



# dossier

Rivista trimestrale  
Anno 4 numero 1 agosto 2013



## Beni comuni, l'altro volontariato

La nuova frontiera del non profit è l'impegno civico per costruire una democrazia dal "basso".  
Più responsabile, più solidale

### **Arena**

Esperienze di sussidiarietà da unire in un movimento per ridare speranza all'Italia

### **Moro**

Più competenze e conoscenze. Anche i «cittadini attivi» hanno bisogno di formazione

Rivista curata dai Centri servizi per il volontariato  
di Milano, delle Marche e di Messina



[www.ciessevi.org](http://www.ciessevi.org)



[www.csv.marche.it](http://www.csv.marche.it)



[www.cesvmessina.it](http://www.cesvmessina.it)



**Vdossier**

rivista periodica  
dei Centri di servizio per il volontariato delle Marche, Messina e Milano  
agosto 2013  
anno 4  
numero 1  
ISSN2239-1096  
Registrazione del Tribunale di Milano  
n. 550 del 01/10/2001

**Editore**

Associazione Ciessevi  
piazza Castello 3  
20121 Milano  
tel. 02.45475850  
fax 02.45475458  
email [comunicazione@ciessevi.org](mailto:comunicazione@ciessevi.org)  
[www.ciessevi.org](http://www.ciessevi.org)

**Direttore Responsabile**

Lino Lacagnina

**Redazione**

Elisabetta Bianchetti  
Rita Borgo  
Monica Cerioni  
Paolo Marelli  
Marta Moroni  
Marco Olivieri

**Hanno collaborato**

Carlo Donolo

**Progetto editoriale**

Paolo Marelli

**Progetto grafico**

Francesco Camagna  
Simona Corvaia

**Impaginazione**

Michele Barigelli

**Stampa**

Fabbrica dei Segni coop. Sociale  
via Baranzate 72/74 20026 Novate Milanese (MI)

Stampa in carta certificata FSC (Forest Stewardship Council) che garantisce tra l'altro che legno e derivati non provengano da foreste ad alto valore di conservazione, dal taglio illegale o a raso e da aree dove sono violati i diritti civili e le tradizioni locali. Inchiostri derivati da fonti rinnovabili (oli vegetali).

È consentita la riproduzione totale, o parziale, dei soli articoli purché sia citata la fonte. Si ringraziano inoltre gli autori per il prezioso contributo a titolo gratuito.

## **L'editoriale**

Beni comuni, l'altro volontariato  
che chiede alla politica un cambio di passo

A PAGINA **5**



## **Donolo**

Beni materiali e immateriali, di proprietà di nessuno  
ma accessibili a tutti

A PAGINA **9**



## **Arena**

Esperienze di sussidiarietà da unire  
in un movimento per ridare speranza all'Italia

A PAGINA **31**



## **Moro**

Più competenze e conoscenze.  
Anche i "cittadini attivi" hanno bisogno di formazione

A PAGINA **43**

## **Focus**

Un'alleanza Stato-non profit  
per una rete di solidarietà e un welfare sostenibile

A PAGINA **52**



## **La ricerca**

La partecipazione attiva? Il segreto  
per costruire un welfare comunitario

A PAGINA **56**

## **La proposta**

Serve una cabina di regia per la governance  
dei "beni comuni"

A PAGINA **65**

## **Lo scenario**

Dalla Costituente alla Convenzione. Con la Commissione  
Rodotà le riforme partono dal "basso"

A PAGINA **73**

## **L'esperienza**

Ieri erano "Comitati di protesta", oggi sono "Comitati  
di proposta": come cambia la voce delle città

A PAGINA **84**

## **Lo studio**

Come sarebbe l'Europa se a dettare  
le linee politiche fossero i cittadini-volontari

A PAGINA **90**



# L'editoriale

## Beni comuni, l'altro volontariato che chiede alla politica un cambio di passo

di **Lino Lacagnina, Antonio Mantineo, Enrico Marcolini**

**O**ggi si sente sempre più spesso parlare di beni comuni. Ma cosa sono precisamente? Beni di tutti ma di cui nessuno è proprietario (né il pubblico, né il privato) e, dunque, beni che tutti possono utilizzare, sfruttare, depauperare senza regole e controllo, con la speranza che qualche provvidenza li salvaguardi e con il rischio concreto che sono distrutti? O sono da intendersi come beni di tutti e, quindi, per tutti ed a cui tutti siamo chiamati a dare il nostro contributo per mantenerli, svilupparli, preservarli, affinché possiamo goderne noi oggi e i nostri figli in futuro?

La risposta può apparire scontata anche se guardando a quanto accaduto e talvolta accade ancora in Italia non possiamo nascondere di esserci comportati spesso come nel primo caso. E come la terra e l'ambiente sono tanti quei beni comuni materiali ed immateriali che come cittadini ed ancor più come volontari siamo chiamati a tutelare e valorizzare per il benessere delle nostre comunità territoriali,

affinché noi e le generazioni future possiamo goderne, innalzando la qualità della nostra vita. E oggi, più che mai, è il momento di dare attuazione concreta al principio di sussidiarietà e di mobilitarsi, mettendo a disposizione competenze, esperienze, risorse ed idee creative per cercare di dare un contributo alla costruzione di risposte convincenti ai bisogni dei nostri territori.

Da più parti, oggi, si richiama alla necessità di creare un “luogo” ove tutte le iniziative di tutela dei beni comuni possano confluire, favorendo così un prezioso confronto e scambio di buone prassi. Si evidenzia anche il bisogno di un’azione di sostegno e coordinamento di tutte queste iniziative al fine di ottimizzare l’uso delle risorse. A tal proposito riteniamo che questi ruoli possano costituire una nuova frontiera di impegno per i CSV, in collaborazione con le realtà del Forum Terzo Settore, che hanno maturato esperienze e competenze adeguate per svolgere al meglio tali compiti.

In questa sede ci corre l’obbligo di approfondire un’ulteriore riflessione: quale rapporto tra volontariato e cittadinanza attiva? Il volontariato in tutti i suoi ambiti è prezioso esercizio di cittadinanza attiva, ma siamo altresì convinti che tutte le azioni ed iniziative finalizzate alla tutela dei beni comuni rientrino comunque a pieno titolo nel volontariato. Il volontariato deve rifiutare il ruolo di ammortizzatore sociale o tappabuchi delle deficienze ed inefficienze delle istituzioni e pretendere di essere considerato un soggetto attivo e propositivo nella programmazione, gestione e valutazione delle politiche pubbliche territoriali nei settori di suo interesse, al pari degli altri attori coinvolti. E’ altrettanto necessario però che le istituzioni abbiano la consapevolezza che il volontariato non è solo un soggetto che mette a disposizione le proprie capacità e risorse per rispondere ai bisogni della comunità, ma anche un soggetto in grado di dare un prezioso contributo all’elaborazione dei percorsi e delle politiche finalizzate alla costruzione di tali risposte. A questo proposito, riteniamo che il volontariato abbia maturato il diritto/dovere di chiedere alla politica un cambio di passo e anche di poter continuare a fare il proprio “mestiere”. Ecco perché siamo sempre più che convinti che le organizzazioni di volontariato e la cittadinanza attiva siano ingrediente

essenziale per guardare con fiducia e speranza al futuro dell'Italia. Alla luce di queste considerazioni, le pagine che seguono sviluppano un itinerario che si snoda dalla definizione di beni comuni formulata dal sociologo Carlo Donolo, per passare alla riflessione di Gregorio Arena su cittadinanza attiva, volontariato e sussidiarietà e continuare con la fotografia scattata da Giovanni Moro, che affronta il tema da un'altra angolatura: quella dell'attivismo civico, del volontariato per la comunità e del volontariato dell'advocacy e della necessità di conseguire competenze e conoscenze con una formazione ad hoc.

Il focus, centrato su azione civile e azione solidale, mette a confronto le posizioni di Vittorio Ferla, direttore responsabile della rivista telematica "Labsus", di Umberto Di Maggio, presidente di "Libera" in Sicilia, e di Francesco Marsico, vicedirettore della Caritas italiana. Così come merita una sottolineatura l'esperienza del comitati di quartiere che da movimenti di proteste sono diventati nel corso degli anni movimenti di proposta, come spiegano Aldo Bonomi e Carlo Montalbetti.

Ma la sfida che ci attende in un futuro prossimo è quello di sviluppare e sostenere la cosiddetta "democrazia dal basso", cioè una politica e un'amministrazione della "res publica" in cui il ruolo dei cittadini impegnati, responsabili e solidali (in nome della legalità, trasparenza ed efficienza) diventa cruciale tanto nella costruzione di un welfare moderno e sostenibile quanto, più in generale, nel governo delle città e del Paese. E in questa direzione si muovono i lavori della Costituente dei beni comuni di Stefano Rodotà, la richiesta di una "Cabina di regia" avanzata da Christian Iaione, la sinergia e gli sforzi messi in campo da "Cittadinanza attiva" e Anci. Senza però trascurare le criticità espresse dall'Unione dei segretari comunali e provinciali. Resta infine il capitolo Europa, con il ruolo che i cittadini potrebbe svolgere nella formulazione delle politiche comunitarie.

In conclusione, un ringraziamento a Gregorio Arena, Carlo Donolo, Giovanni Moro e a Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà) che ci hanno aiutato sia a realizzare questo numero di Vdossier, sia a capire come e perché i beni comuni rappresentano una nuova frontiera per il volontariato.



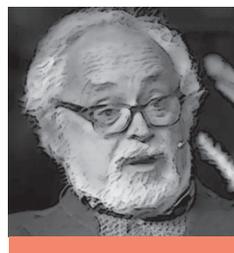
“

**I beni comuni stanno assumendo un ruolo centrale per la nostra vita comune e per le prospettive della nostra società. È necessario però prenderli molto sul serio, chiarirne il senso e ricostruirne le tante implicazioni**

”

# Donolo

## Beni materiali e immateriali di proprietà di nessuno ma accessibili a tutti



Il termine “beni comuni” è entrato nel vocabolario del discorso pubblico e perfino qualche volta in quello politico. Ciò può essere l’indizio di un nodo di problemi collettivi che tenta di emergere alla consapevolezza. Sappiamo anche, però, che quelle parole sono utilizzate in modo generico, quando addirittura non vengono confusi beni comuni e bene comune. In questo modo i “beni comuni” si prestano alla retorica dell’interesse generale, o magari della solidarietà e della coesione. Dato poi che comunque essi non incidono sugli altri termini del discorso politico (quali crescita economica, produttività, debito pubblico)

**Il sociologo Carlo Donolo ci guida nella definizione e nella comprensione dei beni comuni con una riflessione sul loro ruolo di motore di crescita**

si tratta di un uso a “basso costo”, poco impegnativo e, sostanzialmente, ipocrita.

Questo articolo di Vdossier propone una riflessione sui beni comuni perché quelle due parole stanno as-

sumendo un valore centrale per la nostra vita comune, per il mondo del non profit e per le prospettive della nostra società nel contesto globale. È necessario però prenderle molto sul serio, chiarirne il senso e ricostruirne le tante implicazioni. E si può subito anticipare che i beni comuni sono centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale, per la coesione sociale, per i processi di capacitazione individuale e collettiva. E che la stessa sussidiarietà è in primo luogo capacitazione al governo di beni comuni.

## **Il sapere primo bene comune**

A livello mondiale è disponibile un'immensa letteratura sui beni comuni e sui loro problemi: economica, sociologica, giuridica e politica. Gli apparati analitici utilizzati sono molto complessi e non sempre di agevole comprensione per i non addetti ai lavori. Si potrà notare subito, però, che questo corpo di conoscenze a sua volta costituisce un bene comune di grande rilievo, cognitivo e virtuale ed anche con grandi implicazioni normative.

In generale, il sapere è un bene comune di prima grandezza, lo è stato sempre come lo sono stati gli artefatti prodotti dall'intelligenza umana, ma oggi che siamo entrati in una fase storica definibile come "società della conoscenza" ciò è ancora più vero. E il governo dei beni comuni richiede conoscenza e consapevolezza sociale ben informata, e quindi una forte sinergia tra beni comuni naturali e virtuali.

## **L'assoluta centralità dello statuto dei beni comuni**

Per cominciare diciamo che i beni comuni sono un insieme di beni necessariamente condivisi. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono condivisi in quanto, sebbene l'esclusione di qualcuno o di qualche gruppo dalla loro agibilità sia spesso possibile ed anche una realtà fin troppo frequente, essi stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati e regolati come beni "in comune", a tutti accessibili almeno in via di principio. Sono condivisi anche in un senso più forte, in quanto solo la loro condivisione ne garantisce la riproduzione allargata nel tempo, e almeno per

un nucleo più duro di beni comuni “essenziali” se non condivisi (il che propone sempre problemi di contratto sociale, di governance e di buongoverno) la vita sociale diventa insostenibile fino a un punto di catastrofe. La rilevanza dell’aggettivo “comune” viene enfatizzata dal dato di fatto che i processi dominanti oggi a livello locale e globale sono invece centrati su appropriazione, privatizzazione e sottrazione alla fruizione condivisa di tantissimi di questi beni. Da qui l’inevitabile conflitto sullo statuto dei beni comuni, un tema questo che - tanto per capirci - ha oggi lo stesso rilievo che potevano avere a metà Ottocento la lotta di classe e il socialismo.

### **Beni comuni naturali e virtuali**

Nell’universo dei beni comuni rientrano, in primo luogo, i beni comuni “naturali” intesi come l’insieme delle risorse naturali e dei servizi che gli ecosistemi forniscono al genere umano.

In secondo luogo, i beni che l’intelligenza umana ha progressivamente creato, in termini di conoscenza, saper fare, istituzioni, norme, visioni.

Specificamente poi quella parte di intelligenza che è stata applicata al governo dei beni comuni naturali, quella complessa interfaccia che rende possibile e produttivo lo scambio uomo-natura, e che oggi potremo sintetizzare nella parola tecnologia. Questa componente la chiameremo dei “beni comuni virtuali e artificiali”. Essi si “aggiungono” a quelli naturali come uno strato ulteriore sia funzionale che di senso. Lo si può capire pensando a un paesaggio che è insieme ecosistema (bene comune naturale), artificio (come effetto per esempio di pratiche culturali) e bene simbolico (valore culturale interpretato ed istituito).

### **Beni comuni: il significato delle parole**

I beni comuni sono beni che sono riconosciuti come tali dalla società e dallo stesso genere umano. E sono riconosciuti come beni prima ancora che come risorse economiche. La società cercherà poi di regolare sempre meglio il rapporto tra beni e risorse, con regolazioni spesso molto complesse ed a volte anche contraddittorie. Ma l’elemento fondamentale consiste nella condivisione necessaria, nell’essere i beni

comuni il presupposto necessario per la vita sociale di tutti, il fondamento di una vita in comune. I beni comuni rendono possibile l'ordine sociale, cioè una vita sociale ordinata. All'inizio di un percorso sui beni comuni le prime domande spontanee che sorgono sono: cosa sono questi beni? Cosa li distingue da altri beni? In che senso sono beni e perché comuni?

## **I beni sono cose sociali**

In primo luogo, i beni sono cose sociali, cioè sono oggetti di un qualche tipo che hanno una funzione sociale o che sono il risultato di processi sociali. Tra le tante cose sono beni quelli che l'uomo apprezza in quanto gli permettono la vita sociale. In quanto presupposti essenziali o come fattori di qualità della vita e in generale come cose che permettono di trattare i problemi sociali. In particolare saranno beni quelli che si prestano a trattare, ridurre, risolvere i problemi sociali. In generale possiamo dire che sono beni quelle cose sociali che ci permettono di lottare contro i mali sociali. E questa descrizione corrisponde anche a ciò che normalmente intende il senso comune con il riferimento a beni: qualcosa che risolve un problema, che soddisfa un bisogno. Notiamo che una parte di questi mali deriva da processi naturali indifferenti al benessere del genere umano, come nelle cosiddette catastrofi naturali.

Un'altra parte importante di mali è di origine sociale, cioè deriva dal modo stesso di funzionare della vita sociale. Anche i beni comuni in parte sono naturali, per esempio l'ecosistema o il clima, in parte sono il prodotto di processi sociali. Bene è una cosa sociale riconosciuta e apprezzata per il suo valore positivo, proprio anche per la sua funzione di contrasto ai mali.

## **Beni naturali ed artificiali**

Guardiamo ancora alla parola bene: si riferisce ad un oggetto con determinate caratteristiche, ma è anche una valutazione, ovvero un valore. Valutazione e valore sono socialmente istituiti. Si capisce perciò che l'universo dei beni varia storicamente a seconda dei valori di riferimento, ma almeno un nocciolo duro di beni è da sempre riconosciuto come patrimonio dell'umanità (secondo la dichiarazione

dell'Unesco che si riferisce a beni culturali e ambientali valutati di valore universale). Si tratta di beni, o unici, o eccezionali per qualche qualità o di altissimo valore strategico per la vita sociale. Un paesaggio, un capolavoro artistico o un ecosistema. Quanto più la società è tecnologicamente primitiva, tanto più dipende da beni comuni naturali. Quanto più è complessa o artificiale tanto più i beni cognitivi e sociali diventano strategici.

Ma l'idea stessa di complessità fa capire che in realtà nelle società più sviluppate diventa più forte l'interazione tra naturale ed artificiale, ed è cruciale l'intreccio tra beni comuni naturali ed artificiali (o cognitivi). Questo è un punto decisivo per la nostra valutazione attuale dei beni e per la definizione di strategie mirate a preservarli.

### **I beni sono (anche, non solo) risorse**

Conviene ora notare la distinzione tra bene e risorsa. Un bene diventa risorsa quando diventa fattore produttivo in un processo sociale. Così siamo abituati a dire che un territorio è risorsa per lo sviluppo, in quanto rende possibili certe attività economiche, o produce delle rendite. Oppure consideriamo un mare pescoso come una risorsa, in quanto la sua pescosità (carattere positivo del bene), rende possibile un'attività economica (la pesca) e contribuisce all'alimentazione umana. Troveremo molto spesso i beni trattati come risorse, soprattutto in una società in cui i beni contribuiscono all'accumulazione e i cui esiti sono misurabili con il denaro.

Ma la trasformazione di beni in risorse (economiche) è un problema peculiare che non può essere dato per scontato e che comunque incide sulla natura e sullo status dei beni. Un bene culturale che sia attrattore turistico è esposto ad usura e anche a modificazioni più o meno reversibili. Alle sue riconosciute funzioni o valori sociali e culturali si aggiunge quella economica che può facilmente diventare dominante.

Diciamo che i beni comuni sono anche risorse economiche ma che la loro funzione non si può ridurre al loro essere fattore di produzione.

### **Beni comuni e ordine sociale**

Torniamo alla semantica del "bene". Sottolineiamo la nozione fon-

dante che ciò che una società, o il genere umano, riconoscono come bene è qualcosa di fondativo, preliminare, essenziale, necessario e non facilmente sostituibile, né riducibile al solo valore economico o di mercato, sebbene anche i valori di mercato siano possibili e dotati di senso solo sullo sfondo di un'ampia enciclopedia di beni riconosciuti come tali, prima ancora di diventare risorse utili e valorizzabili. Ma stiamo parlando di beni comuni, cioè di beni condivisi, anzi di beni che hanno la peculiarità di fondare il legame sociale stesso.

Perciò il discorso sui beni comuni ci conduce al cuore dell'ordine sociale, alla questione: come è possibile l'ordine sociale cioè una vita sociale ordinata, e quindi deliberata, riflessiva, capacitante?

Anche per questa ragione è bene evitare all'inizio ogni riduzionismo economico, intendendo subito che i beni sono risorse, termine questo che implica una relazione di utilità. Più specificamente in società dominate dal motivo del denaro e del profitto i beni comuni servono a ricordarci l'esistenza di altre relazioni sia sociali, sia tra uomo e natura diverse da quelle del reciproco sfruttamento.

Essa esiste senz'altro, come è evidente, ma, mentre è chiaro che l'uomo può volgere a suo vantaggio (per esempio per l'attività agricola o turistica) il clima, è anche chiaro che il clima è un presupposto della vita umana sulla terra. Ciò che è presupposto come condizione necessaria non può essere che in parte "appropriata", cioè trattata come risorsa.

Allo stesso modo che, mentre posso dire certamente che io sono il mio corpo, anche perché senza corpo non avrei una mente, non posso dire però di essere il proprietario del corpo che io sono (i sistemi giuridici regolano minuziosamente eventuali parziali relazioni proprietarie tra un sé e il suo corpo, come nel caso della donazione del sangue e degli organi. Non a caso si preferisce qui il dono allo scambio monetario, proprio per evitare l'effetto di mercificazione del corpo umano di suoi organi e parti).

## **I beni comuni fondamento di una vita in comune**

Un bene comune dunque sarà un bene che è riconosciuto come tale dalla società e dallo stesso genere umano. E sarà riconosciuto come bene prima ancora che come risorsa economica. La società cercherà

poi di regolare sempre meglio il rapporto tra bene e risorsa, con regolazioni spesso molto complesse. Ed anche contraddittorie. L'elemento comune consiste nella condivisione necessaria, nella natura di presupposto necessario per la vita sociale di tutti, nell'essere fondamento di una vita in comune.

### **La fiducia come bene comune**

Si può fare un esempio. La fiducia è un bene comune in quanto corrisponde a molte delle determinazioni indicate sopra. E' un bene molto apprezzato, perché quando non ce n'è abbastanza gli scambi sociali diventano difficili o impossibili.

Però la fiducia non può essere prodotta ad hoc né sostituita facilmente da meccanismi artificiali, per quanto anche questi si siano gradualmente evoluti. La fiducia disponibile come bene comune è una risultante di tante interazioni in cui qualcuno si è fidato.

La fragilità della fiducia dipende da molti effetti non programmatici dell'agire umano ed è anche facilmente erodibile da parte di defezionisti. Ci sono meccanismi sociali di difesa della fiducia, ma si è sempre in una situazione in cui di fiducia non ce n'è mai abbastanza. Si è spinti sia a fidarsi poco, sia a deprecare che non ci si possa fidare. Eppure la fiducia è onnipresente, si pensi non solo al contratto, ma anche a tutti i rapporti che abbiamo con specialisti di vario genere dai quali non possiamo più prescindere nella vita sociale.

La fiducia è sia un bene globale, che vale a livello sistemico, sia molto locale, in quanto radicata in specifiche relazioni, campi ed ambiti di attività. Ci si fida facilmente nelle cose piccole, ma è proprio nelle grandi che se ne avrebbe più bisogno. Queste contorsioni descrivono bene i nostri rapporti coi beni comuni: invocati, abusati e deprecati per la loro insufficienza.

Gran parte della vita sociale è descrivibile come un gioco strategico tra furbi e fessi. I primi non si fidano, i secondi sì. Il bene comune fiducia è affidato agli esiti di questo agonismo implicito, che però a sua volta è molto segnato dal ruolo delle istituzioni.

La fiducia sociale ed interpersonale è infatti molto legata alla nostra fiducia nelle istituzioni. Ma anche le istituzioni sono per molti versi beni comuni.

## **La fragilità come tratto dominante dei beni comuni**

I beni comuni non sono tanto cose che abbiamo in proprietà comune, quanto aspetti e componenti della vita sociale che o necessariamente dobbiamo condividere, o dobbiamo riconoscere come presupposti indispensabili per l'agire sociale. Siamo chiamati a decidere insieme come vogliamo condividere gli effetti positivi dei beni comuni e quindi come li vogliamo "governare".

