzialmente come ente *intermedio* con possibili forti correlazioni *non puramente o prevalentemente "sovraordinate"* con le istituzioni di base e quindi con la partecipazione di base ad esse riferita.

Si richiama una *opzione fondamentale*, a tale proposito, che è espressa dalla Rete del Nuovo Municipio (nei suoi documenti programmatici e nelle pratiche) che può essere proposta come opzione generale e che si ritiene sia ampiamente condivisa dalle province che con la Rete dialogano o di cui fanno parte: "*la provincia dei comuni*" come traduzione in atto, a questo livello, di una scelta generale di federalismo reale; un principio di autogoverno di base coordinato e interattivo con gli organi di grado "superiore" ("copianificazione")

Ciò vale doppiamente se si considera che l'autogoverno di base produce, come fenomeno sempre più presente in molte aree, "*reti di comuni*" che tendono ad affrontare problemi di area vasta e di carattere strategico e di carattere complesso, assumendo responsabilità di territorio (di sistemi territoriali).

Una struttura relazionale della partecipazione con i soggetti territoriali ed una sua rilevanza strategica

La tipologia dominante di partecipazione sociale, la più diffusa e diretta si esprime nei confronti dei comuni e delle reti intercomunali formando a sua volta reti di soggetti sociali aggregati per aree o temi (o aree/ temi): *laboratori territoriali*, reti partecipative

La struttura della partecipazione nell'ambito delle province individua e propone allora, in questi termini, almeno secondo *due prime dimensioni e modalità fondamentali*:

- la *partecipazione interistituzionale* con i municipi e le reti municipali di base e d'area; nel cui ambito possono anche essere forniti strumenti e supporti ulteriori per la partecipazione locale e per la interazione municipi/società civile;
- in rapporto sostanziale con questa (anche se non sempre coincidente per area e temi) si propone *la relazione attiva con i laboratori territoriali* e le reti sociali di partecipazione sul territorio, mediante azioni di "empowerment", di sostegno strumentale e finanziario e di fornitura di saperi ulteriori, di co-elaborazione di scenari strategici.

In ordine a questi due modi, ed al secondo in particolare, si tratta di far sì che la partecipazione possa occuparsi di (e incidere su) *questioni strutturali* di area vasta con efficacia, andando oltre (ma non negandoli come generativi) i processi partecipativi locali.

Questo significa *fondarsi sul territorio e sulle esperienze di autogoverno locale* e "servirle" portandole ad efficacia; e correlandole con le politiche provinciali (ed anche di livello superiore).

Si configura così un'altra coerenza con le tesi del Nuovo Municipio: la rilevanza fondamentale della *strategia dello sviluppo locale* e della responsabilità territoriale.

Una forma non settoriale ma interferente/integrata della partecipazione: tavoli interattivi di indirizzo strategico

Un ulteriore aspetto della efficacia e strutturalità della partecipazione a livello di area intermedia (provinciale) sta nel considerare che le relazioni con i soggetti sociali (come sopra configurate) *incidano sulle politiche nella loro complessità*. Il carattere strategico e non marginale/confinato della partecipazione sta nel potere interferire nelle diverse politiche provinciali in termini intersettoriali.

Un chiaro limite degli assessorati alla partecipazione (quando si sono potuti strappare) consiste nel loro essere configurati come *un mero settore aggiunto*, non un metodo generale incidente sul complesso delle politiche.

Si tratta allora di strutturare una vera incidenza dell'approccio partecipativo sulle diverse scelte delle strategie provinciali come *metodo fondante*.

In tal senso pare necessario definire il ruolo degli assessorati e degli uffici della partecipazione.

Ad esempio attraverso la fondazione di *osservatori attivi e "sportelli" della partecipazione* sui vari fronti e nelle diverse aree e la formazione di "*laboratori interattivi strategici*" che vedano attorno al tavolo i vari assessorati e che implicino la presenza di espressioni dei laboratori territoriali e di reti di comuni.

Anche una partecipazione interna all'istituzione Provincia e applicata alla formazione delle linee sulle proprie politiche

Appare necessario, in relazione al punto precedente, che *il metodo partecipativo divenga modo condiviso* nella elaborazione delle politiche proprie della Provincia e della *propria vita amministrativa interna in generale*. Questo compito può essere attivato dagli uffici/assessorati alla partecipazione e rivolto all'organizzazione delle provincia:

- *mediante seminari e processi formativi* sul senso politico dell'opzione partecipativa e sulle sue modalità e forme;
- mediante una attivazione di *processi decisionali* nei vari settori di competenza propria delle province, mettendo in discussione *criteri di priorità e scelte in alternativa* da discutere con *forme aggregate* di soggetti sociali intercettabili a livello di area vasta (anche oltre i laboratori territoriali partecipativi già operanti): sindacati, associazionismo, forum sociali ecc.

Forme dirette di relazione partecipativa tra Provincia e società su alcune politiche

Processi quindi di *relazione diretta istituzione provinciale/società indotta dalla Provincia stessa*, attraverso mediazioni associative ed altre forme di aggregazione di soggetti sono quindi possibili sulle politiche di propria competenza istituzionale.

