

**Municipi e terzo settore: democrazia e partecipazione, reti e rappresentanze, partnership e sviluppo sostenibile. La responsabilità sociale per definire le sfide future.
Gianni Saonara - Centro Congressi Boario Terme - 19 novembre 2005**

1. Una permanente transizione , anche istituzionale, può generare disillusione , disincanto, confusione politico-amministrativa¹.
2. **Il testo** : " Mentre si lavora alle nuove revisioni, è ancora in buona parte da attuare la "vecchia" riforma del titolo V della Costituzione. La proposta di DLGS per definire le funzioni fondamentali degli enti locali e rivedere il Testo Unico (DLGS 267/2000) deve essere ancora licenziata dal Governo e il termine per la sua emanazione, fissato per il 31 dicembre 2005 slitterà probabilmente di 12/18 mesi. E la legislazione ordinaria degli ultimi anni, spesso censurata dalla Consulta, non si è certo posta nel solco dei principi contenuti nella riforma del Titolo V, in particolare sul fronte finanziario. Sull'altro versante va sottolineato che sono assai importanti le novità contenute nella proposta (ora approvata definitivamente - GS) di riforma della Costituzione. Novità che, per gli enti locali, sembrano porsi come un completamento della legge costituzionale 3.2001. Siamo allora di fronte ad un'incertezza che scoraggia le iniziative di ammodernamento che molte amministrazioni locali hanno in animo di assumere con la revisione di statuti e regolamenti e l'ampliamento della loro potestà normativa"².
3. La transizione "infinita" pone robuste domande all' idea guida di **governance**³ intesa come applicazione non transitoria di alcuni dei principi fondamentali della democrazia e della legalità :
 - Apertura
 - Partecipazione
 - Responsabilità
 - Efficacia
 - Coerenza
4. Il Terzo Settore italiano incrocia questa *governance ardua* con municipi spesso "in difficoltà".
 - A) In 2539 Comuni italiani lo Statuto manca o non è aggiornato (Il Sole24ore, 6 giugno 2005).
 - B) Il 71,31% dei Comuni italiani ha popolazione fino a 5000 abitanti e il disegno di legge ad essi dedicato si è arenato al Senato da molti mesi (Atto Senato 1942)
 - B) E' motivo ricorrente dello scenario politico nazionale la vigorosa protesta dei Comuni per le pesanti conseguenze del "Patto di Stabilità" periodicamente rinnovato dalle leggi di bilancio dello Stato⁴.
 - C) La recentissima sentenza della Corte Costituzionale sul decreto taglia - spese del 2004 (sentenza del 14 novembre 2004) indica questioni irrisolte nella concertazione interistituzionale⁵
 - D) In talune rilevazioni sociologiche appare netta la frattura tra fiducia (relativa, ma

¹ Ricerca ANCI - SWG , ottobre 2005 ; Ricerca dell'Istituto Cattaneo presentata a COM – PA, 4 novembre 2005 ; Rapporto annuale ISTAT , *La Stampa* del 5 novembre 2005 .

² Arturo Bianco, *Per i comuni un ingorgo di novità*, Il Sole 24 ore, 31 ottobre 2005.

³ La bibliografia e la sitografia sul concetto di *governance* è davvero illimitata. Il punto di partenza è comunque il sito web dedicato al tema da parte della Commissione Europea. Molte considerazioni utilissime sono di Mario Telò , *L'Europa potenza civile*, Laterza 2004.

⁴ Sono utilissimi i materiali pubblicati sul sito web di Legaautonomie.

⁵ M. Giannini, *I federalisti immaginari*, La Repubblica del 15 novembre 2005.

significativa) per i comuni e sfiducia - assai maggiore - rispetto agli organismi nazionali (siano essi il governo, i partiti, le banche) : Quaderni Fondazione NordEst, n. 14 - giugno 2005 ; indagine ANCI - SWG , ottobre 2005.

5 . Il Terzo Settore può assumere la valenza "pubblica" di queste problematiche attivando percorsi anche di "sussidiarietà verticale" oltre la consueta (e spesso non ovvia...) sussidiarietà orizzontale? Può quindi essere attore innovativo di *governance* anche quando la partita è particolarmente complessa? E può esercitare questo ruolo nell'ambito dello sviluppo locale? Queste sono le domande cruciali e le sfide future rispetto all'articolazione dei municipi italiani che, è necessario ricordarlo, "producono regole, producono atti, producono servizi"⁶. E vengono percepiti come luogo/spazio di responsabilità sociale.

