

Sbilanciamo le città



Sbilanciamoci !

**Come cambiare
le politiche locali**

ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2016

Sbilanciamoci!

Sbilanciamo le città

Come cambiare le politiche locali

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dai siti

www.sbilanciamoci.org • www.sbilanciamoci.info/ebook

I contenuti possono essere utilizzati citando la fonte

Grafica

Progetto di AnAlphabet

analphabeteam@gmail.com

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

cpovoledo@gmail.com

Roma, aprile 2016

Per contatti e informazioni: **campagna Sbilanciamoci!**

c/o associazione Lunaria, via Buonarroti 39, 00185 Roma

tel. 06 8841880; mail: info@sbilanciamoci.org; web: www.sbilanciamoci.org.

La campagna Sbilanciamoci! è autofinanziata. Per sostenere le sue iniziative si può versare un contributo sul conto corrente bancario IT45L0501803200000000001738, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"; oppure è possibile effettuare un versamento con bonifico sul conto corrente postale IT59S0760103200000033066002 o con bollettino postale sul c/c 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!".



Indice

- 5 Introduzione
- 9 Prefazione
Carlo Donolo
- 15 CAPITOLO 1 **ABITARE** ■ Come dare una casa a tutti e opporsi alla rendita immobiliare
Walter De Cesaris
- 23 CAPITOLO 2 **ACCLIMATARSI** ■ Come adattarsi al cambiamento climatico
Silvano Falocco e Sandro Mengoli
- 29 CAPITOLO 3 **ACCOGLIERE** ■ Come realizzare politiche di inclusione sociale dei migranti
Grazia Naletto
- 37 CAPITOLO 4 **AIUTARSI** ■ Come ridisegnare il welfare locale
Carlo De Angelis
- 44 CAPITOLO 5 **AMBIENTARSI** ■ Come realizzare una città pulita
Mirko Laurenti e Stefano Lenzi
- 52 CAPITOLO 6 **AMMINISTRARE** ■ Come cambiare la gestione delle imprese municipalizzate dei servizi pubblici locali
Vincenzo Comito
- 60 CAPITOLO 7 **CONOSCERE** ■ Come promuovere la cultura, la formazione e le arti nelle città
Martina Carpani, Riccardo Laterza, Andrea Ranieri e Carlo Testini
- 68 CAPITOLO 8 **COOPERARE** ■ Come praticare il mutualismo e l'economia sociale e solidale
Monica Di Sisto e Riccardo Troisi
- 75 CAPITOLO 9 **INNOVARE** ■ Come mettere le infrastrutture digitali al servizio di città "intelligenti"
Anna Villa
- 83 CAPITOLO 10 **LAVORARE** ■ Come favorire l'occupazione per il benessere delle comunità locali
Leopoldo Nascia

- 89 CAPITOLO 11 **MUOVERSI** ■ Come trasformare la mobilità urbana
Anna Donati
- 97 CAPITOLO 12 **PARTECIPARE** ■ Come favorire la partecipazione democratica a livello comunale
Giulio Marcon e Duccio Zola
- 107 CAPITOLO 13 **RIGENERARSI** ■ Come recuperare e valorizzare gli spazi urbani e le periferie
Paolo Berdini
- 114 CAPITOLO 14 **RIPUBBLICIZZARE** ■ Come contrastare la privatizzazione dei servizi pubblici locali
Emilio Molinari
- 123 CAPITOLO 15 **SBILANCIARSI** ■ Come gestire bilanci, finanza locale e debito dei Comuni
A cura di sbilanciamoci.info
- 133 CAPITOLO 16 **VIGILARE** ■ Come combattere la corruzione e l'illegalità
Leonardo Ferrante

BOX

- 18 ■ Per gli studenti fuori sede la casa è un percorso a ostacoli
- 31 ■ L'accoglienza è "straordinaria"
- 40 ■ Fuori le spese sociali dal Patto di Stabilità!
- 46 ■ Pm10 ti tengo d'occhio!
- 54 ■ Un caso di cattiva gestione: l'Atac a Roma
- 56 ■ La "Legge Madia" e le sue debolezze
- 65 ■ Di fronte alla crisi, la cultura rigenera e si rigenera
- 73 ■ Brevissime dal Belpaese: tre buone pratiche di altraeconomia, dal cibo ai rifiuti
- 79 ■ Open data e politiche urbane: oltre la trasparenza, la partecipazione, la smart city
- 93 ■ Il "bike to work", una buona pratica di mobilità sostenibile in città
- 100 ■ Nuove frontiere della democrazia nell'era digitale
- 105 ■ Quando partecipazione fa rima con apertura e trasparenza
- 110 ■ I fondi per la coesione come opportunità di sviluppo territoriale per i Comuni
- 117 ■ Il Ttip: un problema per le autorità locali
- 120 ■ I paradossi di Milano
- 126 ■ Il bilancio partecipativo: un modello di governance locale basato sulle relazioni
- 127 ■ Le frontiere (aperte) dei bilanci comunali
- 129 ■ Nuove opportunità di finanziamento per le politiche comunali
- 136 ■ Mini-vademecum del monitoraggio civico

Introduzione

Il prossimo 5 giugno più di 1.300 Comuni italiani saranno chiamati alle urne per il rinnovo delle amministrazioni locali. Tra questi, grandi città come Roma, Milano, Napoli, Torino, Bologna, Trieste, Ravenna, Cagliari, Rimini, Salerno. L'interesse e la posta in gioco per l'imminente appuntamento elettorale sono dunque molto alti. Tuttavia, il voto cade in una fase economica e politica molto complicata per i Comuni, ai quali, secondo i calcoli dell'Anci, è stato chiesto di contribuire al risanamento della finanza pubblica con 17 miliardi di euro dal 2008 al 2015 (e oltre 12 dei 17 totali sono arrivati a partire dal 2010): un contributo ben superiore rispetto a quello di altri livelli istituzionali, amministrazioni centrali in testa.

I continui tagli del Governo ai Comuni si sono tradotti in un forte aumento delle imposte locali e, inevitabilmente, nella diminuzione dell'offerta e della qualità dei servizi locali. Un recente studio della Uil attesta che nel 2015 sono stati pagati dai contribuenti sette miliardi di imposte locali in più rispetto al 2013, tra addizionali regionali e comunali Irpef, Imu, Tasi, tariffa rifiuti. In particolare, per l'Imu/Tasi per immobili diversi dalla prima casa l'esborso medio è stato di 937 euro, con punte di 1.386 euro a Roma e 1.220 a Milano. Per la Tasi sulla prima casa la spesa media è stata invece di 191 euro medi pro capite, con punte di 403 euro a Torino e 391 a Roma.

E se è vero che per il 2016 la Legge di Stabilità prevede l'eliminazione delle imposte sulla prima casa e il blocco degli aumenti di tasse regionali e locali, occorre anche sottolineare che da tale blocco sono esclusi gli aumenti della Tari e delle tariffe locali di servizi fondamentali, come quelle di asili nido, mense scolastiche, rette di ricovero. Al di là della retorica dei Governi che si sono succeduti negli ultimi anni, la realtà è che la perversa combinazione tra politiche di austerità stabilite in sede europea e piani di contenimento dei conti pubblici nazionali ricade e produce i suoi effetti più pesanti proprio su Comuni e amministrazioni locali, ovvero le istituzioni più prossime ai cittadini.

Insomma, la coperta è sempre troppo corta, e come al solito si ritrova al freddo chi avrebbe invece bisogno di essere più protetto: anziani con basse pensioni e privi di adeguata assistenza sociosanitaria, disoccupati e lavoratori precari, giovani senza prospettive né abitazione, migranti ai quali sono negati diritti e accoglienza, donne per le quali la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro resta un miraggio.

Ma non è soltanto la situazione economico-finanziaria dei Comuni a destare preoccupazione. Ad esempio, nelle nostre città si assiste da tempo all'espulsione dei residenti a basso reddito dai centri urbani verso le periferie e l'hinterland, che a loro volta diventano luoghi di esclusione sociale sempre più popolati, in cui manca pressoché tutto (all'infuori dei centri commerciali). Ciò ha effetti drammatici sull'aumento del traffico

veicolare e dell'inquinamento, dal momento che grandi flussi di persone si spostano ogni giorno per lavoro con la propria vettura verso i centri urbani, e che mancano al contempo risorse e investimenti adeguati su trasporto pubblico e piani di mobilità sostenibile.

Un altro esempio significativo arriva da Torino. Come ha mostrato l'epidemiologo Giuseppe Costa in una relazione tenuta all'Istat nello scorso ottobre sulla base di un confronto tra livelli di reddito e salute della popolazione, se nel capoluogo piemontese ci si sposta soltanto di qualche chilometro, dai quartieri più ricchi ed esclusivi situati della zona est in quelli meno ricchi e più popolari della zona ovest (come Vallette), l'aspettativa media di vita dei residenti scende di quasi tre anni, da 80 a 77,3 anni.

Potrebbero proseguire a lungo i casi che restituiscono l'immagine di città segnate da profondi squilibri economici, sociali, urbanistici, ambientali – si potrebbe parlare di consumo di suolo e speculazione edilizia, emergenza casa e corruzione, privatizzazione di servizi e beni comuni –, ma non intendiamo anticipare gli argomenti delle prossime pagine. Notiamo solo che a fronte di tutto ciò, e con le elezioni comunali alle porte, il mondo politico continua a offrire uno spettacolo davvero poco edificante: scontri tra correnti interne di partito e all'interno delle diverse coalizioni sulle candidature, scambi di accuse tra candidati Sindaci, processi sempre più marcati di personalizzazione e verticalizzazione della competizione politico-elettorale (favoriti peraltro dal rito delle primarie e dalla dimensione locale del voto), assenza di partecipazione e dibattito pubblico sulle città e sul loro destino, così come sui programmi e sulle soluzioni da mettere in campo.

Per questi motivi, abbiamo ritenuto necessario confrontarci con i tanti temi e problemi delle città e del governo locale. E lo abbiamo fatto, come sempre, nello spirito di *Sbilanciamoci!*: produrre analisi quanto più possibile rigorose e idee quanto più possibile praticabili, senza rinunciare alla prospettiva del cambiamento e senza temere di sostenere scelte radicali. *Sbilanciamo le città* nasce da qui, con questo intento.

Il testo che segue ospita sedici capitoli ordinati alfabeticamente che toccano i principali temi delle politiche urbane, dalla casa ("Abitare") alla corruzione ("Vigilare"). Tutti i contributi sono suddivisi e organizzati in tre sezioni. Nella prima, intitolata "Il contesto", viene fornito un inquadramento generale all'argomento di volta in volta al centro dell'attenzione, con il supporto di dati economico-sociali e di riferimenti normativi e storico-istituzionali. Nella seconda sezione, "Le sfide", viene offerta una lettura delle priorità e degli impegni più rilevanti e urgenti che le città sono chiamate ad affrontare nel prossimo futuro, in seguito all'appuntamento elettorale.

Nella terza sezione, "Le proposte", vengono infine suggerite soluzioni che, se fatte proprie e tradotte da Sindaci e Giunte entranti in interventi e misure esecutive, potreb-

bero rinnovare il repertorio delle politiche, degli indirizzi e degli strumenti di governo e migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini. Nel complesso si contano ben 62 proposte. In pratica, un vero e proprio programma di governo delle città improntato alla declinazione e alla concretizzazione a scala locale delle parole chiave di *Sbilanciamoci!*: sostenibilità, uguaglianza, inclusione, partecipazione, solidarietà, diritti.

Gli argomenti di *Sbilanciamo le città* sono con ogni evidenza numerosi e complessi, mentre lo spazio per discuterli è necessariamente limitato. Per questo non avanziamo alcuna pretesa di esaustività, ma ci limitiamo a sottolineare l'intento sistematico – sviluppare una visione d'insieme, a largo raggio, sulle città e il loro futuro – della pubblicazione.

Il lettore si renderà conto del resto che i temi trattati tendono molto spesso a intrecciarsi tra loro, e talvolta addirittura a sovrapporsi: è questo il caso delle politiche della mobilità con quelle ambientali e di contrasto ai cambiamenti climatici, oppure delle politiche della casa con quelle di rigenerazione urbana e di welfare locale, oppure ancora delle politiche di bilancio comunali con quelle dell'innovazione e della promozione dell'economia sociale e solidale. Sono soltanto alcuni tra i molti possibili esempi di nessi e richiami sistematici che nascono e si articolano tra i sedici capitoli di questa pubblicazione; ma sono sufficienti a chiarire che il discorso e lo sguardo sulle città offerti in queste pagine mostrano un certo grado di organicità (anche se, come detto, non possono dirsi esaustivi).

Sbilanciamo le città offre quindi diversi spunti e piani di lettura, al cui interno si possono isolare e rintracciare almeno cinque assi tematici trasversali che incrociano e intrecciano le trame del testo.

Il primo è quello della *partecipazione e uguaglianza*, che ha a che fare con la sempre più impellente necessità di riequilibrare i pesi delle disuguaglianze e degli squilibri economici, urbanistici, ecologici e socioculturali attraverso il coinvolgimento dei cittadini e la valorizzazione delle loro competenze, a partire da chi appartiene alle fasce di popolazione più svantaggiate per estrazione sociale e culturale, livello di reddito, area di residenza.

Il secondo asse tematico trasversale è quello della *sostenibilità e vivibilità*, che chiama direttamente in causa e associa il modello di sviluppo delle città – con le loro pratiche di produzione, consumo, mobilità – alla fruibilità e anche alla bellezza degli spazi e dei paesaggi urbani.

Il terzo asse è sintetizzabile nella formula del *buon governo e innovazione*, che segnala la capacità di amministrare le città con lungimiranza, competenza e trasparenza, favorendo

do i processi di apprendimento istituzionale e mettendo a frutto, senza avvantaggiare chi parte già davanti, le potenzialità offerte dal progresso scientifico e tecnologico: dall'utilizzo degli indicatori statistici di benessere a quello degli open data e delle piattaforme digitali collaborative nell'ideazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche urbane.

Il quarto asse è quello dei *beni comuni* e dell'interrogazione sulla loro tutela, la loro valorizzazione e i loro modelli di gestione di fronte alle sempre più consistenti ondate di privatizzazioni dei servizi pubblici locali – emblematica è la vicenda dell'acqua e del tradimento dell'esito referendario del 2011 – e al sempre più intensivo sfruttamento a fini speculativi di risorse, spazi e luoghi delle città che dovrebbero avere invece usi e indirizzi comunitari e condivisi.

Il quinto asse, infine, è quello dell'*inclusione e solidarietà*: l'aumento dei fenomeni di povertà ed emarginazione e il crescente consenso riscosso da forze politiche e sociali razziste e xenofobe, soprattutto nelle aree urbane più povere e nelle periferie metropolitane, segnalano l'urgenza di rimettere al centro del dibattito e dell'agenda politica la questione della lotta alle disuguaglianze e alle discriminazioni e, contestualmente, la promozione di misure e forme incisive di inclusione sociale.

Con l'approccio che contraddistingue l'impegno di Sbilanciamoci!, *Sbilanciamo le città* combina così analisi e soluzioni, la *protesta* contro un ordine ingiusto e la *proposta* per un cambiamento radicale e possibile: l'obiettivo è dare voce e gambe alle istanze di tutti coloro i quali con passione e dedizione portano avanti campagne, vertenze e percorsi comuni per migliorare le condizioni di vita e assicurare equità, opportunità e diritti di tutti nei territori urbani. E che, nonostante tutto, continuano ad animare nelle città luoghi e pratiche di aggregazione e socialità e a sperimentare modelli di convivenza paritaria, aperta, solidale.

La speranza è che *Sbilanciamo le città* possa essere propulsore e moltiplicatore di mobilitazioni e iniziative sui territori, e che i contenuti, le chiavi di lettura e le proposte presenti nel testo possano filtrare ed essere accolte nei programmi di governo di quante più possibili amministrazioni comunali neolette. Sarebbe senz'altro un bel segnale di apertura, attenzione e ascolto nei confronti della società civile, oltre che un passo in avanti decisivo verso un nuovo modo di pensare e di fare politica: a livello locale e oltre.

Buona lettura, dunque, e buon lavoro a tutti.

Prefazione

Carlo Donolo

Questioni urbane

Gran parte dei problemi urgenti e acuti, ma anche cronici e difficili, del nostro Paese sono questioni urbane. E ciò sia perché in aree urbane o urbanizzate è concentrata la grande maggioranza della popolazione, con il suo carico di attese e di frustrazioni, sia per la storia lunga ma problematica dell'urbanizzazione, e sia anche perché le questioni urbane sono tra le meno comprese e trattate dalla nostra classe dirigente. Proprio per questo ora ci ritroviamo con un sistema urbano e con fenomeni di urbanizzazione carichi di deficienze, mali non gestiti, beni collettivi non prodotti, sprechi cumulativi. Questo sebbene proprio nel sistema e nell'esperienza collettiva urbana siano depositati tutti i potenziali di sviluppo e intelligenza collettiva di cui disponiamo per far fronte al futuro.