Si ritiene anche che su specifiche *questioni emergenti* (pace, politiche giovanili, nuova cittadinanza e migranti, crisi occupazionali, orientamenti su altri temi generali) sia possibile attivare *forme di consultazione e di strutturazione di relazioni temporanee o meno*: forum, luoghi di dialogo, inchieste con esiti interattivi, manifestazioni ricorrenti, ecc.

Si ritiene tuttavia (e questo lo si propone particolarmente alla discussione) che la costruzione della *relazione stabile e strategica con i laboratori territoriali di base* già autorganizzati o comunque *viventi nel territorio* e di rapporti con il

federalismo comunale rappresenti la *via privilegiata*, forse preferibile, almeno in questa fase, sui rapporti di induzione della partecipazione "dall'alto" per iniziativa diretta provinciale, proprio per i motivi suddetti: una esigenza di partire dal basso, dalla *organizzazione dell'autogoverno* sociale ed istituzionale che costituisce il *valore aggiunto per una rifondazione democratica* nel nostro panorama.

Bilancio partecipativo provinciale: come esito e "costrutto"?

Si considera infine che nel quadro della strutturazione partecipativa delle decisioni di fondo della Provincia sia possibile giungere a forme di *bilancio partecipativo* su singole politiche di competenza o meglio su scelte aggregate e complesse di indirizzo generale e strategico.

Si tratta di discutere se questo non debba essere necessariamente un *esito costruito* (per non essere solo formale e superficiale) dal percorso prioritario suddetto: un rapporto "progettuale" e "costruttore del soggetto", con reti istituzionali di base, con laboratori territoriali, con iniziative dirette, quando vi siano occasioni e modi possibili, su politiche emergenti.

Il bilancio partecipativo si è rivelato efficace quando si è realizzato come esito di un *"costrutto" di esperienze partecipative*, basato su una conoscenza e pratica delle relazioni istituzione/società. Si crede che ciò valga in particolare misura per la partecipazione a livello provinciale che è pratica più nuova e da sperimentare rispetto ad altri percorsi partecipativi più locali e consolidati.

REGIONI E PARTECIPAZIONE

Primo incontro del gruppo di lavoro delle Regioni sul tema della partecipazione, tenuto a Firenze, 14 Febbraio 2006 (Documento di sintesi)

La riunione, organizzata dalla Regione Toscana e dalla Rete del Nuovo Municipio, costituisce avvio di un percorso di riflessione e confronto sul ruolo delle Regioni nel promuovere nuove forme di democrazia e partecipazione dei cittadini alle scelte che riguardano le politiche pubbliche. L'iniziativa, in continuità con l'idea nata in occasione della terza assemblea nazionale degli enti locali/territoriali che sperimentano pratiche partecipative (*Federalismo municipale solidale. La democrazia partecipata e il progetto locale*, Bari, 5 Novembre 2005), segna l'inizio di un lavoro comune tra le Regioni impegnate in processi partecipativi nei rispettivi territori. A questo primo incontro fiorentino hanno partecipato rappresentanti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Puglia, Toscana e della Rete del Nuovo Municipio.

La riunione di articola in interventi degli assessori regionali, o dei loro rappresentanti, e prosegue poi con una discussione in cui vengono avanzate alcune proposte operative.

Agostino Fragai

Assessore alle riforme istituzionali, al rapporto con gli enti locali e la partecipazione dei cittadini della Regione Toscana, apre la riunione sottolineando che, in continuità con l'orientamento emerso nell'assemblea di Bari l'obiettivo di questo primo incontro è quello di mettere a confronto le diverse esperienze di partecipazione tra Regioni. Da tempo il tema della partecipazione è presente negli statuti degli enti locali, ma alla luce della recente riforma costituzionale la questione della partecipazione sollecita una riflessione anche a livello regionale e probabilmente, in futuro, un'analoga questione sarà sollevata anche a livello nazionale.

La Regione Toscana ha intrapreso il percorso di elaborazione di una legge sulla partecipazione. Uno degli obiettivi della legge è la finalizzazione dei processi partecipativi promossi dagli enti locali, troppo spesso intesi solo come iniziative di informazione su decisioni già definite. La Regione intende promuovere forme d'incentivazione per gli enti locali che intendono promuovere la partecipazione "preventiva" e il confronto con i cittadini su scelte non ancora compiute. La partecipazione è un tema molto complesso, che richiede riflessione e confronto tra un ampio numero di soggetti e interessi diversi. Le forme di contestazione e conflitto espresse da gruppi d'opposizione composti da cittadini che protestano sono molto diversificate e devono essere riconosciute, discusse ed elaborate. Spesso accade che comitati e movimenti sociali intendano la partecipazione solo come riconoscimento delle loro ragioni, oppure che gruppi intolleranti si oppongano a politiche di integrazione e inclusione sociale (es. un insediamento di cittadini immigrati o una struttura di accoglienza per tossicodipendenti). Per affrontare una materia così ampia e complessa occorre fare una distinzione tra questioni di metodo e di merito. Non si intende fare una legge di basso profilo, ma promuovere la partecipazione come metodo per decidere su temi essenziali, su interessi e scelte fondamentali per la Regione, introducendo forme di partecipazione effettiva che vadano a toccare grandi interessi (territorio, economia, ecc.).

