

LA QUESTIONE

Giovanni Allegretti*

NUOVE ESPERIENZE PARTECIPATIVE alla prova del Forum di Nairobi

Al fine di promuovere e garantire la gestione partecipativa del servizio idrico integrato, è costituita in ogni ATO la Consulta del diritto all'acqua, composta [...] da cinque membri eletti dall'assemblea dei lavoratori del servizio idrico integrato e dieci membri eletti dall'assemblea degli utenti presenti sul territorio. I membri della Consulta sono in qualsiasi momento revocabili da parte delle assemblee dei lavoratori e degli utenti che li hanno eletti [...]. In caso di parere difforme espresso dalla Consulta, il provvedimento in oggetto viene rimandato all'esame dei rispettivi Consigli comunali, che possono confermare o modificare la decisione precedentemente assunta.

PROPOSTA DI LEGGE POPOLARE
PER LA RIPUBBLICIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
DELLA REGIONE TOSCANA. ART. 9.

Il tema della complementarietà possibile tra istituzioni rappresentative e percorsi di democrazia partecipativa (intesi come arene strutturate di dibattito pubblico dotate di un ruolo *sostantivo* di decisione e controllo) ha costituito un tema ricorrente in molti dei 1200 seminari del VII Forum sociale mondiale di Nairobi. Non si è trattato di una novità, ma l'enfasi con cui il tema si è imposto risulta certamente interessante. In particolare modo laddove i movimenti e le associazioni di base hanno potuto confrontarsi con enti pubblici (per lo più di livello municipale, provinciale e – in casi più rari – regionale) impegnati nella Rete transnazionale contro l'Accordo di privatizzazione dei servizi che è andata formandosi negli ultimi tre anni, su impulso di alcuni sindaci europei (in primis il sindaco di Bobigny Bernard Bersinger, scomparso poco prima del Forum di Nairobi, e quelli di Liegi e Ginevra che hanno ospitato la seconda e terza conferenza internazionale).

* Ricercatore presso il Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

Del resto, l'evento di Nairobi ha costituito il primo tentativo di integrazione tra il Forum sociale mondiale e il FAL, il Forum delle autorità locali per l'inclusione sociale, i cui principali animatori hanno da poco dato vita a una commissione (CISPD) che lavora sul tema della democrazia partecipativa all'interno della CGLU – la Federazione mondiale delle Città e governi locali uniti – e un Gruppo di lavoro sul bilancio partecipativo.

Quest'ultimo – recentemente formalizzatosi a Malaga attraverso un articolato documento d'intenti che dà contenuto politico innovatore a un tema che comincia a rischiare quella che Boaventura De Sousa Santos definisce la 'pastorizzazione' (una sorta di burocratizzazione che priva il tema delle sue prospettive più spigolosamente politiche)¹ – è presieduto dall'assessora alla Partecipazione del Comune di Siviglia, responsabile anche dell'OTAINSA. Questo è un ufficio di Difesa degli inquilini dall'espulsione bianca' e da altri meccanismi distorsivi introdotti dal mercato nel sistema abitativo della città, e in particolare nel suo centro storico, soggetto a fenomeni di rapida gentrificazione/nobilitazione sociale che danneggiano i vecchi abitanti (e in particolare le fasce sociali più deboli).

A Nairobi, proprio il dibattito sull'OTAINSA² (di recente insignita come 'pratica eccellente' del Premio *Cumbre* dell'Istituto di Urbanistica spagnolo) ha suscitato molto interesse, in quanto emblema di un'azione di governo che in apparenza 'va contro se stessa' perché organizza il controllo popolare anche sul proprio operato (e non solo sui comportamenti del merca-

¹ Cfr, intervento di B. De Sousa Santos al convegno *Local Democracy Convention*, 28 settembre/1 ottobre 2006, Madison, Wisconsin, USA. <www.localdemocracy.org>.

² La *Oficina de Asesoramiento al Inquilino en situación de abuso* dipende dalla *Gerencia de Urbanismo* del Comune di Siviglia e di recente è riuscita a garantire il ritorno nel centro storico di molti inquilini oggetto del cosiddetto 'mobbing immobiliare'. Già nel 2005, l'OTAINSA aveva aperto procedimenti contro i proprietari di 145 edifici in stato di cattiva conservazione (93 nel centro storico), molti dei quali l'anno dopo hanno permesso il 'subentro' del comune nelle attività di manutenzione e recupero, e il ritorno di abitanti espulsi dall'area.

LA QUESTIONE

to), compiendo una 'scommessa politica' forte, basata sul riconoscimento di centralità dell'autonomia sociale anche all'interno di un patto di collaborazione con l'istituzione. Lo stesso concetto (declinato all'inverso, ma simmetricamente centrato su un profondo rispetto del proprio interlocutore politico) si trova ben espresso nella proposta di Legge popolare per la ripubblicizzazione del Servizio idrico integrato della Regione Toscana (il cui comitato promotore era presente a Nairobi in molti dei dibattiti sul tema, di cui si dà conto in altri saggi di questa rivista), specialmente negli Articoli 8 e 9 dedicati alle possibili forme di controllo congiunto sull'efficace gestione e sulla produttività dei servizi idrici³.