L'Italia come è noto vanta un grande patrimonio storico, una rete e una fenomenologia molto differenziata dell'urbano. Ci sono grandi città, piuttosto che vere metropoli, molte città medie con una lunga storia, centinaia di città storiche disseminate in territori tra i più variegati in Europa e anche – di recente – processi urbani diffusi a macchia d'olio, a partire dai margini delle città storiche, seguendo lo sviluppo reticolare degli assi viari più rilevanti, o spandendosi in territori in precedenza agricoli. È chiaro che i problemi si concentrano nelle città seguendo il gradiente della loro dimensione, per cui quando il sistema sociale e urbano acquista grande complessità, necessita di presupposti e risorse sempre più importanti, e spesso non locali, mentre gli abitanti generano una domanda di qualità sociale che poco o quasi mai viene soddisfatta.

Ci sono però anche problemi comuni. Tutto l'urbano in Italia è poco robusto e poco resiliente, e ciò perché lo sviluppo urbano ha accostato il patrimonio edilizio storico privo o quasi di manutenzione (specie scendendo a Sud e malgrado i progetti Urban) alle costruzioni recenti, soprattutto quelle degli anni '50 e '60, che costituiscono così tanta parte delle grandi periferie delle nostre città e delle conurbazioni. La componente più vecchia è fragile per definizione, mentre la più recente è di cattiva qualità, salvo eccezioni nelle aree che stanno adottando il modello "KlimaHaus" (CasaClima).

Queste caratteristiche intrinseche poco felici vanno viste nel contesto della crisi ambientale e climatica, che per territori fragilizzati come il nostro costituiscono delle

vere sfide, sia nell'ambito della mitigazione dei rischi e dei danni (si pensi alle ricorrenti alluvioni a Genova), che dell'adattamento alle nuove condizioni ecosistemiche. In molte parti di Europa si sta già operando nella direzione della sostenibilità crescente dei processi urbani (intervenendo anche sul consumo di suolo), in parallelo all'evoluzione della questione energetica, mentre da noi vi sono solo sparsi accenni e niente di sistematico.

Tanto poco le nostre città sono rispondenti alle necessità del mutamento climatico, quanto poco lo sono anche in ambito sociale. La grande divaricazione sociale tra ricchi e poveri, con la crisi del ceto medio e della classe operaia, si riflette in città che diventano sempre meno giuste, coese e vivibili. Città ingiuste e anche poco sostenibili. E, nella maggior parte dei casi, poco dotate di strutture e servizi di qualità, tra il degrado del patrimonio ereditato e lo scarso investimento nel nuovo. Ci sono comuni virtuosi, per lo più piccoli, e ci sono città anche di medie dimensioni bene amministrate. Ma ovunque il passo è lento, pesante, di fronte alla duplice sfida di affrontare le questioni irrisolte accumulate in una lunga fase di inerzia.

Limiti e difficoltà del governo urbano

Le città hanno problemi, spesso gravi, ma potenzialmente avrebbero anche le risorse per affrontarli, se solo volessero. Al livello di complessità cui siamo, globalizzati ormai nel profondo, esposti a tutti i cigni neri di questa lunga transizione finanziaria e tecnologica, le principali risorse necessarie per affrontare le questioni urbane stanno dentro le città stesse, e sono di natura cognitiva, operativa e normativa.

Abbiamo una difficoltà specifica di derivazione storica: malgrado tutte le innovazioni, il *New Public Management*, la sussidiarietà, la riforma del Titolo V e tante altre "riforme", nell'insieme le macchine comunali sono messe male, e proprio con riguardo alle risorse virtuali indispensabili appena citate. Certo, in una città, specie se grande, arrivare a una visione condivisa dei temi urgenti da mettere in agenda è un processo difficile, e quelle miserie lo rendono impossibile, quando ci vorrebbe invece buona politica e molte virtù anche cognitive e deontologiche. Difficile che si avanzi molto in questa direzione, sebbene ci siano gli esempi positivi di Milano e se vogliamo anche di Torino, oltre che di tante piccole città.

Si può dire che il governo locale al più fa quello che può – stretto nella morsa di regole e procedure spesso troppo complicate per essere gestibili, tagli al bilancio, proteste civiche, lobbismi settoriali para-criminali, corporativismi, cumulo di problemi

sempre in forma emergenziale: epitome di una sindrome nazionale –, anche se è evidente che questo fare è del tutto insufficiente per evitare piccole e grandi catastrofi future. È chiaro che c'è bisogno di rivedere l'intera infrastruttura istituzionale del governo urbano (con tutte le incertezze legate alla creazione delle città metropolitane), come giuristi autorevoli quali Cammelli e Urbani hanno da tempo argomentato.

Le debolezze delle macchine amministrative e i brutti vizi della politica spiegano poi le altre più o meno gravi difficoltà delle nostre città, che vanno sempre rapportate al contesto europeo e globale (competizione tra città e regioni, marketing territoriale imprenditoriale e turistico...) e alle sfide che esso ci propone. Tra queste aporie ricordiamo velocemente: lo *sguardo a breve termine* e lo sforzo richiesto, partendo da routine degradate, per assumere una prospettiva temporale all'altezza dei problemi reali e non contingenti; la *frammentazione* spesso estrema degli interventi, per non dire il carattere a volte sporadico e occasionale, per cui a piccoli problemi trattati bene o male corrisponde la crescita di problemi grandi e gravi ignorati. Pesa anche il rischio della *discontinuità nelle agende* tra una consiliatura e l'altra, come si è visto a Napoli e a Venezia, e si teme a Milano.

I piani urbani devono essere invece di media-lunga durata, per necessità e sostanza dei problemi, se si pensa alle reti, alla riconversione ecologica, al cambio radicale necessario in tema di mobilità urbana, alla questione ormai drammatica delle periferie (che in molte città stanno anche all'interno dei loro stessi centri storici).

Quali politiche?

Possiamo così passare a ricordare brevemente quali politiche sono richieste dalla situazione problematica attuale, e se sono praticabili. Data la natura dei problemi *abbiamo bisogno di politiche urbane*, cioè di una famiglia di politiche dedicate ai fenomeni urbani e metropolitani. Non si tratta separatamente di infrastrutture di trasporto, di raccolta differenziata, di politiche d'integrazione, di *smartness* e altro. Ci vuole la capacità di formulare e implementare politiche che siano *integrate*, ovvero sappiano intrecciare materie e scale, *strategiche*, nel senso di adottare una prospettiva a medio-lungo termine per la città, e *mobilitanti* di tutte le risorse cognitive e operative disponibili, accuratamente fondate su dati di conoscenza e di esperienza. E occorrono politiche urbane che siano *intrinsecamente sostenibili e mirate alla produzione di coesione sociale*.

Non sono mancate certo le esperienze di politiche integrate strategiche e sostenibili, anche su impulso comunitario (da Urban ai Pit, dai Prusst alle Agende 21, fino ai Piani

strategici e ai Contratti di quartiere): occorre quindi capitalizzare su tali esperienze, spesso risultate difficili, incomplete e malfatte, sui loro limiti ed errori, ma anche sui nuovi linguaggi e le competenze messi in circolazione, e portarsi avanti lungo le linee ormai ben segnate della sostenibilità nel mutamento climatico (Cop21, Parigi 2015), ispirandosi anche ai nuovi *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* delle Nazioni Unite.

Gran parte delle raccomandazioni e delle proposte raccolte negli scritti che seguono, di cui questa prefazione serve solo da eco, si ispira a tali criteri e standard. Esse dimostrano che sulla città e i suoi problemi siamo capaci di ragionare, di farci delle idee progettuali, e che sono diffuse anche le competenze per metterle in atto. Si tratta quasi di un'accurata richiesta alla politica di farsi buon governo. L'incapacità di farvi fronte ricadrebbe come un macigno sulle opportunità delle future generazioni e insieme ci condannerebbe a convivere in una giungla d'asfalto dalla quale emergono talora come monumenti affondati le reliquie del passato glorioso delle nostre città.

Le nuove politiche richiedono buon governo e insieme la coalizione degli innovatori sociali, due condizioni indispensabili anche per sostenere la fase più difficile: quella dell'implementazione, dove molto si arena e sprofonda. Occorre concentrare, anche da parte delle nuove soggettività in formazione, più attenzione sulla fase attuativa, perché risulta essere la più difficile e la più contorta, e spesso è lì che si producono le aporie maggiori del governo urbano e la mancanza di *responsiveness*.

Città e cittadinanza

Torniamo al tema dei cittadini. Le nostre città attuali generano cittadini o solo *city users* (in senso metaforico esteso del termine)? Le zone della movida come i grandi templi del consumo sembrerebbero indicare che in città si viene addestrati soprattutto a essere buoni consumatori, altrimenti si finisce relegati in qualche periferia. È indubbio che passare da una realtà municipale a una grande città o a una città diffusa comporta un netto indebolimento del senso di appartenenza ai luoghi e una minore disponibilità a considerare l'insieme urbano come patrimonio comune. Tanto più quando politica e amministrazione forniscono quotidianamente argomenti al cinismo e all'apatia politica. Il civismo scarseggia in tutte le grandi città e metropoli del mondo e senza un po' di senso di appartenenza è difficile ricaricare di motivazioni generose e lungimiranti il governo urbano.

La grande città ha forti difficoltà a diventare anche *civitas*, se non forse in qualche momento di grande calamità o di autorappresentazione simbolica (e retorica). Per

contro si potrebbero ricordare gli infiniti movimenti urbani con i più diversi obiettivi, il diffondersi di buone pratiche, di "idee in comune" (come si chiamava un meritorio progetto romano ai tempi di Veltroni), una maggiore consapevolezza dei beni comuni, una crescente domanda di qualità sociale e una maggiore capacità di fare protesta informata (di *voice* direbbe Hirschman). Talora coalizioni di questi attori di advocacy urbana riescono perfino a condizionare l'elezione del sindaco, a imporre l'abbandono di cattive pratiche, a rendere più trasparente la gestione della città. Molte di queste realtà sono radicate in luoghi specifici, e il quartiere in questo caso si rianima, e si può arrivare a interi pezzi di città mobilitati su qualche tema dirimente.

Anche le "sindromi Nimby" segnalano uno stato di conflitto con le istituzioni per domande insoddisfatte, elaborazione di una diversa idea del bene comune, una pretesa di partecipazione e coinvolgimento. È bene non illudersi sulla loro efficacia politica: si tratta pur sempre di realtà sporadiche, occasionali, di frammenti di civismo diffuso, eppure sono evidentemente il patrimonio per ogni possibile rinascita della *civitas*, nelle forme richieste dalle nuove dimensioni e tensioni dell'iperurbano contemporaneo.

Come dicevamo, nella città stanno le risorse per trattare i suoi stessi problemi. Si tratta di conoscenza, di competenze, di voglia di fare e innovare, di continua ricerca di nuove identificazioni, anche se spesso a carattere "tribale". Si tratta di memoria dei luoghi, spesso depositata nelle generazioni anziane, e di progetti di futuro tra *smartness* urbana, economia della conoscenza e della cultura. Si diffondono culture della sostenibilità quotidiana (si pensi al recente sviluppo dell'uso della bici, dello standard KlimaHaus, all'attenzione agli sprechi energetici e di materiale, all'economia del riciclo), come consapevolezza dei rischi che le spaccature sociali in atto possono costituire nell'impedire una soddisfacente vita urbana.

Si deve infine sperare che la generica e talora irresponsabile antipolitica come sentimento diffuso evolva in una maggiore cognizione degli obiettivi di benessere sociale, e non solo individuale, da perseguire e quindi della necessità di un buon governo politico della città, che in primo luogo è buona amministrazione. Ai candidati si chiede perciò non solo di essere personalmente puliti, che sarebbe il minimo (peraltro non facile da ottenere), ma soprattutto di essere capaci di governare la città, sia con visioni ampie e lunghe sia con atti concreti e quotidiani. Sono poche le città, soprattutto se grandi, che oggi possono vantare una simile condizione.

Per questo il ruolo dei conflitti urbani diventa più importante, come anche l'insieme delle "agitazioni" e delle mobilitazioni dal basso, che possono elaborare una domanda di città più esigente e premere sul governo urbano perché dismetta cattive

prassi e risponda in concreto ai bisogni immediati e di lungo periodo dell'abitare. Ci sono soggettività urbane in formazione, cioè ci sono processi ed esperienze che formano nuove generazioni di cittadini. E ciò malgrado la città – con le sue aporie – renda oggi molto difficile le pratiche di cittadinanza.

La città è molto costruita e poco politica. Questo squilibrio va corretto, se si vuole entrare nel mutamento globale, inteso come intreccio di globalizzazione e mutamento climatico, con le carte in regola: avendo fatto cioè i conti con i problemi ereditati da un lungo passato ed essendo pronti a far fronte alle sfide imminenti.

Il buon governo come riforma

Il vero compito da proporre ai governi locali, specie delle città grandi o capoluogo, con molta popolazione e importanti funzioni territoriali, è di passare semplicemente al buon governo. Sembra facile, ma gli ostacoli sono tanti: non solo politici, molti anche giuridici, culturali, organizzativi. L'esercizio del buon governo urbano è la base per rendersi capaci di progetti più ambiziosi. Questi sono anche necessari, appunto perché la città è collocata dentro una grande trasformazione che la vede sia oggetto sia protagonista.

Si pensi al caso estremo di Taranto, da resuscitare dalle ceneri degli altiforni per un percorso di sviluppo sostenibile, o ai problemi più moderati della *smartness* urbana, quando quest'ultima non venga vista solo come un nuovo mercato per gadget elettronici. Tutto ciò richiede il tipo di politiche cui abbiamo accennato e quindi un governo locale capace di buona amministrazione, efficiente ed efficace. E abbastanza intelligente da saper impostare le questioni della governance delle innovazioni che la città produce e insieme utilizza come principale utente.

CAPITOLO 1

ABITARE ■ Come dare una casa a tutti e opporsi alla rendita immobiliare

Walter De Cesaris ■ Unione Inquilini

Il contesto

Sul fronte delle politiche per la casa, tanto per essere chiari, non c'è oggi alcun intervento strategico che aggredisca il problema della sofferenza abitativa di questi anni, segnato da due elementi fondamentali. Il primo è il picco clamoroso raggiunto dagli sfratti per morosità: nel 2014 si è raggiunto un nuovo record negativo per le sentenze di sfratto, giunte a sfiorare il numero di 80mila l'anno, di cui il 90% per morosità. Siamo ormai a circa 350mila sentenze di sfratto emesse negli ultimi 5 anni. Inoltre da gennaio 2015 non c'è più, per volontà del Governo, neanche quella minima misura di salvaguardia per i nuclei poveri con sfratto per finita locazione e con presenza di anziani, minori, malati terminali, persone con disabilità grave.

Il secondo elemento riguarda la carenza di abitazioni sociali. Sono 700mila i nuclei familiari, certificati dai Comuni come utilmente collocati nelle graduatorie comunali, che rimangono senza risposta, ai quali per reddito possono essere offerti solo alloggi a canone sociale. Le pur minime misure, comunque approvate dal Parlamento, per mitigare questa catastrofica situazione non trovano pratica attuazione: l'intervento per recuperare gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (Erp) non assegnati (circa 30mila) è ancora in attesa di realizzazione – dopo circa 18 mesi dal suo varo –, tenuto conto del fatto che la Legge di Stabilità per il 2016 destina al recupero di case popolari solo 36 milioni di euro nel 2016 e nel 2017, mentre nel 2018 le risorse disponibili sono pari a 40 milioni di euro.

In più, con la Legge di Stabilità, si è completamente azzerato il Fondo sociale per il contributo affitto per le famiglie con redditi bassi e con forte incidenza del canone sul reddito complessivo. Dal punto di vista strategico, sulla politica per la casa, il confronto con l'Europa è sconcertante. Gli ultimi dati recentemente pubblicati confermano infatti che l'Italia, con il 5,3%, è agli ultimi posti per stock di abitazioni sociali in affitto in rapporto al totale delle abitazioni: i Paesi Bassi registrano il livello più alto (32%), seguiti da Austria (23%), Danimarca (19%), Regno Unito (18%), Svezia (18%), Francia (17%) e Finlandia (16%).

L'evasione nel campo delle locazioni è poi una piaga ancora largamente diffusa: secondo i dati di Banca d'Italia, una cifra compresa tra un milione e un milione e mezzo di contratti di locazione evadono totalmente o parzialmente il fisco. Accanto all'intervento per dotarsi di uno stock di case a canone sociale per rispondere al bisogno sociale e a quello per contrastare l'evasione fiscale, serve una nuova legge sugli affitti privati che elimini il libero mercato dei canoni, anche a fronte delle forti agevolazioni fiscali introdotte a favore della proprietà immobiliare (la cedolare secca sugli affitti).

In questo contesto, le città sono quelle che subiscono maggiormente l'impatto della questione abitativa irrisolta, e le Amministrazioni comunali, che sono le prime a dover rispondere alle pressanti richieste che vengono dai cittadini in difficoltà, sono quelle che si trovano nella situazione peggiore. Da qui, la tentazione di offrire risposte soltanto emergenziali e di rinviare interventi strategici e di largo respiro; o peggio ancora di spostare il problema, cercando di ridurlo a una mera questione di ordine pubblico.

Di fronte a questo quadro, occorre guardare in faccia la realtà e comprendere che la questione della sofferenza abitativa in questi anni, anche a causa della crisi economica e sociale, non può più essere descritto come un fenomeno residuale, che interessa limitate fasce sociali di esclusi e/o soltanto le grandi aree urbane. L'evoluzione dell'andamento degli sfratti rappresenta in maniera evidente le modificazioni intervenute.