Qui il termine significa principalmente: come evitare che essi si degradino (e l'appropriazione privata è una forma di degrado) e come garantire che di beni comuni ci sia sempre abbondanza per noi e per le generazioni future.

## **I "connotati" sociali dei beni comuni**

In questa prospettiva i beni comuni vengono in primo luogo riconosciuti per la loro funzione generale nei processi sociali, per come contribuiscono direttamente o meno alla produzione dell'ordine societario, a legami sociali, a condizioni di benessere e di giustizia.

A questo livello si vede che essi si tengono, nel senso di essere collegati, intrecciati, interconnessi, con possibilità di supplenza reciproca in certi casi e di mutuo aiuto. Come localmente un bene può in parte essere sostituito da un altro, così però un danno inflitto a un dato bene può ritrasmettersi a tutta una serie di altri. Prova della forte connessione che esiste tra tutti i beni comuni, tra tipi distinti e sottoclassi, tra livelli e scale.

Facendo un passo avanti, possiamo poi considerare i caratteri specifici dei singoli beni o di loro classi. Questi tratti saranno o caratteri di tipo ecologico (ciò che distingue una zona umida da un banco di pesca, il clima globale dal microclima locale), o qualità intrinseche apprezzate dal genere umano (spesso esse contribuiscono direttamente alla sussistenza dell'uomo o sono condizioni necessarie per la vita dell'uomo sulla terra); o qualità di cose sociali (prodotti dell'interazione e della storia umana) che la mente dell'uomo ha prodotto, o è in grado di apprezzare o di riconoscere come qualcosa che vale per il singolo come per l'intero genere umano.

Poiché i beni comuni sono innumerevoli si può capire che quei tratti, o caratteristiche, saranno le più diverse. L'indagine scientifica ha

sempre più precisato in cosa consistono, come si riproducono, cosa avviene nella interazione umana con tali beni con quelle caratteristiche. Così la nozione di impronta ecologica, o di carrying capacity, o di sostenibilità tengono conto dei caratteri dei beni, della loro posizione funzionale nell'universo dei beni comuni, e di come le caratteristiche intrinseche reagiscono a fronte di determinate modalità umane e sociali di interazione (uso, sfruttamento, valorizzazione, cura). Infine, possiamo considerare l'intersezione tra modalità di uso sociale dei beni comuni ed alcune loro caratteristiche intrinseche. Due componenti appaiono qui rilevanti:

(a) il grado di escludibilità del bene, cioè la misura in cui sia possibile – a partire da caratteri intrinseci – variare il potere di disposizione sul bene stesso, in funzione di diversi scopi e interessi. Si andrà dall'esclusività totale all'impossibilità di esclusione, quando il bene – per sua natura e/o per le tecnologia di esclusione disponibili – non possa essere isolato, confinato, “murato”. In questo caso il bene resta “di tutti”, in comune. Nel caso opposto abbiamo le varie forme della proprietà privata.

(b) altro carattere strategico è poi la “fruibilità congiunta”. Ci sono beni che più di altri rendono possibile il godimento condiviso, e beni che difficilmente possono essere goduti da più. In questo caso abbiamo il godimento esclusivo di uno, o al polo opposto un bene che resta a disposizione di tutti, in quanto tutti ne possono godere senza danno reciproco. Per lo più in questo caso ci saranno comunque delle soglie di “affollamento”, poiché al crescere del numero degli utenti diminuirà il grado di fruibilità, o almeno di piacere nell'uso, come conosciamo dal caso di una spiaggia sempre più affollata.

Questi due tratti non servono tanto a definire socialmente cosa sono i beni comuni, quanto a precisare come devono essere pensati i dilemmi di regolazione e di governo che li riguardano, avendo riguardo all'interazione tra caratteri intrinseci e il gioco dei fattori escludibilità/fruizione congiunta.

## La "funzione societaria" dei beni comuni

Con l'escludibilità e la fruizione congiunta arriviamo sul terreno dei beni pubblici. Gli economisti hanno individuato nei caratteri - non escludibilità (almeno non a costi accettabili) e possibilità di fruizione congiunta - i tratti caratteristici di beni che sono pubblici in quanto difficilmente producibili dal mercato. E perciò in via di principio assegnati piuttosto alla mano pubblica.

Quei caratteri, in altri termini, servono a distinguere ciò che può diventare privato e quindi anche merce da quanto, diciamo per sua natura, è renitente a questa trasformazione. Ma il senso di quelle categorie è di creare una classe residuale di beni "fuori mercato". Si tratterà di beni senza valore economico (come l'aria), o condivisibile solo per tutti insieme indistintamente (come la difesa nazionale). A parte che l'evoluzione tecnologica (che comprende anche lo statuto giuridico) modifica la situazione sia di esclusività che di fruizione, questi caratteri servono a discriminare tra mercato e non mercato.

Mentre certamente verranno utili al momento della governance dei beni, tali tratti non mi sembrano risolutivi rispetto al problema di una valutazione della funzione societaria dei beni comuni. Solo essa infatti ci permette di cogliere tutta la ricchezza dei beni comuni nella vita sociale, senza ridurli da subito allo status di risorse valorizzabili.

## La fragilità dei beni comuni

I beni comuni sono qualcosa che vogliamo e/o dobbiamo condividere (come del resto l'altra faccia della luna: i mali comuni). Se non lo facciamo la vita sociale diventa hobbesiana. Non si tratta quindi di cosa da poco.

Nella crisi ambientale e climatica stiamo iniziando ad apprezzarli appunto come beni in comune. E così pure avviandoci verso una società della conoscenza riconosciamo il rilievo essenziale dei beni artificiali prodotti dalla mente umana. E di tali beni, se dovessimo proprio indicare un tratto dominante e di assoluto rilievo per la vita sociale, direi la loro fragilità: i beni naturali, specie gli ecosistemi sono fragili, facilmente perturbabili dall'azione umana. Sono anche robusti e resilienti, ma non oltre una certa soglia, che spesso l'uomo ha superato. I beni artificiali, frutto dell'intelligenza e della cultura, sono anch'essi

fragili, pensiamo alla fiducia e al bisogno che abbiamo di relazioni fiduciarie e di come sia facile guastarle anche solo per distrazione o opportunismo.

Ecco allora in sintesi: i beni comuni sono qualcosa che ci comunica il senso del limite, della soglia da rispettare, la necessità dell'autoregolazione umana. Governare i beni comuni – come insegna E. Ostrom - è imparare ad autogovernarsi.

### **Le giuste relazioni nella famiglia dei beni comuni**

Negli stati moderni una serie di beni sono costituzionalmente garantiti ed affidati principalmente alla gestione pubblica. L'insieme di questi beni costituisce i beni pubblici in senso proprio. Di essi fanno parte numerosi beni comuni.

Altri sono beni meritori, cioè che meritano - data la loro riconosciuta funzione civilizzatrice - il sostegno pubblico per la produzione e la fruizione. Queste categorie non sono mutualmente esclusive e sono dei modi per vedere i beni sotto prospettive diverse e plurali.

### **Fenomenologia dei beni comuni**

Possiamo provare a dare un'idea meno astratta dei beni comuni, considerandone diversi e di diverso tipo, per mostrare sia la loro ubiquità, sia la loro centralità in ogni processo sociale. Illustrerò brevemente un bene comune “naturale”, un bene comune artificiale, e infine sottolineerò la presenza dei commons proprio dentro a beni privati.

### **Il clima**

Viviamo in un'epoca di mutamenti climatici. L'opinione pubblica è allertata da tempo sul fatto che sembra essere in corso un mutamento che comporta molti rischi. Tale mutamento se non causato, certamente è accelerato dalle pressioni umane sull'ambiente, specie dai consumi energetici basati sul petrolio. Prendiamo il clima come cosa data, e sappiamo che il genere umano si adatta a una grande varietà di situazioni.

Il clima come fatto locale e globale è un bene comune in quanto necessariamente condiviso. Esso inoltre per lo più è anche un fattore che condiziona e caratterizza gli insediamenti umani e le attività eco-

nomiche possibili. Sui mutamenti climatici di lungo periodo antecedenti, ovviamente l'uomo non poteva farci niente. Su quello attuale invece la situazione è diversa: da un lato perché la pressione umana sull'ambiente è almeno una concausa; e, in secondo luogo, perché saremmo in grado di intervenire attivamente, almeno per evitare alcune conseguenze dannose, o addirittura per facilitare il ritorno a un'evoluzione meno squilibrata e per noi rischiosa.

Il clima come dato ambientale è un presupposto tacito, per lo più non si va oltre un'occhiata al meteo. Le attività umane sono adattate al clima, specie quelle che più ne dipendono come l'agricoltura e il turismo. Condividiamo il clima come bene ed anche come male, quando il suo mutamento produce danni anche irreversibili.

Il clima, oggi, dipende almeno in parte dall'uomo: ecco allora che un bene comune globale naturale si trasforma in un "male" (problema) necessariamente condiviso, e derivato dall'interferenza non calcolata tra processi naturali e tecnologia (artificio e intelligenza) umana. Da qui il problema di governance del clima e delle sue conseguenze: come strategia di riduzione del danno e del rischio, nella prima fase, e poi sempre più come strategia di adattamento dei sistemi umani a un clima che non può più essere quello di una volta.

Beni comuni sociali (saperi scientifici e tecnici, organizzazione, capitale sociale ed altro) vengono mobilitati per curare, se possibile, e se non è già troppo tardi, i danni inflitti a un primario bene comune, dal quale dipende non solo la sussistenza, ma anche la sopravvivenza del genere umano.

### **Si parla della nostra società come di società delle reti**

Alle tradizionali reti sociali locali si sono aggiunte le reti translocali, e soprattutto le reti virtuali secondo il modello internet. Gran parte della vita sociale e soprattutto degli scambi economici si svolge in rete. Ciò comporta anche la digitalizzazione dei media e dei contenuti. Le reti sociali ed artificiali sono in parte costruite deliberatamente, in parte evolvono spontaneamente. Tramite loro alcune funzioni sono svolte in modo formale, altre invece sono latenti e producono effetti a distanza. I singoli sono più o meno attivi, più o meno importanti. La logica di rete tende all'orizzontale, ma effetti di polarizzazione e

gerarchizzazione sono sempre in corso. Le reti sono beni comuni in quanto (a) le reti sono presupposto della vita sociale e degli scambi; le diamo per scontate come disponibili almeno fino a un certo punto, ma non si parte mai da zero; (b) in rete accediamo a un'enciclopedia quasi illimitata di beni, in parte privati in parte comuni (e in miscele sempre più stravaganti). Ma il bello di una rete è il suo essere percorribile senza troppi ostacoli, divieti, privative ed esclusive.

La rete è un bene comune che ci immette in un universo di altri beni. (c) Consideriamo, infine, che la rete ci trasforma: nuove relazioni, nuovi contenuti, nuovi skill. L'effetto capacitante (od anche incapacitante, allora è un male sociale) è rilevante, come l'effetto socializzante. La rete permette l'agire cooperativo, sebbene lasci la libertà di defezionare, incentiva molto un atteggiamento proattivo almeno nel senso di metterci qualcosa di sé.

La rete svolge una funzione importante, specie quella virtuale, nel mostrarci la natura stratigrafica del reale, moltiplica i punti di riferimento e di osservazione, nell'insieme ha un effetto di differenziazione dell'identità ed è ostile a ogni identificazione fondamentalista. Le infrastrutture tecnologiche che permettono una rete sono oggi un misto di privato, pubblico e comune. Ma ciò che conta è che la vita in rete è comune.

Per la possibilità traslattiva per cui un bene comune si trasformaroveschia-miscela con un altro, stare in rete è stare dentro la genesi e riproduzione di una molteplicità di beni comuni. Il link è un legame sociale, non è mai solo di un singolo, è sempre anche proprietà di tutta una rete, in comune.

### **I commons dentro i beni privati**

La sicurezza. Non parliamo di sicurezza urbana, perché in tal caso sarebbe evidente il suo carattere di bene comune che dipende da comportamenti singoli e dai loro effetti aggregati e come bene pubblico è affidato alle funzioni istituzionali delle forze dell'ordine. Parliamo di un aspetto poco visibile, ma pervasivo: la sicurezza intrinseca degli oggetti che usiamo. Queste cose sono al 99% di proprietà privata. E diamo per scontato che siano tutte appropriabili. Questa casa è mia, questa auto, questo cellulare e questo libro. Sul regime giuridico di

questi beni non ci sono dubbi. Se ci sono registri pubblici obbligatori, come per l'auto o nel caso del catasto immobiliare, è dovuto a motivi fiscali. Questi beni però incorporano molti beni comuni "invisibili". Nel caso dell'auto possiamo parlare della sua sicurezza intrinseca. Si tratta del fatto che essa è costruita in modo da evitare o ridurre certe conseguenze negative: la sicurezza è passiva se riguarda il modo di costruzione (una scocca resistente agli urti) o attiva come nel caso dei freni e dell'airbag. L'auto oggi incorpora molta più sicurezza di prima, grazie al progresso tecnologico, alla competizione tra marchi, alle regolazioni sempre più stringenti degli Stati e in Europa della UE. Auto che non corrispondano a certe caratteristiche di sicurezza intrinseca non possono essere commercializzate. Ma la sicurezza dell'auto è un fatto che riguarda sia il proprietario-conduttore, sia gli altri conducenti nel traffico, ed anche estranei al traffico auto come i pedoni o magari i gatti. Se l'auto è sicura, allora essa è sicura sia per me che per gli altri. Se poi una flotta di auto in circolazione in città è mediamente più sicura oggi di quanto non lo fosse 10 anni fa, allora si ottiene il bene comune – effetto aggregato della security media delle singole auto – di una minore incidentalità.

Dov'è il bene comune nascosto nella sicurezza della mia auto? Sta negli standard e nelle regole che definiscono il livello minimo di sicurezza necessario (sono norme rivolte ai costruttori e agli utenti). Sta nell'effetto aggregato di un parco auto più o meno sicuro. Sta negli effetti di benessere derivati da minore incidentalità (che si riverbera poi in minori costi sociali, minore spesa pubblica sanitaria e fiscalità generale). Ogni bene privato incorpora, specie se tecnologico, una quantità consistente di bene comune, sotto questo profilo.

L'analisi sociale rivela che ogni bene privato – in quanto vi sia incorporato lavoro umano - necessariamente include una componente di bene comune. Non ci illudiamo sul privato: anche beni privati hanno bisogno di beni comuni e sono possibili solo sulla base di questo universo condiviso.

### **Sul capitale sociale come bene comune**

Tra i beni comuni uno dei più evocati negli anni recenti è il capitale

sociale. È una pentola in cui ribollono variamente mescolati: norme sociali (quelle effettivamente praticate quotidianamente), reti (aperte o chiuse, corte o lunghe), fiducia (relazioni fiduciarie ed affidamenti di vario tipo, specie in rapporto alle istituzioni e ad altre figure di autorità). Inoltre, il patrimonio di competenze umane e organizzative, la logistica del sociale, specie a livello locale. È abbastanza intuitivo che il capitale sociale sia costituito da una miscela di beni reali e virtuali, a carattere organizzativo, normativo e cognitivo.

Nelle società locali sono presenti potenziali di sviluppo: beni comuni ambientali, capacità umane nella forma di esperienze, linguaggi, skills, professionalità, capacità di relazione sociale; caratteri collettivi, codici di condotta collettivamente condivisi, relazioni fiduciarie, “tessuto sociale” come forma di coesione ed integrazione e altro ancora. Un aspetto importante di questi caratteri collettivi è la condivisione di norme morali e comportamentali, perché questa componente costituisce un’infrastruttura morale coesiva che dà il tono a tutta la vita sociale.

### **Nella crescita i beni diventano capitale**

L’aspetto più critico di tutto questo patrimonio è che questi beni sono potenziali, si realizzano e si manifestano solo nelle opere, individuali o collettive, cioè nei prodotti del lavoro e dell’interazione sociale. E’ da questi risultati che noi identifichiamo quei caratteri o qualità come beni, ma è solo dentro la crescita che assumono lo status di capitale, cioè di bene da valorizzare e che valorizza altri beni in un processo di produzione di valori di scambio.

Quando parliamo di quei beni come capitale sociale intendiamo dire che stanno dentro un processo di crescita e vengono valutati in base al loro contributo. Per crescita intendiamo l’insieme dei mutamenti economici e sociali che misuriamo in termini di aumento percentuale del PIL annuo.

### **Utili, utilizzabili, trasformabili**

Nella crescita ci sono due fenomeni correlati: squilibri ed esternalità; trasformazione dei beni (di ogni genere e natura) in merci. Ambedue gli aspetti sono quelli più rilevanti per una strategia del capitale so-

ziale. Infatti, squilibri ed esternalità richiedono la mobilitazione delle capacità locali per far fronte ai punti critici. In genere tale mobilitazione è possibile solo con l'intervento del "centro" (lo Stato-nazione moderno) che opera con mezzi generalizzati e astratti quali la legge e il denaro (fiscalità). Quando questi mezzi incontrano le dotazioni e le capacità locali, le trasformano, perché sono oggetto di governo e di amministrazione e devono adattarsi alle regole di un gioco diverso da quello in cui erano tradizionalmente inserite. La trasformazione consiste nel considerarle risorse cui attingere – o eventualmente anche da distruggere come nei casi di industrializzazione forzata dall'alto - in quanto sono utili, utilizzabili, trasformabili.

Questo impatto, che in sociologia è definito "colonizzazione dei mondi vitali", è potenziato da una trasformazione parallela, quella dei beni in capitale e in merce. La crescita infatti opera uno scambio tra beni fuori mercato e beni sul mercato sia nel senso di trasformare beni in merci sia nel senso di sostituire merci a beni. Tali scambi sono accettati e percepiti come benefici perfino dalla popolazione sfruttata o finora esclusa, in quanto promessa di un miglioramento progressivo del livello di benessere. E' quanto si constata nei Paesi "in via di sviluppo", nei quali è in corso una crescita molto forte, si pensi all'India e alla Cina.

### **Non solo capitale, ma bene condiviso**

L'insieme dei beni raccolti sotto l'etichetta "capitale sociale" appare in due forme: come patrimonio e come capitale sociale. Nel primo caso è un bene comune e aiuta la produzione dei beni pubblici indispensabili. Nel secondo caso è una risorsa nel processo economico di crescita del sistema locale. Sfumature, certo, ma rilevanti per un discorso sui beni comuni, che insiste sulla differenza tra cose sociali che appaiono simili. Perché diversa è la funzione e quindi lo sono anche gli esiti. Per chiarire meglio questo concetto: parliamo di capitale sociale quando i beni (capacità, dotazioni, ecosistemi...) sono coinvolti in un processo di valorizzazione e di crescita. E' evidente che con questo slittamento semantico lo statuto di tali beni cambia, in quanto d'ora in poi sono sottoposti al test della possibile valorizzazione sul mercato. E' ben noto l'argomento di senso comune che

dice “che ce ne facciamo delle bellezze naturali se non producono reddito (lavoro, rendite...)”. Più precisamente: parliamo di capitale sociale quando siamo consapevoli che è in corso tale trasformazione e ci chiediamo se il processo è sostenibile, se è “giusto” in termini di coesione sociale, se esso pone problemi di governance diversi dal puro affidarsi a processi anonimi come il mercato, se non richieda un supplemento di “voce”, cioè di capacità riflessiva e di deliberazione razionale. Accettando la terminologia che fa scomparire sotto i nostri occhi proprio i beni cui attribuiamo valore intrinseco (si tratti di un panorama o di una virtù individuale), accettiamo la sfida di porsi in atteggiamento riflessivo, quindi di apprendimento possibile, di correzioni eventuali, di governance praticabile per garantire che il patrimonio di beni collettivo non sia solo capitale in una funzione di produzione, ma bene condiviso per la capacitazione di tutti.

### **Il ruolo di mediatore intelligente**

Essere bene comune, e per così dire meritarsi questo statuto, implica essere o diventare fattore cruciale di mutamento istituzionale e poi norma sociale condivisa e diffusa; ma significa anche essere un bene fragile e a rischio, esposto alle tragedie proprie dei beni comuni: non uso ed abuso. Sia le istituzioni che le pratiche sociali possono comportarsi molto male. Occorre perciò discriminare accuratamente tra le pratiche in relazione ai principi cui si ispirano, e valutare le istituzioni in rapporto alla loro capacità di contribuire alla riproduzione di beni comuni e alla loro cura. Non si tratta di astrazioni, come superficialmente potrebbe sembrare, perché in ogni caso concreto ciò che colpisce è proprio o la carenza di questi riferimenti essenziali, o il “miracolo” (in genere frutto di duro lavoro) della germinazione di un bene comune dall’altro.

### **Sul ruolo dei beni comuni virtuali**

La vita umana è resa possibile dalle capacità simboliche della mente. La prendo un po’ da lontano, ma bisogna aver ben presente i fondamentali. Il ‘900 è stato il secolo della “svolta linguistica ed ermeneutica” in filosofia e nelle scienze sociali. Questa verità di base diventa addirittura iperbolica quando la società evolve in direzione

di una società dell'informazione e della conoscenza. Si può dire che da quando si sono istituzionalizzati i processi di accumulazione dei saperi (con al centro la scienza e la tecnica moderna), la produzione simbolica è aumentata in proporzione geometrica. Con ciò sono cresciuti gli artefatti che essa rende progettabili, e quindi nell'insieme la realtà virtuale che ci circonda. In essa siamo abituati a vivere e navighiamo a vista tra mondi reali e mondi virtuali. I mondi virtuali sono costruiti tutti, direi, con beni comuni, infatti sono essenzialmente beni cognitivi e beni normativi.

I primi sono sottoinsiemi di saperi e di saper fare, variamente distribuiti, ma circolanti, liberamente nella comunicazione sociale.

I secondi, quelli normativi, sono norme sociali, giuridiche, regole, regolazioni, istituzioni. In parte risultano, anche involontariamente, dal processo sociale stesso, in parte sono progettati deliberatamente, soprattutto nella componente giuridico-formale ed istituzionale. I beni cognitivi e normativi sono continuamente chiamati a cooperare per rendere possibili sempre nuovi mondi virtuali, ancoraggi della mente per muoversi con agilità in un universo sociale sempre più complesso.

### **A cosa servono i beni virtuali**

Qui vogliamo esaminare un uso sociale particolare, ma cruciale, dei beni virtuali (cognitivi e normativi). I beni comuni, come abbiamo già detto, sono fragili e affidati a equilibri delicati. Per evitare il loro degrado è necessario disporre di risorse cognitive e normative e quindi di beni comuni virtuali. In primo luogo è un'attività di deliberazione tra gli interessati che poi sfocia nella definizione di un contratto sociale di base e infine diventa un insieme di regole specifiche adeguate alla natura del bene e al tipo di usi cui esso si presta. In generale, la tragedia dei beni comuni può essere "trattata" e in qualche misura disinnescata se disponiamo di adeguati beni comuni virtuali con i quali possiamo regolare la nostra relazione sociale. Ciò vale con particolare evidenza in rapporto ai beni comuni naturali come l'ecosistema. Succede però che i beni sono legati in una complessa catena per cui sia le rispettive virtù che i difetti (o danni subiti) si trasmettono da una all'altro. Così possiamo spiegare perché nelle terre di camorra sia

così difficile ricostruire una cultura della legalità. La comunicazione sociale lì è deformata, il capitale sociale consunto o perverso, le istituzioni deboli e ritenute non affidabili, i dispositivi locali bloccati su alternative asociali. E così via.