³ Cfr. www.leggepopolareacqua.it. [«**ART. 8 - Gestione democratica del servizio idrico integrato** - Al fine di garantire la gestione democratica del servizio idrico integrato ai Sindaci, in quanto rappresentanti degli enti affidanti il servizio idrico, è dato mandato di consultazione vincolante dei rispettivi Consigli Comunali in ordine all'approvazione di atti fondamentali relativi a: a) piano d'ambito; b) piano industriale; c) bilanci preventivi e consuntivi; d) variazione delle tariffe; e) progetti di realizzazione di rilevanti opere di adduzione e di depurazione; f) adozione di contratti di servizio tra ATO e gestore; g) problemi di qualità della risorsa idrica; h) rilevanti modificazioni di destinazione d'uso dell'acqua potabile; i) carta del servizio idrico e regolamenti del servizio idrico. Gli atti di cui al comma precedente devono essere discussi attraverso sedute di Consiglio Comunale aperto. Nelle materie di cui al primo comma del presente articolo, in deroga all'art.10, Allegato B, della L. R. Toscana 21 luglio 1995, n.81 e successive modifiche (Statuto dell'Autorità d'Ambito), l'assemblea dell'Autorità d'Ambito delibera a maggioranza assoluta dei componenti.»

«**ART. 9 - Gestione partecipativa del servizio idrico integrato.** - Al fine di promuovere e garantire la gestione partecipativa del servizio idrico integrato, è costituita in ogni ATO la Consulta del diritto all'acqua, composta da non più di quindici membri. Fanno parte della Consulta del diritto all'acqua: a) Cinque membri eletti dall'assemblea dei lavoratori del servizio idrico integrato; b) Dieci membri eletti dall'assemblea degli utenti presenti sul territorio.

I membri della Consulta sono in qualsiasi momento revocabili da parte delle assemblee dei lavoratori e degli utenti che li hanno eletti. Le sedute della Consulta del diritto all'acqua sono pubbliche e pubblicizzate, anche sotto la forma della pubblica audizione, in modo da garantire i massimi livelli possibili di partecipazione popolare. La presidenza delle assemblee pubbliche, scelta dai membri della Consulta, garantisce il diritto di parola di chiunque voglia intervenire, sia esso membro o no della Consulta stessa.

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

Idee dal FAL

forum europeo per europei in 'tournée'

Come ha ben dimostrato una rilevazione realizzata congiuntamente dal CES dell'Universit  di Coimbra e dal DiES della Sapienza di Roma, quasi l'85% dei partecipanti al Forum delle Autorit  locali per l'inclusione sociale di Nairobi era di nazionalit  europea; in maggioranza amministratori italiani mobilitati dalle Associazioni enti locali per la pace e Rete del nuovo municipio, spagnoli legati al Forum andaluso per la solidariet  internazionale e francesi appartenenti all'Associazione degli eletti del Partito comunista⁴. Anche se, nel caos organizzativo, il fatto che

La Consulta deve essere convocata con frequenza almeno bimestrale; le funzioni di Segreteria, con adeguata disponibilit  di personale, sono garantite da apposite strutture regionali.

«Possono richiedere la convocazione della Consulta almeno tre Consigli Comunali ovvero almeno duecento cittadini residenti nell'ATO che ne facciano apposita richiesta scritta. In tal caso, la Consulta dovr  essere convocata entro venti giorni dalla ricezione dell'istanza di convocazione.

«Ai membri della Consulta deve essere garantito l'accesso a tutta la documentazione esistente in materia di servizio idrico presso gli enti locali, gli ATO, la Regione e il gestore del servizio idrico, nonch  la facolt  di audizione degli Organi pubblici di controllo, ed il loro eventuale ed obbligatorio supporto tecnico.

La Consulta deve essere preventivamente ed obbligatoriamente interpellata in ordine a tutte le proposte e/o deliberazioni relative ai settori elencati nel precedente Art.8.

«In caso di parere difforme espresso dalla Consulta del diritto all'acqua, il provvedimento in oggetto viene rimandato all'esame dei rispettivi Consigli comunali, che possono confermare o modificare la decisione precedentemente assunta.

Con apposita deliberazione del Consiglio Regionale sono determinate le strutture regionali di supporto alla Consulta e un regolamento elettorale per la designazione dei rappresentanti dei lavoratori e degli utenti. La nomina dei membri eletti dalle assemblee dei lavoratori e degli utenti   effettuata con apposita deliberazione del Consiglio regionale.»]

Cfr. anche T. Fattori, V. Striano, *L'acqua bene comune. Il caso della Toscana*, «Quale Stato», 3-4, 2005, pp. 222-230 (NdR)].