In totale gli sfratti emessi, come detto, sono aumentati in maniera drastica: dalle circa 40 mila sentenze l'anno dei periodi precedenti la crisi (prima del 2008) ai circa 80 mila di oggi. Ma, se guardiamo alla composizione interna degli sfratti e alla loro dislocazione territoriale, si nota che mentre gli sfratti per finita locazione sono diminuiti, sono invece aumentati vertiginosamente quelli per morosità: oggi 9 sentenze su 10 sono legate a questa motivazione. Inoltre, in rapporto alla popolazione residente, medie e piccole città ormai dislocate abbastanza omogeneamente sul territorio nazionale (anche se permane una prevalenza nel Centro-Nord), sono coinvolte dal fenomeno degli sfratti allo stesso modo delle grandi aree urbane.

Le sfide

La questione della sofferenza abitativa fa tutt'uno con quella che possiamo definire "questione urbana". In tal senso, il tema della casa non può affatto essere separato da un più generale contesto che riguarda il governo democratico del territorio, le scelte urbanistiche e il consumo di suolo. La contraddizione stridente delle politiche urbanistiche e di quelle relative al governo delle città consiste nel fatto che questa acuta

sofferenza abitativa è cresciuta non in assenza di costruzioni, ma malgrado si sia costruito, e molto. Il punto è che si costruisce per una domanda che non c'è, mentre invece rimane inevasa la domanda di case sociali: *case senza gente e gente senza casa* è l'ossimoro delle politiche neoliberiste applicate alla gestione del territorio e alle politiche urbanistiche.

Pensiamo dunque che sia necessario e urgente inscrivere una nuova politica sociale della casa dentro una nuova idea di governo della città. Occorre cioè abbandonare l'idea dell'espansione, del consumo di suolo e della cementificazione, assumendo al contrario la prospettiva della trasformazione della città esistente. Occorre sviluppare una discussione partecipata con le associazioni dei quartieri, i movimenti, le forze sindacali e sociali su un "piano regolatore della città esistente" che si fondi sulla manutenzione, la riqualificazione e il recupero invece che sull'espansione delle aree urbane. "Città sfratti zero" è una opzione realistica se, alla difesa dagli sfratti ai danni dei nuclei deboli, si accompagna la capacità strategica di pensare all'incremento degli alloggi sociali.

È evidente poi che una nuova politica dell'abitare chiami in causa le responsabilità del Governo nazionale e dei Governi regionali. Ed è chiaro che gli strumenti essenziali per una svolta risiedono in una nuova legislazione che offra un quadro normativo nuovo, finanziamenti certi per l'edilizia residenziale pubblica, strumenti e poteri per le città di attaccare la rendita speculativa e parassitaria, a partire dal patrimonio che viene lasciato sfritto e inutilizzato e da un contrasto vero all'evasione e all'elusione fiscale. Questo non significa tuttavia che le Amministrazioni comunali non possano già oggi, qui e ora, assumere iniziative e prendere decisioni importanti. Occorre però rompere con lo schema della cosiddetta "urbanistica contrattata", che di fatto ha piegato le scelte pubbliche agli interessi speculativi, assumere scelte coraggiose, porsi in un ruolo che potremmo definire con l'espressione "conflittualmente propositivo" nei confronti del Governo nazionale e di quelli regionali, che hanno forti poteri in materia urbanistica e di politica sociale per la casa.

Infine, in questi mesi sono emersi gravissimi scandali relativi non solo al degrado del patrimonio pubblico, ma anche a un sistema esteso di scarsa trasparenza nelle assegnazioni di abitazioni (se non di vera e propria illegalità). Vogliamo dire con grande forza che le prime vittime di questa mancanza di trasparenza e dell'illegalità diffusa sono i nuclei familiari più deboli, quelli che avrebbero diritto a una casa popolare e ne sono stati di fatto esclusi, non soltanto a causa della carenza di alloggi a disposizione, ma anche perché c'è stata una gestione carente e spesso collusa. Il principio che deve essere affermato è che gli immobili pubblici a fini abitativi devono essere destinati esclusivamente a coloro i quali hanno redditi tali da avere diritto a una casa popolare.

Questa illegalità non c'entra nulla con le occupazioni per necessità di immobili vuoti e lasciati al degrado: il vero scandalo e la vera illegalità stanno in questo caso nel fatto che si preferisca lasciare vuoti e a deperire beni spesso pubblici, costruiti con i soldi dei cittadini. Quindi, è opportuno ribadirlo, un conto è occupare immobili vuoti al fine di denunciare questo scandalo e richiederne il recupero e il riuso a fini abitativi, tutt'altra cosa è la gestione clientelare del patrimonio residenziale pubblico, l'occupazione illegittima delle case popolari, la penetrazione della criminalità e delle mafie nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica.

■ Per gli studenti fuori sede la casa è un percorso a ostacoli

La condizione abitativa degli studenti fuori sede è drammatica, segnata da ricattabilità ed esclusione da tutele. Da un lato gli affitti crescono di anno in anno, dall'altro la mancata registrazione del contratto d'affitto o la diffusione del "contratto grigio" minano le poche possibilità offerte dal sistema del diritto allo studio. Infatti, gli studenti che non hanno un contratto regolarmente registrato all'Agenzia delle Entrate perdono la possibilità di ricevere la borsa di studio a cui avrebbero diritto, vengono classificati come pendolari e ricevono, se idonei, una borsa di studio equivalente alla metà di quella per i fuorisede. Inoltre, non esistono agevolazioni fiscali per le famiglie dei giovani che hanno contratti di locazione per studenti universitari.

Bisogna soffermarsi poi sulle politiche attive per il diritto all'abitare di giovani e soggetti in formazione: il loro ruolo non è soltanto nella garanzia diretta dei beneficiari dell'edilizia pubblica, ma anche nel riuscire a calmierare il mercato dell'affitto privato. Una concreta politica di attacco al mercato degli affitti in nero e alla relativa speculazione non può che passare dall'implementazione dell'offerta pubblica degli alloggi studenteschi.

Una delle cause che ha prodotto l'emergenza abitativa è infine la speculazione immobiliare. La casa non è però un bene che può essere inteso come una qualsiasi merce di consumo: avere la garanzia di poter abitare in una casa a norma – e che questa sia accessibile – è un diritto fondamentale. È necessario sottolineare in tal senso l'importanza dei progetti di riqualificazione degli stabili pubblici dismessi in un'ottica di sviluppo sostenibile e di non deturpazione: il livello di urbanizzazione delle grandi città non consente la costruzione di nuovi immobili. Questa è la scelta sbagliata fatta in Italia, per cui a fronte di una speculazione sui canoni d'affitto nei centri città e di un imborghesimento degli stessi (il fenomeno della *gentrification*), le periferie divengono grandi quartieri dormitorio di fasce sociali disagiate.

Per questo occorrono:

- politiche di investimento per la costruzione di nuove Case dello Studente e la riconversione di immobili dismessi dei Comuni per mettere in campo politiche di *social housing* per i soggetti in formazione (interventi simili aumenterebbero il Fondo regionale per il diritto allo studio, secondo il Dpcm 2001).
- Interventi di riqualificazione degli studentati e riapertura di quelli chiusi e abbandonati.
- Politiche d'incentivazione per la stipula da parte dei proprietari di casa di contratti "calmierati" agli studenti – da portare avanti congiuntamente alle Amministrazioni comunali – e la costituzione di Agenzie Comunali degli Affitti con il ruolo di intermediari tra domanda e offerta: esistono diverse modalità di azione, che vanno dalla promozione del contratto di affitto concordato, alla tutela legale dei conduttori, alla creazione di database online per la ricerca dell'alloggio.
- Abolizione della parte di Tasi a carico dell'inquilino per gli studenti fuori sede con regolare contratto a canone concordato o, cosa più semplice da ottenere, fissazione della cifra di Tasi a carico dell'inquilino – sempre con contratto a canone concordato – al 10% (ovvero al minimo) e non al 30%, come stanno facendo invece tutti i Comuni.
- Per combattere il fenomeno degli affitti in nero o irregolari, i Comuni potrebbero applicare una riduzione della Tari sui proprietari che registrano i contratti a canone concordato.
- Che le città universitarie si dotino di luoghi adatti all'ospitalità di studenti per periodi di breve durata.

(Testo a cura della Rete della Conoscenza)

Le proposte

Città "sfratti zero"

I Comuni sono chiamati a intraprendere azioni positive applicando un principio previsto dalla legislazione vigente: un nucleo familiare avente un reddito e/o una condizione (per composizione, malattia, fragilità) tale da avere diritto a una forma di sostegno pubblico, non può essere sfrattata senza la garanzia del passaggio da casa a casa. La condizione utile è quella prevista da una serie consolidata di norme di legge: essere collocato utilmente nelle graduatorie per una casa popolare; avere un rapporto tra canone e reddito tale da rientrare nelle graduatorie per il cosiddetto Fondo Sociale; la presenza di anziani, malati gravi, minori nel nucleo familiare; rientrare nelle normative previste per la sussistenza della cosiddetta "morosità incolpevole". Oggi nella

stragrande maggioranza delle città, pur in presenza di queste condizioni, non esistono quelle “forme di accompagnamento sociale” che la legge invece prevede. Nella pratica, gli sfratti si eseguono senza che venga realizzata (e spesso neanche prevista) alcuna forma di assistenza per il passaggio ad altra abitazione. È sulla base di quelle disposizioni che potrebbero essere implementate iniziative che vanno dal differimento dello sfratto alla realizzazione di atti forti come la requisizione temporanea degli alloggi. A tal fine, i Comuni potrebbero stipulare convenzioni con gli Enti pubblici e dotarsi di strumenti operativi specifici, come per esempio le Agenzie per gli Affitti.

Recuperare e riutilizzare il patrimonio abitativo

Una questione fondamentale su cui le Amministrazioni comunali sono chiamate a intervenire con urgenza riguarda il recupero di tutti gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica inutilizzati. Sembra assurdo, ma ci sono ancora oggi alcune decine di migliaia di case popolari vuote perché inagibili, con casi clamorosi come quello del Comune di Milano, con oltre 5.000 alloggi popolari non assegnati. C'è in tal senso un piano del Governo, che però prevede tempi e modalità lunghi e farraginosi: l'impegno all'immediato recupero di questi alloggi è una priorità irrinunciabile.

Nelle città ci sono inoltre migliaia di immobili pubblici e privati vuoti, spesso degradati, che potrebbero essere riutilizzati (almeno in parte consistente) ai fini della residenza sociale. Occorre a tal fine mettere in atto alcuni passaggi specifici e concreti: (i) un tempo certo e breve per un censimento di questo patrimonio; (ii) un tempo specifico per i privati che imponga interventi di conservazione e recupero, pena la possibilità di requisizione; (iii) la messa in campo immediata di progetti di recupero e riuso per gli immobili pubblici. Ricordiamo anche che esiste una specifica previsione legislativa (l'articolo 26 del cosiddetto Decreto “Sblocca Italia”) che prevede, per quanto riguarda gli immobili del demanio, la possibilità per i Comuni di presentare progetti di riconversione con priorità per l'Edilizia Residenziale Pubblica ai fini di destinare gli alloggi ai nuclei collocati utilmente nelle graduatorie delle case popolari.

Delibere per l'autorecupero

Le Amministrazioni comunali potrebbero dotarsi di uno strumento quale la *delibera per l'autorecupero* al fine di connettere il contrasto alla sofferenza abitativa con la lotta al degrado e alla speculazione immobiliare. Con l'autorecupero gli immobili vuoti e in disuso potrebbero essere affidati – proprio per recuperarli ai fini abitativi – a cooperative composte da persone che avrebbero diritto a una casa popolare, migranti, studenti. In

questo modo in molte realtà, e peraltro senza alcun consumo di suolo, potrebbero essere riabitati dai ceti popolari i centri storici da cui in questi anni la residenza sociale più debole è stata invece allontanata o definitivamente espulsa.

Promuovere legalità e trasparenza

Le Amministrazioni comunali sono chiamate a implementare una serie di interventi e misure prioritarie sul fronte della legalità e della trasparenza: (i) nessuno sgombero delle occupazioni per necessità degli immobili vuoti e degradati, che invece devono essere avviati, preferibilmente con lo strumento dell'auto-recupero ovunque possibile, al riuso a fini abitativi; (ii) gestione trasparente e rigorosa, attraverso le graduatorie pubbliche (da aggiornare e rendere visibili e trasparenti) delle case popolari; (iii) assegnazione attraverso i Comuni (e in ogni caso con bandi di evidenza pubblica) degli alloggi degli Enti aventi forme di partecipazione o di controllo pubblici; (iv) accompagnamento verso l'housing sociale per i nuclei familiari che non hanno più il reddito per risiedere nelle case popolari, liberando così alloggi da destinare ai più poveri; (v) tolleranza zero verso la criminalità organizzata che penetra nel sistema delle case popolari e ne gestisce i racket e verso chi fa la compravendita delle case popolari. I Comuni, poi, devono svolgere un ruolo determinante anche nel contrasto al canone irregolare e a quello in nero, con campagne di informazione e assistenza legale gratuita rivolte in particolare agli studenti fuori sede: attraverso l'incrocio delle utenze, il fenomeno del canone nero (spesso nascosto dietro lo sfitto) può essere agevolmente debellato.

Una vertenza propositiva e una conferenza nazionale sulle buone pratiche

I Comuni possono e devono richiedere una svolta nelle politiche abitative a chi ha poteri legislativi e competenze forti sul tema: Governo nazionale e Governi regionali. Invece che porsi come controparte (o peggio come “muro di gomma”) nei confronti dei movimenti e delle organizzazioni sindacali degli inquilini, i Comuni dovrebbero inoltre porsi come cerniera tra le richieste che vengono dal corpo profondo delle città e le risposte che i vari livelli di governo dovrebbero dare. Il modello potrebbe essere quello del movimento per l'acqua pubblica, in cui movimenti, sindacati, realtà progressiste delle Amministrazioni locali hanno positivamente condiviso uno spazio comune. Questo “ruolo politico” da parte dei Comuni tanto più sarà credibile quanto più sarà connesso con le buone pratiche di una nuova politica abitativa che parta dalle città. In questo senso si può avanzare la proposta che dalle città, proprio a partire da quelle che sono chiamate al voto, maturi la proposta di realizzare entro il 2016 una prima

conferenza nazionale sulle “buone pratiche”: una conferenza aperta ai movimenti, alle realtà sindacali e sociali e agli urbanisti, che veda la partecipazione del Governo nazionale e di quelli regionali e che faccia emergere – attraverso le esperienze pilota che nelle città si sono messe o si vogliono mettere in campo – le idee e proposte necessarie per una svolta nelle politiche abitative, guardando ai bisogni reali e al futuro del Paese.

CAPITOLO 2

ACCLIMATARSI ■ Come adattarsi al cambiamento climatico

Silvano Falocco ■ Fondazione Ecosistemi e Sandro Mengoli ■ esperto energetico

Il contesto

La città è allo stesso tempo il principale (circa l'80% del totale) fattore di emissione dei gas climalteranti – dovuti ai consumi energetici per il riscaldamento, il raffreddamento, l'illuminazione e il funzionamento di dispositivi elettrici ed elettronici, la mobilità – e il luogo dove gli adattamenti risultano sempre più necessari, data la vulnerabilità dei nostri contesti metropolitani. Anche se ricoprono solo lo 0,4% della superficie terrestre, i centri urbani ospitano oggi circa 3,5 miliardi di persone, più della metà di una popolazione mondiale che si teme possa superare i 5 miliardi nel 2030. In Italia (**Censimento Istat 2011**) gli insediamenti urbani ospitano il 90% della popolazione.

Le città, luoghi in cui si concentrano la maggior parte delle attività economiche e delle persone, presentano nell'ultimo decennio un metabolismo dei flussi di materia ed energia e un'impronta ecologica crescenti e smisurate. Molti dei rischi connessi ai cambiamenti climatici sono presenti nelle aree urbane e includono: l'aumento della temperatura e le ondate di calore, l'inquinamento dell'acqua, l'innalzamento del livello dei mari e le mareggiate, le condizioni metereologiche più estreme, forti precipitazioni e venti forti nell'entroterra, le inondazioni, l'acidificazione degli oceani e la sicurezza alimentare.

Il cambiamento climatico può peggiorare l'accesso ai servizi urbani di base e la qualità della vita in città, mutare drasticamente il tessuto e il funzionamento urbano e avere ripercussioni importanti per l'infrastruttura fisica, l'economia e la società. A essere più colpite saranno, sempre di più, le popolazioni povere. Tutte le analisi evidenziano la relazione lineare tra consumo di suolo e aumento della temperatura di superficie diurna e notturna: a Milano, per ogni 20 ettari di suolo consumato, è stato osservato un aumento diurno medio annuo di circa 0,6°C. E notevoli sono anche le conseguenze sulla salute: nell'estate 2015 le temperature superiori alle medie del mese di luglio nelle città del Nord e del Centro (fino a 4°C superiori ai valori di riferimento, con picchi di 41°C), associate a elevati tassi di umidità, hanno aumentato il disagio termico della popolazione. L'effetto è stato un aumento della mortalità giornaliera, a luglio 2015, nella popolazione con età superiore ai 65 anni compresa tra +15% e +55%.