La Regione Toscana ha scelto di non partire da un testo di legge, da una relazione già scritta, ma da un confronto con la società toscana sull'idea stessa di fare una legge, per far crescere questa idea attraverso la discussione con le diverse realtà del territorio. È stata attivata una campagna di ascolto

che toccherà diversi ambiti locali; dai primi incontri effettuati possiamo dire di aver ottenuto un buon risultato, non scontato, in termini di risposta e interesse a collaborare al percorso di costruzione della legge. Questo percorso, avviato a gennaio con un'assemblea regionale molto partecipata, continuerà nei prossimi mesi con assemblee locali e con un convegno internazionale sulla partecipazione e le sue forme (19 maggio). Si prevede poi l'attivazione di laboratori territoriali sperimentali per mettere in pratica esperienze di partecipazione che potranno dare indicazioni utili per la stesura della legge. A novembre 2006, in occasione della nona edizione di "Dire&Fare" (rassegna sull'innovazione nelle pubbliche amministrazioni che quest'anno avrà come tema la partecipazione), saranno presentati gli esiti di questa campagna di ascolto e confronto e a conclusione di quest'anno sarà consegnata alla Regione una relazione sui risultati del lavoro fatto; il nostro statuto, infatti, prevede che la Giunta discuta la proposta e faccia una relazione da presentare al Consiglio Regionale per arrivare alla redazione del dettato di legge.

Altro tema da affrontare sarà quello del ruolo del Consiglio Regionale, dei Consigli Comunali, Provinciali e di Quartiere: se vogliamo cercare forme di ricomposizione tra democrazia rappresentativa e partecipativa dobbiamo trovare un piano di lavoro che coinvolga le assemblee elettive. Stiamo pensando di organizzare un'assemblea regionale degli eletti nei Consigli Comunali e Provinciali, da tenersi prima o dopo il periodo estivo, per riconfermare il ruolo effettivo dei Consigli, nei quali gli spazi di discussione sono sempre più rarefatti, perché si sottovaluta il dibattito politico-istituzionale in nome della necessità di prendere decisioni rapide ed efficaci. L'esito di questo approccio è che si discute poco ma si decide anche poco, perché quello che manca è una sintesi politica di livello superiore.

Alberto Magnaghi

Presidente dell'Associazione Rete del Nuovo Municipio (ARNM), ribadisce che a Bari nella terza assemblea nazionale degli enti locali, promossa dalla Rete del Nuovo Municipio è nata l'idea di un confronto tra Regioni sul tema della partecipazione. Il coordinamento tra Regioni non è il primo che nasce nell'ambito delle iniziative promosse dalla Rete: un anno fa è iniziato un percorso analogo che riguarda le Province, dal nome "Province & Partecipazione".

La Rete collabora con la Regione Toscana al processo di costruzione della legge sulla partecipazione per favorire il contatto e il confronto tra istituzioni, associazioni e movimenti sociali nel territorio toscano. L'idea

centrale di questo percorso è quella di attivare delle sperimentazioni *ante legem* in contesti specifici del territorio regionale (l'ARCI ad esempio, con oltre 300 circoli diffusi sul territorio regionale, si è dichiarata favorevole a mettere a disposizione le proprie sedi per i laboratori territoriali sperimentali). La Regione Toscana ha assunto posizioni avanzate su diverse questioni, a partire dalla nuova legge in materia di governo del territorio, la n. 1/2005, che si pone in contrapposizione con la riforma di legge urbanistica nazionale (la Regione intende presentare una controproposta); da ricordare anche il ricorso che la Regione Toscana si propone di fare contro la legge sull'ambiente votata pochi giorni fa dal governo. Ma la maggiore apertura culturale su cui lavorare è quella che riguarda la partecipazione intesa come forma ordinaria del governo regionale, concetto più volte ribadito dal presidente Martini. La Toscana ha un grande patrimonio di esperienze, sia a livello istituzionale sia nell'ambito della società civile, che possono favorire la costruzione di politiche partecipative, ma il lavoro da fare è ancora molto. Basti pensare alle difficoltà incontrate nel mettere a lavorare insieme tre assessorati diversi, oppure di rendere concretamente responsabile un ufficio rispetto a quelli che saranno gli effetti delle sue decisioni.

Per promuovere la partecipazione bisogna puntare sul nuovo ruolo politico degli enti locali e delle Regioni e stimolare un processo di rinnovamento istituzionale capace di superare la settorialità e rigidità della struttura amministrativa. Il coordinamento nazionale tra Regioni può contribuire a rendere più attendibile, a livello culturale, questo processo di trasformazione istituzionale.

Successivamente Magnaghi, presidente della Rete del Nuovo Municipio, esprime il proprio parere sul fatto che la partecipazione "non può essere di destra" perché la vera partecipazione, anche se non si identifica automaticamente con l'appartenenza politica – essendo essa stessa una forma della politica – può essere solo un processo culturale "di sinistra". La partecipazione, quando riguarda tutte le fasi del processo decisionale (dalla costruzione del quadro conoscitivo e individuazione dei problemi fino alla definizione degli obiettivi e del progetto) è un percorso di riconoscimento di valori condivisi e conferiti socialmente. Cita l'esempio della Val di Susa dove la popolazione, nell'affrontare il rifiuto della TAV come problema di scelta di un modello di sviluppo, non avrebbe potuto intraprendere un percorso "di destra", perché accettare l'infrastruttura che distrugge il proprio territorio avrebbe significato fare una scelta di autodistruzione. Altro esempio è quello della legge regionale toscana n.1/2005, che prevede la redazione dello statuto del territorio: se

la popolazione viene coinvolta nella costruzione dello statuto, di certo non opererà per scelte che implicano la distruzione dei valori ambientali e territoriali dei luoghi dove abita. Si ribadisce quindi l'importanza di chi decide quali sono i valori da salvaguardare, scelta che segna il passaggio dalla cultura della "democrazia televisiva" a quella della democrazia partecipativa.