Le sfide future

6. Cogliere la sfida dell'attenzione e del tempo pubblico (Jeffrey 2003).

7. Articolare sussidiarietà (Pizzolato 2005) :” La logica della sussidiarietà, nel rapporto tra pubblico e privato è integrativa (et - et) e non contrappositiva (aut - aut) , raccordando istituzioni pubbliche e capacità sociali in un solo tessuto coesivo, unitariamente finalizzato allo sviluppo della persona, che fa di un fascio di rapporti sociali una comunità solidale. Sussidiarietà verticale e orizzontale sono dimensioni di uno stesso principio che possono essere dannose se assunte in una logica contrappositiva, poiché anzi un profilo sostiene l'altro. (...) Una diffusa tendenza a contrapporre pubblico e privato conduce ad ignorare che l'ente pubblico, con la sua organizzazione, è elemento costitutivo e spesso rafforzativo della coesione sociale - si pensi alla garanzia pubblica del rispetto della legalità, che è insieme la forma primordiale di solidarietà e condizione di altre, più intense e non può essere semplicemente considerato un freno alle energie sociali o un concorrente sleale delle stesse”.

8. Ricomporre etica pubblica (Cesareo 2005) : “ Tramontate le vecchie legature sociali, quelle collegate ai partiti e alla nazione, si fanno avanti nuove e molteplici identità legate in molti casi a forme di partecipazione non convenzionale: Si può ipotizzare che la ricomposizione avvenga all'interno di gruppi sociali di piccole e medie dimensioni, caratterizzati da rapporti personalizzati e impegnati in obiettivi empirici, spesso legati alla dimensione delle dinamiche della vita quotidiana. Sono gruppi con forme organizzative deboli che consentono il passaggio da una forma all'altra di appartenenza, a seconda delle fasi della vita e degli interessi della comunità cui si appartiene. In questo modo si crea una molteplicità di relazioni e appartenenze che può essere considerata frammentazione, ma che probabilmente è più corretto chiamare *complessità* e che non è d'ostacolo alla partecipazione, laddove l'individuo disponga di strumenti che gli consentano di governare questa molteplicità, soprattutto l'istruzione”. (Ambrosini 2005) :” Se l'esperienza dell'azione solidale è un ponte verso il mondo, può anche essere vista come un'occasione in grado di sollecitare i giovani (e i meno giovani) a operare una saldatura tra impegno locale e visione globale, tra coinvolgimento a livello micro e prospettive macro , tra intervento diretto in situazioni concrete e orizzonti più ampi. Il volontariato, in sostanza, può rappresentare una via di socializzazione alla politica, intesa nel suo significato più ampio; è una opportunità e una presa di coscienza della dimensione politica dei problemi, a partire da quelli affrontati quotidianamente con l'impegno diretto sul terreno”.

9. Consolidare democrazia locale (Gelli 2005) : “ Recentemente c' è un rinnovato interesse nelle capacità delle arene locali di facilitare e incoraggiare la partecipazione politica al di là dei momenti e delle forme di partecipazione elettorale. Questo pone un link tra la

⁶ L . Vandelli , *Il governo locale*, Il Mulino 2005. Sullo scenario governi locali - sviluppo locale -Terzo Settore oltre ai materiali sul sito web del Forum Terzo Settore nazionale si veda la nota bibliografica finale.

democrazia locale e il processo democratico a più ampia scala : la democrazia, infatti, per essere effettiva abbisogna di canali molteplici di coinvolgimento e di molteplici opportunità di partecipazione. La partecipazione nella democrazia locale si comprende dunque non solo come influenza sulle decisioni che impattano l'ambiente economico e sociale, immediatamente "locali", ma contribuiscono anche a rafforzare la nozione di pratica politica. Tuttavia se l'attribuzione di responsabilità alle organizzazioni della cittadinanza attiva è crescente, nella realtà delle cose ancora inadeguata sembra la considerazione della *funzione pubblica (politica e sociale)* di queste organizzazioni (in genere strumentale alla fornitura di servizi, di competenze specifiche, di risorse relazionali) così come spesso è inadeguato il sistema di conoscenze e di tecnologie di cui esse sono dotate (il divario tra le responsabilità e le capacità tende a crescere anziché disunire) → BILANCIO SOCIALE come koinè tra Enti locali e Organismi del Terzo Settore.