La Conferenza sul clima di Parigi si è chiusa a dicembre 2015 con l'impegno da parte di 195 Paesi a contenere l'aumento della temperatura entro 1,5 gradi e a mettere in campo azioni e strategie per evitare le conseguenze irreversibili dei cambiamenti climatici. Uno degli articoli fondamentali dell'**accordo finale** riguarda il rafforzamento della capacità adattativa dei territori, per aumentare la resilienza e ridurre la vulnerabilità. I costi dell'inazione potrebbero essere del resto ben più alti di quelli necessari per progettare infrastrutture resilienti ai cambiamenti climatici: per costruire un nuovo edificio o un'infrastruttura che si "adatta" a tali cambiamenti per il suo intero ciclo di vita si richiede al massimo un 5% in più per i costi di realizzazione, un valore significativamente minore rispetto a quello necessario per riparare i danni e ricostruire la stessa infrastruttura o per i maggiori costi di mantenimento.

L'ultimo Rapporto dell'**Intergovernmental Panel on Climate Change** (Ipcc) afferma che "ai governi locali (...) viene riconosciuta una funzione sempre più importante nelle strategie di lotta ai cambiamenti climatici, soprattutto per gli aspetti che riguardano l'adattamento": in effetti ci sono molte ottime ragioni per motivare la centralità dei governi locali nelle politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e nella protezione della salute e del benessere dei cittadini.

Le sfide

Trasformare le città italiane in città resilienti è oggi una vera sfida che rafforza la capacità di una comunità e dei suoi abitanti di rispondere positivamente agli effetti dei cambiamenti climatici. Una città resiliente è un sistema urbano che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti in atto, climatici in particolare (di fronte ai quali le città si stanno dimostrando sempre più vulnerabili), ma è una comunità che si modifica progettando risposte – sociali, economiche e ambientali – innovative che le permettono di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente e della storia.

Dobbiamo avere la consapevolezza che le idee migliori per contrastare i cambiamenti climatici emergano dal basso, in modo partecipato, e non tanto dagli accordi internazionali sul clima. La resilienza prevede una transizione dal modello della riqualificazione a un modello di rigenerazione urbana che coinvolga attivamente la collettività, che sia attento all'ambiente e al consumo delle risorse e finalizzato a ridurre l'impatto dell'attività umana. Tale modello dovrà articolarsi su due nuovi strumenti di pianificazione:

- i *Piani di mitigazione climatica* che devono includere: gli aspetti energetici orientati alla pianificazione energetica, alla diffusione del risparmio energetico, all'efficienza

energetica, all'uso delle fonti energetiche rinnovabili; gli aspetti connessi alla riqualificazione climatica del patrimonio edilizio, innanzitutto pubblico; una corretta pianificazione dell'uso del suolo; la riconversione ecologica degli acquisti (Green Public Procurement) affinché utilizzino meno energia e meno risorse naturali;

- i *Piani di adattamento climatico e per la resilienza* che devono includere: l'approccio complessivo; il grado di preparazione; l'identificazione delle sfide e delle criticità da parte delle aree urbane; la spinta per lo sviluppo di strategie di adattamento; il ruolo delle valutazioni e dei differenti strumenti di supporto alle strategie; l'integrazione dell'adattamento all'interno delle strategie e strutture esistenti; il coinvolgimento e consultazione degli stakeholders; la condivisione delle conoscenze; le barriere e sfide per la pianificazione dell'adattamento.

Occorre dunque un cambio di paradigma, non piccoli aggiustamenti, attorno a cui costruire una vera rivoluzione urbana. Dobbiamo iniziare a considerare la città come un vero e proprio organismo vivente che, per svolgere le sue funzioni vitali (come assicurare il comfort negli edifici, spostare merci e persone in orizzontale e in verticale, produrre beni e servizi, realizzare opere) ha bisogno di "consumare" energia per non morire.

Il continuo flusso di energia e materia che dall'esterno entra nel perimetro della città viene utilizzato, trasformato e accumulato in prodotti, poi degradato e scartato sotto forma di rifiuti o emissioni. Il processo è continuo e non descrive un fenomeno circolare, ma un flusso lineare. In ingresso, il flusso può essere garantito dai vettori energetici provenienti dalle fonti fossili, ovviamente non rinnovabili, sia sotto forma di combustibili che sotto forma di energia elettrica prodotta da combustibili fossili.

Un flusso rinnovabile è costituito invece dalle fonti di energia provenienti dal sole, dal vento, dall'idroelettrico, dal sottosuolo, dalla biomassa. Anche se rinnovabile e gratuita, la loro disponibilità all'utilizzo necessita di apparati di trasformazione che impegnano risorse materiali ed economiche: queste, al contrario, limitate. La prima operazione da compiere è quindi ridurre la richiesta di energia, che si tratti di migliorare l'isolamento dell'involucro di un edificio per diminuire il fabbisogno di energia, di disegnare la città per ridurre la necessità dello spostamento delle persone o di acquistare prodotti che consumano meno energia.

In secondo luogo, occorre ricordare che non tutte le forme di energia sono uguali: vi sono forme più nobili, più atte a essere trasformate, e altre meno nobili, ed è per questo che è indispensabile ricominciare a parlare di uso *razionale* dell'energia. Tale approccio mira al *risparmio energetico*, a ridurre l'energia utilizzata. Il risparmio energetico integra l'efficienza dei sistemi alle modalità di utilizzo, che si può ottenere con

azioni volte a: (i) evitare gli sprechi, ovvero modificare i comportamenti individuali quotidiani senza diminuire la qualità della vita; (ii) introdurre tecnologie innovative adatte a razionalizzare e ridurre i consumi di energia nei sistemi energetici e nei processi produttivi; (iii) utilizzare la fonte di energia più opportuna all'uso finale richiesto.

È evidente che, dato il caos climatico in corso, le rivoluzioni energetiche – indispensabili, ma che rischiano di produrre risultati solo nel medio periodo – devono essere anticipate con strategie, progetti, strumenti, azioni partecipate che facilitino l'adattamento al cambiamento climatico e riducano considerevolmente i costi ambientali, sociali e di salute delle crisi che saremo costretti ad affrontare.

Le proposte

Costruire strategie e piani per l'adattamento climatico

L'adattamento al clima è la vera grande sfida del nostro tempo. È necessario dotarsi di strumenti, costruiti in modo partecipato che permettano di individuare le aree vulnerabili e a maggiore rischio, rafforzare la sicurezza per i cittadini, definire con maggiore precisione la correlazione tra fenomeni climatici e impatti sulla salute delle persone attraverso indagini epidemiologiche che riducano i rischi per le persone. È indispensabile selezionare al contempo gli interventi più urgenti e progettarli con un approccio che offra risposte adeguate alle sfide complesse che riguardano la gestione delle acque, le temperature e gli spazi urbani, perché non è continuando a intubare o deviare i fiumi, alzare argini o asfaltare altre aree urbane che possiamo dare risposta al problema degli equilibri climatici ed ecologici.

Promuovere la formazione e la sensibilizzazione sul risparmio energetico

Occorre diffondere una cultura, nelle organizzazioni pubbliche e private e tra i cittadini, del risparmio energetico, vera soluzione a basso costo alle questioni energetiche. Soluzione che deve investire anche il ruolo delle aziende municipalizzate, che non possono continuare ad avere il loro *core business* nella vendita dell'energia. Il controllo delle regolazioni, dei valori di settaggio dei sistemi energetici, dei dispositivi automatici di controllo dell'accensione e dello spegnimento come della regolazione dell'intensità di un grandezza erogata (caldo, freddo, ventilazione, illuminazione); il cambiamento dei comportamenti individuali sia in casa che sui posti di lavoro; la realizzazione di campagne di sensibilizzazione; l'aumento della consapevolezza e l'a-

dozione di procedure di utilizzo dei sistemi energetici sono misure di costo nullo o limitato che permettono risparmi ampiamente riconosciuti da numerosi casi studio, nell'ordine del 5-10% dei consumi generali.

Migliorare la prestazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato

È necessario migliorare la prestazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato. In tal senso, il miglioramento dell'isolamento dell'involucro degli edifici riguarda preferenzialmente il residenziale e il terziario: si interviene sull'involucro per diminuire le dispersioni di calore in inverno e aumentarne l'inerzia termica al fine di limitare in estate il flusso di calore e spostare verso le ore fresche della notte l'onda di calore proveniente dall'esterno. Si hanno così benefici oltre che nella riduzione del fabbisogno di energia anche nel comfort: aumentando la temperatura delle pareti si percepisce più caldo e si evita di innalzare la temperatura. Ogni grado di temperatura in più nell'ambiente si traduce in un aumento di circa il 10% dei consumi. Andrebbero poi promossi interventi che migliorano il comportamento termico degli edifici (isolamento pareti, pavimenti, coperture, infissi) e che beneficiano delle detrazioni fiscali del 65% fino a dicembre 2016. Altri interventi potrebbero migliorare la ventilazione visto che oggi, paradossalmente, con la tenuta ermetica degli infissi, il ricambio dell'aria è affidato agli interventi manuali di chi vive nell'alloggio e la qualità dell'aria interna è notevolmente peggiorata. Per ridurre i consumi andrebbe inoltre promosso l'uso di altri sistemi impiantistici efficienti: dalle caldaie a condensazione alle pompe di calore, che possono offrire il servizio di riscaldamento e di produzione di acqua calda e anche il raffrescamento estivo. Il solare termico è una tipologia di impianto che andrebbe promossa con decisione: permette la produzione di acqua calda dalle piccole utenze domestiche ai sistemi centralizzati in condomini, alberghi, centri sportivi, agricoltura e produzione industriale.

Riqualificare la domanda pubblica di beni, servizi e opere

Ogni giorno in Italia le Amministrazioni pubbliche compiono vere e proprie scelte di politica industriale quando acquistano beni e servizi tramite appalti (che ammontano a 101,4 miliardi di euro). In tal senso, i Comuni sono chiamati a integrare nelle proprie procedure di appalto le considerazioni ambientali e sociali (Green Public Procurement, Gpp) in modo tale da ridurre i consumi energetici, i consumi di materie prime, la produzione di rifiuti, le emissioni di CO₂ e altri inquinanti e da aumentare l'utilizzo di prodotti da riciclo e tutelare i diritti umani e sociali e il lavoro dignitoso. Le tecniche

nel campo dell'edilizia possono favorire chi impiega materie locali ed energie rinnovabili, riduce i consumi energetici, minimizza il tasso di impermeabilizzazione del suolo, promuove il riuso delle acque, riduce le emissioni indoor oppure rispetta i diritti sindacali, sociali e umani lungo tutta la catena di fornitura. La **Legge 221/2015** ha reso il Gpp obbligatorio nel 100% degli appalti di beni, servizi e opere dove si emettono gas climalteranti e nel 50% di tutti gli altri appalti. Si tratta quindi di rendere effettivo tale obbligo, rimuovere gli ostacoli nell'adeguamento delle competenze, facilitare le verifiche e i monitoraggi, accompagnare le piccole e medie imprese al rispetto delle prestazioni ambientali richieste, adottare in qualsiasi appalto pubblico i Criteri Ambientali e Sociali, utilizzare tali criteri non in modo burocratico, ma come il più efficace strumento per la riconversione ecologica e sociale dell'economia.

Definire una rete di infrastrutture verdi

È necessario progettare, grazie alle cartografie di base utilizzate per la definizione ecologico-territoriale, interventi di riqualificazione e valorizzazione del verde urbano esistente secondo le indicazioni che emergono dal confronto tra offerta e domanda di servizi eco-sistemici, quest'ultima legata alle esigenze dei cittadini per migliorare la qualità della vita. Occorre poi realizzare una rete di infrastrutture verdi capaci di mitigare il riscaldamento climatico in atto mediante interventi di forestazione urbana. Nel sistema più tradizionalmente urbano è necessario favorire infine la presenza di piccoli lembi di bosco o di altre strutture verdi, capaci di abbattere gli alti livelli di particolato e di favorire la mobilità pedonale.

CAPITOLO 3

ACCOGLIERE ■ Come realizzare politiche di inclusione sociale dei migranti

Grazia Naletto ■ Sbilanciamoci!

Il contesto

Partiamo da qui. La cultura e le pratiche di esclusione, stigmatizzazione, discriminazione dei migranti e delle minoranze rom interessano trasversalmente tutte le culture politiche e l'operato di molte Amministrazioni locali, indipendentemente dal loro colore. Il razzismo attecchisce del resto facilmente in una parte crescente dell'opinione pubblica, sempre più disorientata di fronte agli effetti delle molteplici crisi in corso: quella economico-sociale (i cui effetti stentano a dissolversi), quella politica e quella internazionale. La tentazione di cercare un rifugio nell'egoismo, nella difesa del proprio *particolare* o, al più, di quello di una comunità locale o nazionale scelta per definire artificiosamente un'identità sociale di cui, evidentemente, si sente la mancanza, sta riemergendo in modo diffuso. Tanto che non solo un europarlamentare può permettersi di definire i rom come "la feccia della società" nel corso di una trasmissione televisiva popolare, ma viene sommerso dagli applausi di buona parte del pubblico presente in studio.

Gli attentati di Parigi e Bruxelles hanno gettato dunque legna su un fuoco d'intolleranza, di ostilità e di razzismo che non aveva alcun bisogno di essere alimentato.

In questo clima si colloca la crisi umanitaria che dai lontani conflitti in Siria, Iraq, Somalia, Eritrea, Afghanistan, Nigeria e Sudan (solo per citarne alcuni) conduce nelle città europee migliaia di uomini, donne e bambini, ammesso che riescano a evitare le navi militari e a superare i muri e i recinti di filo spinato che intenderebbero respingerli dalla Fortezza Europa.

Oggi l'attenzione è tutta rivolta alla Grecia (875mila persone accolte nel solo 2015), ma 153mila persone sono giunte nello stesso anno via mare in Italia (erano state più di 170mila nel 2014): più del doppio di quelle 62.692 persone che nel 2011 indussero il Governo Berlusconi a proclamare la cosiddetta "emergenza Nord-Africa". Tra queste, 16.478 sono i minori e 12.360 i minori non accompagnati. Al 30 gennaio 2016 il sistema *polimorfo* di accoglienza pubblico aveva in carico 104.750 persone, in maggioranza ospitate nei Centri di Accoglienza Straordinari (che il Ministero dell'Interno definisce "strutture temporanee", ma che tali non sono).

Il varo di un Piano Nazionale per la gestione dell'impatto migratorio, sancito in sede di Conferenza Unificata tra Stato-Regioni ed Enti locali nel 2014, il dibattito sviluppato in Parlamento e nel Consiglio Europeo sull'Agenda europea sulla migrazione e quello, molto spesso fazioso, dei media sui "costi dell'accoglienza" esacerbato dall'avvio dell'indagine "Mafia Capitale", hanno ancora una volta sbilanciato l'attenzione, l'operato e le risorse pubbliche nazionali e comunitarie sul versante delle attività di gestione e controllo dei flussi migratori, di soccorso in mare e della prima accoglienza, continuando a lasciare in secondo piano gli interventi di inclusione sociale, scolastica e lavorativa di quei 5 milioni di persone straniere (un milione di minori) che vivono ormai stabilmente nel nostro Paese.

Gli sforzi indubbiamente compiuti per rafforzare il sistema di accoglienza (da una capienza di circa 22mila posti nel 2013 si è passati ai più di 100mila attuali) hanno replicato alcune delle storture già presenti negli anni precedenti. Ad oggi la risposta istituzionale sembra priva di quella lungimiranza che sarebbe necessaria per gestire un fenomeno sociale, storico e strutturale che l'attuale crisi umanitaria ha reso più complesso da gestire.

Le sfide

Alcuni segnali incoraggianti ci sono. Provengono dalla società che interviene spesso silenziosamente, laddove lo Stato e gli Enti locali sono assenti. È successo l'estate scorsa al centro Baobab di Roma, rifugio temporaneo per diverse migliaia di migranti in transito verso il Nord Italia, sostenuto dalla solidarietà concreta di centinaia di cittadini che hanno fornito beni alimentari e vestiario e una presenza costante nel centro. Ed è successo a Udine, dove associazioni e volontari sono stati l'unico punto di riferimento per centinaia di richiedenti asilo non inseriti nel sistema pubblico di accoglienza.

Il secondo segnale incoraggiante proviene dall'ormai consolidata attività di tutela legale contro le discriminazioni e il razzismo promossa negli ultimi anni in primo luogo dall'Asgi (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione). Le sentenze che hanno annullato le ordinanze discriminatorie emesse dai Sindaci in materia di welfare soprattutto in tre ambiti di intervento (le politiche di supporto alla famiglia, il diritto allo studio e le politiche abitative) a seguito delle azioni civili contro le discriminazioni, sono ormai molte e costituiscono, almeno ad oggi, lo strumento più efficace di lotta contro il razzismo istituzionale declinato a livello locale. Queste esperienze dovrebbero essere sostenute anche dagli Enti locali e andrebbero moltiplicate.

Quello che invece ancora manca è un nuovo modello delle politiche locali chiamate a governare l'accoglienza dei nuovi arrivati, ma anche i percorsi di partecipazione e

di cittadinanza dei residenti di origine straniera. Questi 5 milioni di persone, di cui il dibattito pubblico e la politica si occupano troppo poco, imporrebbero di ripensare le politiche pubbliche locali insieme alle donne, agli uomini e ai bambini che giungono in Italia sfuggendo legittimamente alle bombe, ai conflitti civili, alle dittature e, sempre più spesso, ai disastri ambientali e climatici che dilanano i loro Paesi.