Elisabetta Mura

Assessora alla partecipazione, cultura, politiche sociali, pace della Regione Abruzzo, concorda sul fatto che il nodo cruciale da affrontare sul tema della partecipazione sia la necessità di compiere un salto culturale. Interagire con altre Regioni ha un valore strategico per superare le difficoltà causate dalla settorialità delle competenze. L'Abruzzo ha già avviato esperienze di confronto e collaborazione tra Regioni (es. rete di 15 Regioni sulla chiusura dei CTP; rete sul disagio mentale, ecc.). Stiamo lavorando su vari fronti, facendo alcuni tentativi nell'ottica di cambiare certe abitudini consolidate, come quella di confondere consultazione con partecipazione, cioè il "dimmi la tua" con il "decidiamo insieme". Il nostro atteggiamento è sperimentale, si tratta di "provare", perché non è facile capire in concreto con chi si deve interagire nel territorio per condividere le decisioni importanti: è come navigare in mare aperto. L'orientamento che si sta assumendo in Abruzzo è quello di stabilire criteri di partecipazione e canali d'accesso. Stiamo lavorando ad una legge sulla cultura, cercando di definire un principio di diritto per l'accesso ai finanziamenti capace di bloccare la logica delle clientele. L'obiettivo è sottrarre al giro stretto di un ufficio l'assegnazione di finanziamenti (delibera CIPE) con la diffusione d'informazioni sulla distribuzione delle risorse per i beni culturali; condividiamo il processo con 350 Comuni e abbiamo aperto un tavolo di concertazione tra Province. Altre iniziative sono state l'approvazione di due delibere, una per la chiusura dei riformatori e l'altra sul disagio mentale. Se dovessi al momento valutare il percorso intrapreso, forse il voto non arriverebbe alla sufficienza, ma quello che conta è compiere lo sforzo di rompere le cornici, le abitudini negative stratificate nel funzionamento della politica e della struttura amministrativa. Per assurdo, noi vediamo nella partecipazione un metodo della politica in grado di contrastare il clientelismo.

L'idea di una proposta di legge sulla partecipazione è molto interessante e in Abruzzo sarebbe rivoluzionaria. Sono d'accordo sul fatto che bisogna discutere sul ruolo delle assemblee elettive, perché il loro coinvolgimento è sempre più necessario. Nella nostra Regione, ad esempio, i sindaci hanno preso decisioni sulla privatizzazione dell'acqua senza avere il mandato dei

loro Consigli Comunali. Propongo di ufficializzare il gruppo di lavoro sulla partecipazione che vede le Regioni protagoniste, perché è un'idea innovativa che dobbiamo valorizzare. La Rete del Nuovo Municipio potrebbe occuparsi del coordinamento di questo gruppo di lavoro, per la sua specificità di essere in contatto con le diverse realtà ed esperienze territoriali.

Mauro Riccardi

Interviene in vece di Luigi Nieri, assessore al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione della Regione Lazio, comunica che la Regione Lazio sta conducendo una prima esperienza sperimentale di partecipazione sul bilancio e sul Documento di programmazione economica e finanziaria. Nello statuto regionale è stato introdotto l'obbligo di promuovere la partecipazione su questi due temi. Il processo, vista la fase del tutto sperimentale ed i tempi estremamente ristretti, è stato parziale, e siamo riusciti a soddisfare solo una parte delle richieste di incontri pubblici, che in ogni caso proseguiranno sulla elaborazione del Bilancio 2006. Si è dunque conclusa lo scorso dicembre la prima fase del processo di partecipazione all'economia regionale, durante la quale è stato presentato il Dpefr, organizzando momenti di riflessione e approfondimento in tutta la Regione. I riscontri ottenuti ci hanno incoraggiato a ripetere l'esperienza partecipativa a livello provinciale e, dopo gli incontri realizzati a gennaio nelle cinque Province del Lazio, si sta per concludere la fase di discussione sul bilancio. Da marzo prenderà avvio un percorso partecipato per la costruzione di un Regolamento regionale della partecipazione. Il processo partecipativo ha messo in evidenza la ricchezza dei contributi emersi per la costruzione del Documento di programmazione economico-finanziaria della Regione; suggerimenti, osservazioni e contributi specifici, raccolti durante il percorso partecipato, sono stati inseriti nella versione finale del Dpefr e sono stati recepiti dal Consiglio Regionale. Dall'avvio del processo abbiamo avuto modo di riscontrare un forte desiderio di partecipazione che ha coinvolto la politica istituzionale, i corpi intermedi delle diverse realtà sociali presenti sul territorio (associazionismo, sindacati, associazioni di categoria comitati, reti, ecc.) e i singoli cittadini.