Questo lo si capisce quando i progetti di sviluppo in contesti difficili non si realizzano, anzi diventano patogeni. Occorre quindi uno sguardo complessivo sulla rete che lega i beni virtuali, sottolineando anche il rapporto cruciale tra conoscenza e istanze normative. In particolare, per trattare la tragedia, risulterà sempre decisivo il sapere relativo alla sostenibilità di quel bene e l'evoluzione di regole sociali adeguate e competenti (ciò è stato ampiamente trattato negli studi di Elinor Ostrom, vedi grandangolo n.d.r ).

Tutti ci rapportiamo a beni comuni per vivere socialmente, tutti ne possiamo facilmente abusare, tutti abbiamo bisogno che ci siano beni virtuali disponibili e mobilitabili per trattare le tragedie che noi stessi provochiamo. Come si vede una relazione complessa, e tutt'altro che banale. I beni virtuali ci aiutano in modo decisivo a governare bene i tutti i beni comuni, se e in quanto noi abbiamo cura e rispetto proprio per il fattore virtuale. Virtuale vuol dire potenziale, ovvero una realtà che può essere messa in opera in forme diverse, e sempre innovative.

La cura dei beni comuni virtuali è cura dei potenziali sociali di riflessività. Con particolare riguardo al ruolo di tali beni nel loro aiutarci a comportarci meglio con tutti i beni comuni: farne buon uso, specie sostenibile, e adoperarsi in modo intelligente (ma non c'è intelligenza senza mondi virtuali accessibili e progettabili) per la loro cura. E si ricordi sempre che norme sociali e giuridiche e istituzioni sono essenzialmente beni comuni virtuali.

### **I saperi tecnici come beni comuni**

Focalizziamo ora l'attenzione su una delle forme che la conoscenza assume nelle nostre società: le competenze a carattere tecnico e professionale. In una società in cui scienza e tecnica sono forze produttive, è evidente che le competenze tecniche diventano fondamentali, decisive per il buon esito di molti processi sociali, economici ed istituzionali. Ed anche per la stessa azione collettiva quando è orientata

alla produzione di beni pubblici. Le competenze sono prodotte e trasmesse tramite processi altamente istituzionalizzati, sia nei processi formativi di tipo scolastico, sia nell'addestramento on the job e per via esperienziale. Esse sono formattate secondo linee sempre più differenziate di divisione tecnica del lavoro e quindi in sistemi di ruoli tecnici – centrati sulla specificità delle competenze – ma che alla fine diventano anche ruoli sociali, come nel caso tipico delle professioni vecchie e nuove.

Ora questi ruoli si rendono indispensabili perché ogni problem solving sociale o anche individuale deve farvi riferimento. La relazione tra la società nel suo insieme e questi ruoli è un affidamento basato sia sulla necessità di contare su tali competenze sia sull'affidabilità degli esperti.

Questi ruoli detengono competenze, sanno risolvere problemi, e per questo motivo ricevono fiducia dai singoli e dalla collettività. Sottolineiamo l'intreccio del dato cognitivo (competenza) con quello normativo (affidabilità, fiducia). Vediamo così ancora una volta che i beni virtuali, di natura simbolica, si tengono stretti in una connessione forte e inseparabile.

I ruoli tecnici propongono due problemi: da un lato, come sapere che le competenze siano quelle giuste e adeguate al caso; dall'altro come valutare l'affidabilità professionale, una nozione che, oltre al saper fare, implica anche il saper essere (doings and beings, secondo l'espressione di Amartya Sen).

Certamente la trasmissione e formazione di competenze è un processo complicato di esito incerto, mai del tutto compiuto, inesaurito e parziale, ma che deve raggiungere almeno un livello socialmente soddisfacente. Ma oltre a ciò siamo interessati a capire se i ruoli tecnici siano socialmente esercitati in forme affidabili e tali da soddisfare esigenze imprescindibili.

Per questo si discute molto di deontologia professionale, di responsabilità sociale dei tecnici, anche di superamento delle corazze corporative che li difendono da una trasparenza sociale sempre più necessaria. Nasce così il problema di come debbano essere concepiti dei processi formativi di competenze, che siano in grado di trasmettere ai nuovi tecnici oltre a competenze adeguate, quella che per semplicità

chiamiamo un'etica di ruolo. È ben noto che è più facile trasmettere competenze altamente tecniche, specie se molto parcellizzate, che massime di condotta. Queste poi derivano molto più dall'esempio offerto dai docenti che da formule verbali, per quanto efficaci. Si è anche lamentato che la crescente divisione tecnica del lavoro implichi appunto la formazione di idioti sociali, cioè di individui molto competenti settorialmente, ma privi dello sguardo d'insieme.

Ma cosa succede se una parte consistente di questi ruoli non è sufficientemente responsabile, sufficientemente competente e all'altezza dei compiti del ruolo non solo tecnici ma anche in senso lato morali. Il danno sociale prodotto da ruoli tecnici "irresponsabili" è enorme. Quindi è importante ritornare sulla questione dei processi formativi. Non si può tornare indietro verso una più elementare divisione del lavoro, né immaginare che la responsabilità sociale dei tecnici sia staccata da quella della responsabilità delle imprese ed in genere delle organizzazioni, o dal generale clima morale che predomina in un certa fase.

In breve: la corruzione individuale è correlata al clima di lassismo e affarismo prevalente, si nutre delle giustificazioni di senso comune, trova nel particolarismo esteso e dominante degli interessi la sua radice. Quindi occorre evidentemente ripensare i processi formativi in modo che vi abbia spazio e legittimità un discorso sulla responsabilità sociale dei tecnici, e d'altra parte occorre vigilare che i ruoli professionali siano esercitati in modalità coerenti con massime di condotta sociali.

A tale scopo certamente è necessaria una ben maggiore trasparenza di quanta ne abbiamo oggi. Come anche forme di vigilanza incrociata oggi del tutto embrionali. Ancora una volta: affidarsi al diritto è troppo e troppo poco (specie data la crisi della nostra giustizia). L'etica, ovvero la "questione morale" nei ruoli tecnici, torna importante.

Perché è importante esaminare i ruoli tecnici sotto il profilo delle loro capacità cognitive e professionali e sotto il profilo della loro qualità sociale? Perché essi sono pervasivi e sono troppo importanti per le nostre vite per lasciarli "da soli". Abbiamo dunque bisogno di checks and balances, su solide basi costituzionali, per evitare il peggio e per garantire un livello soddisfacente di prestazioni.

Come immaginarle è molto difficile e si può sperare intanto su una futuribile cultura della valutazione un po' più sofisticata e meno aziendalistica di quella corrente. In termini teorici ed astratti la questione è chiara, per esempio facendo riferimento al paradigma di Sen, si tratta di sviluppare - nei processi formativi formali ed informali - capacità, che sono sia competenze (abilità tecniche), sia auto-nomie o auto-regolazioni. Si dovrebbe coniugare molto di più conoscenza tecnico-pratica e conoscenza morale, regole tecniche e regolazioni sociali, norme sociali e norme giuridiche e così via. Il cittadino attivo si incontra con varie figure di esperto, o anche solo di mediatore. Apprende da lui e gli insegna qualcosa. Alla lunga anche il cittadino diventa un po' esperto, "cultore della materia.

La sussidiarietà senza sapere in azione non è possibile. Quindi essa sollecita acutamente una riflessione sui ruoli tecnici e sulle competenze specialistiche. Fornisce anche nei casi migliori, ma speriamo di più in futuro, contesti capacitanti non solo per i cittadini, ma anche per gli esperti, che ne hanno urgente bisogno (e talora anche voglia).



## GRANDANGOLO

Elinor Ostrom  
**Governare i beni collettivi**  
Marsilio, 2007

Bratti A., Vaccari A.  
**Gestire i beni comuni.**  
**Manuale per lo sviluppo sostenibile locale**  
Edizioni Ambiente, 2006

Franco Cassano  
**Homo civicus.**  
**La ragionevole follia dei beni comuni**  
Dedalo, 2004

Carlo Donolo  
**Sostenere lo sviluppo.**  
**Ragioni e speranze oltre la crescita**  
Mondadori Bruno, 2007

AA.VV.  
**Beni privati, beni pubblici, beni comuni**  
ESI, 2010

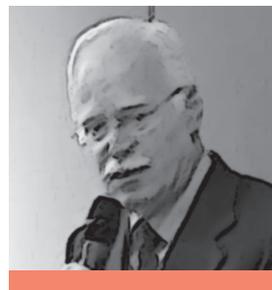
Mattei U. e altri  
**Invertire la rotta – idee per una riforma della proprietà pubblica**  
il Mulino, 2007

Stiglitz J.E  
**Economia del settore pubblico**  
Hoepli, 1993



# Arena

## Esperienze di sussidiarietà da unire in un movimento per ridare speranza all'Italia



«Non è un'utopia immaginare che siano i cittadini a prendersi cura dei beni comuni insieme con le amministrazioni pubbliche». Per il professor Gregorio Arena il problema infatti è un altro: i cittadini o non lo fanno o non viene consen-

**Gregorio Arena (Labsus) spiega perché non è un'utopia immaginare che siano i cittadini a prendersi cura dei beni comuni insieme agli enti pubblici**

tito loro di farlo. Ecco perché, in questa intervista il docente universitario di diritto amministrativo a Trento, nonché fondatore e presidente di Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, spiega il valore del capitale sociale espresso dalle persone. Ma, prima di analizzare il presente e di disegnare il futuro della cittadinanza attiva e del volontariato, con il professor Arena volgiamo lo sguardo al passato e gli chiediamo: quando i cittadini hanno cominciato

a occuparsi dei “beni comuni”? C'è una data, oppure un luogo simbolo, da ricordare? O ancora: una circostanza emblematica? «I primi esempi di volontariato rivolto non alla cura di persone, ma alla cura di beni comuni sono legati al volontariato culturale - risponde -. Ricordo una serie d'interventi molto semplici. Come, per esempio, tenere aperto un sito archeologico, una chiesa, un palazzo storico, oppure prendersi cura di un monumento. Ci sono stati tanti esempi di questo tipo lungo tutta la Penisola».

### **Rimanendo focalizzati ancora sul passato: chi in Italia ha fatto la storia della cittadinanza attiva?**

Di sicuro i due settori chiave sono stati quelli dell'ambiente e dei beni culturali. E lo sono tuttora. Dopotutto sono i due ambiti che raccolgono ancora oggi le maggiori adesioni. Anche se, ancora adesso, non c'è la piena consapevolezza che tutto ciò comporta un'applicazione del principio di sussidiarietà. Queste attività vanno di solito sotto la dizione “volontariato”, come un impegno altruistico, di buo-

na volontà che, come tale, non si sa bene dove collocare. Ma, anche dopo l'introduzione nel 2001 del principio di sussidiarietà, con la modifica della Costituzione, tutto questo non viene percepito come l'applicazione di quel principio. Eppure, se lo fosse, darebbe più legittimazione a queste organizzazioni e alla loro azione. Per questo è difficile individuare un caso, un esempio, o un testimone che ha fatto la storia italiana della cittadinanza attiva. Perché qui da noi è tutto molto fluido. Il nostro è un Paese incredibile: ci sono esperienze positive, le cose succedono, ma spesso manca una rete, una ricostruzione sistematica, che documenti e fotografi tutto quello che sta accadendo.

**Uno degli inviti da lei lanciati ai cittadini, dice: «Ti conviene prenderti cura dei luoghi in cui vivi. Il tempo della delega è finito. L'Italia ha bisogno di cittadini attivi, responsabili e solidali». E' soddisfatto della risposta ricevuta? Oppure la strada da percorrere è ancora lunga?**

In realtà non ho avuto alcuna

risposta esplicita a questa sollecitazione. Eppure sono comunque soddisfatto, anche se può sembrare contraddittorio, perché le cose stanno succedendo e io ormai sono abituato, lavorando con le parole per cambiare il mondo attraverso le idee, al fatto di non avere mai un riscontro diretto. Inoltre sono contento perché vedo che nonostante tutto, in Italia, ci sono migliaia di persone che si prendono cura del proprio Paese come se fosse casa propria, ed è quello che noi di Labsus volevamo. Anche se non so se questa è una risposta a quella mia sollecitazione.

**Paesaggio, spazi urbani, beni culturali, strade, scuole, acqua: sono questi alcuni dei beni comuni da tutelare e su cui i cittadini sono più attivi. Se, provando a giocare d'anticipo, dovesse indicarne di nuovi, quali sono quelli che vede affacciarsi all'orizzonte?**

Forse la nuova frontiera non sta tanto nell'individuare nuovi beni di cui i cittadini possono prendersi cura (anche se questo è sicuramente un profilo da indagare), quanto nella con-

sapevolezza che poiché molti beni comuni sono innanzitutto beni della comunità, prendendosi cura di tali beni in realtà ci si prende cura della comunità. E quindi occorrerebbe fare in modo che il prendersi cura di questi beni ricostituisca i legami di comunità laddove non ci sono o li rafforzi laddove ci sono. Mi spiego meglio: se noi diciamo acqua, aria, ambiente, sono sicuramente beni comuni nella loro dimensione globale. Però se parliamo di un centro storico, di una chiesa romanica, di un teatro del Settecento o di un giardino pubblico, parliamo di beni di una comunità. Certo sono di tutti e tutti possono goderne, ma sono innanzitutto beni di cui gode una comunità specifica, insediata su un territorio ben individuato, un paese, un quartiere.

Allora la nuova frontiera oggi potrebbe essere questa: avere la consapevolezza che la cura condivisa dei beni comuni di cui una comunità dispone contribuisce da un lato a migliorare molto concretamente la qualità della vita di tutti; dall'altro a sviluppare e mantenere quello che potremmo definire un

meta-bene comune, la coesione sociale della comunità, il senso di appartenenza, l'integrazione. Quello che si vede è un gruppo di persone, abitanti di un quartiere, che insieme fanno la manutenzione delle panchine in una piazzetta di uno dei tanti nostri centri storici. Quello che non si vede è che al tempo stesso stanno facendo anche la "manutenzione" dei rapporti che tengono insieme la loro comunità, producendo capitale sociale, coesione, serenità.

### **Da nord a sud della Penisola, ci sono in Italia degli esempi che meritano di essere citati?**

Ce ne sono parecchi. Uno fra i tanti è quello di Bologna dove, come Labsus, stiamo realizzando un progetto, "La città come bene comune", che intende fare dell'amministrazione condivisa il tratto distintivo del Comune di Bologna, mostrando con i fatti che l'alleanza tra cittadini e istituzioni è non solo possibile ma anche auspicabile. L'obiettivo del progetto è quello di dimostrare che in Italia, oltre alle tradizionali modalità di gestione, è possibile adoperare il modello dell'amministrazio-

ne condivisa, in base al quale i cittadini mettono a disposizione della comunità competenze, idee ed esperienze per prendersi cura di beni comuni, come per esempio gli spazi urbani. Questo non per supplire alle carenze delle amministrazioni ma per realizzare - secondo il principio di sussidiarietà - un modello compiuto di democrazia. Però, per realizzare questo obiettivo, è necessario un cambiamento profondo di mentalità da parte dei principali interpreti dell'amministrazione condivisa: la cittadinanza e le amministrazioni. In primo luogo i cittadini bolognesi sono e saranno chiamati ad un'assunzione di responsabilità, uscendo dalla logica della delega come forma di disimpegno, per prendersi cura della città insieme e non al posto dei poteri pubblici. In secondo luogo, l'amministrazione comunale deve e dovrà imparare ad amministrare sia per conto dei cittadini che insieme con gli stessi, considerandoli non soltanto come portatori di bisogni, ma soprattutto come portatori di competenze e capacità preziose per il benessere delle comunità.

C'è inoltre da rimarcare che il progetto di Bologna si ispira a due massime semplici ma fondamentali. La prima: “Conoscere per operare, operare conoscendo”. Quindi prima di avviare la fase operativa del progetto sono state raccolte tutte le informazioni necessarie sia sul campo, sia all'interno dell'amministrazione comunale (questo è il “conoscere per operare”). Una volta entrati nella fase operativa abbiamo cominciato a svolgere periodici momenti di riflessione in cui tutti i soggetti coinvolti analizzano quanto realizzato per trarne indicazioni su come andare avanti ed eventualmente correggere gli errori (ossia “operare conoscendo”). La seconda massima è la seguente: “Piedi ben piantati a terra, sguardo oltre l'orizzonte”. Gli incontri nei quartieri con i cittadini riguardano temi in sé minuti, connessi con la vita quotidiana, eppure bisogna saper ascoltare tutti, stando appunto con i “piedi ben piantati a terra”, mantenendo al tempo stesso la capacità di trarre da questi incontri conclusioni teoriche e pratiche più generali (lo “sguardo oltre l'orizzonte”).

Il progetto si concretizzerà a Bologna, ma il suo respiro e la sua prospettiva sono nazionali, tant'è che nei primi mesi del 2014 presenteremo un “manuale dell'amministrazione condivisa”, cioè regaleremo a tutti gli amministratori locali un “set” di regole giuridiche e di modelli organizzativi per amministrare insieme con i cittadini applicando la sussidiarietà. L'esempio di Bologna ci serve quindi come esperienza in base alla quale elaborare le nuove regole giuridiche necessarie per tradurre in azioni concrete il principio di sussidiarietà.

### **Alla luce di quest'esperienza, possiamo dire che in Italia è scoccata l'ora della sussidiarietà?**

Diciamo che anche io sto aspettando da un po' di tempo quello che gli anglosassoni chiamano “turning point”, il punto di svolta, cioè il momento in cui le cose cominciano a rotolare. Ecco perché ho l'impressione che è come se stesse montando una marea, un'ondata e prima o poi tutto questo comincerà a rotolare. Quando dico “tutto”, intendo dire volontariato e

cittadinanza attiva per la cura dei beni comuni. Ma non solo: anche nuove forme di welfare, nuove forme di democrazia partecipativa e deliberativa a livello locale. Ho l'impressione che tutto questo stia lentamente montando, anche se non siamo ancora arrivati al momento in cui si può dire che è successo. Ma sono sicuro che arriverà il giorno in cui potremo dire che l'ora è scoccata.

**Consapevoli della provocazione, le chiediamo: nel complesso rapporto fra pubblica amministrazione e cittadino, lungo la Penisola c'è più bisogno di sussidiarietà e/o di partecipazione?**

Dobbiamo intenderci sui termini. Se per partecipazione intendiamo la partecipazione ai processi decisionali pubblici, allora ce n'è bisogno per la democrazia, per riattivare canali complementari e non alternativi rispetto alla democrazia rappresentativa. Tutto il nostro sistema infatti è fondato sull'idea della delega di sovranità, come dimostrano anche gli articoli 48 e 49 della Costituzione che disciplinano il diritto di voto

e la partecipazione attraverso i partiti. Il principio è noto: il popolo è sovrano, ma esercita questa sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, come afferma l'articolo 1. Quindi in questo caso la partecipazione è intesa come delega. La democrazia partecipativa e deliberativa invece consente una partecipazione più diretta alle decisioni che riguardano la comunità. Anche se però la decisione spetta comunque all'amministrazione pubblica. La sussidiarietà invece è una partecipazione alla soluzione dei problemi, non alla decisione su come risolvere un problema. Quindi sussidiarietà e partecipazione sono complementari e c'è bisogno di entrambe nel rapporto fra soggetti pubblici e cittadini. E' necessario però che i cittadini, oltre ad esercitare il diritto di voto per eleggere gli amministratori locali, possano partecipare direttamente alle decisioni più importanti, quelle che possono avere un impatto particolarmente rilevante sulla loro comunità. Questo mix di tre elementi - democrazia rappresentativa, democrazia partecipativa e sussidiarietà intesa

come cura dei beni comuni - rende una comunità viva e produce capitale sociale. E, di conseguenza, è un fattore enorme di sviluppo, migliora la qualità della vita delle persone e la coesione sociale, come si diceva prima.

**La sussidiarietà è una sorta di polizza che assicura una democrazia più solida, efficiente e trasparente?**

Più efficiente sì. Nel senso che migliorare la qualità della vita dei cittadini attraverso la cura dei beni comuni fa sì che le persone vivano meglio. In questo senso, tendenzialmente la sussidiarietà ha un effetto complessivo di maggiore efficienza del nostro sistema democratico. Ma anche di maggiore solidità, perché, come dicevo prima, quei legami che si formano e si rafforzano nelle nostre comunità attraverso le esperienze di cura condivisa dei beni comuni ci aiutano ad essere resilienti, cioè ad avere la capacità di affrontare le avversità della vita, di superarle e di uscirne rafforzati e addirittura trasformati positivamente. Sopportiamo, reggiamo agli scossoni della vita e

resistiamo. Noi italiani siamo in realtà un popolo resiliente, anche perché fortificati da tutte queste piccole, importantissime relazioni di comunità, su cui possiamo far conto per andare avanti. La trasparenza invece è su un altro piano, anche perché il termine, che deriva dal latino *transpicio*, significa “guardare attraverso”, cioè presuppone comunque una barriera. Ecco perché per l'amministrazione pubblica si usa spesso la metafora della “casa di vetro”, per dire che c'è un dentro e un fuori. E così la trasparenza si applica nel rapporto tra pubblico e privato, con il cittadino che è fuori dal palazzo e vuole guardare dentro. Ma, anche se c'è trasparenza, questo continua ad essere un rapporto bipolare, perché c'è un soggetto pubblico che agisce e io, cittadino, che chiedo di esaminare, controllare ed accertare l'uso del potere pubblico. Diceva Norberto Bobbio che la democrazia consiste anche nell'esercizio del potere pubblico in pubblico. Insomma, nella trasparenza resta insita l'idea di una separazione, mentre nella sussidiarietà e nella partecipazione questa barriera

dovrebbe diventare evanescente o comunque ridursi il più possibile: nella sussidiarietà non c'è un pubblico e un privato separati da una barriera, sia pure trasparente, quanto c'è un soggetto, cittadino attivo, che volontariamente si prende cura insieme con il soggetto pubblico dei beni comuni. Sotto questo profilo la trasparenza è fondamentale ma non tanto per controllare, bensì per informarsi reciprocamente, perché non si può lavorare insieme se non c'è comunicazione.

**Professore, secondo lei, "l'Italia dei beni comuni" ha bisogno della politica? Oppure è la politica che ha bisogno dell' "Italia dei beni comuni" per ritrovare se stessa?**

L'Italia dei beni comuni è fatta di persone normali, semplici, che si prendono cura dei beni della propria comunità. Questa Italia ha bisogno di una politica intesa come cura complessiva di una comunità, come progetto, come orizzonte verso cui tendere. In questo momento nel nostro Paese manca una visione, una bussola che ci orienti su dove stiamo andando, non c'è

un quadro di come l'Italia potrebbe essere se, per esempio, la cura civica dei beni comuni diventasse il nostro modo ordinario e usuale di essere cittadini. La piccola "cattedrale" che stiamo costruendo in questi anni si fonda sull'idea di riuscire a legare tutto questo in un progetto per il futuro dell'Italia. Se riuscissimo a unire la molteplicità di queste esperienze che ci sono lungo la Penisola in un "movimento" ci sarebbe molta più fiducia nelle persone e potremmo guardare al futuro con maggior speranza. Dall'altro lato la politica, intesa come partiti e istituzioni, ha bisogno dell'Italia dei beni comuni e delle associazioni che fanno vivere questa visione della cittadinanza. Il contributo della politica e degli studiosi dovrebbe consistere nel dare sistematicità, teoria e prospettiva a questa Italia.