La realizzazione di tali interventi richiederebbe investimenti pubblici adeguati, resi invece sempre più scarsi dalle politiche di austerità adottate a livello nazionale e comunitario; ma anche in mancanza di risorse economiche aggiuntive, una riallocazione oculata di quelle esistenti potrebbe produrre risultati apprezzabili e capaci di migliorare l'accoglienza e l'inclusione sociale dei cittadini stranieri. E, al tempo stesso, la qualità della vita delle nostre città.

1. La messa in discussione della concentrazione crescente delle competenze in materia di accoglienza presso il Ministero dell'Interno e le Prefetture dovrebbe essere la prima battaglia da condurre per Anci e singoli Sindaci. Ciò insieme alla riforma di un modello che, in virtù della dichiarazione di *un'emergenza permanente*, ha lasciato sin troppo spazio a interessi economici, quando non illegali, che certo non assumono come priorità la garanzia dei diritti delle persone accolte e il corretto utilizzo delle risorse pubbliche investite. Se queste sono divenute oggetto di un giro di affari ignobile non è certo responsabilità dei migranti. L'approntamento repentino di sistemi di accoglienza straordinari, l'elusione delle regole che disciplinano l'affidamento dei servizi pubblici, la totale mancanza di trasparenza dell'operato delle Amministrazioni e degli Enti gestori, l'improvvisazione di strutture affidate a soggetti che non ne hanno titolo: queste sono le vere cause del malaffare, purtroppo in alcuni casi degenerato in un vero e proprio circuito mafioso.

Queste cause possono essere eliminate.

■ L'accoglienza è "straordinaria"

Il sistema d'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia è caratterizzato, ormai da 5 anni (dalla cosiddetta Emergenza Nord Africa) da un modello stabilmente emergenziale che produce molti effetti negativi e soprattutto non garantisce risposte che rispettino la dignità delle persone, lasciando al caso la possibilità di incrociare nel proprio percorso strutture adeguate e operatori competenti.

A metà ottobre 2015 erano circa 99mila le persone ospitate in strutture d'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati finanziate dallo Stato. Di queste, 71mila circa

(il 72% del totale) erano ospitate nei Cas (Centri d'Accoglienza Straordinari), gestiti dalle Prefetture attraverso convenzioni con organizzazioni private (*non profit*, ma molte *for profit*) che spesso sono operatori turistici o organizzazioni prive dell'esperienza necessaria. Questi 71mila posti letto si trovavano in 3.090 strutture di accoglienza, molto diverse tra loro (piccole, grandi e i cosiddetti Hub), i cui gestori devono rispettare quanto prescritto dalle convenzioni, ma restituiscono alle Prefetture solo una fattura e delle relazioni periodiche, senza nessun altro controllo definito.

Ventiduemila persone circa erano invece ospitate in 430 progetti Sprar (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), gestito dai Comuni in convenzione con organizzazioni sociali di comprovata esperienza. La rete Sprar è coordinata dal Servizio Centrale, che risponde all'Anci. Questa rete garantisce standard uguali in tutta Italia, vi si accede attraverso un bando nazionale (rivolto ai Comuni) e prevede controlli periodici e una rendicontazione dettagliata delle spese.

Due modelli dunque molto diversi.

C'erano poi 13 grandi centri governativi (Cara) per circa 7.200 posti, anche questi gestiti da organizzazioni private, generalmente non profit, con esperienza, che forniscono i servizi previsti dalla convenzione, con obbligo solo di fattura e relazioni periodiche, senza rendiconti dettagliati sulle spese. L'approccio emergenziale ha determinato la prevalenza di strutture d'accoglienza reperite e gestite in regime straordinario.

Le principali conseguenze negative della mancanza di programmazione e del ricorso a procedure e strutture straordinarie sono le seguenti.

Innanzitutto affidare l'accoglienza a società e organizzazioni non competenti comporta che nel periodo di ospitalità il percorso di inserimento sociale non sia avviato o sia avviato male. Non è curata la relazione tra gli ospiti e il territorio, con conseguenti conflitti ed episodi di razzismo.

Il richiedente asilo non viene preparato per il colloquio con la Commissione esaminatrice. La formazione linguistica è per lo più inadeguata.

A ciò va aggiunto che il tempo passato in queste strutture (in media un anno) per la lentezza degli uffici coinvolti, impedisce una rotazione e quindi aumenta la necessità di trovare posti, allargando la rete dentro l'area della straordinarietà (Cas). Inoltre, le persone e le famiglie coinvolte hanno diritto al welfare pubblico, al quale provvedono gli Enti locali che, nella maggior parte dei casi, devono fornire servizi senza ricevere risorse aggiuntive e senza poter programmare gli interventi.

Infine va detto che i tempi per la formalizzazione della domanda d'asilo e per l'accesso al colloquio con la Commissione sono troppo lunghi (6 mesi per presentare la domanda e oltre un anno per il colloquio). Il Ministero dell'Interno ha stimato la spesa sostenuta per l'accoglienza nel 2015 a circa 1,162 miliardi di euro. Se i tempi d'attesa diminuissero, ad esempio raddoppiando il personale delle Commissioni di Asilo, lo

stato spenderebbe circa 9 milioni di euro per le Commissioni e risparmierebbe diverse centinaia di milioni per l'accoglienza. Più strutture e più personale qualificato per le Commissioni Territoriali, potrebbero far risparmiare allo Stato e ai Comuni centinaia di milioni e generare percorsi virtuosi di inserimento sociale.

Per ora si è scelta la strada opposta.

(Testo a cura di Filippo Miraglia, *Arci*)

2. Un secondo ambito è quello della costruzione di interventi coordinati di inclusione sociale: l'inserimento non subalterno nel mercato del lavoro (magari facilitando l'accesso all'orientamento, alla formazione e alla qualificazione professionale), ma anche l'inserimento sociale (diritto all'istruzione, alla salute, all'abitazione, all'assistenza sociale), la partecipazione civile e la libera espressione religiosa e culturale (diritto di associazione e di partecipazione), la partecipazione politica (diritto di voto attivo e passivo amministrativo) e, infine, la semplificazione dell'accesso alla cittadinanza formale. In sintesi gli Enti locali dovrebbero assumere come priorità l'obiettivo di facilitare l'inserimento non subalterno né passivo del cittadino straniero nel tessuto sociale, cessando di identificarlo solo come un lavoratore da accogliere o da respingere a seconda dei mutamenti del contesto internazionale e delle fluttuazioni del mercato del lavoro e riconoscendolo come persona che ha diritto, al pari dei cittadini italiani, a vivere bene.

3. Segregare costa. L'Italia è l'unico Stato europeo ad aver istituzionalizzato il sistema dei "campi nomadi", scegliendolo come forma ordinaria di intervento per gestire la presenza dei rom e dei sinti e coinvolgendo nel sistema economico che si è sviluppato attorno ai campi molte organizzazioni della società civile. Le risorse pubbliche destinate a "favorire l'inclusione abitativa e sociale" dei rom sono infatti per lo più investite nell'allestimento e nella gestione dei "campi" e nel finanziamento di interventi sociali che hanno questi come baricentro.

Il modello del "campo" richiama al tempo stesso due ordini di significati. Da un lato, essendo proposto sempre come una soluzione temporanea, il "campo" richiama (e sottintende) l'idea di una accoglienza tollerata e provvisoria dei rom che vi vengono "ospitati". Dall'altro, la concezione del "campo" come area dedicata ad accogliere solo ed esclusivamente i rom e i sinti in uno spazio periferico, recintato e sorvegliato, rinvia a pratiche di controllo e di segregazione "etnica" che contribuiscono a sancire e legittimare l'esclusione e il rifiuto delle popolazioni rom e sinte da parte della società maggioritaria.

Ciò vale anche per i “campi attrezzati” o “villaggi della solidarietà” costruiti negli ultimi anni. Anzi, i “villaggi della solidarietà”, come quello di Castel Romano a Roma, hanno se possibile accentuato le caratteristiche di segregazione insite in questo modello, concentrando centinaia di persone (1.300 circa quelle che vivono a Castel Romano) in un’area isolata, lontana dal centro urbano e difficilmente raggiungibile con i mezzi pubblici. Il sistema dei campi comporta inoltre un enorme dispendio di risorse pubbliche: costa molto – dopo “Mafia Capitale” ormai non sono più solo le associazioni a denunciarlo – e i milioni di euro spesi per mantenerlo potrebbero essere utilizzati meglio.

4. Dalla negazione del rilascio della tessera sanitaria per Stranieri Temporaneamente Presenti (Stp), al rifiuto dell’iscrizione anagrafica, alla previsione di requisiti “oculatamente” restrittivi per accedere ai servizi per l’infanzia o per beneficiare del contributo per i nuovi nati, per non parlare dei controlli quotidiani dei documenti effettuati dalle polizie municipali in forme e con pratiche non esattamente nonviolente: sono solo alcuni esempi di discriminazione istituzionale operati da parte di dipendenti pubblici e subite quotidianamente dalle persone straniere che abitano nelle nostre città. I Comuni ne condividono le responsabilità e possono fare molto per prevenirli.

Le proposte

La buona accoglienza si fa nelle città

Il Comune può svolgere un ruolo centrale nella ridefinizione del modello di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, stimolando il Governo a uscire dall’approccio emergenziale e a optare per un modello di accoglienza ordinario, coordinato a livello nazionale, ma disegnato sulla base di una stretta collaborazione tra Enti locali, organizzazioni sociali di tutela, migranti e rifugiati. Un confronto promosso dalla Cgil Lazio insieme ad alcune realtà associative romane, sintetizzato recentemente nel documento *Roma accoglie*, ha individuato alcune direttrici di riferimento. Il modello dovrebbe privilegiare l’accoglienza in piccole strutture diffuse sul territorio in modo da evitare, come avviene oggi, la ghettizzazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Le piccole strutture e l’accoglienza in famiglia potrebbero ad esempio ricevere una premialità nei bandi pubblicati per l’affidamento dei servizi. Tra le opzioni a disposizione dell’Ente locale per ottimizzare le risorse disponibili vi è quella di rinunciare alla dismissione degli immobili pubblici e valorizzarli per offrire accoglienza a richiedenti asilo e rifu-

giati o, *meglio*, ampliare l’offerta di abitazioni a uso sociale accessibili a tutte le fasce di popolazione, autoctona e non, che ne hanno diritto, affiancandola con centri poli-funzionali di orientamento e accompagnamento legale, sociale, scolastico e lavorativo. Ciò consentirebbe di scorporare dai bandi di appalto l’individuazione e la messa in opera delle strutture di accoglienza e di rimuovere almeno uno dei fattori che favoriscono fenomeni di corruzione e l’utilizzo improprio delle risorse pubbliche.

Il Comune dovrebbe essere titolare del ruolo d’indirizzo e di coordinamento dei servizi, ma la collaborazione con le associazioni di tutela e con i migranti presenti sul territorio dovrebbe avviarsi sin dalla fase di progettazione degli interventi. Proprio la qualità sociale e la sostenibilità dei servizi di accoglienza dovrebbero sostituire i criteri (gare di appalto che premiano le offerte al massimo ribasso e quelle economicamente più vantaggiose) sui quali si fonda l’attuale sistema di affidamento delle strutture di accoglienza.

Il sistema dei bandi di gara, per qualsiasi tipologia di accoglienza, dovrebbe prevedere la garanzia degli standard minimi di qualità dei servizi erogati e una rendicontazione dettagliata delle attività svolte. Agli enti gestori dovrebbero essere richiesti, già in fase di gara, la pregressa idoneità delle strutture di accoglienza utilizzate, l’applicazione dei contratti nazionali nei rapporti di lavoro con gli operatori, l’impiego di tutte le figure professionali necessarie, la garanzia di un rapporto equilibrato tra numero di operatori impiegati e numero di richiedenti asilo ospitati. Idonee e dettagliate procedure dovrebbero garantire il rispetto degli obblighi di trasparenza e l’effettiva tracciabilità dei flussi finanziari. Proprio la trasparenza dovrebbe essere il principio di riferimento per il Comune, che dovrebbe consentire una sistematica attività di monitoraggio in itinere e di valutazione ex post dei servizi anche grazie alla costituzione di un organismo dedicato composto da rappresentanti dell’Amministrazione comunale, di associazioni di tutela estranee alla gestione dei servizi, di migranti e rifugiati.

Promuovere inclusione, diritti di cittadinanza, partecipazione

Senza un sistema coordinato di servizi di orientamento sociale, scolastico, formativo e professionale, l’accoglienza nelle città rischia di generare dipendenza e subalternità. Tra i molteplici percorsi possibili ne esemplifichiamo alcuni: la creazione di una rete decentrata di servizi di orientamento sociale coordinati tra loro; l’apertura, soprattutto nelle periferie, di spazi giovanili e di socializzazione poli-culturali che, in collaborazione con gli istituti scolastici, attivino iniziative di lotta alla dispersione scolastica; l’utilizzo dei fondi a disposizione per orientare e qualificare la formazione professionale, arginando l’etnicizzazione che caratterizza il nostro mercato del lavoro.

Implementare Piani locali per smantellare i “campi nomadi”

È necessario che le istituzioni locali cambino del tutto l’approccio culturale, politico e amministrativo con il quale sino a oggi hanno gestito la presenza dei rom e dei sinti, investendo in progetti di inclusione abitativa, sociale e lavorativa finalizzati all’autonomizzazione dei rom. Naturalmente lo smantellamento di un sistema così radicato nel tempo richiede una pianificazione, una precisa strategia di intervento, il coinvolgimento diretto delle popolazioni rom e sinte nella sua progettazione, risorse dedicate, tempi certi e l’adozione di percorsi differenziati che tengano conto della diversità delle situazioni familiari dal punto di vista giuridico, economico e sociale. A scanso di equivoci, i Piani di chiusura di cui parliamo non hanno naturalmente niente a che vedere con le vergognose politiche degli “sgomberi” che nel corso degli anni hanno accompagnato le “politiche dei campi”. Pianificare la chiusura dei campi rom significa sostituire al modello del campo quello dell’abitazione non ghettizzante *prima* di chiudere i “campi”. Le alternative possibili sono molte: dal sostegno all’inserimento abitativo autonomo in abitazioni ordinarie, all’inserimento in case di edilizia popolare pubblica, all’housing sociale, alla promozione di interventi di auto-recupero di strutture pubbliche inutilizzate. Ciò che è certo è che senza il diretto coinvolgimento degli interessati nessuno dei percorsi scelti può avere successo. E il “successo” significa creare le condizioni affinché i rom e sinti che oggi vivono nei campi possano definitivamente fare a meno dell’assistenza (pubblica o privata che sia). Il che è possibile, come dimostrano le migliaia di rom e sinti che vivono nelle abitazioni da decenni e di cui, naturalmente, non parla nessuno.

Contrastare le discriminazioni e il razzismo

Benché l’Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni (Unar) si sia fatto promotore della costituzione di reti territoriali di contrasto alle discriminazioni e il razzismo, queste faticano a essere operative anche laddove previste da specifici protocolli di intesa stretti con le Regioni e con i Comuni. Attività di informazione e di formazione promosse dall’Ente locale, in collaborazione con le diverse associazioni di migranti e antirazziste, i sindacati e i giuristi democratici, sono invece auspicabili e potrebbero offrire un contributo utile in tale direzione. In particolare, il Comune potrebbe farsi promotore della formazione contro le discriminazioni istituzionali che troppo spesso vengono compiute, anche indirettamente, dal personale che opera nelle Amministrazioni pubbliche locali, in particolare nei servizi amministrativi, di relazione con il pubblico, alla persona e socio-educativi, e nella polizia municipale.

CAPITOLO 4

AIUTARSI ■ Come ridisegnare il welfare locale

Carlo De Angelis ■ CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza

Il contesto

La spesa sociale viene costantemente e sempre più rappresentata come un puro costo, da contenere o abbattere in nome dell’efficienza, del risanamento, della competizione, del mercato. In poche parole si tende a ridurre l’azione politica e istituzionale a un’attività puramente amministrativa, delegittimando la funzione di regolamentazione, l’opera di giustizia sociale, la riduzione delle disuguaglianze, la costruzione di istanze universalistiche.

Per fotografare questo andamento sul fronte delle città basti pensare che, a fronte dell’enormità e della continua crescita dei bisogni, si registra nel 2014 una quota pro capite annua per le spese sociali di 286 euro a Milano, 242 euro a Roma, 95 euro a Napoli (Fonte: Elaborazione Eures su dati di bilancio dei Comuni e portale [Open bilanci](#)).

All’interno di questa spesa pro capite annua sono racchiuse le mille attività dei servizi sociali svolti nelle nostre città per l’assistenza di anziani, disabili, tossicodipendenti, detenuti, poveri, senza dimora, rom, migranti: cioè per sostenere quel complesso di interventi sociali che dovrebbero costituire il sistema di servizi sociali territoriali integrati, definiti dai Piani di zona sociali della Legge 328 del 2000.

È evidente che risorse così scarse non sono sufficienti a costruire un sistema di interventi diffusi e radicati nei territori delle nostre metropoli. Emerge qui con chiarezza la responsabilità del Governo centrale, che non finanzia come necessario il Fondo nazionale delle politiche sociali – e quindi i trasferimenti agli Enti locali –, così come non è riconosciuta la giusta capacità di spesa alle aree metropolitane. Ed è altrettanto evidente il generale disinteresse delle Amministrazioni metropolitane a dare il giusto peso e le giuste risorse alle politiche sociali.