Concordo sul fatto che bisogna affrontare il problema della delegittimazione crescente delle assemblee elettive, che devono riacquistare il loro ruolo. Per questo occorre coinvolgere fin dall'avvio dei processi il Consiglio Regionale, per evitare che abbia un ruolo marginale nei processi partecipativi.

Francesca Gelli

Rappresenta la Regione Puglia, in vece di Guglielmo Minervini, assessore alla trasparenza e cittadinanza attiva della Regione Puglia, dichiara che pur non facendo parte della struttura dell'Assessorato, sta collaborando come consulente su alcune iniziative di partecipazione. Il suo compito in questa sede è quello di ascoltare quanto viene detto per riferirlo all'assessore, che si scusa di non poter essere presente, e dare comunicazione di quello che si sta facendo in merito ad iniziative di partecipazione.

In Puglia la questione della partecipazione è stata posta come punto centrale dell'agenda politica durante la campagna elettorale regionale ed è diventata punto centrale dell'agenda istituzionale, inerendo in concreto le modalità con cui si costruiscono e s'implementano le politiche pubbliche, soprattutto quelle che hanno un impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini (sanità, servizi, ambiente e territorio, lavoro, ecc.). La forte domanda partecipativa popolare, che si è espressa negli ultimi anni in Puglia (e più in generale in tutte le regioni meridionali) con frequenti mobilitazioni, ha fatto emergere, in rottura con il passato, un'Italia del Sud che contesta scelte e modelli di sviluppo imposti dall'esterno e cerca una propria strada per lo sviluppo, avanzando proposte. La credibilità della cultura politica espressa dal presidente Vendola in tema di partecipazione si riscontra nella rottura degli schemi politici consolidati e nelle diverse sfide lanciate, su cui si investono energie e risorse. Sono in atto vari percorsi partecipativi intrapresi dall'Assessorato alla trasparenza e alla cittadinanza attiva su specifiche politiche e ambiti:

- la nuova legge sullo sport (*Lo sport per tutti*) e il modo con cui si è arrivati alla redazione di un testo discusso e condiviso da molti soggetti, associazioni e organizzazioni del mondo sportivo – da quelle più tradizionali a quelle che si occupano del recupero dei minori – prima che si avviasse in Giunta il lavoro sulla legge;
- la legge sulla gestione delle aree costiere;
- le iniziative sulle politiche giovanili (*Bollenti spiriti*) e in generale il forte investimento che la Regione vuole fare sui giovani;
- l'iniziativa dell'*audit* civico sul funzionamento dei servizi sanitari;
- il processo partecipato sulla programmazione 2007-2013, che implica la messa in atto di una politica trasversale ai settori perché investe la posta in gioco dei nuovi fondi strutturali e le scelte di allocazione degli stessi, con l'obiettivo di abbattere, come dice Vendola, la "barriera architettonica" dell'UE tecnocratica. In questo processo si delineano i due percorsi paralleli:

- a) concertazione attraverso i tavoli regionali con forum tematici (parterariato interistituzionale e delle rappresentanze socioeconomiche), condotta dall'Assessorato al bilancio e alla programmazione (a questo proposito è importante ricordare che la Regione Puglia non ha alle spalle l'esperienza di concertazione delle Regioni Toscana o Emilia Romagna);
- b) coinvolgimento della cittadinanza attiva (Assessorato alla trasparenza e cittadinanza attiva), a cui viene richiesto di partecipare fin dalla fase di individuazione e analisi dei problemi per giungere, attraverso una serie di passaggi guidati, alla condivisione delle priorità di programmazione e di investimento. Questo percorso prevede anche una ricognizione delle pratiche in atto e delle reti territoriali che lavorano alla produzione e riproduzione di beni pubblici, con una mappatura "di chi fa che cosa e come nel territorio", per passare poi alla fase d'individuazione delle priorità strategiche e di coprogettazione.

Gli strumenti e i canali di coinvolgimento, pubblicizzazione e sensibilizzazione sono:

- iniziativa di *e-democracy* attraverso il sito della Regione, tenendo però conto che la rete informatica raggiunge solo segmenti privilegiati di popolazione;
- assemblee con associazioni regionali di promozione sociale;
- *partnership* tra Regione e studenti universitari, che prevede l'attivazione di laboratori di partecipazione nelle quattro sedi universitarie pugliesi;
- comunicazione attraverso radio, giornali e tv locali.

Questa fase di ascolto sarà valutata da un gruppo di consulenti regionali nel tentativo di mettere insieme assessorati diversi e di coinvolgere funzionari e tecnici. Il rapporto con gli enti locali è ancora in via di definizione, ma si intende partire dal coinvolgimento delle assemblee elettive dei Comuni.

La Puglia valuta con molto interesse la formazione di gruppo di lavoro tra Regioni, e desidera organizzare momenti di riflessione e dibattito sulla partecipazione, ma sottolinea l'importanza di poter partecipare presentando delle sperimentazioni concrete in atto sul proprio territorio.

Marco Gelmini, della Rete del Nuovo Municipio

Si esprime in favore della riunione tra assessori regionali proposta dall'assessore Fragai per il 18 maggio, e suggerisce che la Toscana assuma un ruolo di coordinamento e circolazione dell'informazione anche presso altre Regioni potenzialmente interessate al percorso intrapreso.

Propone inoltre che si costituisca un gruppo di lavoro tra gli operatori

che stanno seguendo questi processi di partecipazione in qualità di tecnici che affiancano i referenti istituzionali.