10. Ritrovare assemblee deliberative (Morisi 2003) : "Si può immaginare un riequilibrio dei ruoli nel sistema politico - amministrativo di comuni e province per il quale la politicità dei consigli e della rappresentanza di cui sono depositari sia spesa a salvaguardia della qualità delle politiche : rafforzando, in tal modo, vocazioni istituzionali già ben presenti nello strumentario tecnico delle assemblee e comunque capaci di fare di esse ciò che oggi non sono e da cui, purtuttavia, dipende una loro difendibile ragion d'essere. Agire da contrappeso alla primazia dell'esecutivo nel *policy making* locale sulla base di una autonoma capacità di valutare opportunità, alternative coerenti, costi e benefici dell'azione pubblica nell'ambito degli insiemi di problemi ed opportunità di cui essa comunque fa parte e che compongono l'agenda politico - amministrativa del governo locale".

11. Innovare istituzioni partecipative: nuovo municipalismo "sostenibile" (Magnaghi 2005).

12. Interpretare rappresentanza e governance (Fici 2004, Zamaro 2005, Dente 2005, Zamagni 2005, Le giornate di Bertinoro 2005): "L'ente pubblico ceda quote di potere alle Organizzazioni della Società Civile in cambio dell'assunzione da parte di queste di precisate e concordate responsabilità. E' utopico pensarlo? Non lo credo proprio e per due ragioni principali. Primo, perché i sistemi spontanei di regolazione delle attività a livello locale non sono più sufficienti, oggi, ad assicurare una governance efficace per uno sviluppo sostenibile. Occorrono soggetti che sappiano svolgere la funzione di coordinatori e soprattutto addensatori sociali. E' questo il nuovo ruolo specifico delle OSC: facilitare la creazione di sistemi di partenariato fra soggetti pubblici e privati, profit e non profit. Secondo, perché le strategie di lotta alla povertà (relativa) nei paesi dell'Occidente avanzato sempre meno potranno contare su strumenti di redistribuzione del reddito e sempre più dovranno utilizzare programmi di *asset building* che agiscono sul lato del patrimonio".

13. Intuire sviluppo locale (CENSIS 2004, Provasi 2004, Panozzo 2004, Unioncamere 2004, ASVI 2005, Trigilia 2005): " Stabilità e rafforzamento delle leadership politiche ed amministrative sono condizioni necessarie, ma non sufficienti. Occorre verificare se le opportunità offerte dalle nuove regole siano utilizzate nei diversi contesti per sostenere lo sviluppo locale. Ciò dipende dalla qualità della leadership politica, dalla sua capacità di non cedere all'illusione decisionista e di aprirsi invece alla costruzione di rapporti efficaci con le forze sociali locali. Queste ultime, infatti, dispongono delle informazioni e del consenso necessari per la produzione di beni collettivi dedicati e per la valorizzazione dei comuni. Insomma, è cruciale la capacità dei soggetti collettivi locali di stabilire interazioni che hanno una forte componente dialogica, importante per ridefinire le preferenze, scoprire nuovi interessi e partecipare a progetti a elevata interdipendenza, che richiedono una forte componente fiduciaria. Questo processo è inoltre rilevante per mobilitare risorse aggiuntive da integrare a quelle pubbliche a sostegno dello sviluppo locale".

14. Anticipare welfare (Ferioli 2004, Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali 2005)
15. Progettare Europeizzazione: (Della Porta 2004; Messina 2005) → strutturazione anche dei percorsi del Terzo Settore sulle dinamiche istituzionali di multilevel governance delle politiche pubbliche.
16. Ritrovare orizzonti: (Caltabiano 2005 ; Cassano 2004) : “ Il Mediterraneo propone una mediazione...non esiste un solo tipo di sviluppo, quello economico, l'accumulo privato di beni e merci. La ricchezza ha molte dimensioni...esiste la ricchezza di tempo, che viene dal rispetto di una certa lentezza, dall'attaccamento a beni non commerciabili...Il Mediterraneo, un mare-confine, non può che custodire la pluralità dei tempi, l'incrocio tra la modernità e i deserti, tra la velocità del tempo reale e quell'antica perdita di tempo da cui sono nate la filosofia e la democrazia. Quanto tempo perdono i protagonisti dei dialoghi di Platone! Moltiplicare i *logoi*, passare dal monologo al dialogo fa perdere tempo, ma fa acquisire il senso del limite, il gusto della coesistenza”.