Peraltro questa generalizzata tendenza alla riduzione delle risorse non produce né innovazione dell’intervento istituzionale né tantomeno un ripensamento delle politiche. Piuttosto, si preferisce monetizzare il disagio, con il ricorso a voucher individuali o altre forme simili in sostituzione e compensazione dei servizi. In buona sostanza si è affermata la riduzione dei servizi sociali a erogazioni di semplici prestazioni individuali: una chiave di lettura che di fatto isola l’individuo dal contesto e approda a un

intervento sociale ridotto alla funzione puramente riparativa e assistenziale, mutuata acriticamente dalle modalità operative del sistema ospedaliero.

Il perseguimento degli obiettivi del Pareggio di bilancio e della riduzione delle spese, inoltre, produce ulteriori effetti negativi, agevolando i meccanismi di centralizzazione e di accorpamento finalizzati a raggiungere un maggiore dimensionamento delle organizzazioni deputate a operare nel sociale. Nella tensione a massimizzare i risparmi si fa massiccio ricorso a sistemi di gara che di fatto agevolano i monopoli: gare d'appalto e bandi di gara tutti improntati alla logica del massimo ribasso, seppur camuffato.

In questo modo la relazione tra istituzioni e operatori del sociale viene semplificata perché riduce il numero degli interlocutori/concorrenti, con il risultato che si perde la qualità del servizio, il decentramento, la capillarità dell'intervento, il radicamento sul territorio. Cioè si riducono le politiche sociali a un mercato di prestazioni singole! Di pari passo si amplificano gli interventi emergenziali, che appunto richiedono centralizzazione e maggiore dimensionamento a scapito degli interventi decentrati, di prossimità, pianificati e di prevenzione.

La centralità del momento economico – e del conseguimento del risultato economico immediato – porta con sé la ricerca spasmodica del risparmio sul breve periodo, utilizzando il volontariato contro la cooperazione sociale, riducendo lo spazio dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas) in favore di interventi di beneficenza e carità. Aumenta contestualmente l'intervento privatistico nelle politiche sociali, con risorse proprie (fondazioni bancarie e d'impresa) che di fatto si sostituiscono alla funzione di pianificazione e regolazione delle istituzioni pubbliche.

Tutto ciò ci consegna l'immagine e la realtà di un welfare contraddistinto da una disomogeneità di intervento, dal ritirarsi delle istituzioni, dalla diffusione delle leggi di mercato come uniche regolatrici delle politiche sociali, come confermato peraltro dall'impostazione della Legge in approvazione sulla "Riforma del terzo settore". Si monetizzano così i bisogni, il disagio e i diritti, sposando tardivamente modelli di welfare anglosassone totalmente estranei alla nostra tradizione, composizione sociale, storia, esperienza.

Le sfide

In questo quadro, il lavoro e i servizi sociali possono ridiventare scoperta, sperimentazione, nuova progettualità, tornando al progetto originario del cambiamento? Poiché la crisi economica impone un ripensamento degli interventi di welfare locale, in molti hanno iniziato a praticare nelle città forme di lavoro sociale che poco hanno a che

vedere con la classica "presa in carico individuale". Il lavoro sociale ha quindi cercato di rappresentare l'opportunità di ridare voce agli invisibili, costruire istanze di nuova partecipazione, promuovere nuovi lavori, ma anche nuovi modi di convivere, sostenere nuove vertenze sociali, realizzare nuove gestioni di spazi pubblici in cui incrociare bisogni, diversa socialità, rispetto della persona e dell'ambiente.

Queste nuove prassi inducono a un aggiornamento delle competenze della figura dell'operatore sociale, che sembra diventare più un animatore territoriale, un facilitatore dello sviluppo eco-socio-sostenibile: una figura complessa in grado di attivare le energie presenti sul territorio per dare risposte plurime, sul versante dei servizi e degli interventi sociali e di cura, in una nuova forma di mutualismo e protagonismo dei cittadini. Qualcuno ha già definito questa nuova figura del lavoro sociale come *operatore sociale comunitario*.

È in questo contesto che rinasce l'agricoltura sociale, si affermano esperienze di *housing* sociale, laboratori di sviluppo locale, agenzie dei diritti, interventi territoriali di mediazione sociale che attivano lavori verdi, rigenerazione urbana, street art, facendo spesso riferimento a una nuova gestione dei beni comuni. Siamo quindi di fronte a un nuovo modello di welfare locale in tempo di crisi, che prende forma e si sostanzia nell'intreccio con il rispetto dell'ambiente e con le forme della partecipazione diffusa.

La possibilità di assicurare un livello dignitoso di coesione sociale risiede in un ripensamento delle politiche economiche, dell'occupazione, sociali, culturali e ambientali, che devono essere viste come reciprocamente condizionabili. Ma proprio la lunga e grave crisi che stiamo attraversando ci obbliga alla riflessione sulla natura stessa del sistema di welfare fin qui prodotto. Pur permanendo, e forse anche aumentando, la necessità di interventi assistenziali (legate ad esempio al prolungamento dell'aspettativa di vita), si tratta innanzitutto di verificare se possano esistere – e a quali condizioni – forme di intervento sociali diverse, innovative, capaci di produrre significativi impatti e modificazioni.

E in particolare si tratta di verificare queste forme di intervento dal punto di vista del miglioramento delle capacità relazionali delle persone, dello spostamento di spesa dal versante assistenziale al quello delle politiche orientate alla coesione sociale e all'integrazione socio-lavorativa, della possibilità di costruire le condizioni di sviluppo di nuove forme di aggregazione che stimolino l'auto-aiuto, la diffusione di responsabilità, l'acquisizione di forme di solidarietà diffusa.

La sfida per un nuovo welfare locale consiste poi nel prendere in considerazione e indirizzarsi a tre elementi fondamentali: il territorio, la partecipazione e la sostenibilità ambientale. Il primo elemento – il *territorio* – è il luogo delle relazioni e della

possibile coesione sociale, il luogo degli interventi di cura ma anche di prevenzione e di superamento degli ostacoli alla coesione sociale. È uno spazio definito in cui costruire esperienze di sviluppo locale in grado di produrre significative e durature relazioni, reti, opportunità economiche di reddito, comunità solidali.

La *partecipazione* chiama in causa la capacità di partire dal protagonismo delle persone nelle città, emancipandoli da oggetti dell'intervento sociale e amministrativo a soggetti attivi e consapevoli del cambiamento. Costruire partecipazione significa allora disegnare e implementare percorsi di responsabilità e di gestione di beni comuni. La rinnovata diffusione di appropriazioni di spazi per "cultura e coltura" (teatri, cinema, azioni di rigenerazione urbana e street art, orti urbani e sociali), per il diritto all'abitare (case occupate), per la socialità e il lavoro (diffusione dei centri sociali e di fabbriche autogestite), sollecita un nuovo confronto sulle possibili alternative a una gestione della proprietà, peraltro riconosciuta dalla Costituzione, che non sia direttamente statale/istituzionale e neanche privatistica. C'è infatti una gestione collettiva, pubblica, dei beni da parte di cittadini organizzati che deve essere riconosciuta. È possibile allora immaginare una gestione dei beni comuni da parte di reti di cittadini organizzati – che vada oltre la custodia autogestita di parchi e giardini cittadini – con un uso a fini produttivi, di sviluppo locale, culturale e appunto di inclusione sociale.

Infine, il terzo elemento al centro della sfida per un nuovo welfare locale – quello della *sostenibilità ambientale* – si declina nella capacità di pensare e progettare il futuro rispettando l'ambiente e le sue risorse, e di esprimere un atto di rispetto verso le generazioni giovani e quelle future costruendo un nuovo modello ecologicamente sostenibile nelle città, più sobrio e in grado di produrre benessere per tutti. Una buona base per la ricerca della felicità.

■ Fuori le spese sociali dal Patto di Stabilità !

Investire sulle politiche e sui servizi sociali come fondamentale antidoto alla crescita delle disuguaglianze, delle mafie e della corruzione, delle guerre e del terrorismo. È questo l'obiettivo di **(Im)patto Sociale**, una Campagna lanciata da Sbilanciamoci!, Arci, Rete della Conoscenza e dalla rete di Miseria Ladra (promossa da Libera e Gruppo Abele) e rivolta ad Amministratori locali, Parlamento, Governo italiano e alle istituzioni europee per chiedere di porre fine alle politiche di austerità e di escludere la spesa sociale dal Patto di Stabilità.

Subito dopo gli attentati di Parigi di novembre 2015, il Presidente della Com-

missione Europea Juncker ha annunciato ai cittadini europei che le spese per la sicurezza e l'acquisto di armi saranno considerate spese straordinarie da escludere dal Patto di Stabilità: in pochissime ore si è cioè deciso di derogare in nome della lotta al terrorismo e della sicurezza a un pilastro delle politiche di austerità portate avanti dall'inizio della crisi, nel 2007-2008. Il rispetto del Patto di Stabilità è peraltro la motivazione con cui negli ultimi anni sono stati sottratti 19 miliardi agli enti locali e 12 miliardi di mancati trasferimenti erariali. A questo si somma la drastica riduzione del Fondo nazionale per le politiche sociali: rispetto al 2008 il Fondo ha subito un taglio complessivo di quasi l'80%, e la quota destinata a Regioni ed Enti locali ha subito una decurtazione del 58%.

La drammatica riduzione dei finanziamenti per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e l'assenza di misure strutturali di sostegno al reddito, come era del resto assolutamente prevedibile, hanno fatto esplodere gli effetti della crisi sulle fasce più deboli della popolazione. La povertà assoluta è così triplicata, arrivando a colpire oltre 4,5 milioni di italiani, mentre la dispersione scolastica, la povertà minorile e la disoccupazione giovanile sono tra le più alte d'Europa. Gli ultimi dati Istat denunciano come il 28,3% della nostra popolazione sia a rischio povertà. E i territori urbani, soprattutto le periferie delle grandi città, restituiscono plasticamente l'immagine della condizione di crescente emarginazione ed esclusione sociale. Per questo, il primo passo di (Im)patto Sociale è quello di rivolgersi direttamente agli Amministratori locali chiedendo ai Sindaci di inserire negli Ordini del giorno i temi del rilancio della spesa sociale e del contrasto alle disuguaglianze e alla povertà al centro della Campagna.

Nel **testo della Delibera** preparato dalla Campagna allo scopo di favorirne la diffusione e l'invio alle istituzioni locali, e in particolare alle Giunte comunali, come strumento di pressione nei loro confronti si legge: "in nome della lotta al terrorismo si è data la possibilità ai Governi di derogare al Patto di Stabilità non inserendo nel conteggio del deficit le spese per la sicurezza. (...). Chiediamo con urgenza di derogare al Patto di Stabilità per le spese relative ai servizi sociali, fondamentali per il contrasto alle disuguaglianze e all'esclusione sociale di cui il terrorismo e le mafie si nutrono per diffondere i loro messaggi di odio. Per questo impegniamo il Comune e la Giunta a chiedere al Governo nazionale di manifestare presso il Presidente della Comunità Europea la volontà politica del nostro paese di derogare in nome del rispetto dei diritti e della intangibilità della dignità umana sanciti nella Carta di Nizza".

(Testo a cura di **Sbilanciamoci!**)

Le proposte

Assicurare le risorse necessarie al welfare locale

La condizione di partenza per un nuovo welfare territoriale e diffuso è l'indispensabile allineamento della quota pro capite annua delle singole città ai parametri e valori più alti e dignitosi presenti sul territorio nazionale. Allo stesso tempo va affermato che la spesa sociale rappresenta una spesa di investimento incompressibile che deve essere collocata al di fuori del Patto di Stabilità. Inoltre, presso gli Assessorati alle Politiche Sociali devono costituirsi cabine di regia per la raccolta e la gestione dei fondi di derivazione pubblica e privata. La città deve diventare l'interlocutore diretto di fondazioni bancarie, fondazioni d'impresa, donazioni e dell'accesso ai Fondi europei. E occorre ridimensionare contestualmente il ruolo e la libertà di movimento dell'iniziativa privatistica esercitata in totale autonomia da fondazioni e imprese private ai fini della sponsorizzazione e del finanziamento dei progetti sociali. Anche queste utili risorse devono, in qualche modo, essere ricondotte nei Piani di zona sociali. Le entrate derivanti dalle locazioni sociali e/o calmierate dei patrimoni pubblici a uso sociale, infine, devono costituire le risorse per il funzionamento di un Fondo di rotazione per gli interventi di manutenzione del patrimonio pubblico utilizzato a fini sociali.

Dal Piano regolatore sociale ai Piani territoriali per l'ecologia sociale

Alla luce delle modificazioni intervenute nel tessuto sociale e della necessità di contrastare la povertà nelle città, è prioritario definire i Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas). In tal senso appare logico inserire il reddito di dignità, di inclusione o di cittadinanza nelle misure del progetto personalizzato all'interno degli interventi dei Piani sociali di zona. Inoltre, per uscire da una logica esclusivamente assistenziale e prestazionale è necessario attivare politiche sociali connesse a uno sviluppo locale ecologicamente e socialmente sostenibile. Per conseguire questo obiettivo, le città dovrebbero dotarsi di *Piani territoriali per l'ecologia sociale* e finanziare progetti decentrati: la riconversione ecologica delle città può effettivamente produrre occasioni di reddito, anche per le persone in condizioni di svantaggio, e trasformare i territori in comunità solidali e accoglienti. Per questo la definizione dei Piani territoriali per l'ecologia sociale dovrà essere rivolta a promuovere e sostenere: (i) le azioni di formazione del funzionariato pubblico sul sistema della co-progettazione e sulla valutazione dell'impatto sociale; (ii) la figura dell'operatore sociale comunitario; (iii) l'integrazione tra cooperazione sociale di tipo a (interventi sociali) e cooperazione sociale di tipo b (inserimento lavorativo di persone svantaggiate); (iv) la costruzione e il consolida-

mento delle reti territoriali pubblico/privato (istituzioni pubbliche territoriali, terzo settore, cittadini) attraverso processi di co-progettazione; (v) le azioni di tutela dei diritti e gli interventi comunitari nei territori (servizi di integrazione socio-lavorativa, Agenzie dei diritti, interventi di mediazione sociale, progetti di sviluppo locale, eccetera).

Riscrivere le regole dell'accreditamento e favorire la co-progettazione

Se si vogliono realizzare politiche e interventi sociali diffusi, di prossimità, in grado di generare protagonismo dei cittadini e cambiamenti nei territori, si deve ripensare il sistema di affidamento di servizi e interventi. È quindi necessario destrutturare e superare il modello dei bandi di gara al ribasso e affermare al suo posto quello dell'accreditamento connesso alle diverse forme di co-progettazione. Per invertire la rotta occorre in particolare accreditare le organizzazioni del sociale, prestando attenzione ai processi di qualità, e avviare percorsi di co-progettazione decentrata e diffusa. Spesso l'accreditamento, infatti, è rivolto soltanto all'area dei Livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas), lasciando fuori tutti gli interventi innovativi, le progettualità di territorio e quelle rivolte a nuove povertà e marginalità sociali. In questo contesto, la co-progettazione – un processo governato dalle istituzioni pubbliche locali – ha come centralità il riconoscimento delle reti territoriali composte dalle organizzazioni del lavoro sociale, il volontariato, l'associazionismo, le realtà (formali e non) dei cittadini. Essa sperimenta forme di collaborazione più trasparente rispetto ai bandi di gara, perché è più vicina ai cittadini ed è quindi più controllabile: si tratta di uno strumento utile e importante per evitare la riproposizione di servizi sociali sempre uguali a se stessi, incapaci di innovazione, chiusi in logiche assistenziali. Grazie alla co-progettazione la funzione pubblica istituzionale può così riacquistare un ruolo attivo, oltre la mera applicazione delle regole; mentre il decentramento delle funzioni alle Istituzioni di prossimità (municipi, distretti, ambiti, quartieri) connesso al sistema della co-progettazione permette la costruzione di modelli più appropriati di verifica e valutazione dell'intervento sociale, proprio perché rende più facile, diretto e visibile l'impatto e la "reputazione" territoriale dei progetti e dei servizi attivati.

CAPITOLO 5

AMBIENTARSI ■ Come realizzare una città pulita

Mirko Laurenti ■ Legambiente e Stefano Lenzi ■ WWF Italia

Il contesto

Le città sono per l'Italia una delle migliori vie d'uscita dalla crisi, uno dei patrimoni che possiamo mettere in campo nella competizione globale, creando contestualmente le premesse per un profondo miglioramento della qualità della vita degli individui e delle comunità. Sono un possibile cantiere di innovazione, un'industria capace di creare lavoro rigenerando e conferendo qualità e sicurezza agli spazi pubblici e alle abitazioni. L'agenda "urbana" delle cose da fare è già scritta da tempo: la *smartness*, la mobilità nuova, il recupero urbanistico e la riconversione ecologica degli edifici, il corretto ciclo dei rifiuti, l' oculata gestione delle acque e la messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, l'agricoltura urbana e periurbana, lo sviluppo della città digitale, la cura della persona, della scuola, dell'educazione.

C'è la necessità del passaggio dalla saggistica, l'analisi e la conoscenza dei fenomeni alla realizzazione delle soluzioni. Questo cambiamento, questa trasformazione delle città capoluogo italiane è in atto? A guardare i dati della ventiduesima edizione del *Rapporto Ecosistema Urbano* di Legambiente, in realtà, l'elemento che appare dominante è il ristagno. Piccoli passi avanti (e talvolta piccoli passi indietro) che mostrano una certa pigrizia e un'assenza generale di coraggio nelle Amministrazioni locali.

