

INTRODUZIONE

Questa Tesi tratta l'analisi dei passaggi che hanno introdotto la partecipazione locale all'interno dei processi di pianificazione territoriale.

La scelta di questo tema deriva principalmente dall'interessamento al caso di studio del bosco della Besozza, che ha evidenziato una mancanza di partecipazione della popolazione locale nella costituzione dell'area e da qui, andando a ritroso, abbiamo ritenuto essenziale approfondire la tematica partecipativa.

La parte iniziale dell'elaborato analizza la perdita di fiducia nelle istituzioni da diversi punti di vista, cercando di individuare il momento di passaggio da una democrazia rappresentativa ad una partecipativa.

L'Italia è tipicamente riconosciuta come una democrazia rappresentativa, ove il compito della popolazione si esaurisce nel diritto/dovere di esprimere la propria preferenza tramite il voto; una volta eletto, il candidato proposto deve rappresentare le scelte espresse all'interno del programma elettorale. In sostanza, la popolazione demanda la responsabilità decisionale ai rappresentanti eletti. Di stampo opposto è la logica su cui si fonda la democrazia partecipativa: il compito del singolo cittadino non si esaurisce con l'espressione della preferenza elettorale ma viene affiancato dalla possibilità di esprimere la propria opinione in differenti momenti della vita politica.

Evidenziato il problema della perdita di fiducia nella Pubblica Amministrazione il primo passaggio verso la costituzione di una Democrazia rappresentativa è riconosciuto, dal presente lavoro, nella formazione della *governance*. La *governance* è da intendersi come un approccio alla struttura istituzionale, pubblica in questo caso, che contrasta con il precedente *government*: qui il rigido *status* gerarchico, piramidale, viene messo in discussione, provando a gestire i rapporti con gli Enti anche da punti di vista e livelli differenti rispetto a quelli classici. La volontà che si legge in questo cambiamento è proprio quella di "ringiovanire" le Istituzioni avvicinandole alla popolazione e non facendole più sentire così distanti.

Per meglio introdurre questi cambiamenti nella realtà pratica si è incentivato l'utilizzo di uno strumento tipicamente di origine privatistica come il contratto; questo strumento viene, agli inizi degli anni '90, utilizzato per la prima volta per regolare rapporti tra Amministrazioni Pubbliche. Lo scopo dichiarato nel suo utilizzo è quello di informare,

pubblicizzare e quindi rendere noti tutti quegli accordi che fino a prima degli anni '90 venivano “presi in silenzio”, senza comunicarne le decisioni. La contrattualizzazione pubblica non è una forma di partecipazione ma è un tentativo di informare e avvicinare la popolazione alle decisioni prese dalle Istituzioni Pubbliche. Sotto questa spinta contrattuale nascono molti strumenti come l'Accordo di Programma e la Conferenza dei Servizi, entrambi utilizzati per migliorare i rapporti tra le Pubbliche Amministrazioni.

Arrivati a questo punto abbiamo analizzato la partecipazione, soffermandoci in particolare su quella legata alla pianificazione territoriale e cercando di darne una definizione all'interno delle molteplici forme esistenti. La tesi si è poi soffermata sul percorso storico della partecipazione in Italia, su quali siano i processi che la originano (*top down e bottom up*) ed infine ha cercato di descrivere alcuni strumenti in grado di favorirne l'applicazione; a questo proposito viene data rilevanza a quanto espresso da Pierre Lacoscomues e Patrick Le Galès¹, ovvero alla notevole difficoltà nella definizione dei metodi e degli strumenti partecipativi a causa della carenza di studi sull'argomento. L'ultima parte della tesi illustra il caso di studio. L'analisi del bosco della Besozza parte dalla sua contestualizzazione geografica e formale: inizialmente si è descritto il progetto “*dieci grandi foreste di pianura*”, voluto dalla Regione Lombardia; si è concentrata l'attenzione sugli obiettivi che esso si prefiggeva e sui motivi che ne hanno voluto la costituzione. e sull'analisi dei documenti che hanno portato alla realizzazione del bosco. Inoltre sono stati analizzati gli strumenti partecipativi utilizzati dal Comune di Pioltello: Agenda 21 Locale, la consultazione per il Piano di Governo del Territorio e i Contratti di quartiere. L'ultima fonte utilizzata per la descrizione del caso pratico è stata la realizzazione di interviste frontali ad alcuni rappresentanti politici e di comitati locali, interessati direttamente nello sviluppo del bosco.