Ricorda che il nuovo appuntamento nazionale della Rete Nuovo Municipio, previsto per ottobre 2006 a Milano, sarà occasione per un ulteriore confronto e chiede alle Regioni di iscriversi alla Rete, che si occupa di organizzare momenti di contatto e di scambio sulle iniziative di partecipazione.

L'assessore Fragai propone di invitare le Regioni anche in occasione della rassegna "Dire&Fare" che si terrà nel novembre 2006 in Toscana.

Rossano Pazzagli

Coordinatore per la Toscana della Rete del Nuovo Municipio, mette a fuoco due temi importanti emersi nel corso della riunione:

- la creazione di un rapporto fecondo tra forme di democrazia diretta e rappresentativa ha bisogno del coinvolgimento delle assemblee elettive, perché molti eletti considerano la partecipazione come un fattore concorrenziale rispetto al loro ruolo di rappresentanza;
- l'importanza del portato storico del contesto in cui ci si trova ad operare. Il modello concertativo e quello partecipativo (con questi termini si designano processi molto differenti) comportano definizioni, metodi e linguaggi diversi a seconda delle esperienze che si sono sedimentate nei territori e nelle tradizioni regionali. Occorre perciò porsi una domanda: che cosa è stato, e che cosa è oggi, partecipare e/o concertare in Puglia, in Abruzzo, in Toscana, in Emilia Romagna?

Altra domanda da porsi, secondo Pazzagli, è come far seguire all'apertura di spazi pubblici di decisione pratiche di "buona" partecipazione quando, ad esempio, dalla partecipazione dei cittadini emergono richieste portatrici di valori contrari ai principi d'inclusione sociale e valorizzazione della differenza (es. forme di emarginazione e rifiuto di soggetti deboli).

La riunione si conclude con alcune proposte e prossimi appuntamenti da mettere in agenda.

- Proposta di ufficializzare il gruppo di lavoro interregionale su forme e pratiche di partecipazione (gruppo cui partecipano assessori e staff) con il sostegno organizzativo della Rete del Nuovo Municipio.
- Proposta di sistematizzare la raccolta e lo scambio di materiali e informazioni sulle varie iniziative di partecipazione, con particolare attenzione per sperimentazioni di *e-democracy* (websites, ecc.).

- Proposta di formare un gruppo di lavoro tra gli operatori che stanno seguendo i processi di partecipazione in atto nelle diverse Regioni in qualità di tecnici che affiancano i referenti istituzionali.
- Proposta di formalizzazione dell'adesione alla Rete del Nuovo Municipio da parte delle Regioni che partecipano al percorso del gruppo di lavoro.
- 18 maggio 2006 – Riunione tra assessori regionali, da tenersi a Firenze, per discutere sull'andamento dei lavori in merito a iniziative di partecipazione che vedono impegnate le Regioni nei rispettivi territori (proposta avanzata dall'assessore della Regione Toscana).
- 19 maggio 2006 – Convegno internazionale sulla partecipazione a Firenze, a cui sono invitati gli assessori che fanno parte del gruppo di lavoro tra Regioni.

Elementi d'interesse e riflessione emersi dalla riunione

- Occorre prestare attenzione alla questione del coinvolgimento attivo delle assemblee elettive (Consigli Regionali, Provinciali e Comunali) nei processi partecipativi, in particolare se questi vedono il coinvolgimento dei cittadini; questo aspetto è oggi trascurato e pone seri problemi, delegittimando le assemblee elettive che perdono di peso nelle decisioni che riguardano la collettività.
- La partecipazione è in primo luogo un metodo della politica che implica un salto culturale di grossa portata sul piano politico-istituzionale e amministrativo e allo stesso tempo un processo di conferimento di valore a luoghi, pratiche, beni collettivi e culture territoriali.
- Il rapporto diretto Regione-cittadini apre una serie di domande rispetto alla funzione degli enti intermedi e delle loro reti territoriali: quando si passa alla fase d'attuazione degli interventi, che tipo di organizzazione territoriale si immagina di adottare?
- Emergono le specificità dei diversi contesti territoriali: le Regioni Abruzzo, Lazio e Puglia stanno procedendo per sperimentazioni e tentativi che riguardano singoli ambiti e settori, mentre la Regione Toscana, che ritiene di avere accumulato, negli anni, una massa critica di esperienze di partecipazione territoriale e opera in relazione ad un sistema di enti intermedi collaudato e molto attivo, pensa di investire nella elaborazione di un testo di legge sulla partecipazione che perfezioni e renda più efficace un sistema partecipativo in parte già esistente. Obiettivo della legge è rendere la partecipazione una pratica ordinaria del governo regionale,

valorizzare e mettere in rete le pratiche esistenti, incentivare e sostenere attivamente gli enti locali, coinvolgere in maniera più diretta i singoli cittadini.

Gruppo di lavoro: "Il federalismo solidale: accoglienza, diritti di cittadinanza, superamento dei CTP, smilitarizzazione dei territori, costruzione di iniziative di pace"

Il 3° Gruppo di lavoro della 3ª Assemblea Nazionale degli enti locali che sperimentano pratiche partecipative è partito, nello sviluppare le sue considerazioni, dalla profonda convinzione che non si possa parlare di effettivi processi di partecipazione se non divengono soggetti attivi di processi del genere tutte e tutti coloro che su un dato territorio vivono (se non si promuovono, cioè, percorsi per includere chi oggi è sistematicamente emarginato ed escluso, in primo luogo i migranti, i richiedenti asilo, i profughi).