⁴ Cfr. I risultati dell'inchiesta; FAL: *un questionario per conoscerci meglio*, in G. Allegretti, V. Marx e M. Allulli (2007, in corso di pubblicazione): *O F rum das Autoridades Locais pela Inclus o Social: cr nica de uma implos o anunciada* (titolo provvisorio), *Afrontamento*.

LA QUESTIONE

il Forum sia stato tenuto è già da considerarsi un risultato non disprezzabile, le buone intenzioni di costruire una forte relazione con enti locali africani (fatta eccezione per la presenza del segretario generale della *Cités et gouvernements locaux unis*, CLGU, africana e alcuni eletti maghrebini o mozambicani) non sono andate in porto. Analogamente, il numero di amministratori latino-americani è stato il più basso dei sei anni di vita del FAL, a testimonianza di una forte caduta di attenzione per le relazioni internazionali e il tema della democrazia partecipativa che ha segnato le politiche di molti paesi del Sud e del Centro America dopo le vittorie delle coalizioni di sinistra in varie elezioni nazionali⁵.

Si è trattato indubbiamente di una sconfitta, proprio nell'anno in cui il FAL aveva ottenuto di entrare come osservatore nel Consiglio internazionale del Forum sociale mondiale, e aveva deciso di cambiare totalmente la struttura della sua partecipazione al FSM non svolgendo più la sua attività anticipatamente e fuori da esso, ma diluendola in seminari costruiti con partner sociali e riservandosi solo una giornata conclusiva di sintesi dove esaminare proposte di azioni, campagne e una agenda di attività militanti per l'intero 2007.

Il mancato successo del pur tentato coinvolgimento di enti locali del Sud del mondo negli incontri del FAL non è stata l'unica sua debolezza. Il suo documento finale d'intenti è, infatti, tra i più deboli della storia della rete internazionale tanto da apparire il frutto di basso profilo di una negoziazione tra enti desiderosi di apparire sulla scena internazionale ognuno con le sue piccole attività congressuali piuttosto che con azioni incisive di politica territoriale. Per di più, 'si dimentica' di collegarsi al documento finale stilato dagli oltre 1000 sindaci africani presenti al Forum «*Africités*» tenutosi a Nairobi nel settembre 2006 (nonostante la presenza di vari membri del FAL alle attività del Forum panafricano sul decentramento), dove si chiedeva all'Unione Africana e ai governi nazionali di invertire la politi-

⁵ Lo ha puntualmente rilevato nel suo intervento al Forum uno dei pochi amministratori brasiliani presenti, il sindaco di Guarulhos Eloi Pietà, presidente della commissione sulla Democrazia partecipativa della CGLU.

LA QUESTIONE

ca di privatizzazione dei servizi, con particolare riferimento a quelli di rifornimento idrico⁶.

Ciò non significa, però, che nelle diverse attività del FAL non si siano trattate tematiche importanti e di validità universale, come quelle riguardanti la crescita numerica dei processi partecipativi anche nell'ambito della gestione dei servizi cittadini, con particolare riferimento a quelli di trasporto e di assistenza sanitaria.

Dalla riflessione comune è emerso chiaramente che molti dei percorsi partecipativi su cui si sono concentrati negli ultimi anni gli sforzi concreti e l'enfasi del discorso partecipativo di varie amministrazioni locali iniziano ad 'arrancare' dietro a trasformazioni del panorama socio-istituzionale a cui è difficile far fronte attraverso battaglie che restano 'interne' ai percorsi di decisione condivisa di ambito locale: in particolare quelli che riguardano i processi di privatizzazione, aziendalizzazione e *outsourcing* applicati all'assistenza sociale e ai servizi di base (il *core business* del lavoro politico delle amministrazioni, che oggi sfugge sempre più ai loro controlli a causa di giochi di 'scatole cinesi' degli assetti proprietari che riducono progressivamente la capacità delle maggioranze percentuali di controllare realmente la loro gestione). Come evidenziato nel 2004-2005 dalla breve (seppur felice) sperimentazione del bilancio partecipativo del Comune di Venezia, anche amministrazioni che hanno tenuto in mano pubblica una parte consistente del loro patrimonio su tali materie (come accade con i servizi sociali del Comune lagunare, tra i più ampi e strutturati del paese a essere ancora quasi del tutto in mano pubblica) hanno difficoltà a garantire 'efficienza' ai propri percorsi partecipativi quando le loro scelte devono muoversi in un panorama complesso e frammentato di agenzie, prestatori d'opera, direzioni e dipartimenti, difficilmente coordinabili e sovente cangianti per quanto attiene i responsabili dei procedimenti amministrativi e i propri funzionari di interfaccia con i percorsi di dialogo sociale.

Altre due dinamiche vanno di recente 'affliggendo' l'efficacia di molti dei percorsi partecipativi municipali sperimentati in

⁶ Cfr. G. Allegretti, *Un tema per Nairobi. L'Africa si interroga sui processi di decentramento*, «Quale Stato» n. 4, 2006, pp.324-337.