Itinerario bibliografico

- 6 . *La conquista del tempo. Società e democrazia nell'era della Rete*, a cura di Derrick De kerchove, Editori Riuniti 2003.
- 7. F .Pizzolato, *Partecipazione, sussidiarietà e ruolo del Terzo Settore*, Aggiornamenti sociali 1. 2005.
- 8 a). AA. VV, *Ricomporre la vita*, a cura di V. Cesareo, Carocci 2005. 17b) M . Ambrosini, *Giovani e volontariato*, Aggiornamenti sociali 3.2005.
- 9. F . Gelli , *La democrazia locale fra rappresentanza e partecipazione*, F . Angeli 2005
- 10. AA .VV, *Democrazie e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di A. Brasca e M .Morisi, Il Mulino 2003.
- 11. A. Magnaghi, *Dai comuni polvere alle reti di municipi*, *Communitas* 3 - 4 2005.
- 12. L . Fici , *Governance interna, esterna e interistituzionale negli enti locali*, F.Angeli 2004 ; N. Zamaro , *Un Terzo Settore in movimento. Dinamiche, luoghi e forme emergenti*, *Non Profit* 1.2005; B. Dente, *Relazione al convegno Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana* , Politecnico di Milano 9 giugno 2005. S. Zamagni, *Introduzione al Seminario di AICCON , Modelli e forme organizzative di decentramento: ruolo e sviluppo del Terzo Settore*, Bologna 22 aprile 2005.
- 13. CENSIS, 38° Rapporto, 2004 ; AA. VV, *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il non profit*, a cura di G. Provasi, F . Angeli 2005 ; Comune di Venezia - Osservatorio Politiche di Welfare, *Welfare mix e qualità nell'area veneziana*, a cura di F . Panozzo Università Ca ' Foscari di Venezia 2004; UnionCamere, *Sistema Italia. Rapporto sulle economie e le società locali 2004* ; ASVI , *Guida internazionale alle professioni e al lavoro nel non profit*, EMI 2005 ; C. Trigilia , *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza 2005.
- 14. E. Ferioli , *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli 2004 ; Forum Terzo Settore , Stati generali a Civitas 2005.
 - 15. D. della Porta – M. Caiani , *L'europeizzazione della sfera pubblica in Italia : un processo "top - down"?*, *Rivista Italiana di Scienza Politica* , 3.2004; P. Messina , *Europeizzazione multilivello*, *Nordesteuropa.it* 6.2005.
 - 16 . C. Caltabiano , *La sfida del legame sociale nella società globale*, *La Società* 1.2005 ; F Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo 2004.'

LISS JEFFREY, in *La conquista del tempo*, EDITORI
RIVINUTI--2003.

In Occidente, il nostro senso dello spazio è molto più sviluppato del senso del tempo. Siamo abituati ad esplorare, manipolare, visualizzare, occupare lo spazio. Questa continua ossessione di dominare lo spazio, tramite la conquista fisica della terra, del cosmo (l'ultima frontiera) o del cyberspazio, ci lascia sguarniti nei confronti del tempo. Viaggiamo nello spazio, attraversando i fusi orari, ma possiamo viaggiare nel tempo solo con l'immaginazione. Ci sono pochi sentieri stabiliti e nessun vocabolario condiviso per questo tipo di itinerari. Forse, come pensava Harold Innis, un collega più anziano di McLuhan, la nostra colpa è stata la perdita di quel fattore di equilibrio che era la cultura orale: è il prezzo che abbiamo pagato molto tempo fa quando abbiamo scambiato l'orecchio con l'occhio, spostandoci dalla cultura orale a quella scritta. Ma lamentarci ora non ci può salvare.

Guardando l'orizzonte che ci circonda, tre aspetti del tempo indicano i primi segni di allarme dell'impatto che trasformerà le strutture basilari del processo politico. Per il momento possiamo chiamarle «Quadri temporali di Internet» (*Internet Time Frames*), «Scale temporali relative» (*Relative Time Scales*) e «Intervalli temporali di attenzione» (*Attention Time Spans*) (scusate queste strane etichette). Viaggiando attraverso questi vettori dinamici del flusso del tempo, mentre vi presento alcune modeste provocazioni, scopriremo che la più grande minaccia alle prospettive del governo dell'umanità è la persistente distrazione nei confronti del tempo. Questo fenomeno non è nuovo e non è più un'esclusiva dell'Occidente (se mai lo è stato). Tuttavia, questa distrazione rappresenta un chiaro pericolo già presente. Ci vogliono tempo e una mente aperta per ascoltare, informare, istruire, per determinare ciò che possiamo o non possiamo risolvere, per capirne la differenza e soprattutto per includere tutti quanti hanno una posta in gioco nel futuro, compresi coloro che non stanno vivendo a velocità Internet. La stessa democrazia potrebbe star soffrendo di un deficit d'attenzione.