**In un Parlamento che dovrà varare cruciali riforme in più ambiti per il futuro prossimo dell'Italia, lei immagina anche un "ufficio dei beni comuni", magari presso la Presidenza del Consiglio dei ministri?**

Sì. E non solo me lo immagi-

no. In realtà, ho già un progetto che prevede cosa dovrebbe fare quell'ufficio. Per legare tutto quello di cui abbiamo parlato finora in un movimento, per dargli un'organizzazione, c'è bisogno di un centro di coordinamento, di una "cabina di regia" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o uno dei dicasteri che si occupi di questi temi legittimandoli sul piano istituzionale. Solo su quello, perché sul piano della "realtà effettuale" sono più che legittimati.

**In più occasioni lei ha sottolineato che «non si può pensare che la cura dei beni comuni sia portata avanti solo a livello micro, ossia nei quartieri delle città da migliaia di persone di buona volontà: piuttosto ci vorrebbe un'organizzazione». Alla luce di questa sua tesi, le chiediamo: a chi "affidare" i beni comuni?**

E' la questione cruciale. Oggi bisognerebbe collegare tutte queste esperienze fra loro, aiutando tra l'altro i cittadini a evitare gli errori commessi da altri facendo circolare le informazioni sulle soluzioni individua-

te. Ecco perché sostengo che è necessaria una cabina di regia centrale che coordini la cura e lo sviluppo dei beni comuni. Sul sito internet di Labsus ho appena pubblicato un editoriale intitolato "Un ricostituente per l'Italia", in cui articolo dettagliatamente questa proposta. Tradotta in pratica, vuol dire semplicemente una struttura minima, leggera, che diventi una sorta di snodo, un centro che metta insieme tutto quello che sta succedendo in questo settore. Bisogna usare con sapienza la comunicazione pubblica per promuovere la cura civica dei beni comuni, aiutando a superare gli ostacoli di ordine tecnico-giuridico, così da liberare energie indispensabili per la ripresa del Paese.

**E' evidente che c'è una mappa di valori che fa camminare a braccetto l'Italia dei beni comuni con l'Italia del non profit: quale rapporto di inclusione c'è fra cittadinanza attiva e volontariato?**

In certi momenti camminano a braccetto. Tanto che nei fatti questi due ambiti, cittadinanza attiva e volontariato, si mesco-

lano, si intrecciano, si incrociano, anche perché le persone spesso sono le stesse. Ci sono infatti persone che fanno volontariato in senso tradizionale prendendosi cura di persone in situazioni di disagio. E spesso queste stesse persone nel quartiere in cui vivono si prendono cura di un bene della comunità, un'aiuola o un bene culturale, con lo stesso spirito solidale con cui assistono le persone. Guardando all'altro lato della medaglia, è altrettanto vero che a volte cittadinanza attiva e volontariato operano in parallelo anziché in maniera convergente. Ma ci tengo a sottolineare che ciò non costituisce un problema. Perché l'importante è che queste energie continuino a sprigionarsi. Con il passare del tempo sono certo che si comincerà piano piano a essere sempre di più permeabili gli uni agli altri. Questa è la direzione lungo la quale bisognerà camminare. Anche perché c'è un altro punto da mettere bene a fuoco. Mentre il volontariato tout court, quello nel senso più classico del termine, impegnato sulla frontiera dei bisogni socio-assistenziali, è un

non profit organizzato, con una lunga tradizione di competenze e professionalità frutto anche di un percorso di formazione, tanto che a volte le singole organizzazioni sono un po' gelose le une delle altre nei propri settori d'intervento, la cura civica dei beni comuni invece è ancora una realtà magmatica. Spesso è ancora fatta da comitati informali che nascono e poi muoiono, che durano un arco di tempo limitato, ossia lo spazio temporale per realizzare un'azione civica, per centrare un obiettivo, ma poi con la stessa rapidità con la quale sono sorti, scompaiono. Ecco perché ritengo che nella galassia di comitati per la cura dei beni comuni ci sia poca consapevolezza del proprio ruolo, persino dei principi costituzionali che li sorreggono. In sostanza, cittadinanza attiva e volontariato sono due mondi in stadi di evoluzione molto diversi tra loro. Ma sono due mondi che sono destinati nel tempo a includersi e ad interagire sempre più fra loro.

**Sussidiarietà, solidarietà, azione civile: questa triade è**

**chiamata anche a una sfida educativa verso le nuove generazioni. La scuola quale ruolo potrebbe o dovrebbe svolgere?**

Labsus ha organizzato qualche anno fa due iniziative sperimentali in altrettante scuole superiori di Roma.

Il resoconto di quell'esperienza è riportato nel libro curato da me e Iaione intitolato "L'Italia dei beni comuni". In sintesi, abbiamo provato a fare educazione alla cittadinanza. E l'esperimento ha funzionato. Tanti ragazzi si sono divertiti perché hanno percepito il miglioramento della qualità dell'ambiente in cui vivono e studiano. L'aspetto più importante che però mi preme sottolineare, è il seguente: l'educazione alla cittadinanza attiva deve svolgersi attraverso l'azione, la prassi, il "fare delle cose".

Quindi di certo i temi della sussidiarietà, solidarietà e azione civile vanno presi in considerazione nell'ambito della didattica, ma con queste modalità, senza retorica, senza troppa teoria, piuttosto coinvolgendo gli studenti in attività pratiche e concrete.



## GRANDANGOLO

Gregorio Arena, Christian Iaione

**L'Italia dei beni comuni**  
Carocci, 2013

Ermanno Vitale

**Contro i beni comuni. Una critica illuminista**  
Laterza, 2013

Gregorio Arena

**Una nuova classe dirigente dall'esperienza del Terzo settore**

Labsus Papers n.29, 2012

Gregorio Arena

**Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia**  
Laterza, 2006

Lucio Franzese

**Percorsi della sussidiarietà**  
CEDAM, 2010

Gregorio Arena, Giuseppe Cotturri

**Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia**  
Carocci, 2010

**web**

[www.labsus.org](http://www.labsus.org)



“

**Queste forme di impegno  
si diffondono nel momento  
in cui diminuisce l'affezione  
dei cittadini per le tradizionali forme  
di partecipazione alla vita pubblica,  
per esempio per i partiti**

”

# Moro

## Più competenze e conoscenze Anche i “cittadini attivi” hanno bisogno di formazione



**E'** presidente di FONDA-CA, la Fondazione per la cittadinanza attiva. Un ente costituito alla fine del 2001, che si ispira alla esperienza e alla ricerca del movimento Cittadinanzattiva e che svolge funzioni di ricerca, formazione avanzata, dialogo cul-

**Per il sociologo Giovanni Moro le organizzazioni civiche devono superare ideologie, eccessi di informalità e investire sulla preparazione dei volontari**

turale e consulenza sulle nuove forme di cittadinanza nelle società contemporanee. Inoltre Giovanni Moro insegna sociologia politica nelle università di Roma Tre e Gregoriana.

**Il professor Carlo Donolo, nelle pagine precedenti ci ha dato un'ampia spiegazione del termine “beni comuni”. Secondo lei è possibile abbozzare una sorta di classifica dei primi dieci d'Italia?**

Questa classifica dovrebbe comprendere un primo gruppo di beni materiali come l'aria, l'acqua e il suolo. Poi un gruppo di beni virtuali che riguardano la vita sociale, come la legalità, la fiducia, le istituzioni e la sicurezza. Infine segnalerei tre tipi di beni che sono il frutto del lavoro degli uomini: la rete come sistema di relazioni, che oggi si materializza in internet; le opere d'arte che per l'Italia sono importantissime e gli edifici e le infrastrutture pubbliche che invece vivono un momento difficilissimo. Stilando dunque una graduatoria, direi che questi sono i primi dieci beni comuni.

**Affinché nel nostro Paese il prendersi cura dei "beni comuni" diventi sempre più radicato e diffuso, di quale cambiamento culturale e politico ci sarebbe bisogno?**

E' sempre difficile prendersi cura dei beni comuni perché le tentazioni di appropriazione, e di far valere interessi privati, ci sono sempre e sono difficilmente eliminabili. Abbiamo avuto negli ultimi quindici-vent'anni una leadership poli-

tica, e non solo, del Paese che ha trasmesso e fatto valere un messaggio inedito per le nostre tradizioni, che possiamo sintetizzare così: l'unica meta comune che abbiamo è che ognuno si faccia gli affari propri. E' chiaro che la logica dei beni comuni è opposta a tutto questo. Non per una ragione morale, ma perché la loro condivisione è una condizione essenziale che cozza contro quella degli "affari nostri". Tutto questo lo possiamo vedere nella speculazione edilizia, nell'evasione fiscale e in tanti altri esempi. E' facile capire il senso dell'interdipendenza, cioè che nessuno se la può cavare da solo e che un Paese non può funzionare con la logica degli affari propri. In questo quadro, la cosa più grave è il deficit di leadership che c'è in Italia. Pensando, invece, a quali misure prendere per proteggere e incrementare il patrimonio di beni comuni della nostra società, al primo posto c'è proprio la formazione di una leadership politica che abbia la forza, l'intelligenza e il coraggio di fare delle scelte radicali, considerato che non ci sono più i soldi per occuparsi di tutto.

**Tra le nuove espressioni c'è quella di "attivismo civico": ma in che cosa si differenzia dalla cittadinanza attiva, dalle organizzazioni civiche e dai cittadini organizzati?**

Io utilizzo il termine cittadinanza attiva, attivismo civico, azione civica, cittadini organizzati come sinonimi per identificare uno stesso fenomeno: ci sono cittadini che si uniscono per agire nelle politiche pubbliche, con l'obiettivo di tutelare diritti riconosciuti ma abbandonati a se stessi, per prendersi cura dei beni comuni e per fare empowerment di soggetti in difficoltà. Questa definizione non comprende invece tutte quelle forme di associazionismo della società civile che nascono e si sviluppano per perseguire legittimi interessi, oppure obiettivi di carattere non pubblico ma privato condiviso tra le persone che ne fanno parte. Le motivazioni che sono alla base dell'impegno civico dei cittadini sono molteplici. Peraltro, lo studio di queste organizzazioni in tutto il mondo evidenzia che nel rapporto tra cittadini che si impegnano in una organizzazione

(anche gratuitamente) e l'organizzazione stessa, c'è sempre uno scambio con una resa per le persone in termini immateriali come la soddisfazione e l'aumento delle relazioni, solo per citarne due.

**Nota un atteggiamento contraddittorio nel "pubblico" che considera l'azione civile una risorsa ma anche una minaccia?**

Si è vero, e avendo fatto ricerche su questo tema, anche su scala europea, posso dire che è un atteggiamento che si ritrova in tutti i governi dei 27 Paesi che compongono l'Unione europea. Ed è tipico delle istituzioni pubbliche tradizionali nei confronti dei cittadini, mentre diverso è quello dell'Unione Europea che, infatti, è un'istituzione anomala. Abbiamo verificato che le cause per cui queste organizzazioni di cittadini possono perdere il riconoscimento da parte dello Stato, nel 70-80% dei casi, non è legato ai risultati conseguiti, ma a questioni come la gestione finanziaria, oppure a rischi legati all'ordine pubblico. Quindi esiste un timore molto radicato ed esteso, lega-

to a minacce per la sicurezza e al sospetto di frodi finanziarie. In una ricerca l'abbiamo denominato come la sindrome del "dottor Jekyll e mister Hyde". C'è poi da sottolineare che l'attivismo civico è un fenomeno relativamente nuovo, avrà circa 50 anni, e non era assolutamente previsto negli ordinamenti degli Stati nazionali democratici dove invece erano previsti i partiti, i sindacati, le associazioni degli imprenditori e l'associazionismo per interessi privati. Il fatto che dei cittadini si uniscano e agiscano sulla scena pubblica, occupandosi dell'interesse generale per la tutela dei diritti e la cura dei beni comuni è assolutamente qualcosa di imprevisto e per le istituzioni è molto difficile da comprendere e da gestire.

**Volontariato dei beni comuni, volontariato per la comunità, volontariato di advocacy: qual è la fotografia in Italia. Sono pratiche che si stanno sempre più diffondendo? Come e dove?**

In generale queste forme di impegno si diffondono e aumentano nel momento in cui dimi-

nuisce l'affezione dei cittadini per le tradizionali forme di partecipazione alla vita pubblica, come per esempio per i partiti. Oggi, secondo alcune statistiche, per ogni iscritto a un partito ci sono cinque persone che si impegnano in vari modi nel mondo dell'attivismo civico. Quindi, queste esperienze si stanno diffondendo e si stanno ramificando un po' in tutta Italia. Anche se, in verità, non ci sono dei dati quantitativi precisi, se non per insiemi specifici, dato che le rilevazioni ufficiali dell'Istat non riescono a isolare questi movimenti civici dai dati generali sulle istituzioni non profit.

**Quale rapporto intercorre fra settore non profit, società civile e attivismo civico?**

Sono tre cerchi in cui ognuno sta dentro l'altro e quello dell'attivismo civico è il più piccolo. C'è quello più grande del non profit, che è molto indeterminato e magmatico dove si trova di tutto: dagli enti lirici alle fondazioni ex bancarie, dalle associazioni di ex combattenti ai circoli con tanto di bar. Un mondo enorme composto

da circa 500 mila enti registrati. All'interno di questo cerchio c'è quello che possiamo definire "società civile organizzata", che è composta di tante realtà diverse, alcune delle quali non centrano nulla con l'impegno civico. Ci sono le chiese, le confessioni religiose, gli istituti di cultura, il mondo della ricerca, il mondo dell'arte e della cultura, le iniziative per il tempo libero. Ci sono anche le associazioni sindacali e imprenditoriali legate al rapporto tra lavoro e impresa. Di certo, si tratta di un mondo che produce capitale sociale, cioè delle reti di relazioni di interdipendenza, di fiducia e di aiuto reciproco che sono molto importanti per la vita di una società. All'interno di questo insieme, infine, troviamo il cerchio che racchiude le forme organizzate di attivismo civico, dove si trovano le organizzazioni di volontariato, i movimenti che si occupano dei consumatori, l'ambiente, le organizzazioni di cooperazione internazionale e quelle per lo sviluppo, i comitati locali, i gruppi di self help, le comunità di accoglienza. Di solito sono classificate sulla base delle leggi che le regolano

e le disciplinano, anche se per molte non c'è una legislazione ad hoc e, oltretutto, c'è sempre la cattiva abitudine di pensare che le leggi descrivano precisamente una realtà che invece è molto più complicata; senza contare le tante organizzazioni che non hanno alcuno status giuridico come i gruppi di autoaiuto. Quindi non profit, società civile e attivismo civico sono tre cerchi concentrici.

**Quali sono le motivazioni, i valori che spingono un cittadino a impegnarsi in un'azione civica? E inoltre: quale differenza c'è fra una persona iscritta a un'organizzazione civica e un attivista?**

Nelle mie ricerche non osservo una distinzione netta tra chi è attivo e chi no. Perché c'è una molteplicità di forme di adesione e di collaborazione con una organizzazione. Mentre, nei partiti ci sono gli iscritti, gli elettori, i simpatizzanti, i militanti e i dirigenti, nelle organizzazioni c'è una molteplicità di legami da tenere in considerazione. Ecco perché non ci aiuta una distinzione

tra chi è attivo e chi non lo è. Per esempio, una persona che tutti i sabati e per tutto l'anno tiene aperto un centro d'ascolto, la definiamo attiva; eppure lo è anche chi partecipa all'organizzazione di un evento di raccolta fondi che si tiene ogni anno, una volta l'anno. Oppure è attivo chi prende l'iniziativa di raccogliere le adesioni per una petizione via internet che viene poi sottoposta al sindaco per ottenere una deliberazione da parte del Comune. Certo chi effettua donazioni e basta non è un soggetto attivo.

Negli Stati Uniti, in questi ultimi anni, si è registrata una tendenza dei cittadini a donare piuttosto che a partecipare, perché nelle società ricche il tempo costa più del denaro. Ma, al di là di questo le forme, i legami, le adesioni o le collaborazioni, possono essere molto diverse tra loro e il confine tra chi è attivo e chi non lo è, non è così chiaro e netto. Soprattutto non esiste una misurazione in termini di tempo, perché forme e modi della partecipazione sono sempre più eterogenei e questo va tenuto in considerazione volendo fare delle distinzioni. E

inoltre, per taluni casi, non c'è più neanche una presenza fisica del cittadino, perché molte attività sono svolte per esempio online. Di conseguenza, dobbiamo tenere conto di tutta questa complessità, cioè che esistono tante figure con status diversi tra loro.

### **Quali sono gli elementi che uniscono o differenziano il volontariato tout court dall'attivismo civico?**

Non vedo una grande differenza. Un volontario è un cittadino attivo che si impegna per una causa in modo significativo e gratuito. Ma perché non riconoscere questa qualità anche a qualcuno che non si chiama volontario ma lavora sempre gratis? O a qualcuno che viene retribuito perché le sue funzioni richiedono il tempo pieno? La concettualizzazione è problematica, anche perché c'è una confusione tra volontariato secondo la legge, secondo le auto-definizioni delle organizzazioni e secondo le motivazioni delle persone. Devo precisare però che il mio lavoro di ricerca tende a cogliere e descrivere il fenomeno dell'attivismo civico

come un tutto e quindi è inevitabile che io dia minore valore alle differenze.

**Nel movimento dell'attivismo civico, come in quello del volontariato, ravvisa delle anomalie? Degli errori da correggere? Degli sbagli commessi?**

Esistono problemi e limiti, difficoltà e cadute, in particolare ce ne sono di due tipi. Il primo riguarda le conoscenze e le competenze, cioè la testa, che influiscono sui comportamenti. Per esempio la difficoltà a liberarsi di schemi mentali, come quello di perseguire a tutti i costi la totale informalità nei rapporti; o ancora una rigidità delle ideologie con cui queste organizzazioni sono gestite. Infatti prevale spesso l'idea che non ci debba essere una struttura organizzata, che non si debba avere una solidità istituzionale e operativa, perché si deve essere a tutti i costi informali e anticonformisti, altrimenti si diventa come i partiti. Nel secondo caso invece ci sono limiti operativi, come la scarsità di risorse e la difficoltà ad intervenire con efficacia in situazioni complesse. Poi c'è anche un lato oscuro, tanto che

nella letteratura scientifica internazionale viene chiamato il "lato oscuro dell'attivismo civico" che in questo momento va abbastanza di moda. Se infatti negli anni passati c'è stato un grosso entusiasmo per le organizzazioni di cittadini, al punto che tutto ciò che facevano andava bene; oggi, viceversa, si sta facendo strada un atteggiamento opposto di scetticismo, dovuto anche alla crescita di queste organizzazioni. In effetti ci sono grandi organizzazioni internazionali che sono diventate delle "multinazionali del cuore" (così vengono chiamate), che qualitativamente però non fanno un lavoro diverso da quello di un comitato locale che si occupa dei senza fissa dimora.

Ecco perché, negli ultimi anni, è nato nei donatori che finanziano queste organizzazioni un certo scetticismo, un senso di insicurezza sulla loro attività. Da qui ha preso le mosse una letteratura scientifica che si concentra su quello che è stato definito, appunto, il "lato oscuro dell'attivismo civico". E' anche vero che si tratta di una letteratura ancora un po' confusa,

perché non fa le necessarie distinzioni che invece andrebbero fatte, perché una cosa è non essere capaci di fronteggiare un problema per mancanza di conoscenze, un'altra è una caduta di tipo deontologico, come per esempio nel caso del presidente di una organizzazione che si candida alle elezioni politiche in qualche modo sfruttando il nome o la reputazione dell'organizzazione. Non c'è niente di illegale, ma è un comportamento scorretto.

E senza dimenticare tutte le volte che finiscono sui giornali e sui telegiornali, anche in Italia come nel resto del mondo, i fatti illegali commessi da queste organizzazioni. Per me, comunque, i limiti più gravi, le difficoltà maggiori sono quelle riguardanti le competenze e gli atteggiamenti. In un mio libro ho scritto dell'esistenza di un complesso di inferiorità politica che si associa spesso a un complesso di superiorità morale. Mi spiego: le organizzazioni di cittadini si sentono inferiori ai rappresentanti degli enti pubblici, dei partiti, dei media, ma allo stesso tempo quando viene richiesto loro il rispetto

degli standard per esempio in materia di sicurezza o igiene emerge quasi un senso di offesa, come se occuparsi di situazioni difficili o di emergenza giustificasse il mancato rispetto delle norme.

**Sul versante dei cittadini che si impegnano nel prendersi cura dei beni comuni ci sono delle questioni aperte. Noi ne citiamo una: la rappresentanza.**

Parlare a nome di e agire per conto di qualcun altro, rendendolo presente, è una questione che si manifesta nell'attivismo civico, in quanto esistono delle relazioni di rappresentanza che tutte le organizzazioni hanno nei confronti dei soggetti a nome dei quali parlano. Ma il problema si pone nel momento in cui si cerca di formalizzare la legittimità di questa relazione utilizzando i criteri tradizionali che si basano su concetti come "quantità" e "diffusione territoriale". Ovviamente non può esistere qualcosa come un "sindacato dei cittadini". Nessuna organizzazione è rappresentativa in sé e sempre, piuttosto è dotata di rilevanza

in relazione alle specifiche circostanze, problemi e necessità. Credo che si debbano fare dei passi nella direzione di stabilire criteri di rilevanza da applicare a tutte le situazioni in cui qualcuno parla e agisce a nome di qualcun altro.

**A conclusione di questa riflessione su beni comuni, attivismo civico e non profit: ci tratteggia un ritratto del cittadino responsabile?**

Non credo alla dicotomia “cittadini buoni - cittadini cattivi” e quindi più responsabili o meno responsabili. Certamente c’è un senso di responsabilità diffuso che deve essere valorizzato ed esteso anche attraverso le iniziative di educazione civica. Per questo, ho un po’ di timore nello stilare una classifica sui cittadini in base al loro grado di responsabilità, anche perché la molla della “partecipazione” può scattare nella vita di ciascuno per un insieme di ragioni differenti da persona a persona. Non credo, dunque, a un modello di cittadino, penso invece che ci siano diversi gradi e livelli di responsabilità che vengono praticati nella nostra

società. Di sicuro, possiamo affermare che un cittadino diventa più responsabile quanto più diventa attivo e capisce che il suo destino non si può costruire senza legarlo al destino degli altri. E, quindi, se fa sua questa riflessione, allora può aumentare l’intensità del livello di responsabilità di ciascuna persona. Il fatto che però cresca il numero dei cittadini responsabili dipende molto da quello che fanno le organizzazioni. Un aspetto quest’ultimo confermato da tante ricerche.

Perché l’attivismo dei cittadini aumenta quanto più aumenta l’offerta di organizzazione, cioè la possibilità che viene concretamente data a qualcuno di potersi impegnare per una buona causa. E così entra in gioco anche la responsabilità delle organizzazioni di volontariato e di tutte le altre, perché solo in un’associazione efficiente e strutturata, il cittadino a sua volta può trovare motivazione e competenze per essere un cittadino attivo. In conclusione, i cittadini attivi possono moltiplicarsi, ma a un patto: che ci sia qualcuno che chieda loro di impegnarsi attivamente. 

## Focus

# Un'alleanza Stato-non profit per una rete di solidarietà e un welfare sostenibile

di **Marco Olivieri**

**L**e nuove frontiere del volontariato e dei beni comuni. Su questo tema si confrontano Vittorio Ferla, direttore della rivista telematica “Labsus” ([www.labsus.org](http://www.labsus.org)) ed esponente di Cittadinanzattiva, Umberto Di Maggio, presidente di Libera in Sicilia e Francesco Marsico, vicedirettore della Caritas Italiana. Secondo Ferla, «dalla fine degli anni Settanta è emerso il ruolo della società civile, organizzatasi per svolgere un fondamentale impegno civico, mentre già si registravano i primi segnali della crisi della politica tradizionale, rinchiudasi in una preoccupante autoreferenzialità.