LA QUESTIONE

Europa. La prima è di certo il consistente e progressivo 'essiccamento' dei bilanci comunali legato alle modalità asimmetriche con cui va sviluppandosi la messa in opera di percorsi di sussidiarietà (soprattutto della sua componente verticale). Tale riduzione di volume tende ad associarsi a un irrigidimento delle regole di allocazione che corredano i trasferimenti provenienti dagli enti di livello territoriale più ampio: un fenomeno che il neo-centralismo regionalista di molti paesi tende oggi ad accentuare sempre più.

La seconda dinamica è un' 'emorragia di risorse umane', che si lega – oltre che a comprensibili fenomeni di 'carriera' nelle istituzioni – alla necessità sempre maggiore di innovatori delle politiche ai vari livelli dello Stato. Specie nell'ambito delle coalizioni progressiste di vari paesi, accade così che amministratori (in particolare giovani) che avevano dato contributi essenziali alla sperimentazione di politiche partecipative creative, vengano chiamati a compiti di responsabilità regionale o nazionale, allontanandosi dalle loro 'creature' prima che esse si siano rese sufficientemente indipendenti dai loro attivatori e sostenitori.

Nei casi positivi, si va verificando un 'contagio' e una 'impollinazione incrociata' (il termine 'contaminazione' non rende a sufficienza l'idea positiva dei processi osmotici che permettono scambi di contenuti e gemmazione di nuove esperienze) tra le esperienze locali e altri livelli di governo, in parte resa possibile proprio dal cambio di ruolo dei primi sperimentatori.

È il caso di ciò che sta accadendo nella Regione Lazio, dove il processo chiamato '*Economia Partecipata*' (che costituisce un salto di scala impresso a sperimentazioni attuate in ambito romano con il sostegno attivo di amministratori coinvolti in un personale percorso di *scaling-up* politico) non si è limitato ad alterare in direzione partecipativa alcune procedure di approvazione dei documenti finanziari/contabili della Regione, ma ha promosso un processo virtuoso di stimolo e appoggio a 62 Comuni laziali, concedendo loro finanziamenti per portare avanti nuovi processi partecipativi strutturati nel corso del 2007.

Ma esistono casi di amministrazioni i cui percorsi di partecipazione (ancorché ben nati) stanno tendendo a 'ridurre' le loro

LA QUESTIONE

ambizioni, passando da un'enfasi sperimentatrice ispirata all'orizzonte di costruire solide esperienze di democrazia partecipativa, a percorsi confinati in quella che i francesi chiamano 'democrazia di prossimità': piccole decisioni limitate alla scala di quartiere e incidenti soprattutto sulle risorse comunali destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

Di questa parziale regressione di taglio 'minimalista' è esempio una parte della mezza dozzina di bilanci partecipativi sviluppati nell'ultimo triennio nella cintura milanese su esempio del *casus belli* di Pieve Emanuele, uno dei 'pionieri' della sperimentazione italiana⁷. Del resto, la stessa 'pratica eccellente' di Porto Alegre, nelle mani della nuova maggioranza che la governa da due anni, ha avuto una regressione che ha attutito la forza contundente del bilancio partecipativo, riducendone la centralità nell'ambito delle politiche pubbliche (cfr. Baiocchi, 2006, Baierle, 2006 e Chavez 2006⁸) e ristrutturandone i principi in un'ottica di 'governance degli attori' che ha l'esplicito obiettivo di potenziare i partenariati strategici pubblico-privati a discapito dell'assunzione e della gestione comunitaria delle scelte.

Come è risultato chiaro durante alcuni dei dibattiti promossi a Nairobi dal FAL (in particolare quello sui bilanci partecipativi che ha lanciato politicamente l'omonimo gruppo di lavoro), il panorama delle pratiche partecipative rappresenta oggi una sorta di 'firmamento' in evoluzione continua, dove alcune 'stelle' ancora brillano (a dispetto del loro reale spegnimento) perché i loro principi sono in grado ancora di muovere energie creative ed entusiasmi. Quegli stessi entusiasmi che (come ha osservato il sociologo portoghese Boaventura de Sousa Santos nella sessione di apertura del FAL di Nairobi) la stessa democrazia – concepita in maniera tradizionale appena nella sua dimensione rappresentativa – è ormai incapace di suscitare, anche a causa di un percorso evidente di

⁷ Cfr il capitolo italiano di G. Allegretti e C. Herzberg, Y. Sintomer e A. Roecke (2007, in corso di pubblicazione), *I bilanci partecipativi in Europa: nuove demo-pratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.

⁸ Cfr. Vari testi dei tre autori in: <www.participatorybudgeting.org/poa, www.ongcidade.org, <http://www.bostonreview.net/BR31.2/baiocchi.html>>.

LA QUESTIONE

'riduzione di intensità'⁹ che la rende vulnerabile, reintroducendo nel panorama delle politiche ingiustizie, violenze ed esclusioni che la democrazia è nata anche per combattere.