Il nostro intento è quello di riuscire a capire se il progetto legato al bosco della Besozza, realizzato con una scarsa partecipazione della popolazione locale, possa essere considerato come compiuto, se gli obiettivi posti da chi ne ha voluto la creazione si possano considerare raggiunti in *toto* o in parte, nonché a formulare una “controproposta” per la fase attuale di gestione del bosco..

¹ Comunità Europea, 2006, European Handbook for Participation, Bruxelles

Capitolo 1

DESCRIZIONE DEL RAPPORTO TRA COMUNITA' E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Ancor prima di parlare di partecipazione, democrazia deliberativa, concertazione e inclusione nella formazione di politiche pubbliche è necessario porre l'attenzione sui percorsi che hanno portato a questi cambiamenti.

Numerosi sociologi e politologi si sono occupati dell'argomento esprimendo differenti teorie; la diversità di approccio alla problematica ha reso possibile vedere la situazione da disparati punti di vista.

Nonostante le divergenti opinioni il pensiero comune è quello che sia tangibile, nell'Italia di oggi, una diminuzione della fiducia nelle pubbliche amministrazioni. Richard Sennet², Luigi Pellizzoni³, Zygmunt Bauman⁴, Ulrich Beck⁵ e Antony Giddens⁶ sostengono tutti la stessa tesi: lo Stato, così come organizzato storicamente, non riesce più a garantire la persecuzione dell'interesse comune e questo porta ad una sfiducia nei suoi confronti.

Più precisamente questi autori si possono ricondurre a quattro filoni di pensiero che sono così riassumibili:

- 1) Creazione di uno stato minimale in seguito a processi di globalizzazione
- 2) La democrazia democratizzante
- 3) L'eliminazione della gabbia d'acciaio weberiana
- 4) Il fallimento del paradigma post-democratico

Qui di seguito spiegheremo ognuna di queste teorie in modo tale da avere una visione complessiva della realtà amministrativa di oggi.

² Sennet R., 2006, La cultura del nuovo capitalismo, Il Mulino, Bologna

³ Pellizzoni L., 2005, La deliberazione pubblica, Meltemi, Roma

⁴ Bauman Z., 2007, La società sotto assedio, La Terza Roma

⁵ Beck U., 1999, Che cos'è la globalizzazione, rischi e prospettive della società planetaria, Carocci, Roma

⁶ Giddens A., 2000, Il mondo che cambia, il Mulino, Bologna

1.1 Creazione di uno stato minimale in seguito a processi di globalizzazione

Molti cittadini europei, e soprattutto italiani⁷, denunciano un senso di anomia e di abbandono; la società di oggi non si sente tutelata dalle istituzioni e non ha modo di relazionarsi con esse.

Questa realtà, descritta anche all'interno del Libro Bianco⁸ sulla *Governance* Europea, ha prodotto notevoli cambiamenti o, quanto meno, ha portato le istituzioni ad intraprendere nuove modalità di gestione dell'azione pubblica.

“I responsabili politici di tutta Europa sono oggi alle prese con un vero paradosso: da un lato, gli Europei chiedono loro di risolvere i grandi problemi della nostra società, dall'altro, questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano, o finiscono per disinteressarsene”. (Libro Bianco, 2001)

Le motivazioni che hanno portato alla perdita di fiducia nei confronti delle pubbliche amministrazioni vanno ricercate sia nell'ambito locale che nel contesto globale; a questo proposito Bauman⁹ e Beck¹⁰, offrono una loro visione dell'argomento.