**Vittorio Ferla (Labsus), Umberto Di Maggio (Libera) e Francesco Marsico (Caritas) dialogano sulla nuova frontiera dell'azione civile e dell'impegno per i beni comuni**

Un'attività civica, finalizzata a soddisfare l'interesse generale, che si è evoluta nel tempo, assumendo un carattere di rilevanza pubblica. Sono nate, nel tempo, forme di impegno sociale, dalla cooperative alle varie associa-

zioni, che hanno assunto sempre di più un ruolo centrale. Un impegno civico diretto a risolvere problemi concreti che toccano la qualità della vita e i diritti dei cittadini. Si tratta di un fenomeno sociale e civile che è cresciuto e che ha trovato rilevanza costituzionale grazie all'articolo 118 (ultimo comma) della Costituzione. Si tratta di un riconoscimento esplicito – sottolinea Vittorio Ferla – al ruolo della cittadinanza attiva e all'obbligo da parte delle istituzioni di favorire tale attività, finalizzata all'interesse generale, coincidente con l'idea di beni comuni. Un'idea concreta di beni che sono funzionali all'esercizio dei diritti di cittadinanza e all'esercizio pieno, in generale dei diritti. Dall'acqua all'aria e all'ambiente, in generale, si è affermata la nozione di beni comuni, senza dimenticare l'idea, anch'essa fondamentale, dei beni comuni in termini di servizi per la collettività, dall'istruzione alla giustizia, ad esempio. Non mi inoltrerei – aggiunge il direttore di Labsus – nell'analisi ideologica di ciò che appartiene alla proprietà pubblica e ciò che fa parte della proprietà privata. I beni comuni sono strumenti essenziali a sostegno degli ultimi e della collettività. In questo quadro, l'impegno civile organizzato, da parte del volontariato, è cresciuto in parallelo con la crisi profonda della politica. Si è assistito a una saldatura tra azione volontaria e movimento civico, dando piena attuazione ai principi dell'articolo III della Costituzione nel segno del pieno sviluppo della persona e della sua partecipazione alla vita pubblica». Sul piano delle criticità, Ferla evidenzia «le difficoltà nel rapporto con le amministrazioni pubbliche. Mentre sia il Terzo Settore, sia il volontariato non dispongono di grandi risorse finanziarie, anche se hanno invece al loro interno persone competenti sul piano tecnico e professionale, le amministrazioni pubbliche spesso dispongono di risorse ma le loro rigidità e i loro limiti contrastano con le esigenze e le istanze dei cittadini. L'attuale crisi economica ha comportato, inoltre, grandi problemi come i ritardi nei pagamenti, da parte delle amministrazioni, per le organizzazioni impegnate nell'ambito della responsabilità sociale d'impresa, che costituisce una svolta importante». Come novità significative e opportunità preziose, invece, l'esperto individua le esperienze della Fondazione con il Sud e di Fqts (Formazione Quadri del Terzo Settore meridionale). «Di certo il Terzo settore paga un'asimmetria fra

poteri, pochi, e responsabilità, mentre le strutture pubbliche hanno più poteri e poche responsabilità. Ecco perché gli organismi di cittadini, che fanno propria l'idea dell'empowerment, con la capacità di leggere i fenomeni e di mettere in discussione l'esistente per migliorarlo in termini di diritti e potenzialità sociali, vanno sempre di più valorizzati». A sua volta, Umberto Di Maggio evidenzia l'importanza dei beni confiscati alle mafie come «piena attuazione dell'idea di beni comuni, ovvero come beni dello Stato restituiti a vantaggio della collettività. In questo campo, in Sicilia, abbiamo avviato un percorso significativo». Libera Terra è infatti il marchio che contraddistingue le produzioni biologiche nelle terre liberate dalla mafie in tutta Italia, e a cura delle cooperative sociali che aderiscono al progetto. Vini, pasta, legumi, olio, agrumi, conserve: sono solo alcuni dei prodotti di provenienza dalle cooperative in Sicilia, Campania, Puglia e Calabria. «Libera Terra – continua Di Maggio - nasce con l'obiettivo di valorizzare territori bellissimi ma difficili, partendo dal recupero sociale e produttivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, in modo da ottenere prodotti di alta qualità attraverso metodi rispettosi dell'ambiente e della dignità della persona. Inoltre, svolge un ruolo attivo nel territorio, coinvolgendo altri produttori che condividono gli stessi principi, promuovendo la coltivazione biologica dei terreni e l'emancipazione dalle signorie criminali. Il milione di firme per la legge 109 del '96 ha consentito di fare un salto di qualità sul piano culturale delle mafie, offrendo nuovi modelli di educazione e di occupazione. Il tutto – evidenzia Di Maggio – a vantaggio degli ultimi, dei soggetti più svantaggiati, valorizzando il territorio e l'idea di poter usufruire dei beni comuni, finalmente sottratti alle criminalità. Sia chiaro, noi puntiamo moltissimo sulla selezione e formazione di soggetti solitamente svantaggiati – portatori di handicap, donne, giovani, disoccupati di lunga durata – e ne curiamo con cura la preparazione, dopo averli selezionati. Raggiungere l'autosufficienza economica, grazie al proprio lavoro, è la prima forma di libertà dai bisogni e dalle dipendenze come quelli creati dalle mafie», conclude il presidente di Libera, il quale crede in forme di cooperazione tra volontariato e imprese sociali e nella Sicilia come luogo che può, sempre di più, aprirsi al cambiamento.

Anche Francesco Marisco si collega a questo tema: «Si registra una sensibilità crescente a favore del coniugare e mettere insieme, una personale testimonianza caritativa con la necessaria riflessione sulle cause dei fenomeni, in un'ottica di advocacy. In questa prospettiva, come Caritas, ci muoviamo da tempo, se pensiamo ai nostri Rapporti su temi come la povertà e l'immigrazione, con forte incidenza sull'opinione pubblica. Di certo - continua il vicedirettore della Caritas - c'è bisogno di rafforzare la costruzione di alleanze e reti solide territoriali fra soggetti differenti, pur nel rispetto delle proprie identità, per perseguire obiettivi fondamentali nell'ambito dei beni comuni, della cittadinanza e dei valori costituzionali. Tutelando i beni comuni non si fa altro che difendere i diritti dei soggetti svantaggiati. Oggi, assistiamo a incomprensioni nel linguaggio e difficoltà a creare reti territoriali solide nell'ambito del Terzo Settore e del privato sociale. Si tratta di uno sforzo culturale necessario per garantire risposte di alto livello alle sfide di questi anni. Una gestione dei servizi pubblici che sia a tutela di tutti, nel segno dei beni comuni, affonda le sue radici culturali nel municipalismo di tradizione socialista e cattolica. Esiste dunque una tradizione nobile alla base di questo movimento contemporaneo. Né il Terzo Settore può limitarsi alla gestione esternalizzata dei servizi, né il volontariato può limitarsi a un'azione di tipo caritatevole. Nella tradizione del Concilio Vaticano II, e di figure come Monsignor Di Liegro, si è affermata una tradizione di impegno personale in parallelo con un'analisi accurata delle cause dei fenomeni, nel tentativo di individuare ed elaborare politiche possibili per invertire la rotta in ambito sociale e affrontare bisogni sociali complessi». Riguardo all'odierna crisi del welfare, il vicedirettore della Caritas ritiene che bisognerebbe evitare «gli opposti fondamentalismi: sia l'idea di una gestione totalmente pubblica dei servizi, sia la convinzione che la sussidiarietà possa fare a meno della tutela dello Stato. Occorre, invece, un'azione di responsabilità territoriale, che coinvolga in maniera centrale i volontari e tutti i cittadini, nel segno di una collaborazione fruttuosa fra lo Stato e soggetti come il Terzo Settore, nel segno di un'efficiente rete solidale che garantisca un welfare sostenibile. Questa risposta territoriale e queste reti solidali vanno rafforzate».



# La ricerca La partecipazione attiva? Il segreto per costruire un welfare comunitario



**L**a società civile viene definita come «l'arena, fuori della famiglia, dallo Stato e dal mercato, dove le persone si associano per promuovere gli interessi comuni»<sup>1</sup>.

In un suo intervento, tenuto a Verona nel 2008 e dal titolo “Il volontariato rende attiva la sussidiarietà”, Renato Frisanco, responsabile studi e ricerche della Fondazione Roma Terzo Settore, spiegava che in Italia la società civile ha avuto origine nel diciannovesimo secolo con il diffondersi delle iniziative civiche connesse alle iniziative della Chiesa e del nascente movimento operaio. Queste iniziative hanno dato vita ai moderni partiti politici, ai sindacati, alle cooperative, alle

**Renato Frisanco spiega che non solo servono cittadini protagonisti e responsabili, ma anche organizzazioni civiche partner della pubblica amministrazione** società di mutuo soccorso, alle opere pie, alle reti di organizzazioni di

---

<sup>1</sup> Definizione mutuata da Civicus, World Alliance for Citizen Participation, organizzazione internazionale con sede principale a Johannesburg (web: [www.civicus.org](http://www.civicus.org)) che ha coordinato una ricerca in più di 50 Paesi sulla Civil society

comunità e di volontariato. A partire dalla metà degli anni 70 si ebbe una nuova ondata di organizzazioni della società civile rappresentata dallo sviluppo del “Terzo settore” che emerge dopo le delusioni della stagione politica post-’68 e l’eclissi della partecipazione nei partiti politici che si ebbe negli anni ‘80. In questo periodo si produsse una scissione tra società civile e partiti perché, da una parte, le organizzazioni dei cittadini rivendicano assoluta autonomia dai partiti e, dall’altra, questi diventano sempre più parte dello Stato e da questo legittimati<sup>2</sup>.

L’aumento più recente è connesso al crescente impegno nel sociale a fronte di una crisi di legittimità del Welfare State e della riduzione della spesa pubblica e alle conseguenti riforme che aprirono spazi di intervento e di partecipazione per le forme organizzate della società civile. In pratica lo sviluppo della società civile fa seguito al superamento del sistema diadico, costituito dal Mercato e dallo Stato, non più in grado di soddisfare tutti i bisogni e le istanze emergenti da una società che si andava articolando. Una società civile più ricca e differenziata, e quindi complessa, in ragione della crescita dei ceti medi con forte spinta partecipativa e conseguente richiesta di una migliore qualità della vita, anche rispetto ai temi dell’ambiente e della cultura. In questo nuovo scenario si è assistito ad un processo - presente in tutti i sistemi europei - di emersione o riproposizione di forme organizzative e giuridiche promosse dalla società civile. Alcune di esse esistevano già nel nostro Paese, ma con una diversa consapevolezza circa il proprio ruolo politico e culturale, come il volontariato e l’associazionismo. L’evoluzione, o la nascita di nuovi soggetti, diversamente caratterizzati, è conseguenza diretta del mutare dei bisogni e delle aspettative dei cittadini in funzione di una migliore qualità della vita (servizi sociali e sanitari più vicini ai cittadini, ambiente, consumi, educazione permanente, protezione civile). Segnala altresì un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato e cittadini, questi ultimi sempre più in grado di partecipare, di organizzarsi per rispondere ai bisogni e occuparsi dell’“interesse generale”, di operare

---

<sup>2</sup> “Attualmente il potere dei partiti è più legato al controllo delle risorse dello Stato e alla gestione delle istituzioni pubbliche, dal livello nazionale a quello locale, piuttosto che alla loro presenza attiva nelle dinamiche della società civile e ad un forte legame di fiducia con i cittadini” cfr., di Moro G. e Vannini I. “La società civile tra eredità e sfide”, cit., pag. 55.

sul territorio. Tutto ciò ha determinato processi di innovazione sociale che si è tradotta in alcuni casi in innovazione organizzativa, come attesta la nascita della forma giuridica di cooperativa di solidarietà sociale, poi definita cooperativa sociale.

### **Le organizzazioni dei cittadini nel nuovo sistema di welfare**

Lo sviluppo impetuoso del non profit, si accompagna gradualmente in Italia ad un orientamento che attribuisce alle sue varie componenti, un ruolo decisivo nella realizzazione del sistema di Welfare.

La copiosa legislazione attesta un processo di regolazione istituzionale finalizzato a conferire i riconoscimenti giuridici necessari per svolgere attività di servizio, per attribuire loro alcuni benefici fiscali, per individuare con maggior precisione le forme e i canali del sostegno finanziario (dello Stato e non solo) e per considerarle via via non solo come attori complementari ma anche come autori e quindi negoziatori di politiche sociali. Importanti sono anche le leggi che determinano profondi cambiamenti nel rapporto tra Stato e autonomie locali e tra autonomie locali e cittadini con le loro organizzazioni. Si configura un nuovo sistema politico-organizzativo (dalla eleggibilità diretta dei sindaci alla riforma della Costituzione) e di Welfare, del quale i principi cardine sono la dislocazione delle competenze e delle decisioni di spesa verso il territorio e la concezione di un sistema integrato di servizi e interventi a cui concorrono tutti gli attori di un territorio<sup>3</sup>.

Sono le leggi che riformano le competenze istituzionali sulla base del principio della sussidiarietà verticale e orizzontale. Ciò ha comportato una reale democratizzazione dello Stato, segnando il passaggio da un sistema centralizzato e burocratico ad un sistema decentrato e partecipato. Nella sanità l'orientamento a considerare il volontariato una risorsa - dopo la legge 833 del '78 - è stato ribadito e legittimato con il Decreto legislativo 502 del '92 che prevede forme di partecipazione delle organizzazioni dei cittadini impegnate nella tutela del diritto

---

3 Il processo di riforma avviato nel 1990 con la legge 142 (ordinamento delle autonomie locali) e la L. 241/90 (meglio conosciuta come legge sulla trasparenza) ha trovato compimento, prima, con il "pacchetto" di leggi Bassanini (L. 59/1997, legge delega per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali, L. 127/'97 che traduce i principi della legge n. 59 e li articola nel comparto Regioni-EE.LL.; D.Lgs 112/'98 con il quale vengono trasferite le funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali) poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001).

alla salute alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale. Tale impostazione è stata ribadita dal Decreto legislativo 229 del '99 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale) affermando una piena legittimazione dei cittadini a intervenire, a definire le scelte e a verificare i risultati della sanità pubblica. Anche la legge 285 del '97 nel sociale ha aperto la possibilità al volontariato di partecipare alla progettazione integrata aprendo laboratori di concertazione e di coprogettazione con gli enti locali in modo diffuso nel Paese.

Lo stesso disegno riformatore intervenuto a promuovere un "sistema integrato di servizi e interventi sociali" - con la legge 328 del 2000 - va nella direzione della corresponsabilizzazione delle forze del volontariato e del Terzo settore in tutti i momenti decisionali, soprattutto locali, inerenti le politiche sociali, configurando un sistema di welfare locale solidaristico. Il Piano di zona è lo strumento di programmazione che si realizza con la collaborazione concertata di tutti i soggetti attivi del territorio, quindi anche del volontariato, in grado di coordinarsi e di essere rappresentato avendo una visione non particolare e frammentata dei problemi e dei bisogni. E' questa l'affermazione indiscutibile della pari dignità delle organizzazioni di volontariato chiamate ad essere partner degli enti pubblici.

Infine, l'articolo 118, ultimo comma della riforma del Titolo V della Costituzione, rinforza e ribadisce ulteriormente l'importanza dell'azione dei cittadini affermando sostanzialmente che il perseguimento dell'"interesse generale" non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche. Lo Stato, nelle sue articolazioni, non solo riconosce questa sfera di autonomia e le realtà organizzative che nascono dall'iniziativa dei cittadini, ma le aiuta ad esprimersi, potendo così realizzare meglio le proprie finalità pubbliche. È questa la legittimazione assoluta e definitiva dell'apporto originale e autonomo dei cittadini alla costruzione di un welfare mix, a responsabilità diffusa e calato nel territorio comunitario, vicino alla vita e al destino delle persone.

## **Il volontariato come epifenomeno di partecipazione**

Volontariato e partecipazione costituiscono un binomio indissolubile. Se andiamo a definire la missione del volontariato oggi, due fun-

zioni appaiono di basilare importanza:

1. quella di promuovere e sollecitare il protagonismo dei cittadini nella partecipazione diretta e informata alla cosa pubblica per l'“interesse generale”. Ciò richiama la funzione prima del volontariato, quella educativa di promuovere la cultura e la pratica della solidarietà per la partecipazione responsabile delle persone permettendo così alla società di stare assieme e di affrontare i suoi problemi;
2. quella di assumere una responsabilità nel welfare plurale e comunitario, anche in termini di compartecipazione alle decisioni della politica sociale (policy making). E quindi il potenziamento del proprio ruolo politico e delle forme della propria rappresentanza. Di certo l'assunzione di una funzione partecipativa cambia significativamente il rapporto di ogni singola organizzazione con le istituzioni pubbliche.

In questa ottica l'organizzazione di volontariato da soggetto sussidiario diventa sussidiario e da fornitore di un servizio ad essa affidato o delegato diviene partner dell'istituzione pubblica. Quindi da un rapporto asimmetrico in cui il pubblico dice al volontariato cosa deve fare si passa ad una “mutua collaborazione” (superando anche il “mutuo accomodamento” che richiama una intesa centrata sulla reciproca convenienza tra i due contraenti). Si evita così il rischio di “servire due padroni”: interpretare e rappresentare le istanze delle persone o della comunità e gestire insieme al servizio un sempre più complesso rapporto con l'amministrazione contraente attraverso convenzioni. Ciò significa sedersi ad un tavolo e stabilire come soddisfare meglio i bisogni dei cittadini e della comunità condividendo conoscenze, idee e risorse. Si decide insieme quale tipo di servizio fare secondo una progettazione condivisa. Così partecipare in una logica della sussidiarietà per una organizzazione non significa fare progetti per incamerare finanziamenti, ma fare progetti per trovare il consenso delle amministrazioni pubbliche su un bisogno nuovo da affrontare, per sperimentare un servizio o per valutare con strumenti adeguati l'operato di un servizio. Questo esercizio di partecipazione è anche un antidoto alla “istituzionalizzazione”, ovvero al fenomeno di “isomorfismo isti-

tuzionale” per cui il volontariato si fa pubblico piuttosto che svolgere una funzione pubblica con autonomia di proposta e di azione.

Il nuovo welfare deve poter contare sulla partecipazione del volontariato anche per l’assonanza dei suoi basilari cardini valoriali con le coordinate direzionali del volontariato. Essi sono:

- la centralità della persona che significa garantire i diritti di cittadinanza, ma anche coinvolgere gli stessi cittadini all’organizzazione dei servizi;
- il carattere partecipativo degli attori comunitari, perché nessun soggetto pubblico o privato è in grado di esaurire tutte le risposte ai bisogni dei cittadini ma tutti concorrono, offrono aiuto, provvedono ad un rinforzo, ad un sussidio dentro una programmazione condivisa e concertata;
- la concezione delle politiche sociali non ridotte a interventi curativi e riparativi dei guasti sociali, ma essenzialmente preventivi e promozionali e non limitate da approcci settoriali, a vantaggio di una visione globale e integrata delle stesse;
- la qualità come paradigma di valore e criterio di valutazione generale degli erogatori (input del sistema), delle prestazioni e modalità di realizzazione (output e “processo” del sistema) e degli esiti (outcome).

La partecipazione è anche uno dei cardini della democrazia. È essenziale, ad esempio, nelle pratiche che si vanno diffondendo di bilancio partecipato ed è prevista nell’elaborazione del Piani di zona.

### **Volontariato come pratica e scuola di sussidiarietà**

Il volontariato rappresenta nella sua autentica espressione un’esperienza vitale di partecipazione, dunque di cittadinanza attiva e risponde ad una domanda di democrazia diffusa. In tal modo la sussidiarietà è «una nuova forma di esercizio della sovranità popolare che completa le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa».

Il volontariato è da sempre attore e alimentatore di sussidiarietà così come concepita dall’articolo 18 della riforma del titolo V della Costituzione. Si può parlare infatti di una valenza plurima del volontaria-

to nel concetto e nella pratica della sussidiarietà, in quanto è per sua natura:

1. un soggetto che interviene direttamente e autonomamente sui bisogni e i problemi della comunità, per la sua capacità di essere vicino alla domanda e alle istanze della società civile e pronto a rispondervi sia in termini di tutela che in termini di servizi. E' questo il primo requisito di valore del volontariato, quello di vivere in presa diretta con la realtà dei bisogni di cui è antenna indispensabile, giustificando anche solo per questo la sua autorevole presenza ai tavoli della programmazione e della progettazione;
2. un soggetto attivatore della partecipazione dei cittadini, perché se i cittadini non si attivano il principio della sussidiarietà rimane una bella intenzione. E' quindi un fenomeno costitutivo del capitale sociale nella sua funzione di ponte tra cittadini e istituzioni e nella misura in cui promuove la solidarietà, la partecipazione responsabile, l'empowerment delle persone. Non è un caso che nella Carta dei valori del volontariato si affermi che il volontariato è «pratica di sussidiarietà», in quanto opera per la crescita della comunità, è strumento di partecipazione e di auto organizzazione dei cittadini. Per il volontariato la partecipazione diretta dei cittadini, così come l'organizzazione di tale partecipazione, non è solo il mezzo per il raggiungimento di un fine di solidarietà, ma è anche un traguardo;
3. un soggetto che rappresenta la cultura dell'interesse generale e ne rende possibile il perseguimento; non basta che i cittadini partecipino e che agiscano prendendo delle iniziative concrete, ma è necessario che lo facciano per conto di un interesse generale. Chi stabilisce che si sta perseguendo l'interesse generale? Il volontario e l'organizzazione di volontariato sono i più vicini interpreti dell'"interesse generale" perché operano a esclusivi fini di solidarietà; la sussidiarietà è quindi inscindibile dalla solidarietà. Per questo nel documento di Cittadinanzattiva si parla di "libertà solidale"; chi opera, re-

- alizza un vantaggio anche - se non soprattutto - per gli altri;
4. una forma di cittadinanza attiva che applica il principio di responsabilità. La motivazione ad operare non deriva tanto da un generico altruismo nei confronti degli altri quanto dal riconoscere elementi di interesse comune per cui vale la pena costruire relazioni, preservare e arricchire “beni comuni”. Ad esempio, quando una organizzazione di volontariato interviene sulla sofferenza di persone si interroga sul bene comune della salute, difende la salute di tutti. E opera in un rapporto di reciprocità con gli altri soggetti. Si viene così ad ampliare lo spettro delle motivazioni all’agire pro-sociale in cui le istanze partecipativa, realizzativa e di senso si intersecano e si rafforzano. Questo significa anche promuovere coesione sociale.