Così, alcune pratiche partecipative oggi si moltiplicano, si espandono a settori 'non monetizzati' dell'azione, fanno fronte comune nell'ambito di esperienze sovracomunali (in particolare nelle *Communauté d'Agglomération* e nei *Contrats des Pays* francesi¹⁰ o a livello di Unioni volontarie di comuni in altri paesi). Altre prendono spunto dalla restrizione dei 'margini liberi di manovra' delle amministrazioni locali per giustificare la riduzione di impegno politico e finanziario sul loro consolidamento.

E, se in alcuni paesi del Sud (come il Senegal, la Costa d'Avorio o il Camerun, ad esempio, le cui pratiche partecipative municipali hanno trovato spazio di discussione nel Forum Sociale Mondiale), i nuovi percorsi di co-decisione devono necessariamente fare conto sulla centralità del volontariato sociale per bilanciare la lentezza con cui vanno costruendosi i percorsi di decentramento e le pre-condizioni politico/istituzionali indispensabili ad attivare efficaci percorsi partecipativi in seno alle istituzioni locali, in altri sono in corso importanti processi di formalizzazione normativa che possono rafforzare o incentivare nuove solide sperimentazioni.

Esempi-guida

Lo studioso brasiliano Leonardo Avritzer, nella sua analisi comparativa più recente sui processi partecipativi del suo paese evi-

⁹ Cfr. B. De Sousa Santos, *Democratizzare la democrazia*, Città Aperta, Troina, 2004.

¹⁰ A questi ultimi, la rivista «Territoires» ha dedicato un'importante numero monografico (459/2005). Istituzionalizzati nel 1995 dalla Legge Pasqua, i *Contrats des Pays* non solo puntano a far collaborare sui temi dei servizi congiunti alcune piccole municipalità francesi (paese dove i Comuni sono oltre 36.000), ma individuano i *Pays* come «luogo pertinente della messa in opera dello sviluppo» e come spazi di ancoraggio di importanti questioni identitarie e culturali.

LA QUESTIONE

denzia¹¹ l'esistenza di tre principali tipi di 'disegno istituzionale' a cui attengono risultati differenziati in contesti politici diversi:

a. i bilanci partecipativi (oggi 170 circa) hanno spesso il vantaggio di strutturare una partecipazione 'dal basso' e di rappresentare l'architettura più capace di 'democratizzare' le politiche locali, rendendone gli effetti territoriali maggiormente redistributivi. Risultano però estremamente 'fragili' sotto il profilo politico, dato che si appoggiano appena su patti tra amministrazione e cittadini non statuiti in alcuna normativa, e richiedono forte coesione delle maggioranze di governo per produrre risultati significativi e 'trainanti' in grado di ricostruire la fiducia degli abitanti nelle istituzioni;

b. i PDM, i Piani regolatori comunali partecipati, sono mezzi di 'ratifica pubblica' di decisioni politiche da parte della cittadinanza. Sono obbligatori in tutte le città con oltre 20.000 abitanti e – in questi anni – hanno mostrato di saper bloccare politiche fortemente conservatrici (come nel caso di Salvador Bahia), appoggiandosi sulla magistratura ma anche sulle battaglie portate avanti dal Ministero della Città del Brasile, attraverso campagne di sensibilizzazione sociale sul potere di 'paralisi' che i cittadini possono vantare nei confronti degli strumenti urbanistici la cui formulazione non sia stata sufficientemente condivisa con gli abitanti dell'area interessata¹²;

c. infine i Consigli di Salute (oltre 5000 a livello comunale su un totale di poco più di 5500 municipi nel paese). Essi implicano una forte condivisione di potere tra lo Stato e la società civile, prevista da apposite leggi nazionali, e sembrano funzionare meglio in situazioni di accesa 'disputa politica'. L'esistenza di questi consigli – rivendicata negli anni '70 dal Movimento de Saúde da Zona Leste di San Paolo e da altre componenti del Movimento Sanitarista – ha trovato appoggio

¹¹ Cfr. L. Avritzer (2007, in corso di pubblicazione), *Participatory Institutions and Multi-centered Citizenship in Democratic Brazil*.

¹² A Nairobi erano presenti vari delegati popolari delle Conferenze sulla Città a cui il Ministero (e in particolare la direttrice del settore Raquel Rolnik) ha dato forte impulso a vari livelli regionali e locali.

LA QUESTIONE

nell'Art. 198 della nuova Costituzione. Quest'ultimo è frutto dell'accoglimento di un emendamento popolare supportato da oltre 60.000 firme e accolto dall'Assemblea Costituente, e statuisce la Sanità quale sistema integrato e decentrato focalizzato sulla prevenzione e sul coinvolgimento attivo della cittadinanza nelle scelte politiche del settore (ai diversi livelli dell'impegno statale, incluso quello nazionale). Conseguentemente a questa previsione, le Leggi federali sulla Salute (LOS, n. 8080 e 8142 del 1990) hanno obbligato i Comuni brasiliani a costituire strutture di consultazione e deliberazione popolare basate su una esatta parità numerica e di voto tra attori istituzionali e attori sociali, mettendo così in moto un sistema di 'traduzione' dei principi che solo in un numero ridotto di casi è stato poco genuino nell'apertura al controllo degli abitanti.