In assenza di obiettivi chiari e ambiziosi le nostre città non andranno da nessuna parte. Serve un piano nazionale che assegni loro un posto di primo piano nell'agenda politica, superando la frammentazione dei singoli provvedimenti e mostrando la capacità di pensare un modo nuovo di usare il territorio e consumare l'energia, un altro tipo di mobilità a basso tasso di motorizzazione e con alti livelli di efficienza e soddisfazione, spazi pubblici più sicuri, silenziosi, salutarie, efficienti. I numeri tratti dall'ultimo approfondimento "urbano" di Legambiente (*Ecosistema Urbano*, appunto) confermano questa sensazione di staticità.

Nel 2014, grazie anche a condizioni meteorologiche favorevoli rispetto alla dispersione degli inquinanti, scendono a 27 (6 in meno rispetto all'anno precedente) le città in cui almeno una centralina ha rilevato concentrazioni medie annue di NO_2 superiori al limite di legge, mentre sono 4 i Comuni che non rispettano il limite della

concentrazione media annua di Pm_{10} . La situazione rimane più critica, anche se in miglioramento, per quanto riguarda i superamenti giornalieri di Pm_{10} : passano da 40 a 33 i capoluoghi in cui almeno una centralina supera i 35 giorni di sfioramento consentiti dalla normativa.

La rilevazione della concentrazione di polveri sottili conferma dunque un lieve miglioramento medio, ma se si considerano i superamenti annui del limite dei $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ troviamo ancora 33 capoluoghi che superano i 35 giorni consentiti dalla normativa nell'arco dell'anno e cinque di questi arrivano a oltre 75 giorni di superamenti della soglia. L'estate piovosa, in particolare, ha riportato l'indice delle onde di calore a valori tipici degli anni '90, contribuendo alla riduzione della formazione di un inquinante fotochimico come l'ozono. Le città che superano, in media, il valore obiettivo delle concentrazioni di ozono per la protezione della salute umana sono infatti diminuite da 51 a 28. A questo calo dell'inquinamento atmosferico si accompagna una sostanziale stabilità del parco auto e moto circolante, che interessa quasi l'80% dei Comuni capoluogo.

Una positiva inversione di tendenza riguarda invece la produzione pro capite di rifiuti urbani, che nel 2014 si attesta sui valori del 2013, con una media di 540 kg pro capite a fronte dei 561 kg per abitante del 2012. La percentuale di raccolta differenziata si conferma in crescita, con un valore medio di 43,9% (era di 41,15% nel 2013). Prestare attenzione a come, quanto e cosa si getta via è una pratica che si sta lentamente diffondendo in Italia. Troviamo infatti percentuali sorprendenti di rifiuti raccolti in maniera differenziata in città del Sud, come Benevento e Salerno (entrambe oltre il 65%), o in capoluoghi come Oristano o Teramo, che superano il 60%: città molto distanti, anche geograficamente, dall'essere abitualmente considerate al top nelle politiche ambientali.

C'è però ancora molta strada da fare se si pensa che l'obiettivo del 35% di raccolta differenziata, previsto dalla normativa, resta quasi un miraggio per trentasei capoluoghi e che, di questi, sono nove quelli che non arrivano nemmeno al 10% di rifiuti raccolti in maniera differenziata. Ancora lontano il raggiungimento degli obiettivi di legge: il 65%, fissato per il 2012, è stato raggiunto solo da 10 città. La polarizzazione tra Nord e Sud nelle capacità di gestione dei rifiuti rimane, comunque, ancora piuttosto netta: 10 città su 12 che raggiungono l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata sono capoluoghi di Regioni settentrionali, mentre sono tutte meridionali le 12 città che ancora non raggiungono il 15%.

La potenza di solare termico e fotovoltaico installata su edifici comunali nei Comuni capoluogo di provincia è un altro dei pochi dati lievemente incoraggianti, anche se

ancora molto lontano dai livelli ottimali: sono 17 i capoluoghi che possono contare su dieci o più kilowatt provenienti da impianti installati su edifici comunali ogni 1.000 abitanti, ma sono ancora 23 quelli che non arrivano nemmeno a 1 kW/1.000 abitanti (e di questi otto restano fermi a zero). Se, attraverso il **Rapporto Comuni Rinnovabili 2015** di Legambiente, si guarda non solo ai Comuni capoluogo di provincia ma a tutti i Comuni italiani, si nota come negli ultimi dieci anni le fonti rinnovabili abbiano contribuito a cambiare il sistema energetico italiano. Oggi gli impianti sono presenti in tutti gli 8.047 Comuni italiani, con una progressione costante: 6.993 nel 2009, 3.190 nel 2007, 356 nel 2005, con risultati sempre più importanti di copertura dei fabbisogni elettrici e termici locali.

Complessivamente in Italia nel 2014 le rinnovabili hanno contribuito a soddisfare il 38,2% dei consumi elettrici complessivi (nel 2005 si era al 15,4) e il 16% dei consumi energetici finali (nel 2005 si era al 5,3%). L'Italia è tra i primi Paesi al mondo per incidenza del solare rispetto ai consumi elettrici (oltre l'11% ad aprile 2015), sfatando così la convinzione che queste fonti avrebbero avuto un ruolo marginale nel sistema energetico italiano e che un loro eccessivo sviluppo avrebbe creato rilevantissimi problemi di gestione della rete. Oggi nel nostro Paese uno scenario energetico incentrato sulle fonti rinnovabili ed efficienza energetica è già realtà.

■ Pm10 ti tengo d'occhio!

Quella della concentrazione delle polveri sottili nell'aria delle nostre città è un'emergenza che rischia di diventare cronica. Delle 90 città monitorate da Legambiente con la campagna "Pm10 ti tengo d'occhio" e il relativo dossier intitolato **Mal'Aria di città 2016** (su dati 2015) ben 48 (il 53%) hanno superato la soglia dei 35 giorni di sfioramento dei limiti di concentrazione consentiti per legge nel 2015. Le situazioni più critiche si sono registrate a Frosinone (centralina di Frosinone Scalo), che guida anche quest'anno la classifica di Legambiente, dove i giorni di superamento sono stati 115; seguono Pavia (Piazza della Minerva) con 114 giorni, Vicenza (Quartiere Italia) con 110, Milano (Senato) con 101 e Torino (Rebaudengo) con 99. Ma non si salvano molte altre città, grandi e piccole: basti pensare che in Veneto il 92% delle centraline urbane monitorate ha superato il limite dei 35 giorni consentiti, in Lombardia l'84%, in Piemonte l'82% e il 75% delle centraline urbane sia in Emilia-Romagna che in Campania.

Per il Pm2,5, la frazione di particolato ancora più fine, sono tre i capoluoghi di Provincia (Monza, Milano e Cremona) che hanno superato il limite del valore obiettivo di 25 µg/m³ come media annuale nel 2014 (erano 11 le città nel 2013 e 15 nel

2012). Il dato è ancora più allarmante, però, se si considerano i limiti per il Pm2,5 indicati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms), ovvero 10 microgrammi per metro cubo (contro i 25 µg/m³ della nostra normativa): ben 72 capoluoghi su 76 (circa il 95% di quelli monitorati) sfiorano la soglia dell'Oms, dati tristemente in linea con quelli degli anni precedenti.

Un intervento per la riduzione dell'inquinamento avrebbe effetti immediati su questi numeri. Li quantifica il **Progetto Viias** (Valutazione Integrata dell'Impatto dell'Inquinamento atmosferico sull'Ambiente e sulla Salute in Italia), coordinato dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio in collaborazione con Enea, Ispra, Arpa e con le Università di Firenze, Urbino e Roma Sapienza. Lo studio dimostra che al 2020, riducendo del 20% i livelli di Pm2,5 nelle città italiane, si avrebbero circa diecimila morti premature in meno; e riducendo della stessa quantità le concentrazioni di ossidi di azoto circa quindicimila in meno. Senza contare che in Italia i costi collegati alla salute derivanti dall'inquinamento dell'aria si stimano fra i 47 e i 142 miliardi di euro nel 2010.

Ma il dossier **Mal'Aria di città 2016** esamina anche un'altra componente dell'inquinamento delle nostre città, importante tanto quanto lo smog: l'inquinamento acustico. In Italia sono quasi sei milioni (il 10% della popolazione) i cittadini esposti al rumore prodotto dal traffico stradale a livelli giornalieri inaccettabili secondo l'Oms. Le persone esposte invece a elevati livelli di inquinamento acustico durante la notte sono quasi cinque milioni. La risposta è però ancora del tutto insufficiente a causa della carenza dei monitoraggi e della mancanza di attuazione degli strumenti normativi atti alla riduzione e al controllo dell'inquinamento acustico. Non per nulla il nostro Paese è in procedura d'infrazione, in stato di messa in mora, per il mancato rispetto della normativa comunitaria relativa ai livelli di inquinamento acustico: la Direttiva 2002/49/CE.

(Testo a cura di Legambiente)

Le sfide

Esiste dunque una sola strada per le città italiane. Occorre invertire la tendenza e optare con decisione per la scelta strategica – con i Ministeri interessati coordinati da una vera cabina di regia – di fare dell'innovazione urbana e del miglioramento della vita la vera grande opera pubblica.

La trasformazione delle città è una grande sfida civile e istituzionale che intreccia nuovi bisogni con cambiamenti della cultura politico-amministrativa e con lo sviluppo

di nuove filiere produttive, e che passa dalla messa in sicurezza da catastrofi naturali, dal rilancio della vita sociale nei quartieri, dalla valorizzazione della cultura, dalla riqualificazione energetica, dall'arresto del consumo di suolo, dagli investimenti nel sistema del trasporto periurbano, dal sostegno alla mobilità nuova.

In questo quadro un tema caldo in campo ambientale su scala urbana è quello del consumo del suolo. Il Wwf, nell'ambito della **campagna “RiutilizziAmo l'Italia”** condotta tra il 2012 e il 2013, **ha compiuto un articolato censimento** delle sensibilità diffuse nel Paese sul tema del consumo del suolo e della rigenerazione urbana raccogliendo in 5 mesi (giugno-novembre 2012) 575 schede di segnalazione di altrettante idee, proposte e progetti provenienti da tutta Italia di riuso sociale e ambientale del patrimonio esistente non utilizzato, sottoutilizzato o abbandonato.

Dal censimento è emerso che esiste nel nostro Paese una forte domanda sociale – matura, consapevole e perlopiù organizzata – che aspira alla riqualificazione degli insediamenti urbani e del territorio. E che chiede non soltanto il recupero e il riuso per fini di utilità collettiva e ambientale delle aree e dei manufatti abbandonati, sottoutilizzati e dismessi, ma si mette anche in gioco, dando indicazioni sul riuso. Le 575 schede di segnalazione raccolte dal Wwf sono ben distribuite in tutta la penisola: per il 38% dal Sud Italia e Isole, per il 33% dal Centro Italia e per 29% dal Nord.

L'esistenza di una forte domanda sociale organizzata viene confermata dal fatto che le schede – molto dettagliate – sono state compilate per il 70% da associazioni e comitati e per il 28% da singoli cittadini (mentre il 2% non ha risposto a questa domanda). Una domanda sociale che fotografa il fenomeno del patrimonio in abbandono, segnalando – sulla base di quanto emerge dalle 575 schede – come questo riguardi per il 67% aree edificate, per il 18% incolti degradati o in evoluzione (7% incolti in evoluzione, ossia dove la natura sta prendendo il sopravvento e 11% contraddistinto da degrado diffuso), 4% aree di scavo (cave o altre forme di prelievo di inerti), 7% aree ex cantieri (mentre il restante 4% non ha risposto a questa domanda).

Nelle schede raccolte sono stati identificati anche i rischi provocati dall'abbandono e dalla dismissione che favoriscono il degrado urbano: i rischi emersi sono quelli dipendenti per il 36% da strutture pericolanti, per il 32% dall'inquinamento del suolo, per il 19% dai luoghi trasformati in discariche o depositi di materiali, per il 3% da altri fenomeni, mentre per il 10% non sono pervenute risposte in merito.

Inoltre, la domanda sociale rilevata risulta propositiva, visto che l'85% delle 575 schede pervenute contiene idee e proposte di riutilizzo ambientale e sociale delle aree censite, con proposte che riguardano per il 49% una riqualificazione ecologica delle aree (per il 20% a verde pubblico, per il 15% per ricomporre la rete ecologica, per il

9% a orti urbani e sociali, per il 5% a uso agricolo), mentre per il 47% si ipotizza il riutilizzo urbanistico, nella maggior parte dei casi valutato per rispondere alle istanze locali delle comunità.

La varietà degli edifici e delle aree abbandonate – o, in minor misura, sottoutilizzate – restituita dal censimento promosso dal Wwf risulta poi estremamente rilevante. Gli edifici di elevata qualità storico-architettonica rappresentano una parte consistente del dismesso segnalato: oltre un decimo del totale, dei quali circa la metà ottocenteschi e novecenteschi, mentre gli altri più antichi. Circa il 25% dei casi di abbandono segnalati dai cittadini riguarda edifici riconducibili alla cessazione di attività produttive: questo è certamente il portato della nota contrazione delle attività manifatturiere e industriali.

Una categoria trasversale del patrimonio dismesso è infine quella degli edifici interrotti, costituita sia da manufatti la cui realizzazione non è mai stata portata a termine sia da manufatti che, una volta terminati, non hanno conosciuto utilizzo alcuno. Mentre una seconda categoria trasversale di patrimonio dismesso è rappresentata da spazi aperti (in genere pubblici), mal gestiti o abbandonati al degrado.

Abbiamo bisogno quindi non solo di città intelligenti, ma di città *resilienti*, cioè che abbiano un rapporto integrato tra territorio urbanizzato e non urbanizzato, da rigenerare, anche dal punto di vista ambientale, grazie a processi di concertazione e partecipazione pubblica che pongano fine all'urbanistica contrattata.

Le proposte

Ridurre la velocità a 30 km/h nei centri abitati

È necessario imporre a livello nazionale il limite di velocità pari a 30 km/h all'interno dei centri abitati, con l'eccezione delle principali arterie di scorrimento urbano, misura che consentirebbe di ottenere effetti molto positivi e rilevanti sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, nonché contestuali benefici sulla sicurezza urbana stradale, riducendo notevolmente il numero e la gravità degli incidenti.

Promuovere l'autoproduzione energetica

Occorre eliminare le barriere all'autoproduzione da fonti rinnovabili e alla produzione e distribuzione locale, in modo da spingere innovazioni e interventi virtuosi. E occorre poi aiutare (e non tassare e ostacolare come avviene ora) le imprese e le famiglie

che vogliono rendersi indipendenti dalla rete attraverso sistemi di accumulo collegati a impianti fotovoltaici, introducendo detrazioni fiscali per l'acquisto di questo tipo di impianti. Infine occorre superare una delle barriere per la realizzazione di progetti – anche di piccola taglia – da energie rinnovabili, semplificando l'iter per gli interventi di piccola taglia (fino a 20 kW) con procedura unificata attraverso moduli scaricabili online, affinché la realizzazione di tali progetti diventi un atto semplice e gratuito, basato su informazioni e regole chiare e trasparenti. In questa direzione è necessaria una revisione delle regole che riguardano la tassazione, il dispacciamento e i servizi di rete, al fine di aiutare famiglie e imprese a investire in efficienza energetica e fonti rinnovabili.

Adottare nuovi Piani urbanistico-ambientali

Si propone di dare vita a una nuova generazione di *Piani urbanistico-ambientali* per città efficienti e “smart” nella gestione della mobilità e nell'uso delle risorse energetiche e idriche, più amiche del clima e della natura, che frenino il consumo del suolo e privilegino gli interventi di adattamento ai cambiamenti climatici. I Piani dovrebbero prevedere anche specifici divieti alla edificazione nelle aree a rischio idrogeologico e nel contempo favorire l'individuazione di “Zone di trasformazione e rigenerazione urbana” a consumo di suolo zero.

Istituire i Laboratori urbani per la pianificazione e la rigenerazione ambientale

Si propone di affiancare agli Uffici tecnici urbanistici dei Comuni dei *Laboratori urbani*, su scala cittadina o di circoscrizione/quartiere, aperti al contributo e alla partecipazione di comitati e associazioni in cui siano disponibili tutte le informazioni sugli strumenti urbanistici, al fine di accompagnare le attività di pianificazione e rigenerazione urbana e ambientale. In questo modo è possibile inaugurare una nuova stagione di “urbanistica concertata e consensuale”, ponendo fine con questo all'urbanistica contrattata.

Ridurre i rifiuti e favorire la raccolta differenziata

Il Governo e il Parlamento italiano sono chiamati a modificare la Legge 549 del 28 dicembre 1995 che ha istituito il tributo speciale per lo smaltimento in discarica (la cosiddetta “Ecotassa regionale”) trasformando l'attuale limite massimo di 25 euro per tonnellata in una soglia minima di 50 euro per tonnellata, e prevedendo sconti per i Comuni in base al superamento delle percentuali di raccolta differenziata secondo

un criterio di proporzionalità che premi le Amministrazioni più virtuose. Inoltre, per prevenire la produzione dei rifiuti l'unico criterio da adottare è quello previsto dal principio europeo del “chi inquina paga” e della responsabilità condivisa lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti: chi produce meno rifiuti deve essere premiato. A tal proposito, il Ministero dell'Ambiente deve approvare il Decreto sulla tariffazione puntuale previsto dalla Legge di Stabilità approvata nel dicembre 2013. Il nuovo tributo deve essere calcolato soltanto – come già avviene efficacemente in centinaia di Comuni italiani – sulla effettiva produzione di rifiuti indifferenziati residui (determinabile secondo peso, volume o numero dei prelievi di sacchi o bidoni), sganciandolo dalla quota relativa ai cosiddetti servizi indivisibili, garantendo la copertura totale dei costi del servizio e permettendo alle utenze più virtuose di pagare di meno.