Il Nuovo Municipio, in altre parole, non potrà mai essere tale se non comprenderà al suo interno le nuove cittadine ed i nuovi cittadini, ossia le persone che vengono da altri Paesi ed a cui occorre fornire occasioni e spazi perché divengano parte integrante del tessuto sociale, culturale, politico delle diverse realtà locali.

Inoltre il Gruppo è convinto anche che gli enti locali possano – debbano – avere un ruolo non secondario nell'ambito del movimento antirazzista e per i diritti dei migranti: in varie circostanze alcuni di essi lo hanno avuto e ciò dimostra quindi che, come sostiene il motto di questa assemblea, "todo esto se puede".

È importante, quindi, individuare e riproporre, sulla base dell'esperienza, gli interventi, i comportamenti, le attività da sviluppare; come comuni e come province, per contribuire concretamente ad affermare i diritti di cittadinanza delle immigrate e degli immigrati, nella prospettiva di raggiungere per le persone quella piena libertà di circolazione, oggi assicurata soltanto alle merci ed ai capitali.

Li indichiamo qui di seguito, sinteticamente.

Al momento gli enti locali hanno l'obbligo, in modo prioritario, di far proprio l'obiettivo centrale del movimento, e cioè l'abrogazione della legge Bossi-Fini, nonché il definitivo superamento della logica "securitaria" che l'ha ispirata (ed ha ispirato anche le legislazioni precedenti).

Inoltre, sempre con carattere prioritario, è compito pure degli enti locali la lotta contro i CTP – Centri di Permanenza Temporanea per immigrati irre-

golari –: occorre richiedere con forza la chiusura di quelli esistenti e battersi contro l'apertura di nuove strutture, anche con dinieghi e disubbidienze di carattere istituzionale – per esempio, negando i permessi per l'allacciamento del gas e dell'energia elettrica.

Va poi ulteriormente sviluppata l'azione per il diritto di voto ai migranti – da attribuirsi, sulla base del principio della "cittadinanza di residenza", in primo luogo alle elezioni amministrative, attraverso l'approvazione in Parlamento di una legge ordinaria (e non costituzionale, come prospettato attualmente dalla maggioranza delle forze politiche) e poi a tutte le altre, regionali, politiche, europee –, azione che però non deve limitarsi a delle semplici enunciazioni, ma che va esercitata praticando in proposito l'apertura di spazi concreti (con la promozione, ad opera dei comuni e delle province, di forme elettive di rappresentanza, l'introduzione negli statuti dell'elettorato attivo e passivo per tutti i residenti, compresi gli stranieri, e la conseguente apertura di un contenzioso con il Governo centrale, seguendo l'esempio di quanto hanno già messo in atto Genova ed altre amministrazioni locali).

Occorre, quindi, riproporre l'obiettivo del trasferimento di competenze in materia di soggiorno dalle questure e dalle prefetture agli enti locali (un atto significativo in direzione della piena equiparazione dei migranti ai cittadini italiani e di alto impatto simbolico, in quanto fa avere loro come primo interlocutore il Comune e non più un organo di polizia), cominciando anche qui a sviluppare nell'immediato forme di tutela e di sostegno alle cittadine ed ai cittadini immigrati, da parte dei Comuni e delle Province, di fronte agli organismi statali.

È necessario anche promuovere, a partire dalle realtà locali, sistemi di accoglienza e d'inserimento per i richiedenti asilo, i rifugiati, i profughi, dando vita ad un Coordinamento nazionale delle Città dell'Asilo, come proposto dal rappresentante dell'Ics (Consorzio Italiano di Solidarietà), e rivendicando nel contempo una legge sul diritto di asilo che dia concreta attuazione all'articolo 10 della Costituzione (il "diritto di asilo" che diviene finalmente "dovere di accoglienza").

Bisogna sostenere pure l'introduzione di permessi per ricerca di lavoro e di forme di regolarizzazione permanente nella nuova normativa, che è indispensabile conseguire con urgenza.

In una situazione in cui discriminazioni, atti di intolleranza, atteggiamenti xenofobici tendono ad aumentare, acquista particolare rilevanza la realizzazione, a livello territoriale, di osservatori e centri anti-discriminatori.

Una particolare attenzione va rivolta all'immigrazione al femminile,

da cui provengono richieste specifiche, contributi, elaborazioni in grado di rinnovare profondamente l'impostazione delle politiche complessive (ad esempio, da indagini ed analisi su come è effettuato il lavoro di cura, svolto in prevalenza da donne immigrate, emergono indicazioni per interventi che garantiscano i diritti delle lavoratrici, oggi gravemente lesi – in effetti, spesso esse lavorano in condizioni di semi-schiavitù –, e che servano ad innovare profondamente il "welfare locale").

Risulta di basilare importanza la convinzione, da parte degli amministratori, che l'attivazione di processi d'inclusione e di partecipazione sia il modo migliore – l'elemento determinante – per garantire la sicurezza di tutte e di tutti (senza cadere nuovamente in logiche securitarie, che finiscono per far prevalere gli interventi di ordine pubblico e repressivi).