Vale la pena soffermarsi brevemente su quest'ultimo strumento, i cui effetti positivi sul sistema sanitario brasiliano sono andati crescendo negli ultimi anni, soprattutto per quanto riguarda il 'controllo' delle politiche e degli appalti. Tra l'altro proprio di recente un tour europeo di alcuni consiglieri popolari dei Consigli di Salute di Belo Horizonte ha permesso a vari studiosi del tema di confrontarsi con le sperimentazioni sudamericane a partire proprio dall'ottica dei rappresentanti della società civile al loro interno.

La capitale del Minas Gerais (la cui esperienza è stata più volte al centro dei dibattiti di Nairobi) ha recepito da oltre 15 anni la Legge brasiliana¹³, e dal 1998 è all'avanguardia nel paese per aver trasformato il Consiglio di Salute in un reale organismo di monitoraggio e indirizzo delle politiche pubbliche e di quelle private su cui il pubblico ha voce in capitolo, ad esempio in caso di esistenza di particolare convenzioni per la realizzazione di esami medici a costo ridotto per l'utente. Dal '98, infatti, la presidenza è stata 'occupata' dagli abitanti (fino ad allora era stata coordinata dal sindaco o dall'assessore alla Sanità) grazie a un 'patto' siglato tra i rappresentanti degli utenti/residenti e dei sindacati dei lavoratori del sistema sanitario pubblico.

¹³ Con la Legge municipale 5903/91.

LA QUESTIONE

Belo Horizonte è oggi un esempio interessante di come la tutela giuridica data allo strumento non si sia affermata (come temuto) quale strumento di 'burocratizzazione' o 'ossificazione' del processo partecipativo, dandogli (piuttosto) forza e slancio. Se i partecipanti al bilancio partecipativo sono 'cittadini avventizi' che entrano e escono dal processo in momenti diversi e sulla base di convenienze, nei Consigli di Salute si trovano persone (ancorché di umile origine e di formazione culturale ridotta) scelte dagli altri abitanti in virtù di lunga esperienza e militanza attiva nell'ambito sanitario, come ad esempio disabili fisici o familiari di malati cronici. Questo meccanismo di acquisizione della legittimità determina talora un minor 'ricambio' (*turn-over*) dei partecipanti, e fenomeni di 'professionalizzazione', ma – per contro – è capace di determinare un'alta qualità delle deliberazioni pubbliche. Infine, le regole dei Consigli di Salute sono certo più rigide di quelle del bilancio partecipativo (statuite in un autoregolamento che non deve passare per il consiglio comunale ed è emendato e rivisto annualmente, in modo flessibile, con il contributo degli stessi partecipanti al processo) e – rispetto a questo – non hanno un grado garantito di realizzazione delle scelte approvate congiuntamente. Essendo, infatti, il bilancio partecipativo uno strumento 'volontario' (e non obbligatorio) su cui l'amministrazione ha investito, vi è tutto l'interesse di una maggioranza a renderne rapidamente visibili le scelte, anche per evitare di trasformarlo in un '*boomerang* politico' per chi lo ha creato. Lo stesso non capita normalmente con i Consigli di Salute, proprio per l'obbligatorietà che lo lega ai Comuni.

Se l'esperienza di Belo Horizonte può essere oggi guardata con interesse per come affronta la gestione di alcuni servizi pubblici attraverso processi partecipativi, senza dubbio lo deve anche al fatto di aver trattato con impegno due temi complementari, che nel dibattito del FAL e del Forum sociale mondiale sono risultati centrali¹⁴:

¹⁴ Questi temi erano già stati al centro di un dibattito francese proposto dalla rivista «Territoire» nel numero speciale 469 del giugno 2006 dedicato alle *Pratiche partecipative di Sanità*.

LA QUESTIONE

- quello di un controllo affidato ai cittadini in fasi diverse della vita delle opere pubbliche e dell'implementazione delle politiche municipali;

- quello della formazione (politica ma anche tecnica) dei cittadini, indispensabile a poter garantire controlli incisivi e di qualità, che – per esempio – non 'intralcino' inutilmente i lavori delle imprese appaltatrici.

Sul primo tema, la *Scuola di Partecipazione* creata nel 2005 a Belo Horizonte (con la Fondazione João Pinheiro e l'istituto FASE) per formare i delegati del bilancio partecipativo e delle Consulte popolari ha dato ottimi risultati. Ciò è vero specie a partire dal 2006, quando l'istituzione di circa 80 Forum sociali territoriali ha permesso ai diplomati di svolgere ruoli di 'moltiplicazione sociale' di quanto appreso nei diversi quartieri, interagendo con altre professionalità che emergono direttamente durante i processi partecipativi. A dimostrazione del fatto che un percorso di dibattito pubblico non serve solo a mettere la politica in contatto con i saperi quotidiani (o contestuali) ma anche a intercettare professionalità specialistiche legate ai mestieri degli abitanti che partecipano...