In ordine a questa consapevolezza ne conseguono almeno quattro attenzioni da parte del volontariato:

- la **funzione educativa**, con la diffusione della cultura della solidarietà e la cittadinanza attiva, funzione che è oggi quella più importante per il volontariato e richiede ad esso l’esercizio del “saper essere”, della propria testimonianza e militanza attiva. Ecco perché serve la gratuità, la cultura del dono. Il volontariato diviene così il mezzo indispensabile per il raggiungimento del fine: maggiore giustizia sociale, migliore qualità della vita dei cittadini, ampia partecipazione diretta e attiva;
- la **funzione culturale** e politica al fine di incidere sui processi sociali attrezzandosi per esercitare una funzione di governo (saper leggere un bilancio, progettare dei servizi, monitorare i bisogni, verificare gli esiti...) e non solo di advocacy o di gestione; esso diviene attivatore anche della responsabilità pubblica;
- la **funzione di mediazione**; il volontariato in quanto medium o canale di cittadinanza attiva, non può più accontentarsi di essere solo la “voce di chi non ha voce”, ma deve “dare voce a chi non ha voce”, aiutando tutti i cittadini, a cominciare dai più deboli, ad acquisire mezzi espressivi e potere di partecipazione

e di decisione. Per cui più che fare qualcosa per i soggetti in stato di bisogno, di disagio o di rischio, li aiuta ad essere protagonisti della loro storia e della storia di tutti. Chi opera nella sussidiarietà facilita l'autosviluppo di chi viene aiutato sollecitandone le risorse intrinseche e le potenzialità e solo in tal modo viene superato l'approccio assistenziale per quello animativo e promozionale (cooperazione allo sviluppo);

- la **funzione di animazione**: il volontariato non può sottrarsi al compito di coinvolgere l'intera società, di chiamare a raccolta tutti i cittadini, al fine di risvegliare consapevolezza circa temi e problemi inducendo processi virtuosi di partecipazione e quindi di cambiamento nei comportamenti di singoli, gruppi e istituzioni. In questo senso la sussidiarietà si propone come una strategia che «fa dell'apprendimento e dell'autoresponsabilità di ciascun individuo la chiave di una trasformazione sociale e politica possibile».

Siamo davanti ad una sfida epocale per le forze della società civile e del volontariato a cui, in particolare, si chiede non solo di essere autentico e ispirato ai suoi tradizionali valori, ma anche partner competente in grado di svolgere una funzione pubblica diretta, di esercitare finalmente un "ruolo politico" riconosciuto, senza doversi sostituire all'istituzione né accettare deleghe nella gestione dei servizi e di suscitare l'empowerment dei cittadini e la loro diretta partecipazione (ad es. nella valutazione della qualità percepita). Ciò richiede al volontariato competenze e strumenti di governo oltre che di gestione perché più che a "fare" (ruolo esecutivo) è chiamato ad "agire" come attore consapevole e orientato al cambiamento nella sua funzione di soggetto di raccordo tra bisogno-domanda e il sistema dei servizi, realizzando interventi "leggeri" di ascolto, orientamento, accoglienza, accompagnamento e condivisione, operando da reale filtro delle opportunità esistenti.

Ciò lo pone in condizione di non perdere radicamento e capacità di lettura dei bisogni, proporre e progettare interventi e servizi mancanti o di farsi carico di sperimentazioni o realizzazioni non ancora inserite nella programmazione ordinaria.



# La proposta

## Serve una cabina di regia per la governance dei “beni comuni”

**U**n cambiamento culturale nell’amministrazione della cosa pubblica non c’è più dubbio che ormai è necessario e non più rinviabile. Ed è sotto gli occhi di tutti i cittadini. Eppure tale svolta implica un passaggio da logiche di government, centrate sul paradigma bipolare, a logiche di governance, centrate sul “paradigma sussidiario”, come spiega con un articolo sul sito di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà) il direttore Christian Iaione, nonché professore aggregato di diritto pubblico presso l’Università degli studi Niccolò Cusano di Roma. Ma non è tutto, perché, se si deve voltare pagina, allora sarà quanto mai indispensabile pure un cambiamento

**Christian Iaione, direttore di Labsus, ritiene necessario un cambiamento di passo nelle istituzioni pubbliche, con nuove logiche centrate sul «paradigma sussidiario»**

di approccio metodologico, con un passaggio da teorico a sperimentale.

La fotografia attuale degli enti locali in Italia, da Nord a Sud, non solo rende auspicabile ma

impone a viva voce una sorta di “rivoluzione copernicana”, un salto culturale in avanti che capovolga la visione e il governo attuale della *res publica*.

Un passaggio epocale che deve essere fatto in nome e per conto della difesa e della valorizzazione dei beni comuni, e non rinunciando a un ruolo dei cittadini attivi, responsabili e solidali, delle loro organizzazioni, così come delle realtà del mondo del volontariato. Se salvaguardia e tutela dei beni comuni sono dunque una priorità, essi rendono evidente la necessità di mettere in campo iniziative di vario tipo per convincere, formare, accompagnare e assistere le amministrazioni pubbliche e i loro funzionari nell’applicazione concreta dei modelli di amministrazione condivisa dei beni comuni stessi.

Questa, in sintesi, è la tesi formulata dal professor Iaione. Perché soltanto così «sarà possibile favorire l’ampia diffusione del paradigma della governance, nell’ambito del quale le già diffuse pratiche di cura condivisa dei beni comuni si iscrivono».

### **La “comunicazione istituzionale” dei beni comuni**

Detto in altri termini e ponendo la questione con un interrogativo: come sostenere il diffondersi di una cultura della governance dei beni comuni nel nostro Paese? «Per favorire la diffusione di una cultura della governance dei beni comuni occorre ripartire dalla leva della “comunicazione istituzionale”, intesa come politica pubblica centrata, per un verso, sulla “messa in comune” di una visione del mondo e, per altro verso, sul governo delle reti e sulla valorizzazione delle energie presenti nella società». La proposta elaborata da Labsus e illustrata dal direttore Iaione, prevede e richiede infatti «la creazione di un “luogo” o “hub”, al quale le amministrazioni pubbliche intenzionate ad adottare tecniche di governance dei beni comuni possano attingere elementi utili per offrire ai propri dipendenti attività di “formazione-intervento” basate sull’alternanza aula-campo».

Si tratta, in buona sostanza, di una tipologia di formazione a tutto tondo che punta sulla combinazione di differenti elementi che potremmo riassumere in tre punti:

1. erogazione, anche in via telematica, di momenti di aula di altissimo livello professionale e di taglio tecnico-operativo;

2. affiancamento nella progettazione e sperimentazione concreta dei modelli di governance dei beni comuni;
3. successiva elaborazione e diffusione dei risultati delle attività, ricerche e analisi condotte nell'ambito di tali sperimentazioni.

Partendo dall'assunto che conviene a tutti prendersi cura dei luoghi in cui viviamo, perché «dalla qualità dei beni comuni materiali e immateriali dipende la qualità della nostra vita»; così come è necessario essere consapevoli che il tempo della delega è finito e che, oggi più di ieri, l'Italia ha bisogno di cittadini attivi, responsabili e solidali, dal Laboratorio per la sussidiarietà, che da anni è ormai impegnato in prima fila in questa battaglia culturale per un Paese più moderno e più civile, più trasparente e più efficiente, propongono di arrivare alla costituzione di una “Cabina di regia per la governance dei beni comuni”. Che tradotto vorrebbe dire «un'istituzione pubblico-privata con il compito di svolgere una funzione di promozione e sostegno, rivolta principalmente alle pubbliche amministrazioni, per la realizzazione di esperienze di governance dei beni comuni». Ma una “Cabina di regia” con centrare quale obiettivo? «L'obiettivo consiste nello svolgere un'opera di disseminazione culturale all'interno delle amministrazioni per elevarne le competenze generali in vista del coinvolgimento dei cittadini nella realizzazione, manutenzione e finanziamento dei beni comuni».

### **La “Cabina di regia” dei beni comuni**

Sempre secondo la proposta avanzata dal professor Iaione, «l'iniziativa della creazione della “Cabina di regia” dovrebbe essere assunta a livello nazionale da un soggetto istituzionale, preferibilmente con il sostegno finanziario privato, assecondando così in pieno lo spirito della governance». E ancora: «Gli interlocutori principali della Cabina di regia dovranno essere, per un verso, le amministrazioni statali, regionali, locali o le loro aggregazioni. E, per altro verso, i cittadini e gli operatori impegnati quotidianamente nella trincea della ricerca di soluzioni condivise o della fattibilità economico-finanziaria, elementi oramai inscindibili per garantire la sopravvivenza e la cura dei beni

comuni». Giunti a questo punto, nella prospettiva sin qui delineata, appare chiaro che la mission principale della “Cabina di regia” dovrebbe essere quello di favorire il dialogo, con uno scambio continuo e a trecentosessanta gradi di competenze, informazioni ed esperienze fra tutti i soggetti interessati alla creazione di una concreta e proficua partnership tra istituzioni e comunità al fine di assicurare la protezione, il recupero, la manutenzione e la gestione dei beni comuni.

### **La formazione-intervento per i beni comuni**

Oltre però alle tradizionali attività formative di tipo frontale (istituzione-comunità), la “Cabina di regia” dovrebbe essere, poi, «lo strumento che mette le amministrazioni interessate in condizione di conoscere e scambiare buone pratiche con altre amministrazioni», attività formative che potremmo definire di tipo laterale (istituzione-istituzione). Inoltre, alla “Cabina di regia” le amministrazioni locali potrebbero ricorrere «per ottenere l’assistenza necessaria da parte di docenti-tutor, che affianchino i partecipanti alle attività formative nella sperimentazione sul campo delle forme e degli strumenti di governance, così testando le competenze acquisite nell’ambito della formazione».

In altre parole, come tiene a sottolineare Iaione nel suo articolo sul sito di Labsus, non si deve trattare di una mera formazione frontale e in aula. Tanto che “la “formazione-intervento” qui immaginata presupporrebbe un’offerta formativa basata su un «affiancamento concreto alla quotidianità dei processi e in vista della soluzione di precisi bisogni della singola amministrazione». Gli operatori pubblici verrebbero preparati non solo a “pensare” teoricamente o sulla carta operazioni di governance dei beni comuni, ma anche ad “agire” come operatori professionali della governance dei beni comuni, capaci di essere controparte pubblica tecnicamente attrezzata a stare in una relazione parternariale con una controparte privata; a porsi in relazione con tutti i livelli istituzionali; a costruire relazioni e tenere insieme reti di alleanze tra istituzioni e società civile.

### **Cassette degli attrezzi e affiancamento continuo**

Ma non è tutto, perché in più, si potrebbe evidenziare che «l’opera di accompagnamento formativo e culturale non dovrebbe terminare

nella fase di erogazione della formazione-intervento». Piuttosto essa dovrebbe essere continua. Infatti «una delle principali attività di disseminazione culturale del modello consisterebbe nell’elaborazione, a partire dalle criticità riscontrate nell’ambito delle attività formative e sperimentali, di “manuali di istruzioni” per applicare le riforme e seguire la costante evoluzione degli strumenti tecnici, giuridici ed economico-finanziari che caratterizzano la governance dei beni comuni». Ancora, secondo Iaione, ci sarebbe da aggiungere che «sulla base delle criticità emergenti nell’ambito della collaborazione che si viene a instaurare tra docenti-tutor e partecipanti alle attività di formazione e sperimentazione, si tratterebbe di elaborare materiali che fungano da linee-guida applicative di quanto illustrato. Dovrebbero essere come delle “cassette degli attrezzi”, con dentro gli strumenti necessari per impostare, costruire e replicare un progetto di governance dei beni comuni, con istruzioni pratiche, strategie, passaggi-chiave, metodi e strumenti necessari per la pronta operatività (per esempio, raccolte normative, protocolli d’intesa, patti parasociali, modelli di piani economico-finanziari, regolamenti) e individuazione delle criticità riscontrate e delle risorse messe in campo per affrontarle, delle soluzioni amministrative applicate e dei risultati conseguiti».

«A valle dell’elaborazione delle “cassette degli attrezzi” si dovrebbero, poi, apprestare tutte le azioni e misure organizzative necessarie per sostenere i dipendenti pubblici nell’uso quotidiano di tali “cassette degli attrezzi”, contemplando la possibilità di un’assistenza e di un tutoraggio continui, anche a distanza, nello sviluppo e nell’implementazione costante delle pratiche di governance. L’affiancamento continuo serve, per un verso, a incoraggiare l’operatore amministrativo e puntellare le sue motivazioni nella gestione di un progetto di governance dei beni comuni. E per altro verso a perfezionare le “cassette degli attrezzi” aggiornandole costantemente alla varietà di problematiche e circostanze che la prassi amministrativa e di mercato propone».

### **Una storia che non finisce mai, come i beni comuni**

In sintesi, il ciclo delle attività della “Cabina di regia” per la governance dei beni comuni sarebbe continuo e si articolerebbe in tre fasi. «La prima avrebbe ad oggetto il percorso formativo tradizionale, an-

che attraverso modalità di e-learning». Il secondo passaggio «consisterebbe nella sperimentazione sul campo dei modelli di governance dei beni comuni, realizzando con i partecipanti al percorso formativo, e – quindi – con le amministrazioni di appartenenza, casi-pilota, cantieri di sperimentazione che fungano da «laboratori di governance dei beni comuni». Per il professor Iaione, la terza fase, invece, dovrebbe essere dedicata «all’elaborazione dei “manuali di istruzioni” e all’assistenza e affiancamento permanenti e continui da parte della Cabina di regia nell’uso di tali manuali».

Si tratta dunque di far sedimentare «la cultura della governance nella cura dei beni comuni e nei processi decisionali ad essi relativi, sostenendo i dipendenti pubblici nell’attuazione quotidiana delle riforme e nella risoluzione delle problematiche emergenti nell’ambito di un progetto di governance dei beni comuni. Successivamente, per favorirne l’applicazione su larga scala, il consolidamento dei risultati della formazione-intervento potrebbe passare attraverso la modellizzazione delle migliori soluzioni realizzate su scala nazionale applicando i principi e i modelli della governance dei beni comuni. Ecco perché abbiamo già cominciato a sperimentare le idee e le proposte avanzate qui con il Laboratorio per la governance dei beni comuni. Le porte sono aperte a tutti coloro i quali vorranno contribuire alla narrazione di questa bella storia, una storia che non dovrebbe mai vedere la parola “fine”, proprio perché è di beni comuni che stiamo parlando».

### **Da un piano nazionale a uno locale**

Da un piano più nazionale, per la valorizzazione dell’impegno dei cittadini attivi per la cura dei beni delle comunità, sarebbe auspicabile richiede una regia anche a livello comunale (nelle grandi città probabilmente anche a livello di quartiere) e regionale. Servirebbero infatti centri di informazione, sostegno e coordinamento dei cittadini che si attivano per i beni comuni, nello spirito dell’articolo 118 ultimo comma della Costituzione, che prescrive ai soggetti pubblici di «favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». “Favorire” che non vuol dire né esercitare poteri, né elargire denaro, ma svolgere una funzione di regia, coinvolgendo soggetti espressione

delle diverse realtà territoriali, regioni, enti locali, università, fondazioni, organizzazioni civiche, soggetti del Terzo settore ma anche imprese, profit e non profit, coinvolti grazie alla sottoscrizione di Patti di cittadinanza per i beni comuni. Queste “Cabine di regia”, in particolare a livello locale, possono essere istituite autonomamente da organizzazioni civiche in rappresentanza della società civile, con il sostegno delle istituzioni. Oppure possono essere queste ultime a prendere l’iniziativa, coinvolgendo la società civile in tutte le sue articolazioni, secondo la logica della sussidiarietà circolare.

### **Oltre la Costituzione, i regolamenti**

La creazione di queste “Cabine di regia” costituisce oggi il modo forse più efficace per dare attuazione all’articolo 118 della Costituzione e quindi al principio di sussidiarietà, organizzando e mettendo a sistema le tante iniziative di cura civica dei beni della comunità sparse per il Paese. Ma l’esperienza di questi anni di impegno sul territorio, ci ha insegnato che alla legittimazione che proviene dalla Costituzione bisogna affiancare anche quella che proviene dalle leggi e dai regolamenti. Il diritto amministrativo ottocentesco, che disciplina l’azione delle nostre pubbliche amministrazioni, costituisce un ostacolo per i politici e gli amministratori che vogliono applicare la sussidiarietà e un alibi per quelli che non vogliono applicarla. D’altro canto non si può chiedere ai funzionari pubblici di applicare un principio costituzionale violando le regole del diritto amministrativo vigente. Per questo motivo è urgente elaborare un diritto amministrativo per il secondo millennio, con nuove regole per un nuovo modello di amministrazione.

### **Un ricostituente per l’Italia**

Dopotutto in Italia ci sono già migliaia di cittadini attivi che si prendono quotidianamente cura dei beni della comunità in cui vivono. Lo fanno innanzitutto, giustamente, per migliorare la qualità della propria vita. Ma così facendo dimostrano di aver capito che i beni comuni di cui una determinata comunità ha il godimento (un centro storico, per esempio, o un territorio particolarmente bello), sono in un certo senso dati “in custodia” dall’umanità a quella comunità.

Quest'ultima ha certamente il diritto di goderne, ma anche la responsabilità di mantenerli in condizioni tali da consentirne l'uso a tutti gli altri. La cura civica dei beni di comunità nel nostro Paese è dunque già realtà. Ciò che invece manca è la percezione dell'esistenza di una "rete invisibile" che invece noi vediamo da anni e che coinvolge complessivamente migliaia e migliaia di cittadini attivi. Tutte queste esperienze sparse per l'Italia sono come i punti di quel gioco enigmistico chiamato la "pista cifrata" in cui c'è una sequenza di punti disordinati. Solo collegandoli seguendo un certo ordine emerge un'immagine d'insieme comprensibile e familiare, in questo caso l'immagine dell'Italia dei beni comuni. Meglio ancora, queste esperienze locali sono come tanti personal computer, ciascuno dei quali ha soltanto la potenza che serve per il singolo utente. Ma se con software appositi si collegano insieme migliaia di computer in quelli che vengono chiamati cluster di computer si ottiene una potenza di calcolo enorme, superiore a quella dei grandi centri di calcolo. Allo stesso modo, se le micro esperienze locali di cura civica dei beni della comunità fossero collegate fra di loro, potrebbero scambiarsi conoscenze e competenze, evitando di ripetere gli stessi errori o di affrontare i medesimi ostacoli, il moltiplicatore rappresentato dal coordinamento di tutte queste esperienze avrebbe per l'organismo debilitato del nostro Paese l'effetto di un potente ricostituente. 

## **GRANDANGOLO**

Giovanni Vetrutto  
**Per una nuova professione pubblica: il broker istituzionale**

in Risorse Umane nella  
Pubblica Amministrazione,  
Mar.-Apr. 2009 (pp 15-26)

Maria Rosaria Ferrarese  
**La governance tra politica e diritto**

il Mulino, 2010

Gregorio Arena, Fulvio Cortese  
**Per governare insieme: il federalismo come metodo**

Cedam, 2011

Christian Iaione  
**Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali**

Jovene, 2012

# Lo scenario

## Dalla Costituente alla Convenzione Con la Commissione Rodotà le riforme partono dal “basso”

**L**e sue attività non saranno confinate alle aule del Parlamento, ma itineranti. Come le antiche corti dei giuristi britannici che raccoglievano le istanze dei territori per riportarle a Londra. La Costituente dei beni comuni presieduta dal giurista e politico, Stefano Rodotà, istituita nel 2007 per proporre una riforma del Codice civile, continua i suoi lavori, dal “Teatro Valle occupato” di Roma al resto della Penisola. Si è auto-convocata in passato e si auto-convocherà in futuro in teatri, cinema, atelier, auditorium e in quei luoghi delle città italiane dov'è più forte l'associazionismo, dove germoglia l'impegno dell'attivismo civico. L'idea di fondo è quella di lanciare e

**Stefano Rodotà guida un pool di giuristi, associazioni civiche e non profit che vogliono riformare lo Stato valorizzando i beni comuni e il ruolo dei cittadini attivi**

promuovere un'innovazione nella riflessione sulla proprietà pubblica e sui beni comuni. Come? Partendo dal “basso”, raccogliendo una serie di istanze espresse dalle organizzazioni di cittadini

attivi e responsabili. Il lavoro, volendo abbozzare una sintesi, verterà «sull’elaborazione di strumenti legislativi idonei al riconoscimento delle pratiche sociali di recupero e valorizzazione dei beni comuni condotte da comunità che agiscono attuando i valori costituzionali di solidarietà e uguaglianza sostanziale».

Si tratta di un’esperienza pilota, di un’iniziativa “di respiro costituyente”, elaborata in primis da Rodotà, ma al cui fianco si sono schierati altri giuristi e studiosi: Ugo Mattei, Alberto Lucarelli, Maria Rosaria Marella, Luca Nivarra. E ancora: il giudice emerito della Corte Costituzionale Paolo Maddalena, l’archeologo ed ex direttore della Scuola Normale di Pisa, Salvatore Settis, oltre agli esponenti dell’associazionismo culturale e politico, ad esempio l’associazione “A Sud” e il “Basic Income Network-Italia”.

«Il nostro obiettivo – spiega il giurista torinese Ugo Mattei – non è solo quello di redigere un testo da proporre al Parlamento. Ma vorremmo anche scrivere un pezzo di legislazione all’avanguardia internazionale, vorremmo limitare gli spazi della proprietà privata e di quella pubblica, per favorire la salvaguardia e lo sviluppo dei beni comuni». Sulla stessa lunghezza d’onda si sintonizza lo stesso Rodotà: «La questione dei beni comuni è entrata nel dibattito pubblico con i referendum del giugno 2011, che hanno bloccato, per esempio, la privatizzazione dell’acqua. Stiamo affrontando, in buona sostanza, una questione decisiva per il rapporto tra politica e società».

Oltre alla definizione di “bene comune”, le proposte e i temi su cui lavorano il team di giuristi, la “carovana dei movimenti” e i semplici cittadini ruotano sul reddito minimo garantito, sulla riforma dell’iniziativa di legge popolare, sulla modifica dell’articolo 21 della Costituzione per riconoscere l’accesso al web come diritto fondamentale. E la l’elenco comprende pure il testamento biologico, la tutela dell’ambiente e del territorio, la cultura, la salute e l’alimentazione. Il ventaglio è dunque ampio, ma ciascuno di questi argomenti sarà, a sua volta, studiato da una pluralità di commissioni legislative auto convocate che elaboreranno proposte di leggi ad hoc di iniziativa popolare. Ma ancora più ambizioso è il progetto di una «riforma della proprietà pubblica che riconosca la dignità giuridica della categoria dei beni comuni». La “Costituente”, ribattezza anche “Commissione

Rodotà”, non intende però lavorare al fine di stilare un’agenda programmatica per il futuro. Il modello a cui si ispira e che persegue nel suo cammino non è quello praticato dalle forze politiche tradizionali durante una campagna elettorale. No, la “Commissione Rodotà” ha un Dna diverso. Il suo modello prevede di convogliare le forze sociali da Torino a Palermo, da Bari a Trieste, per ristabilire «una connessione tra politica e cultura e l’associazionismo», andando al di là della “politica rappresentativa” tout court. Questo “movimento riformista”, come l’hanno definito i mass media, intreccia in maniera inedita le competenze degli intellettuali, e soprattutto dei giuristi, «che sono usciti dalle biblioteche, dalle aule universitarie, e sono alla ricerca di un diritto vivente a partire dalle persone», esercitando “pratiche” di azione diretta e di auto-governo.