In questi saggi entrambi gli autori leggono il quadro globale della società come una conseguenza del processo di globalizzazione¹¹: la globalizzazione ha portato ad un indebolimento delle politiche locali a favore di una legittimazione dell'economia globale.

L'economia moderna, secondo Beck, porta il capitalismo alla sua realizzazione più spinta in cui le imprese multinazionali valicano il potere esercitato fino ad ora dai singoli Stati perché l'obiettivo risiede nella realizzazione del massimo profitto con il minimo costo.

⁷ “Il 49,6 per cento degli italiani, secondo il sondaggio dell'Eurispes, ha perso fiducia nelle istituzioni. Per il 40,7 per cento la fiducia è invariata, solo per il 5,1 per cento è aumentata. Solo un cittadino su quattro si fida del governo (nel 2007 la percentuale era del 30,7 per cento).”(fonte la Repubblica.it, 21/01(2008)

⁸ Comunità europea, Commissione delle comunità europee, 2001, La Governance europea, un libro bianco. Bruxelles

⁹ Bauman Z., 2007, La società sotto assedio, La Terza Roma

¹⁰ Beck U., 1999, Che cos'è la globalizzazione, rischi e prospettive della società planetaria, Carocci, Roma

¹¹ “ [...] processo in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro chance di potere, dai loro orientamenti, identità e reti.” (Beck, 1999).

Quello che viene a crearsi è quindi uno *Stato minimale* (“*ovvero uno Stato privo di possibilità di condizionare l’operato delle imprese stesse*”) (Adornino, 2006).

Beck ritiene che la nascita di *Stati minimali* sia resa possibile dall’attuazione, da parte delle multinazionali, di quattro “pilastri”:

1. Esportazione dei posti di lavoro dove i costi e le condizioni sono più vantaggiosi
2. Possibilità di distribuire la produzione in diverse aree del globo
3. Servirsi di alcune nazioni, al posto di altre, in cui le condizioni fiscali sono più convenienti
4. Possibilità di dividere i poli produttivi dalle sedi fiscali e dai luoghi di investimento.

Questi quattro pilastri vengono utilizzati dalle imprese multinazionali come “arma di ricatto” e come strumento di contrattazione di politiche; in un mondo dove la vita è basata sull’economia elementi di questo tipo costringono gli Stati locali alla totale sottomissione.

L’attuale visione pone le multinazionali nel ruolo di approfittatori delle sovvenzioni statali senza il dovuto ritorno in termini fiscali; in sostanza questo tipo di aziende inserisce le varie sedi logistiche nei luoghi che maggiormente conviene loro senza preoccuparsi del benessere locale. Non si cerca di costruire qualcosa o di instaurare dei valori nel territorio, l’unico scopo è quello di ottenere la massima resa con la minima spesa.

Andornino, commentando il testo di Beck, scrive a questo proposito: “[...] *il globalismo*¹² *presuppone una totale obbedienza alle leggi economiche prive di qualsiasi controllo politico; lo Stato e la democrazia vengono ridotte al minimo. Non stupisce, quindi, che i perdenti della globalizzazione si allontanino sempre più dalle correnti politiche, viste come la causa della loro sconfitta[...]*”. (Andornino, 2006, p. 3)

Secondo Beck il reale problema sta nel fatto che il globalismo si basa su di una falsità: l’esistenza di un libero mercato mondiale. Per poter far sì che l’economia sostituisca completamente la politica è necessario che esista, a livello globale, un’equità ovvero una totale libertà di scambio. È evidente che l’assenza di questo fattore pregiudica

¹² Globalismo: “indica la convinzione neoliberista secondo cui il mercato tende a sostituire interamente lo strumento politico, e riconduce l’intero processo della globalizzazione al solo ambito economico – finanziario.” (Andornino, 2006)

completamente la possibilità di far sì che lo strumento politico sia interamente rimpiazzato da quello economico.