Proprio a Nairobi, l'esperienza della scuola di Belo Horizonte ha potuto confrontarsi con quelle affini avviate a Malaga e Siviglia (e in forma diversa a Barcellona e nei Paesi Baschi) dall'Osservatorio CIMAS dell'Università Complutense di Madrid coordinato da Tomas Villasante. La creazione di queste scuole ha lo scopo di offrire ai cittadini strumenti di conoscenza e azione, e permettere una moltiplicazione e un approfondimento qualitativo delle esperienze partecipative sui territori locali e provinciali. Nel caso sivigliano, tra l'altro, è stata molto esplicita la volontà politica del Comune di garantire (come richiesto dai cittadini) rispetto per l'autonomia formativa e decisionale di tessuti sociali. Così, oggi, quasi tutti i percorsi formativi per i 'partecipanti' ai percorsi di dialogo sociale con le istituzioni sono gestiti dalla fondazione «Paulo Freire», attraverso metodi intesi a promuovere l'endoformazione dei partecipanti, e a ridurre al minimo l'impressione che le istituzioni attuino forme di 'indottrinamento' mascherato da forma-

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

zione tecnica, allo scopo – magari – di costruire *consenso* intorno alle proprie proposte.

Peraltro, è interessante come – da parte di molti partecipanti – questi corsi siano visti con favore anche per le conoscenze tecniche che offrono, e che possono diventare un bagaglio che invita i cittadini a percorsi personali/professionali diversi, o a completare o riprendere studi superiori o scuole professionalizzanti. Come hanno ricordato in un dibattito del Forum sociale alcuni cittadini francesi di origine maghrebina, questo metodo era stato sperimentato con successo negli anni '60-'70 da Michele Anselme a Marsiglia¹⁵, con l'obiettivo di dare maggior potere e voce in famiglia a molte donne immigrate di origine nordafricana, attraverso la fornitura di nozioni di idraulica, tecniche legate alla distribuzione del gas e dell'elettricità, lavori di falegnameria, ecc.

Sul secondo tema (controllo popolare in varie fasi della realizzazione) Belo Horizonte costituisce invece un esempio per la messa in funzione dei *Comforças*, dei Comitati di cittadini che realizzano (appositamente formati e dotati di documenti ufficiali del Comune per entrare nei cantieri cittadini) forme di controllo su tutte le opere che realizzano decisioni pubblicamente assunte nei percorsi partecipativi. Analoghe misure sono state di recente messe in opera nei bilanci partecipativi di Siviglia e di diverse città venezuelane, a sottolineare la necessità di estendere il controllo e la partecipazione popolare all'intera vita delle opere pubbliche (dalla rilevazione del bisogno alle fasi di finanziamento, realizzazione, valutazione e gestione) per renderla realmente 'efficace'. Come emerso chiaramente al Forum di Nairobi, in Venezuela su questo tema è stata elaborata un'approfondita riflessione che si collega alle numerose riforme recenti della legislazione mirate a favorire la costituzione di cooperative in vari campi dell'intervento territoriale. Ciò che si sottolinea è «la necessità di cambiare i soggetti dello sviluppo» verso forme di maggior valorizzazione delle relazioni

¹⁵ Cfr. M. Anselme, *Du bruit à la parole - La scène politique des cités*, L'aube, 2000.

LA QUESTIONE

orizzontali e cooperative tra individui ¹⁶ affinché i percorsi partecipativi agiscano in maniera incisiva e non risultino solo lenitivi o compensazioni di modelli di sviluppo liberisti centrati sulla competizione.

Dato che, in gran parte, i processi partecipativi di cui si è parlato di più a Nairobi concernevano ambiti locali limitati e istituzioni circoscrizionali, comunali, o provinciali, sono emerse chiaramente (per contrasto) anche riflessioni interessanti sulla necessità di un 'salto di scala' che permetta di portare una maggiore partecipazione anche in decisioni strategiche che (seppur localizzate in territori delimitati) hanno una portata che eccede il livello locale, o sono gestite da istituzioni 'centrali'.

L'esigenza di un dibattito sul tema è stata portata con molta forza – proprio nei giorni in cui si decideva la grande manifestazione di Vicenza contro l'ampliamento della base militare statunitense – da comitati territoriali e istituzioni locali italiane, anch'esse spesso bypassate nelle decisioni da una centralizzazione imponente a cui la Legge Obiettivo e la Legge Delega hanno dato forma in Italia nell'ultimo quinquennio.