La “Costituente dei beni comuni” non si riconosce in nessuna coalizione politica, né di centrodestra né di centrosinistra, perché prende le distanze dall’attuale sfera della classica rappresentanza politica eletta in Parlamento. Del resto, il fatto di marcare questa distanza è stato uno dei nuclei fondanti della cosiddetta “rivoluzione dei beni comuni”. Una definizione “forte” che, lo stesso Rodotà, ha utilizzato nel suo volume “Il diritto di avere diritti”: «Poteri privati forti e prepotenti sfuggono agli storici controlli degli Stati e ridisegnano il mondo e le vite - scrive -. Ma (nel mondo) sempre più donne e uomini li combattono, denunciano le diseguaglianze, si organizzano su Internet, sfidano regimi politici autoritari. La loro azione è una planetaria, quotidiana dichiarazione di diritti, che si oppone alla pretesa di far regolare tutto solo dal mercato, che mette al centro la dignità delle persone, che fa emergere i beni comuni e che guarda a un futuro dove la tecnoscienza sta costruendo una diversa immagine dell’uomo. È nata una nuova idea di cittadinanza, di un patrimonio di diritti che accompagna la persona in ogni luogo del mondo». Ma non solo: nuove dinamiche, continua, investono il concetto di proprietà, tanto che la cosiddetta “rivoluzione dei beni comuni” ci spinge oltre la contrapposizione manichea di proprietà privata e proprietà pubblica, per focalizzare il mirino su altri “beni” quali l’aria, l’acqua, il cibo, la conoscenza, solo per citarne alcuni. Da qui, sempre nelle pagine del suo volume, Rodotà introduce una nuova “classificazione dei beni”, con-

centrando l'attenzione su "beni comuni", i quali hanno una titolarità diffusa, appartengono a tutti e a nessuno, sono accessibili all'umanità intera e sui quali nessuno può arrogarsi la potestà o pretese esclusive. E, sempre a proposito di diritti, per la "Commissione Rodotà" ritorna oggi più che mai determinante comprendere come possano essere interpretati alcuni concetti fondamentali della nostra Costituzione. Una Carta che il pool di giuristi ritiene per lo più inattuata in molti suoi passaggi, come la "funzione sociale della proprietà privata", prevista agli articoli 42 e 43. Dice infatti l'articolo 42: *«La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità»*. Mentre l'articolo 43 recita: *«A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale»*.

Detto ciò, si coglie appieno e si capisce il motivo per il quale quest'alleanza tra giuristi e movimenti della "Costituente dei beni comuni", che insegue il traguardo di elaborare un "Codice dei beni comuni" per sostenere le lotte sociali e per i diritti fondamentali, abbia deliberato di istituire al suo interno una "Convenzione per la democrazia costituzionale". Come, in più occasioni ha spiegato lo stesso Rodotà, lo scopo della Convenzione è offrire un punto di vista alternativo rispetto al processo di riforma costituzionale che il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha recentemente definito "ineludibile". Ecco perché, i giuristi raccolti nella Convenzione, stabiliranno un collegamento con la rete delle associazioni, dei partiti e dei sindacati che il 2 giugno 2013, a Bologna, hanno risposto all'appello del movimento "Libertà e Giustizia", guidata dal giurista Gustavo Zagreb-

belsky, per costruire insieme la rete dei “Comitati per la difesa della costituzione”. Ciò che infatti i giuristi della Convenzione criticano della supercommissione parlamentare e della Commissione dei 42 saggi che procederanno alla revisione della Costituzione è la scelta di un percorso estraneo alle procedure previste dall’articolo 138. «Una decisione - questa l’accusa principale - che ha esautorato il Parlamento dalle sue funzioni e rischia di istituire un “potere costituente” concepito e regolato dal sistema costituito dei partiti». E ancora: «La direzione da prendere per affrontare e risolvere la crisi della rappresentanza politica dovrebbe essere opposta». Dovrebbe essere ispirata a un’idea di “rafforzamento della partecipazione dei cittadini», a cominciare dalle organizzazioni civiche e dalle realtà non profit.

La “Convenzione per la democrazia costituzionale” vorrebbe portare la sfida politica e teorica incarnata dalla lotta per i beni comuni sul terreno delle riforme costituzionali, camminando lungo un doppio binario. Il primo, operando come «istanza di valutazione critica nei confronti delle misure che verranno proposte in sede politica e parlamentare»; il secondo, dando luogo a un’“elaborazione autonoma di progetti”, costituendo una sorta di “corpo intermedio” tra istituzioni e cittadini, un “anello di congiunzione” che operi attraverso quella che viene definita “produzione normativa dal basso”, con “un’inedita alleanza tra mondo degli studiosi e cittadinanza attiva”.

Se questa è l’idea di fondo, la Convenzione non rinuncia anche ad affrontare altri argomenti che considerata cruciali: l’Europa, il lavoro, una nuova forma di governo e una nuova legge elettorale.

Tralasciando il campo minato degli ultimi tre e soffermandoci invece sul tema dell’Europa, si può delineare la seguente riflessione: la tesi del pool di giuristi e dei movimenti affonda le sue radici nella convinzione che la dimensione dello Stato è oggi «largamente insufficiente: se non ci si vuole arrendere all’Europa dei mercati e della finanza, diventa necessario riprendere il discorso su un’Europa politica e sociale, in grado di tutelare i diritti fondamentali». Ma per raggiungere questo obiettivo è indispensabile il coinvolgimento dei cittadini e, soprattutto, è necessario rimettere al centro i beni comuni.

“Costituente dei Beni Comuni” e “Convenzione per la democrazia costituzionale” vedono però la luce, come osservava tempo fa sul quo-

tidiano “il manifesto” Luca Nivarra, docente di diritto civile all’Università di Palermo, in «un momento politicamente molto confuso e certamente pieno di insidie per la buona riuscita dell’iniziativa». Perché, spiegava, anche se «favorito dalla presenza autorevolissima di Stefano Rodotà, in particolare attorno alla Costituente si è creato un clima strano, di attesa e di speranza».

«Ora - continuava Nivarra -, è evidente che un lavoro di elaborazione teorica e di inquadramento normativo della magmaticissima categoria dei beni comuni, riveste un significato immediatamente politico riflesso della politicità delle lotte e delle pratiche che attorno ai beni comuni si sono andate sviluppando negli ultimi anni». «Tuttavia, sarebbe un errore pensare di tradurre questa politicità dell’oggetto in una politicità del soggetto, come se la Costituente potesse essere il luogo di elaborazione di una strategia politica o, peggio, elettorale». E infine: «Sotto questo profilo, l’aggancio con la “Convenzione per la democrazia costituzionale” rappresenta oggettivamente un rischio. Tutti sanno che nei prossimi mesi il governo in carica, e la maggioranza che lo sostiene, proveranno a creare un tavolo per le grandi riforme (l’ennesimo) e che, dunque, su questo terreno si svilupperà buona parte di quello che resta di un minimo di dialettica politica. (...) Sono convinto che tutto quello che di male si poteva fare alla nostra Costituzione è stato fatto: ma siccome so che, invece, per molti compagni e colleghi quella è una postazione da difendere e rilanciare, si lavori pure su quel fronte, ma avendo chiaro che si tratta di un fronte immediatamente politico, dove pensiero, cultura, progettazione istituzionale, sguardo lungo peseranno molto poco e tutto si giocherà pensando al successivo giro elettorale».

Al contrario, la Costituente, se vuole essere all’altezza dei compiti che, ambiziosamente, si è data, deve lavorare di cesello, misurandosi con questioni enormi e mettendo in azione un’inventiva costituente che sappia raccogliere e, in pari tempo, dare una risposta alle domande inedite e drammatiche poste dal referendum e dai mille focolai di lotta accesi in tutta la Penisola: perché, è bene saperlo, da lì sono venute molte cose ma non è venuto tutto. Costituente e Convenzione possono incontrarsi, dialogare, collaborare: ma è bene che i due orizzonti non si fondano».



## CITTADINANZATTIVA E ANCI

### Trasparenza, legalità e fiducia: una sfida per gli enti locali

**P**romuovere la trasparenza e sostenere la diffusione di pratiche di valutazione civica per il miglioramento della qualità, dell'efficacia e dell'accessibilità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche locali. E ancora: diffondere la cultura della legalità nelle istituzioni locali e nella società civile. Così come adottare iniziative per la prevenzione del fenomeno della corruzione e di altri fenomeni ad essa collegati. Erano questi i principali obiettivi del protocollo di intesa firmato da Anci e Cittadinanzattiva, nel corso del IV Congresso nazionale di Cittadinanzattiva "Italia: punto e a capo. Innovazione, costruzione e fiducia" che si era tenuto a maggio 2012 a Chianciano Terme. «E' un importante segnale che lanciamo per il futuro del Paese - dice adesso Antonio Gaudio, membro della segreteria nazionale di Cittadinanzattiva -. Senza l'apertura delle pubbliche amministrazioni alla valutazione civica, a cominciare dalle realtà più prossime ai cittadini quali sono i Comuni, qualunque riforma della politica può risultare vana». Una tesi che si traduce in concreto, grazie al sostegno dell'AnCi, «in forme di partecipazione civica alla gestione e valutazione dei servizi pubblici locali, peraltro già previste da numerose leggi». Per questo «entreremo nei bilanci per "orientare" le spese dei Comuni alle reali esigenze delle comunità locali, progetteremo nuovi strumenti per la lotta alla corruzione che così spesso dilaga ad esempio negli appalti, ma lavoreremo in sinergia anche con l'AnCi per contribuire al rilancio del ruolo dei Comuni in estrema sofferenza per i tagli subiti negli ultimi anni».

«Se c'è una consapevolezza che ci guida - spiega invece Teresa Petrangolini della segreteria nazionale di Cittadinanzattiva - è quella di sapere che o il Paese decide di mettere da parte un passato (e purtroppo un presente) nel quale la cosa pubblica è diventata affare privato, oppure è difficile immaginare un futuro che non sia solo degrado, impoverimento, stallo. Il dibattito politico è asfittico, parla d'altro, senza vedere sul serio che cosa sta succedendo in un contesto di invo-

luzione che è scandito dall'emergere giornaliero di scandali, ruberie e corruzione». Ecco perché da anni Cittadinanzattiva è impegnata in prima fila per costruire una nuova classe dirigente, che nasca dalla vita vissuta e sia immersa nelle vicende delle donne e degli uomini di questo Paese. «Buona parte del mio mestiere - continua Petrangolini - consiste nell'andare in giro per l'Italia e per l'Europa per incontrare gruppi locali, associazioni, interlocutori della cittadinanza attiva e imprese, ed è impressionante constatare quante persone intelligenti, sensibili, legate alla realtà, esistono, si muovono, fanno, dicono. Molte di queste realtà sono il nuovo della politica ma non stanno nella politica dei partiti. Il linguaggio è diverso, le persone sono diverse, le aspettative sono diverse, i soldi sono diversi. Se in Italia ci fosse un ricambio, forse alcuni di questi potrebbero portare la loro sensibilità nelle istituzioni. Sarebbe una cosa positiva, una grande ricchezza spesa per il Paese». Da qui, l'appello affinché in questo momento di crisi si uniscano le forze e le responsabilità. «Con questo Protocollo, l'Anci stabilisce un rapporto continuativo con Cittadinanzattiva nella convinzione che un lavoro comune con la società civile organizzata faciliti anche la nostra missione di migliorare e promuovere il benessere delle comunità locali», sottolinea dal canto suo Giuseppe Cicala, delegato nazionale di Anci. «La raccolta delle buone pratiche di sussidiarietà attuate a livello locale diventano per noi un patrimonio importante, soprattutto in un momento di scarsità di risorse».

Quello che stiamo vivendo non è soltanto un momento di crisi economica, si assiste infatti al dilagare di una strisciante antipolitica, un fenomeno che sta minando la nostra democrazia. «Più giro, più mi confronto e più gente vedo desiderosa di occuparsi dei beni comuni. Tutti parlano di politica, molto più che nel passato, senza qualunque o ignoranza», risponde Petrangolini. Di sicuro, i cittadini attivi devono essere presenti nella vita pubblica a livello nazionale, regionale e locale con uno sguardo forte verso l'Europa e gli scenari internazionali. Ma su quali temi? Su quelli che da sempre sono un cavallo di battaglia per Cittadinanzattiva: il nuovo welfare, la partecipazione civica, le politiche dei consumatori, la tutela dei diritti, l'accesso alla giustizia, il federalismo, la riforma elettorale, la lotta alla corruzione, la scuola e l'educazione alla cittadinanza. «Vogliamo lavorare per co-

struire fiducia, ricreare legami tra le persone, costruire socialità che consentano la crescita della cittadinanza attiva come modo di essere e di fare il cittadino. In un clima di sfiducia non si costruisce niente e noi invece abbiamo bisogno di attivare processi di empowerment che consentano alle persone di tutelare i propri diritti, di essere solidali con gli altri, di guardare con fiducia al futuro, innovando le pratiche di partecipazione alla vita sociale», osserva ancora Pietrangolini. Oltre alla fiducia, c'è però un altro termine tanto caro a Cittadinanzattiva: innovazione. «E' una parola che vuol dire tante cose: rinnovare, come abbiamo detto, la classe politica, ma pure rinnovare il modo di lavorare, dando spazio agli innovatori per eccellenza, i giovani. Dobbiamo di sicuro difendere le conquiste del passato, primo fra tutti lo Stato sociale e il Servizio sanitario nazionale, ma tutto questo non si può fare arroccandosi su vecchie logiche sindacali che proteggono ormai minoranze a discapito dei più, dei non rappresentati».

## LA VOCE DEL PALAZZO

### «Servono leggi che favoriscano l'impegno della cittadinanza»

«S e i membri di una Pro Loco, per esempio, si rivolgono a un sindaco per chiedere la disponibilità di uno spazio allo scopo di aprire un proprio ufficio per la promozione del territorio, il sindaco si ritrova di fronte a un bivio. Da un lato, vorrebbe dire sì; dall'altro però ha di fronte a sé il monito della Corte dei Conti che impone una valutazione economica per ogni spazio pubblico di proprietà

comunale che si vuole dare in uso, o cedere a terzi. Se la Pro Loco fosse un privato, il problema non sussisterebbe, perché la legislazione parla chiaro. Ma la Pro Loco, per restare al nostro esempio, non è un privato e qui emerge quello che è il vero nervo scoperto della questione, cioè ci si scontra con un vuoto normativo. Questo esempio della Pro Loco e della ricerca di una sede è, dunque, lo specchio nel quale si riflette un

vuoto legislativo che assolutamente deve essere colmato per permettere alle organizzazioni di cittadini, o alle associazioni di volontariato, di farsi carico e di prendersi cura dei cosiddetti “beni comuni”. Servono leggi e regolamenti ad hoc, che riconoscano, favoriscano e valorizzino questo tipo di pratiche, altrimenti la pubblica amministrazione sarà sempre alle prese con il nodo irrisolto dell’assunzione di responsabilità».

Attualmente in pensione, Luigi De Cristofaro, segretario generale del Comune di Caserta per 35 anni, da venti è membro del comitato esecutivo dell’Unione nazionale segretari comunali e provinciali (Unscp) e il rapporto fra enti locali e non profit è un argomento che ha studiato a lungo.

### **All’interno della pubblica amministrazione quant’è importante la sussidiarietà?**

La sussidiarietà sta diventando sempre più un tema importante anche per la pubblica amministrazione. Soprattutto in considerazione della minore capacità di spesa autonoma da parte degli enti locali che porta

a creare nella propria comunità la nascita di “reti”.

### **Come i cosiddetti “tecnici” dell’amministrazione pubblica giudicano la discesa in campo delle organizzazioni di cittadini attivi, che vogliono prendersi cura, tanto di beni comuni come l’acqua, quanto per esempio dell’aiuola di un quartiere?**

Le organizzazioni di cittadini attivi, come i comitati spontanei di quartiere, sono visti come portatori di interesse per i beni comuni più importanti, ma anche come soggetti con cui allearsi per creare reti e offrire servizi per tutti.

### **In linea teorica, quali criteri di affidabilità, di fiducia, di efficienza deve assicurare un’organizzazione di cittadini o volontari che volesse farsi carico, o prendersi cura, di un “bene comune” del proprio Comune?**

Dipende cosa si intende per bene comune. Comunque, l’organizzazione deve garantire assenza di lucro, competenza, organizzazione e affidabilità.

**Responsabilità, solidarietà, trasparenza, legalità: sono alcuni dei valori a cui i comitati di cittadini attivi dicono di ispirarsi. La loro azione civile merita la massima attenzione?**

Sì, soprattutto nella misura in cui tendono alla tutela di interessi generali, dando attuazione al principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

**Il movimento “Cittadinanza attiva” chiede alle istituzioni la creazione di una “cabina di regia” per i beni comuni. Obiettivo: favorire il dialogo fra pubblica amministrazione e non profit. E ancora: scambiarsi informazioni ed esperienze. L’Unione nazionale dei segretari comunali è d’accordo con questa iniziativa?**

Sì, se per “cabina di regia” si intende una rete fra associazioni non profit e comitati di cittadini e se essa diventerà un’occasione di confronto fra chi è riferimento di questa “rete” e le istituzioni. Vanno però definiti modelli organizzativi nei quali l’ente pubblico possa realizzarsi nel suo ruolo di indirizzo e di controllo,

**E’ necessaria una formazione ad hoc per il personale della pubblica amministrazione allo scopo di imparare a collaborare con le organizzazioni di cittadini attivi?**

In realtà non serve perché il personale della pubblica amministrazione, soprattutto quello di livello dirigenziale, è già qualificato, fatto salvo per quei settori in cui, per la loro specificità, occorra una preventiva conoscenza delle problematiche e dell’approccio alle organizzazioni di volontariato.

**Come promuovere e sostenere l’impegno dei cittadini nella governance dei beni comuni?**

Con il confronto e il coinvolgimento attivo nella cura degli interessi della collettività, pur nel rispetto dei diversi ruoli. Nella programmazione strategica le amministrazioni dovrebbero prevedere azioni sinergiche con le associazioni di volontariato ed individuare le modalità attraverso cui gli organi pubblici possano interagire con esse. 

# L'esperienza

## Ieri erano "Comitati di protesta" oggi sono "Comitati di proposta" come cambia la voce delle città

«**A** bituati alla politica delle grida a volte non ci si accorge di quella dei sussurri, forma del conflitto nell'epoca delle passioni tristi. Questo è vero soprattutto nelle grandi aree metropolitane, dove in questo scorcio di nuovo millennio

**Più potere e autonomia ai Comitati di quartiere: «Solo così - dicono Bonomi e Montalbetti - ci sarà maggiore qualità della vita nelle aree metropolitane»**

sono cresciute nuove forme con cui si fa società dal "basso". Ne sono un esempio i comitati dei cittadini, piccoli movimenti di quartiere, o di strada, spesso a "un colpo solo". Profeti senza incanto li definirei, perché consapevoli di vivere in un'epoca storica caratterizzata da un mutamento molecolare continuo, senza certezze di grandi orizzonti: eppure come i profeti "parlano avanti", sono segni di ciò che verrà. Per questo mi pare importante ascol-

tarli». Così scriveva, nel maggio di due anni fa, sul “Il Sole 24 Ore”, il sociologo Aldo Bonomi, fondatore e direttore del Consorzio A.A.S.TER, con un articolo intitolato “Le domande inascoltate di Milano” dedicato a uno studio sulle “voci della città”. Il sociologo focalizzava la sua attenzione su Milano, anche se però l’analisi in linea teorica poteva essere estesa anche altre città della Penisola.

I comitati di quartiere, o di strada, continuava nella sua riflessione Bonomi, «a Milano ormai da un quindicennio protagonisti della vita pubblica cittadina, arrivando a rappresentarsi, (...), come i referenti dell’anima civica della città». Per questo motivo il sociologo li ha “interrogati” uno per uno. «Ne è uscito un ritratto che dice molto di come la città sta cambiando. In filigrana ci indicano almeno tre grandi trasformazioni che hanno investito la Milano dell’ultimo ventennio».

In primo luogo «la crisi della rappresentanza, con l’evanescenza dei partiti post Tangentopoli e virtualmente scomparsi dai “Palazzi della politica”». In secondo luogo, se all’ori-

gine i comitati erano espressione soprattutto di ceti medi e popolari, oggi per lo più ne guidano l’attivismo donne e uomini impiegati in diversi settori dell’economia, soggetti che hanno conoscenze e competenze nel welfare, con un’età compresa tra i 35 e i 54 anni. Ma «esprimono nella dimensione della prossimità e del quartiere il malessere di una composizione sociale metropolitana delle professioni, evoluta e riflessiva, che sta vivendo momenti difficili anche sul fronte del mercato del lavoro». E si occupano in prevalenza di problemi legati all’ambiente urbano e al degrado. In terzo luogo, troviamo il tema della sicurezza, ma anche quello del traffico, dell’inquinamento, dei servizi alla famiglia, dell’inclusione sociale. Questo fenomeno «contiene un’anima - sottolinea Bonomi - che mette al centro “il rispetto delle regole” e l’esercizio dei controlli sul territorio come espressione di uguaglianza dei cittadini, di diritti e doveri, di riappropriazione di spazi pubblici di vicinato». Un altro aspetto importante è quello legato alla trasformazione che questi comitati

hanno avuto nell'ultimo decennio, passando dal particolare al generale, concentrandosi di più sull'azione politica vera e propria e andando a occupare quel "vuoto di potere" lasciato scoperto dalla politica. «Quasi il 70% dei comitati - spiega il Bonomi - tende a porsi come rappresentante della domanda sociale del proprio quartiere a "360 gradi", nel vuoto dei partiti e nella debolezza dei Consigli di Quartiere, con cui i comitati cercano un'alleanza, ma che sono percepiti come destituiti di ogni potere e autonomia d'azione».

Una fotografia di ampio respiro quella scattata da Bonomi e che è anche un punto di partenza importante che possiamo ulteriormente approfondire con Carlo Montalbetti, ex consigliere comunale di Milano, fondatore e presidente onorario del Coordinamento degli 80 Comitati di quartiere della metropoli meneghina.

**In tanti anni di impegno nelle strade e nelle piazze dando "voce ai cittadini", possiamo dire che c'è stata un'evoluzione, un passaggio**

### **da "comitati di protesta" a "comitati di proposta"?**

E' di sicuro cresciuta la consapevolezza delle capacità e della possibilità, da parte delle comunità locali, di poter avanzare delle richieste agli enti locali senza passare dalle sedi dei partiti, come invece avveniva negli anni '80. C'è pure una nuova consapevolezza, cioè che è possibile non solo protestare, ma anche avanzare in concreto soluzioni di tipo pratico. Per esempio, prendiamo un caso piuttosto clamoroso, avvenuto negli anni Ottanta a Milano, quando il Comune aveva acquistato il cineteatro "Puccini" per destinarlo come secondo palcoscenico del Teatro alla Scala. E' vero che l'operazione non andò in porto per motivi logistici e l'amministrazione non sapendo come procedere decise di trasferirlo a una grande catena distributiva. Ma, in seguito a questa prospettiva, ci fu una grossa reazione locale che, in un secondo momento, ha permesso il rilancio di quello spazio come un vero e proprio teatro. In questo caso la cittadinanza, il comitato di quartiere di Porta Venezia-Corso Buenos

Aires, non ha semplicemente protestato per non avere un supermercato sotto casa, ma ha sollevato la necessità di avere un polo culturale che ha portato poi ad una serie di ricadute molto importanti per la città. Tanto che adesso il teatro è stato riaperto e funziona. Volendo avanzare un altro esempio, c'è l'esperienza di piazza Gasparri, in zona Comasina, sempre a Milano, un quartiere a forte connotazione di case popolari che si è impegnato per ottenere la riqualificazione e il presidio della sua piazza principale. Questi due esempi, in sintesi, ci dicono che siamo ormai in presenza di un sistema diffuso dove sempre di più questo elemento propositivo diventa cruciale. E ciò che vale a Milano potrebbe valere anche in altre grandi città.