La maggior parte dei paesi non è in grado di fronteggiare la concorrenza solo su di un piano economico e, per questo motivo, varia le proprie politiche nel tentativo di favorire la crescita del P.I.L.; in sostanza i costi del lavoro vengono abbattuti (sottopagando i lavoratori, limitandoli nella possibilità di essere tutelati dai sindacati) immettendo sul mercato prodotti a basso costo ma di scarsa qualità.

In Occidente, dove dovrebbe esserci maggior capacità di gestire la concorrenza, si verifica la presenza di un numero sempre maggiore di “*esclusi*”, ovvero quelle persone che, secondo Beck, si trovano all’interno di un circolo vizioso per cui la perdita del posto di lavoro implica la perdita dell’abitazione arrivando poi alla perdita della democrazia.

Beck sostiene che la speranza di uscire da questa situazione è rappresentata dall’Europa: *“un’istituzione della grandezza dell’Unione europea potrebbe ristabilire la priorità politica, la capacità di azione sociale ed economica per gli Stati che cooperano, controllabile democraticamente. Di fatto, un’Unione Europea forte e democratica potrebbe impiegare il suo potere come la più grande potenza commerciale del mondo per introdurre riforme effettive verso l’interno come verso l’esterno”* (Beck, 1999, p. 189)

Bauman sottolinea invece altri aspetti di tale fenomeno; egli vede l’economia odierna come un sistema sfuggito al controllo dell’uomo, non si ha più una filiera che abbia come scopo la produzione di beni e servizi utili alla società, il sistema produttivo è divenuto un meccanismo fine a se stesso in cui i confini nazionali vengono scansati e eliminati con estrema facilità.

I confini hanno rappresentato per secoli i limiti entro cui ogni Stato nazionale ha imposto la propria sovranità, ha legiferato e ha fatto sì che le leggi fossero rispettate. Con questa realtà economica la politica perde legittimità perché non è capace di dare risposte locali ai temi internazionali, le azioni intraprese sono sempre più legate alla legittimazione di un’economia globale che favorisca solamente alcune élite economiche.

Secondo Bauman l'uomo moderno si trova di fronte ad una libertà apparente che impone il “*diritto e il dovere di essere soli*” ovvero soli perché non interconnessi con una realtà territoriale. L'incertezza attuale non consente di effettuare programmi per il futuro, non dà la possibilità alle persone di realizzare forti legami con il territorio in cui si vive. L'economia mondiale impone cambiamenti continui di luoghi e metodi produttivi, sono sempre di meno le aziende che offrono posti di lavoro fissi, sicuri e a tempo indeterminato e nel momento in cui le condizioni internazionali variano una multinazionale si sente libera di spostare i propri poli produttivi senza nulla dovere ai dipendenti.

1.1.1 Dalla globalizzazione alla glocalizzazione

La visione della società globale che ci viene proposta da Bauman e da Beck è quella tipica di una situazione di crisi, si ripercuote quindi a livello locale, nelle scelte delle amministrazioni pubbliche e, ancor prima, negli argomenti trattati nelle agende politiche.

La popolazione perde fiducia nelle amministrazioni pubbliche perché i politici non riescono a trovare risposte ai problemi globali, l'anteporre le problematiche economiche alle esigenze pubbliche fa sentire il cittadino abbandonato e privo di tutela.

Il passaggio può quindi essere rappresentato dall'allontanamento da una globalizzazione priva di freni per avvicinarsi ad un processo di *glocalismo* ovvero un processo di riscoperta delle identità e delle “radici” legate al territorio.

A questo proposito Trigilia scrive: “[...] mentre la globalizzazione accresce la mobilità delle imprese, contribuisce a creare nuove opportunità per lo sviluppo locale. Indebolendo la capacità regolative degli Stati nazionali, e aumentando la concorrenza tra territori, spinge i governi locali e regionali a mobilitarsi per svolgere un ruolo più attivo nei percorsi di sviluppo” (Trigilia, 2005, p. 26).