In tal senso, il dibattito ha attribuito molto interesse alla normativa francese, e in particolare a quella (la cosiddetta Legge Barnier) che ha istituito nel 1995 la *Commission National du Débat Public* (CNDP), fondandola – tra l'altro – sulla Convenzione di Aarhus e le Direttive europee 85/337, 97/11 e 90/313 che riguardano l'accesso ai documenti e il diritto all'informazione in ambito ambientale. Poco citata nell'agguerrita campagna presidenziale e ingiustamente 'snobbata' dai francesi (che mostrano spesso di ignorare il vuoto legislativo che riguarda il diritto alla partecipazione sulle grandi scelte infrastrutturali in altri paesi), la Commissione nazionale è stata al centro di un grande interesse, che – in qualche modo – ha ripreso un dibattito recentemente sviluppatosi agli ETS 2006, gli Incontri internazionali di Strasburgo organizzati per l'aggiornamento annuale dei tecnici e dei dirigenti dei Comuni francesi, dedicati quest'anno al tema

¹⁶ Cfr. G. Allegretti (2007) sul numero 1, 2007 della rivista «Democrazia e Diritto».

LA QUESTIONE

dei servizi pubblici e articolati in gran parte sul tema del rapporto con i percorsi di partecipazione.

La CNDP francese, notevolmente rafforzata dalla Legge sulla Democrazia di Prossimità del 2002¹⁷ è oggi un'autorità amministrativa indipendente con il «compito di vigilare sul rispetto del principio di partecipazione pubblica al processo di elaborazione dei progetti infrastrutturali d'interesse nazionale dello Stato, delle comunità territoriali, degli enti pubblici e dei privati, qualora abbiano una forte valenza sociale ed economica, o un significativo impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio»¹⁸. I dibattiti – attivabili su proposta di enti pubblici, di cittadini o su iniziativa della stessa Commissione – non producono rapporti finali vincolanti per legge, ma producono certa informazione e *feed-back*, e coagulano intorno alla propria competenza tecnica 'autonoma' le energie di gruppi sociali che vogliono comprendere meglio la posta in gioco.

Inizialmente limitati a opere infrastrutturali (tema in parte già oggetto di interesse dei 'Comitati di Linea' che varie regioni francesi hanno attivato su specifiche strade e ferrovie di grande comunicazione), questi spazi di informazione e dibattito tecnico-politico sono andati crescendo nel tempo¹⁹ e ampliando il loro spazio d'azione fino a trattare di recente temi riguardanti la filiera nucleare. Nel 2006, addirittura, il governo ha sfruttato la possibilità di legge di convocare un dibattito pubblico su «delle opzioni generali in materia di ambiente e di gestione territoriale», in particolare concentrandolo sui temi della gestione dei rifiuti tossici e su quello dei trasporti nella Valle del Rodano e sull'arco montano della Languedoc.

Lo scambio dei punti di vista sulla effettiva utilità di queste misure è tuttora aperto (anche a causa del basso *budget* oggi garantito alla CNDP per lavorare), ma senza dubbio – come affermano

¹⁷ Legge 27.2.2002, detta 'Loi Vaillant'.

¹⁸ Cfr. Y. Mansillon, *L'esperienza del 'débat public' in Francia*, in «Democrazia e Diritto» n. 3, 2006.

¹⁹ Appena sette i dibattiti organizzati nel 2003, 4 nel 2004, 8 nel 2005 e oltre 10 nel 2006. Cfr. *Rapport 2006 de la CNDP*, CNDP, Parigi, settembre 2006.

LA QUESTIONE

vari studi di Yves Sintomer sul tema della Legge sulla 'democrazia di prossimità' in Francia – molti dei provvedimenti approvati nel 2002 nell'indifferenza generale stanno gradualmente producendo un dibattito vivo, e il loro uso reale risulta ben più dinamico di quanto immaginato all'epoca della redazione.

Di certo, la Legge istitutiva della CNDP come autorità indipendente mantiene però due 'peccati originali' da correggere:

- realizza forme di 'ascolto selettivo' in mano ai decisori politici senza risolvere (anzi, senza neppure affrontare) il problema del passaggio dal dibattito alla decisione;

- non dettaglia il momento in cui il dibattito deve essere impostato. Cosicché è paradossalmente accaduto (come nel caso del Terzo aeroporto di Parigi) che il dibattito pubblico venisse realizzato a decisione definitiva già assunta in ambito politico, risultando così inutile e anzi venendo percepito dall'intera cittadinanza come una vera e propria 'beffa'.

Oggi, in Italia, sta nascendo un gruppo di parlamentari interessati a proporre una Legge affine per l'Italia, e il processo consultivo per la discussione della Legge toscana sulla partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche²⁰ – approvato per la prima volta in Consiglio regionale il 27 marzo 2007 – ha tributato un grande interesse a questa esperienza da parte dei movimenti sociali italiani.

A partire da un'attenta riflessione sugli effetti positivi e i limiti della sperimentazione francese si potrà forse pensare anche nel nostro paese di creare (e finanziare) un'autorità indipendente che colmi un'enorme lacuna della nostra legislazione? E – in questo caso – potrebbe essere utile (per anticipare i rischi di una scarsa volontà politica di implementazione) rendere i dibattiti meccanicamente indispensabili per una serie di opere pubbliche stabilite in appositi elenchi, magari in quelli delle opere soggette all'obbligo della Valutazione di impatto ambientale?

²⁰ Cfr. www.regione.toscana.it/partecipazione.