Riguardo alle iniziative di pace, risulta prioritaria l'apertura di vertenze, di cui siano punti di riferimento gli enti locali, per la smilitarizzazione del territorio e, in primo luogo, per lo smantellamento delle basi militari straniere (esemplare, in questa direzione, è quanto è stato fatto in Sardegna, dove movimenti, Comuni e Regione si sono ritrovati in una efficace azione unitaria, che ha già prodotto dei risultati).

In proposito, il Gruppo di lavoro fa proprio e propone all'assemblea l'ordine del giorno contro la presenza delle basi militari in Italia presentato dalla delegazione sarda.

Rispetto poi alla cooperazione internazionale decentrata, viene individuato come punto centrale il collegamento fra le diverse realtà sociali, in modo che, in un rapporto di mutuo scambio, vi sia, accanto ai sostegni economici, la promozione di diritti di cittadinanza e di nuova socialità.

È essenziale, infine, riuscire a collegare i temi dell'accoglienza e dei diritti, della pace, della cooperazione con altri aspetti che risultano centrali per il governo locale, nella prospettiva del Nuovo Municipio (e cioè quelli riguardanti i beni comuni, la tutela ambientale, la sicurezza sociale, l'ottica di genere, la valorizzazione delle differenze).

Essere parte del movimento significa anche, per i Comuni e per le Province, partecipare attivamente alle scadenze di lotta che le realtà associative ed autorganizzate si danno.

Perciò il Gruppo sollecita gli enti locali ad aderire alla manifestazione per i diritti dei migranti, indetta dal Comitato Nazionale Immigrati, che si terrà sabato 3 dicembre a Roma.

Minicurricula degli autori dei contributi:

GIOVANNI ALLEGRETTI – già docente a contratto presso il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio dell'Università di Firenze; ricercatore presso l'Università di Coimbra (Portogallo) e componente del Consiglio direttivo dell'ARNM.

SALVATORE AMURA – già assessore all'Innovazione tecnologica e Informatizzazione, Progetti di partecipazione, Informazione e Cultura del Comune di Pieve Emanuele; coordinatore nazionale dell'ARNM.

MORENO BIAGIONI – fa parte della Consulta Immigrazione ANCI-Toscana; promotore del Nodo toscano della Rete del Nuovo Municipio.

PAOLA BONORA – professoressa ordinaria di Geografia della comunicazione presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Bologna; componente del Comitato esecutivo dell'ARNM.

GIUSEPPE CACCIA – già assessore alle Politiche sociali e Rapporti col volontariato del Comune di Venezia; componente del Consiglio direttivo dell'ARNM.

PAOLO CARRAZZA – già assessore alle Politiche per le periferie, lo sviluppo locale e il lavoro del Comune di Roma.

FRANCÒ CASSANO – ordinario di Sociologia della conoscenza presso l'Università di Bari.

ANGELO M. CIRASINO – ricercatore a contratto presso il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio dell'Università di Firenze.

EDOARDO DE BLASIO – già assessore al Bilancio partecipativo ed Agenda 21 Locale del Comune di Pescara.

GIORGIO FERRARESI – professore ordinario di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e pianificazione del Politecnico di Milano; componente del Consiglio direttivo dell'ARNM.

MERCEDES FRIAS – già assessora alle Pari opportunità e Diritti di cittadinanza del Comune di Empoli; attualmente deputata alla Camera e componente del Consiglio direttivo dell'ARNM.

GIUSEPPE GANGEMI – professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Padova.

ALBERTO MAGNAGHI – professore ordinario di Pianificazione territoriale e presidente del Corso di laurea in Urbanistica e Pianificazione territoriale ed ambientale dell'Università di Firenze; è presidente dell'ARNM.

TIZIANA MOZZONI – assessora alla Partecipazione della Provincia di Parma.

LUCA RODDA – vicesindaco e assessore al Territorio e alla Partecipazione del Comune di Trezzo sull'Adda.

GIUSEPPE STOCCHINO – promotore del Cantiere sardo della Rete del Nuovo Municipio.

Nel volume anche gli interventi di: ALESSANDRO AGOSTINELLI, MICHELE ALTOMENI, CARLO CELLAMARE, SERGIO FALCONIERI, PAOLA IANNIZZOTTO, GIANLUCA PECIOLA, CHIARA SASSO, ENZO SCANDURRA, KARL-LUDWIG SCHIBEL, SARO SPANÒ, ALBERTO ZOLA, STEFANO ZOLEA.

I curatori (nonché autori di due contributi):

OSVALDO PIERONI – professore ordinario e presidente del Corso di laurea in Discipline economiche e sociali dell'Università della Calabria; responsabile del Nodo Sud e componente del Comitato esecutivo dell'ARNM.

ALBERTO ZIPARO – professore associato di Urbanistica e Pianificazione ambientale presso l'Università di Firenze, collabora con le associazioni ambientaliste e i movimenti di difesa del territorio e del paesaggio; tra i fondatori della Rete del Nuovo Municipio.

FINITO DI STAMPARE NEL NOVEMBRE 2007
PRESSO LA «CANGIANO GRAFICA SRL» DI NAPOLI
PER CONTO DI «CANTIERI: CARTA/ EDIZIONI INTRA MOENIA»