**Sia a Milano, sia nelle altre città italiane, l'attivismo civico è sempre più diffuso. Così come c'è una crescente voglia di partecipazione dei cittadini alla governance della res publica. Eppure, sempre stando ad alcune rilevazioni statistiche, mai**

**come in questi anni, si assiste a un progressivo calo di consenso e di fiducia nei partiti politici. C'è bisogno di un rinnovamento della leadership? Se sì, ispirandosi a quali criteri e quali valori?**

Bisogna partire da un punto essenziale ed è quello di come ri-articolare i luoghi della democrazia. Penso che per quanto riguarda le grandi aree urbane, come Milano, Roma, Napoli, il tema di fondo sia dotare sempre più di poteri effettivi gli organismi di base. Nel caso di Milano significa passare dai consigli di zona ai municipi locali. Credo che questo sia il vero salto di qualità, perché essi sarebbero in grado di poter rispondere in tempi rapidi alle classiche domande legate alla qualità della vita dei cittadini: la manutenzione delle strade, del verde, la pulizia di vie e piazze. Insomma, una serie di competenze di questo genere sono fondamentali, come anche tutto ciò che riguarda la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, ma anche le nuove edificazioni.

**Sussidiarietà e partecipazione**

**nella salvaguardia dei "beni comuni" grazie all'impegno di cittadini attivi e responsabili: il futuro della democrazia viene dal "basso"? La futura amministrazione delle città è nel "federalismo di quartiere"?**

Penso che questa sia una strada molto importante da seguire. Questa devoluzione dei poteri, soprattutto legata alla manutenzione ordinaria e straordinaria, è fondata su questa capacità di radicarsi nel territorio e quindi di controllare. E' una modalità che può permettere una rivoluzione all'interno della burocrazia perché viene decentrata e controllata meglio.

**I referendum consultivi sono uno degli strumenti per una "democrazia dal basso". Ci sono altri strumenti attraverso i quali i cittadini possono far sentire la loro voce, la loro opinione, le loro proposte sul governo della "cosa pubblica"?**

La vicenda dei referendum è fondamentale, ma è anche indubbio che, per esempio a Milano, andrebbe riformato lo statuto comunale che è stato

costruito in una logica esattamente opposta, cioè di limitare il più possibile la capacità di incidere attraverso forme di consultazione. Credo che la stagione vera si aprirà con lo statuto dell'Area Metropolitana, che dovrà introdurre, tra i diversi strumenti di partecipazione popolare, quello della consultazione, in forme anche diverse e comunque collegato ad alcuni strumenti, o regole molto chiare, sia per quanto riguarda i temi da affrontare, sia il quorum da raggiungere.

**Lei scrive sul suo sito che la «resurrezione della cura per la città deve far leva sulla riforma amministrativa del decentramento e puntare sul coinvolgimento attivo dei cittadini singoli e organizzati». In tal senso, ci sono esempi virtuosi lungo la Penisola?**

Ci sono esempi importanti come quello di Roma che nel campo dei municipi è molto più avanti di Milano. Ed è il caso di una grande città con tanti problemi, anche se dal punto di vista dell'architettura istituzionale certamente è più

avanti di Milano. Direi che su questo versante, come modalità di auto organizzazione dei cittadini, nella nostra Penisola gli esempi non mancano, come quello di Napoli, una città difficile, dove però nel quartiere Sanità, che è uno dei quartieri storici ma anche più delicati e complicati, la comunità parrocchiale è riuscita a dare vita ad una forma di cooperativa composta di giovani che si occupa dell'apertura e della gestione delle catacombe. Un progetto che ha fatto rinascere le speranze di questo quartiere, rigenerando un bene culturale e storico, dando lavoro e modalità di qualità e controllo all'interno di un'area particolarmente complessa. Al di là di questi due casi, possiamo comunque dire che l'Italia è ricca di questi esempi concreti. Milano però rispetto alle altre città ha un vantaggio, perché si trova nella condizione di essere la città più "americana" d'Italia. Infatti gli americani hanno una storia più lunga di lobbying, cioè di attività di auto-organizzazione per ottenere attraverso gruppi organizzati di cittadini dei risultati, o far valere dei diritti. Da que-

sto punto di vista credo che Milano possa essere un laboratorio, un modello, ancora oggi di grande interesse. La forma del "comitatismo", cioè la capacità di dar vita a questi modelli, è assolutamente originale a Milano ed è una modalità molto "americana".

**Ambiente, sicurezza e scuola e l'elenco potrebbe continuare. Abbiamo citato alcuni "beni comuni". Alla luce della sua esperienza, lei quali altri aggiungerebbe a questa lista?**

La cultura, perché le nostre città sono ricche di momenti di produzione culturale, soprattutto nelle biblioteche ri-sonali che possono diventare uno strumento straordinario di aggregazione e di promozione, soprattutto per i giovani. Perché sono spazi che potrebbero avere un'apertura serale. Inoltre un grande ruolo è svolto, ma potrebbe esserlo ancora di più, da parte del sistema delle parrocchie che sono un presidio fondamentale nel territorio. L'importante però è fare "legame civile", cioè stare assieme attraverso la condivisione di alcuni principi.



# Lo studio

## Come sarebbe l'Europa se a dettare le linee politiche fossero i cittadini-volontari

**N**el processo di costruzione dell'Europa, i cittadini sono il soggetto più invocato e temuto, ma nello stesso tempo il meno conosciuto. Questo vale soprattutto per le organizzazioni di cittadinanza attiva che operano come attori del policy making europeo, tanto a Bruxelles quanto a livello nazionale e locale. Si tratta dunque di un vuoto di conoscenze che lo studio "Cittadini in Europa" mira a colmare. In questa ricerca di Giovanni Moro, diventata un libro, edito da Carrocci nel 2009, l'autore, nella prima parte, si focalizza sulla cittadinanza dell'Unione e sui modelli di "democrazia

**Qual è il rapporto tra organizzazioni di cittadini ed Unione europea? Una fotografia la scatta la pubblicazione "Cittadini in Europa" di Giovanni Moro**

partecipativa". Nella seconda, invece, sono riportati e discussi i principali risultati di progetti di ricerca e interventi realizzati, a partire dal 2002 da Active Citizenship Network e da Fondaca sulla cittadinanza attiva euro-

pea. L'obiettivo è chiarire in che modo e con quali limiti i cittadini organizzati sono tra i protagonisti dell'"esperimento democratico" europeo, inteso non come applicazione di un modello, ma come tentativo di costruire una democrazia senza dar vita a una copia più o meno brutta di uno Stato nazionale. Qui di seguito riportiamo alcuni passaggi delle riflessioni di Moro e pubbliche nel volume.

\*\*\*

Il punto di partenza è un paradosso: «Tanto più gli studiosi e i policy maker attribuiscono importanza all'esistenza e all'azione delle organizzazioni di cittadini per il destino dell'Unione Europea, tanto meno queste sono conosciute e definite con chiarezza nelle loro dimensioni, estensioni, natura, ruoli e poteri». In Europa mancano i numeri sulla quantità dell'attivismo civico e non c'è coerenza tra le definizioni di questo fenomeno «esiste una clamorosa divergenza tra ciò che le istituzioni ritengono debba essere il ruolo delle organizzazioni di cittadini nella vita pubblica e quello che fanno effettivamente». Ma ancora peggio è che «quello che effettivamente fanno non è contemplato», cioè le istituzioni europee non hanno la percezione del lavoro che svolgono anche se allo stesso tempo il loro ruolo è «al centro dei discorsi, delle decisioni e delle riflessioni degli addetti ai lavori della costruzione europea». Occorre quindi un cambiamento di visione, perché «il fenomeno della cittadinanza attiva in Europa è ancora una black box, ossia una scatola nera». Una visione che resta ancorata a quella «di tradurre la lotta politica nell'occupazione fisica di spazi pubblici come strade e piazze; oppure, come nel caso delle associazioni di volontariato, sono considerate una sorta di prosecuzione delle tradizionali forme di beneficenza e di charity». Ma in questo modo si rischia di perdere di vista alcune delle caratteristiche più inedite e significative di questo fenomeno, ossia «la dimensione quotidiana dell'impegno che ne identifica il luogo "naturale" nelle politiche pubbliche. O l'azione svolta attraverso strategie di advocacy e di servizio allo scopo di rendere effettivi diritti, curare beni comuni, promuovere l'empowerment dei cittadini. O la capacità di mobilitarsi in chiave transnazionale per obiettivi che riguardano l'Europa

come un tutto e non come la somma delle sue parti nazionali». C'è, quindi, un doppio volto della democrazia partecipativa dell'Unione Europea che guarda agli individui da una parte e alle organizzazioni dall'altra. «Se è chiaro come la generalità dei cittadini possa essere inclusa nel processo politico, restando aperto il problema dell'effettivo impatto di questa inclusione, non è chiaro come tutto questo si applichi alle organizzazioni».

La pubblicazione analizza i criteri e le procedure per il riconoscimento delle organizzazioni civiche nei Paesi dell'Unione, facendo emergere una incongruenza tra i criteri generali e quelli contenuti in specifiche politiche. Per quelli generali, «I primi cinque requisiti sono: esistenza dello statuto; assenza di produzione, spartizione o utilizzo di profitti; devoluzione della proprietà in caso di cessazione dell'attività; definizione degli scopi e delle attività nello statuto e nell'atto costitutivo; esistenza di organi di gestione dell'organizzazione. Si tratta, cioè, di criteri di natura formale, i quali, per quanto rilevanti, non sono certo distintivi di organizzazioni che si caratterizzano soprattutto per l'attitudine all'operatività nel campo dei problemi pubblici». Tra i criteri specifici troviamo «l'esistenza di una sede, la comprovata capacità organizzativa, la rilevanza e la continuità dell'attività, la diffusione territoriale, un numero di aderenti proporzionato allo scopo, il numero di anni di esistenza».

Un altro aspetto è quello che riguarda le forme di riconoscimento e di controllo: «In quasi la metà dei Paesi sono o il ministero dell'Interno, o quello della Giustizia o quello delle Finanze. I ministeri che trattano le questioni in cui le organizzazioni civiche sono impegnate (welfare o ambiente) lo sono solo per un terzo. Riguardo alle statistiche sulla perdita della legittimazione a operare, riguardano, nel 60% dei casi, la gestione finanziaria e, nel 20%, l'efficacia dello svolgimento delle attività. Quindi «sono i criteri estrinseci rispetto alla mission delle organizzazioni civiche a prevalere, con un preoccupante elemento aggiuntivo: la tendenza a considerare il riconoscimento delle organizzazioni di cittadini una questione di pubblica sicurezza e di prevenzione di abusi e frodi finanziarie».

Emerge quindi nelle istituzioni dei Paesi europei uno sorta di “sfidu-

cia” nell’attivismo basata sia sulla paura di una “minaccia” alla sicurezza pubblica, sia sulla convinzione sulla propensione a delinquere dal punto di vista finanziario.

Un altro elemento di rilievo riguarda il rapporto con la pubblica amministrazione: «Solo in 7 Paesi su 26 esiste un riferimento istituzionale per i rapporti con le organizzazioni deputati a coordinare gli sforzi dei governi e dei loro interlocutori civici. Le principali istituzioni che trattano con le organizzazioni, in due terzi dell’Ue, sono quelle amministrative. Un dato «sia scontato che preoccupante». Scontato, «perché l’interazione tra Stato e organizzazioni avviene prevalentemente nel campo delle politiche pubbliche, per definizione gestite da soggetti di tipo amministrativo». Preoccupante, «perché la mancanza di un’interazione politica tra Stato e attivismo civico è un fattore che facilita la mancanza di riconoscimento, di autonomia e di parità, congiurando piuttosto a quella riduzione di tali organizzazioni ad agenzie operative dell’amministrazione che è una ben nota patologia, specialmente nelle politiche di welfare».

Analizzando invece le forme di sostegno all’attività il quadro che emerge è particolarmente ricco: «C’è un sistema diretto, con lo Stato che sostiene finanziariamente le organizzazioni; uno indiretto, con lo Stato che facilita la raccolta fondi o fornisce incentivi ad essa; uno in natura e, in questo caso, il sostegno riguarda beni e servizi». Tra le forme di sostegno diretto troviamo: le attività parzialmente o totalmente esenti da imposte (19 Paesi); donazioni fiscalmente deducibili (13 Paesi); sovvenzioni a organizzazioni e progetti (13 Paesi); lasciti esenti da imposte (8 Paesi). Tra le forme di sostegno indiretto, le più frequenti sono: le società possono detrarre donazioni (11 Paesi); gli individui possono detrarre donazioni (9 Paesi). Tra le forme di sostegno in natura, le più frequenti sono: uso gratuito di aree, strutture ed edifici pubblici (14 Paesi); premi e riconoscimenti (10 paesi); libero accesso ai programmi televisivi pubblici (7 Paesi). Ciò che emerge da questi dati è che la quota di denaro investito direttamente o indirettamente dallo Stato è piuttosto bassa e non tutte queste forme di sostegno sono applicate a tutte le organizzazioni in modo eguale. La ricerca ha effettuato inoltre una comparazione tra le azioni effettivamente realizzate dalle organizzazioni e quello che le istituzioni

presuppongono che esse dovrebbero svolgere. Cinque sono i punti esaminati: consultazione e dialogo tra gli stakeholder; advocacy e rappresentanza; monitoraggio e valutazione; informazione, educazione e consulenza; erogazione di servizi. «Il risultato è una chiara divergenza tra le azioni delle organizzazioni e le aspettative delle istituzioni, in particolare su due aspetti: la consultazione e il dialogo tra gli stakeholder sono al più alto livello per le istituzioni e al più basso per le organizzazioni di cittadinanza attiva; l'informazione, l'educazione e la consulenza sono al più alto livello per le organizzazioni civiche e al più basso per le istituzioni».

A conferma di questa divergenza, è emerso che «in 7 Paesi ci sono organizzazioni di consumatori che operano in maniera rilevante in campo sanitario; che rispettivamente in 14 e in 9 Paesi ci sono associazioni ambientaliste e organizzazioni legate alla sanità che lavorano sulle politiche dei consumatori; e che in 12 Paesi ci sono organizzazioni di consumatori che operano nell'area delle politiche ambientali». Se si pensa all'ossessione, con cui le amministrazioni sono solite classificare in modo escludente le organizzazioni di cittadini in questo o quel settore - spesso attraverso albi e registri ad hoc - si può cogliere la distanza che separa la realtà vissuta dalle organizzazioni e quella per loro immaginata dalle istituzioni.

L'impatto di queste criticità provoca diverse ripercussioni: «Il primo effetto è l'incertezza. Alle organizzazioni civiche è richiesto di cooperare nella gestione degli affari pubblici, ma allo stesso tempo non sono messe in condizione di farlo, per ragioni di tipo culturale o per carenza di risorse. Il secondo effetto è un conflitto latente. Invece di creare un senso di reciproca fiducia, l'implementazione di questa policy incrementa la sfiducia e delude le aspettative dei cittadini organizzati di essere presi sul serio dalle istituzioni. Il terzo è il rischio di ridurre le organizzazioni a organismi semi-amministrativi, coinvolti nell'implementazione delle politiche, ma senza dialogo o interlocuzione di spessore politico con le istituzioni».

\* \* \*

La rete europea Active Citizenship Network ha formulato una propo-

sta per identificare le organizzazioni civiche che si compone di sette principi base.

1. **Diritto non discrezione.** Tutte le organizzazioni di cittadini hanno il diritto di essere identificate come partner nel processo di policy making su una base di eguaglianza e senza alcuna discriminazione. Le istituzioni pubbliche non possono considerare il coinvolgimento di tali organizzazioni come una propria prerogativa o privilegio, da garantire solo se e quando lo considerano opportuno, utile o innocuo.
2. **Regole e criteri.** I criteri per l'identificazione delle organizzazioni civiche devono essere stabiliti in modo pubblico e in anticipo. Devono inoltre essere note agli attori coinvolti e applicate in modo completamente trasparente. E' naturale che i criteri includano alcune organizzazioni e ne escludano altre, a seconda delle situazioni e delle fasi e dei programmi di policy; ma questo deve avvenire in un modo che non lasci alcun dubbio o sospetto sul processo di identificazione e sulle ragioni che sono alla base dei suoi risultati.
3. **Criteri misti.** I criteri devono essere sia generali che specifici. Generali, perché si presume che il coinvolgimento dei cittadini sia una policy generale delle pubbliche istituzioni; devono essere specifici perché è necessario tenere in considerazione sia le differenze tra i campi di azione che quelle tra le fasi della formazione e dell'implementazione delle politiche. I criteri devono anche essere sia obiettivi che valutativi, al fine di evitare la burocratizzazione da una parte e l'arbitrarietà dall'altra.
4. **Norme flessibili.** I criteri e le regole devono essere flessibili e quindi in grado di tenere in conto sia le differenti situazioni che la natura delle organizzazioni civiche coinvolte. Questo implica l'esercizio di un alto livello di responsabilità da parte dei policy maker e dei funzionari pubblici. L'opzione "uomini senza regole" può causare scelte inique, ma la opzione "regole senza uomini" può causare cecità.
5. **Priorità alle procedure.** Nessuna buona regola o criterio può avere successo senza una pari attenzione alla definizione e all'implementazione di procedure giuste, razionali, pubbliche, trasparenti

ed efficaci.

**6. Accompagnare le norme con le politiche.** La definizione di criteri e procedure per l'identificazione di organizzazioni civiche deve essere accompagnata da una politica pubblica che comprenda misure riguardanti l'informazione, la comunicazione, il supporto materiale e il capacity building in favore dei partner civici delle istituzioni.

**7. Includere le organizzazioni civiche nella definizione dei criteri.** Le organizzazioni civiche devono essere convocate a partecipare alla discussione e alla definizione dei criteri, delle procedure e delle policy, non solo per ottenere il loro preventivo consenso e per limitare problemi futuri, ma anche per imparare dalla loro esperienza e competenza.

Insieme a questi principi di base, è stato proposto un insieme di procedure per l'identificazione delle organizzazioni civiche:

- i criteri di rilevanza dovrebbero essere selezionati caso per caso, sulla base della concreta situazione da affrontare;
- il processo di scelta dei criteri pertinenti dovrebbe essere implementato attraverso una procedura aperta e pubblica;
- le organizzazioni di cittadini dovrebbero essere invitate a partecipare alla definizione dei criteri;
- i criteri scelti dovrebbero essere comunicati e utilizzati pubblicamente per valutare la rilevanza delle organizzazioni civiche in specifiche situazioni;
- la valutazione di quali organizzazioni rispondono ai criteri dovrebbe coinvolgere le organizzazioni di cittadini, ad esempio attraverso organismi misti;
- la conclusione del processo e le ragioni per l'identificazione di alcune organizzazioni come più rilevanti dovrebbero essere formalizzate e rese pubbliche;
- la possibilità di appellarsi contro il risultato di questo processo a una terza parte dovrebbe essere garantita alle organizzazioni escluse. La terza parte dovrebbe agire come un conflict manager piuttosto che come un tribunale.





# L'Università del Volontariato è aperta: ISCRIVITI!

FORMARE MOTIVARE ORGANIZZARE PROGETTARE  
SOCIALIZZARE DIVENTARE IMPARARE VALUTARE MIGLIORARE

## L'UNIVERSITÀ DEL VOLONTARIATO È

- UN PERCORSO UNIVERSITARIO
- CORSI SPECIALISTICI
- SERATE INFORMATIVE
- FORMAZIONE PER LE RETI ASSOCIATIVE

*Nel 2012-2013:*

*58 corsi e seminari*

*513 ore totali di formazione*

*1047 corsisti*

*23 partecipanti al percorso universitario*

FORMARE MOTIVARE ORGANIZZARE PROGETTARE  
SOCIALIZZARE DIVENTARE IMPARARE VALUTARE MIGLIORARE

**Le lezioni dell'Anno Accademico 2013 - 2014  
inizieranno a ottobre**

Per fissare il colloquio individuale per le frequenze del  
percorso universitario e le iscrizioni ai corsi:

**Università del Volontariato**  
Ciessevi Servizio Formazione  
02. 45475855  
formazione@ciessevi.org  
www.ciessevi.org

# #SAPPIATELO

## AL 5 PER MILLE HANNO SOTTRATTO 93 MILIONI

Per l'esercizio 2011, grazie alla scelta operata da 17 milioni di contribuenti, la quota raggiunta dal 5 per mille è stata di quasi 488 milioni di euro. **Lo Stato italiano ha però trattenuto 92,838 milioni di euro**, destinando alle organizzazioni solo 395 milioni. Se non fosse stato per un'interrogazione parlamentare questo scippo non sarebbe mai emerso con chiarezza. **Si tratta dell'ennesima sottrazione di fondi** a ciò che resta del welfare, della cooperazione e della ricerca, operata a danno dei contribuenti e dei soggetti che garantiscono coesione e innovazione sociale.

**Già nell'esercizio 2010, i contribuenti italiani avevano destinato tramite la scelta del 5 per mille la somma di 463 milioni di euro alle organizzazioni non profit.** Di questi fondi, **lo Stato ha trattenuto 80 milioni di euro, accreditandone solo 383 milioni.** Da due anni lo Stato, che pure con i contribuenti e gli enti non profit ha sottoscritto il patto più sacro e più inviolabile, quello della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, viene meno ai suoi impegni e scrive il falso in un atto pubblico e vincolante, **sottraendo un totale di 172 milioni di euro dalle tasche dei contribuenti** invece di destinarli al Terzo settore come era nelle intenzioni dei cittadini che hanno operato la scelta del 5 per mille. **Quindi, da due anni lo Stato dichiara il falso** invitando i cittadini contribuenti a indicare la destinazione del 5 per mille delle loro imposte, giacché **nel 2010 tale quota è stata decurtata senza nessuna comunicazione al 4,1 per mille e nel 2011 al 4 per mille!**

*di fronte a questo abuso reiterato chiediamo che:*

**Il 5 per mille diventi legge, subito. Abolendo ogni previsione di tetto.**  
A sette anni dalla sua introduzione il **5 per mille diventi entro il 2013 un diritto** per i contribuenti e il non profit, **non più un favore**

Con l'adesione di

AcI | ActionAid | Agesci | Associazione Amici dei Bambini | Associazione Italia Celiachia | AIDO | AIL Onlus | Associazione per l'Informazione e lo studio dell'Acidroplosia | AISM | Amnesty International | Anffas Onlus | Associazione Nazionale Lavoratori mutilati e Invalidi del Lavoro | Fondazione ABIO Onlus | Fondazione ANT Italia Onlus | Archè Onlus | Associazione Dynamo Camp Onlus | Associazione Trenta ore per la Vita | AUSER Nazionale | AVIS Nazionale | Centro Aiuto al Bambino | CDO Opere sociali | Cesvi | CGM | CIAI | Cittadinanzattiva Onlus | Confartigianato Persone Anap | Confederazione Nazionale Misericordie d'Italia | Consociazione Nazionale Donatori di Sangue Frates | COOPi | Centro Sportivo Italiano | Federazione Alzhiemer Italia | Federsolidarietà Confcooperative | Associazione Festival del Fundraising | Fondazione ACRA-CSS | Fondazione Aiutare i Bambini Onlus | Fondazione Don Gnocchi Onlus | Fondazione Exodus | Fondazione Kambo | Fondazione L'Albero della Vita Onlus | Fondazione Paideia Onlus | Fondazione Piemontese per la Ricerca sul Cancro Onlus | Intevita Onlus | Lega del Filo d'Oro | Moige | Movimento Consumatori | Movimento Cristiano Lavoratori | Opera San Francesco | Save The Children Italia Onlus | Sos Telefono Azzurro Onlus | Sos Villaggi dei Bambini Onlus | Uildm | WWF Italia

**VITA**

Firma la petizione su

[www.vita.it](http://www.vita.it)