CAPITOLO 6

AMMINISTRARE ■ Come cambiare la gestione delle imprese municipalizzate dei servizi pubblici localiVincenzo Comito ■ sbilanciamoci.info**Il contesto**

Qui si seguito si tenterà di fornire un quadro sia pure parziale dell'attuale, e largamente insoddisfacente, situazione delle imprese a partecipazione pubblica operanti a livello locale, nonché dei tentativi in atto di riforma del sistema da parte del Governo.

Secondo l'Istat alla fine del 2013 le imprese attive a partecipazione pubblica in Italia, comprendendo nel conto anche quelle di livello nazionale, erano in numero di 7.767. Il settore pubblico deteneva una quota inferiore al 20% del capitale nel caso di 2.100 unità, tra il 20% e il 50% in 952 casi, mentre per quanto riguarda 4.715 imprese si registrava una quota tra il 50% e il 100% del totale.

È noto peraltro come si possa in molti casi controllare un'azienda anche con quote di capitale largamente inferiori al 50%. I dati dell'Istat probabilmente sottostimano in qualche misura la realtà. Da qualche analisi fatta sul campo da chi scrive si è potuto riscontrare come esistano entità territoriali, almeno a livello periferico, che non conoscono bene l'entità del fenomeno e comunque tendono a sottovalutarlo.

Di queste società, quelle partecipate da Amministrazioni pubbliche regionali e locali ammontavano a 6.120 unità, con un totale di 486.676 addetti. Il Nord-Est era la ripartizione territoriale con il maggior numero di unità (29% di imprese e 20% di addetti), mentre il maggior numero di addetti si registrava invece nel Centro (36%), con particolare riferimento al Lazio. In ogni caso il Sud e le Isole erano sottorappresentati sia come numero di imprese che come addetti.

I Comuni e le Città metropolitane controllavano poi 1.973 imprese con 151.000 addetti. Le Regioni 318 imprese con 39.000 addetti, le Provincie e le Provincie autonome 209 con 51.000 occupati, altre amministrazioni locali 236 unità con 12.000 dipendenti; le imprese a controllo congiunto (come nei casi in cui diversi Comuni possedevano contemporaneamente delle quote) erano poi presenti in 1.545 unità, con 82.000 addetti.

Se alle imprese controllate dai Comuni e dalle Città metropolitane, si aggiungeva almeno una fetta consistente di quelle a controllo congiunto e una parte di quelle già

a controllo provinciale, si otteneva una realtà molto rilevante. Si può valutare che alla fine il numero degli addetti delle imprese controllate dai Comuni e dalle Città metropolitane si poteva avvicinare alle 250.000 unità: una cifra senza dubbio ragguardevole.

Le sfide

In questo contesto merita uno sguardo particolare il trasferimento nel tempo di alcuni servizi di base, una volta svolti a livello locale dalle aziende municipalizzate, a gruppi sempre più grandi, pluribusiness e geograficamente e azionariamente sempre più diversificati. Alla gestione locale e vicina ai cittadini di acqua, gas, rifiuti, energia, si è sostituita infatti la formazione di grandi complessi nati dall'aggregazione delle imprese a influenza territoriale ridotta.

Si possono ricordare a questo proposito i nomi di Hera, Iren, A2A e Acea nel cui capitale, accanto ai Comuni di pertinenza una volta esclusivi proprietari delle attività, si sono in qualche caso aggregati nel tempo anche importanti entità esterne, quali la Cassa Depositi e Prestiti, il gruppo Suez, quello Caltagirone. Si tratta di complessi oggi di grande rilievo dimensionale, che fatturano ciascuno anche diversi miliardi di euro all'anno e occupano migliaia di persone. Così il gruppo Hera fatturava nel 2014 4,2 miliardi di euro e occupava alla fine di tale anno circa 8.500 addetti; la A2A aveva ricavi per 3,8 miliardi e dichiarava 9.600 occupati.

La costruzione di così rilevanti complessi ha rappresentato un esempio di rilevante regressione politica. Il controllo dei servizi pubblici è stato tolto alle Amministrazioni pubbliche locali, sia pure con il loro consenso e preso sostanzialmente in mano dal management dei vari gruppi da una parte, dal mercato finanziario privato dall'altro. Ricordiamo che la gran parte delle municipalizzate coinvolte presentava risultati tecnici ed economici per lo meno dignitosi; esse avevano, inoltre, un rilevante radicamento nel territorio e una stretta connessione con il sistema delle autonomie locali.

Ora ci troviamo di fronte a una strategia rivolta al profitto più che allo sviluppo di politiche territoriali, alla messa in opera di inceneritori piuttosto che di raccolta differenziata, di nuove centrali a gas piuttosto che all'investimento nelle energie rinnovabili. L'erogazione dei servizi pubblici ai cittadini non dovrebbe essere mossa dal perseguimento della redditività, ma in primo luogo dal soddisfacimento del benessere collettivo, ovviamente senza trascurare di mantenere un equilibrio economico alle varie aziende.

■ Un caso di cattiva gestione: l'Atac a Roma

Un grande blocco di attività svolto da società pubbliche a livello locale riguarda il settore dei trasporti. In generale, questo non è messo tradizionalmente molto bene nel nostro Paese, tra gravi carenze di risorse, svolgimento di attività sociali non coperte da adeguati finanziamenti, inefficienze, corruzione, sottogoverno, pessimi flussi di informazione e di rapporti operativi tra imprese ed Enti locali. Come la gestione di alcune tra le partecipate possa rivestire la dimensione della totale insopportabilità è mostrato nel caso della società Atac, responsabile dei trasporti pubblici nella città di Roma e della collegata gestione delle linee metropolitane. L'azienda è stata al centro di scandali di vario tipo. Essa è peraltro nota per la sua rilevante inefficienza operativa e la scarsa qualità dei servizi offerti; occupa circa 12.000 persone e nel 2014, ultimo anno di cui si conoscono i bilanci, ha perso 141 milioni di euro su ricavi dalle vendite per 860 milioni, oltre a 155 milioni di entrate varie, che quasi nulla hanno a che fare con la gestione. Comunque solo 323 milioni derivano dalla vendita di biglietti e altre attività operative. C'è da essere ottimisti, perché nel 2013 aveva perso 219 milioni di euro su vendite per 850 milioni! È noto come poi le linee della metropolitana di Roma siano un caso pressoché disperato di impianti e convogli vetusti e con scarsa manutenzione, inefficienza, sporcizia, furti, frequente chiusura delle linee per guasti, dipendenti che non si presentano al lavoro, perdite molto rilevanti (<http://goo.gl/NQyLHf>). C'è poi lo scandalo della linea C che si trascina senza fine da dieci anni, con circa 15 chilometri costruiti con una spesa di 3 miliardi di euro.

Si sono comunque messe in piedi delle strutture finanziariamente ed economicamente fragili, fortemente dipendenti per la loro sopravvivenza, oltre che dal mercato finanziario, dall'aumento continuo, ben al di là dei livelli di inflazione, delle tariffe regolamentate: risultato ottenuto, tra l'altro, con un'aggressiva politica di contrattazione delle stesse tariffe con gli organi competenti. Come documentato dalla **Cgia di Mestre**, in un periodo di dieci anni in Italia – dal 2004 al 2014 – le tariffe per l'acqua sono cresciute del 79,5%, quelle dei rifiuti del 70,8%, quelle dell'energia elettrica del 48,2%, quelle per il gas del 42,9%, mentre nello stesso periodo il livello dell'inflazione era lievitato soltanto del 20,5%.

Si sono così create delle strutture politico-burocratiche non solo sostanzialmente poco efficienti, fonti di inquinamento nei rapporti tra pubblico e privato e impegnate su obiettivi sbagliati, ma che caricano anche gli utenti di oneri crescenti. Il principale obiettivo perseguito dagli attuali gruppi dirigenti delle varie organizzazioni sembra

quello di aumentare continuamente le dimensioni delle loro imprese, ciò che tende ovviamente ad accrescere il potere, oltre che le prebende, della struttura anche nei rapporti con la politica.

L'adesione più o meno convinta dei Comuni al sistema, favorita dalle normative e spinta dai partiti politici, ha risposto a suo tempo alla ventata neoliberista che ha soffiato nel Paese anche a sinistra; oggi lo stesso sistema è ulteriormente spinto in avanti dal Governo in carica, che manovra anche in direzione di una sempre più forte presenza del capitale privato nelle imprese esaminate. Esso si regge anche grazie alla distribuzione di dividendi ai Comuni, presi in maniera sempre più impellente dalle forti necessità di cassa.

D'altro canto, la necessità di distribuire dividendi si scontra con l'opposta esigenza di sviluppo delle attività mediante adeguati investimenti; non a caso questi ultimi spesso languono o regrediscono in maniera significativa. Così, per quanto riguarda Hera, essi sono passati dai 505 milioni di euro del 2006 ai 348 milioni del 2014, nonostante il fortissimo aumento nel fatturato verificatosi nel frattempo. Parallelamente tali strutture si sono fortemente indebitate; in particolare, aziende come Iren, A2A, Hera, sono normalmente citate tra le medie-grandi imprese con i più pesanti indici finanziari e quindi a elevato rischio di ulteriore consolidamento (<http://goo.gl/uk9xu7>). Le strategie delle imprese citate ignorano poi sostanzialmente i risultati del referendum sull'acqua del 2011: ogni tanto qualche Comune cerca di uscire da questa macchina, ma le difficoltà in questo senso sono parecchie.

Dietro alle spinte all'accorpamento delle imprese sta, ufficialmente almeno, la formula magica delle economie di scala. Le aziende dovrebbero essere più grandi perché così si raggiungerebbero sempre maggiori economie di scala e si ridurrebbero i costi unitari. Ma la realtà è quella che i bilanci di tali Enti per stare in piedi hanno bisogno di continui e forti aumenti delle tariffe; inoltre, nelle attività prese in considerazione – acqua, rifiuti, energia e gas – le economie di scala si fermano in generale molto presto e non appare certo necessario costituire entità operanti contemporaneamente in più regioni e in dimensioni sempre più ragguardevoli per raggiungerle.

Per altro verso i politici sicuramente ignorano che nei manuali di economia industriale, dopo le pagine dedicate alle economie di scala, ci sono quelle che parlano invece delle *diseconomie* di scala. Esse derivano dalla presenza di costi di integrazione spesso elevati tra realtà molto diverse (si pensi ad esempio ai conflitti che le fusioni scatenano spesso e per anni sulla distribuzione del potere all'interno dell'organizzazione), dai costi di comunicazione, dal peso del management e del suo coordinamento (la gestione di realtà più complesse richiede un management più qualificato, nume-

roso e costoso; l'integrazione tra i sistemi informativi delle differenti realtà richiede sforzi spesso molto importanti e di lungo termine), dal costo dei controlli, dal peso della demotivazione dei dipendenti in realtà dalle dimensioni accresciute (<http://goo.gl/4VEn8p>).

Per quanto riguarda le attività specifiche, nella gestione dell'acqua l'ideale è la dimensione integrata del bacino territoriale, da intendersi con criteri idrogeologici e orografici non certo con quelli economico-finanziari. Nel caso dei rifiuti la dimensione ottimale si ritrova invece a livello strettamente locale, per la necessità di una partecipazione attiva di ogni abitante di un dato territorio (*ibidem*). Cose non molto diverse si potrebbero dire anche per gli altri settori di attività.

■ La “Legge Madia” e le sue debolezze

Nell'ambito del progetto governativo di riforma della Pubblica Amministrazione (PA), a gennaio 2016 è stato approvato, sia pure ancora in via preliminare, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, attuativo dell'articolo 18 della Legge delega per la riforma della PA del 7 agosto 2015, n. 124. Inoltre, a febbraio 2016 sono stati varati anche un primo schema di Decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e un secondo schema relativo ai servizi pubblici locali di interesse economico generale. L'obiettivo ufficiale di fondo della Legge, in sé anche condivisibile, appare quello di cercare di governare un fenomeno che ha teso ad andare fuori controllo. Il problema è che i rimedi escogitati nella Legge appaiono, rispetto a questo obiettivo, complessivamente poco convincenti. Si vorrebbe tra l'altro passare dalle attuali circa 7.800 società a circa 1.000, un ridimensionamento veramente drastico. Ma, in realtà, il vero scopo delle nuove norme sembra essere quello di portare avanti in maniera molto decisa la privatizzazione spinta dei servizi pubblici locali, compresi quelli relativi all'acqua.

Le norme del Governo mirano intanto a complicare la costituzione di nuove società o l'acquisizione di quote in quelle già esistenti, rendendo i relativi iter burocratici più complessi. Esse inoltre cercano di spingere in direzione del riassetto, la fusione o la liquidazione delle società prive di dipendenti, o che svolgano attività analoghe a quelle di altre società, o che abbiano dimensioni di fatturato molto ridotte, o che abbiano presentato perdite in quattro dei cinque esercizi precedenti, o che operino, infine, in rami diversi da quelli previsti dal Decreto attuativo.

Si introducono inoltre una serie di obblighi di riduzione degli organici e delle spese di personale; si cerca poi di rendere agile la gestione, introducendo la figura

dell'Amministratore unico, mentre vengono aboliti i Consigli di amministrazione. Le aziende dovranno effettuare ogni anno una ricognizione dei propri fabbisogni di personale per i tre anni successivi, indicando in modo dettagliato i profili professionali di cui avranno bisogno. La Legge, nell'ambito dei processi di ristrutturazione, prevede inoltre regole analitiche per la mobilità del personale.

Il provvedimento di legge sembra preoccuparsi soltanto di ridimensionare il sistema delle imprese locali, indipendentemente dalla necessità di situazione, e comunque discriminando, in sostanza, tra le singole imprese a seconda del peso dell'intervento privato nelle stesse. Peraltro esso è molto rigido nelle sue indicazioni per la gestione, non prevedendo margini di elasticità per le attività delle imprese, ciò che dimostra anche la scarsa dimestichezza di chi ha preparato tale legge con la realtà della gestione aziendale: come si può programmare rigidamente, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, le necessità di personale per i tre anni successivi? Impresa impossibile.

Per altro verso, le norme spingono verso un accorpamento delle varie realtà, ambiti territoriali più ampi, apertura il più ampia possibile ai privati, ciò che può apparire forse ragionevole in alcuni casi, mentre in altri, come si è mostrato nel testo, si dovrebbe probabilmente fare il contrario. Poco corretta appare poi l'indicazione di un “uomo solo al comando”, in puro stile renziano, quando la realtà delle cose indicherebbe la necessità di un certo livello di dialettica tra almeno due figure, in genere quella del Presidente e quella dell'Amministratore delegato (anche se, comunque, nel Decreto sono previste alcune eccezioni).

Le proposte

Ripensare il sistema delle partecipazioni locali

Il sistema delle partecipazioni locali si trova indubbiamente di fronte alla necessità di un ampio lavoro di razionalizzazione dell'esistente, ma anche di rilancio. Da questo punto di vista il recente progetto del Governo appare largamente inaccettabile. Occorre di certo limitare fortemente il numero delle imprese esistenti, chiudendo le realtà inutili, in forte perdita non giustificata da obiettivi accettabili, sostanzialmente inattive o utilizzate per fini fuori quadro, ridimensionando poi e accorpando altre realtà, introducendo nelle aziende un salto di qualità nella gestione, e ricordando comunque che la realtà di tali imprese può essere molto diversa da territorio a territorio. Di questa ristrutturazione deve far parte un ripensamento radicale dei rapporti tra decisioni

politiche e gestione tecnica delle imprese. Intanto c'è la necessità di elevare fortemente il livello qualitativo sia del personale politico che di quello manageriale. La dimensione politica deve certo decidere, sentiti anche i manager, gli obiettivi di fondo che le singole strutture sono chiamate a portare avanti, ma deve essere lasciato ampio spazio al management di gestire gli obiettivi in modo autonomo. All'interno delle realtà locali, deve essere messa in opera una struttura centrale dai forti risvolti professionali e di autorevolezza, in grado di seguire l'attività delle varie aziende raccogliendo informazioni, analizzando i bilanci e i budget, nonché facendo da ufficio istruttorio per le più importanti decisioni cui la politica deve concorrere, riportando periodicamente le informazioni alle strutture politiche di riferimento. Naturalmente, non bisogna lavorare solo al ridimensionamento dell'esistente, ma anche ampliare in alcuni casi il raggio di attività del sistema, in modo che esso sia in grado di aiutare le realtà politiche a rispondere ai bisogni nuovi che lo sviluppo tecnologico, economico, sociale, politico, vanno producendo.

Per acqua, gas, rifiuti ed energia più grande non è più bello

Per quanto riguarda la gestione dei servizi di acqua, gas, energia e rifiuti vi è la necessità di cambiare registro. Bisogna abbandonare la strategia governativa del "più grande è bello", basata sulle idee erranee delle economie di scala e dell'apertura al mercato finanziario. Nel programmare un graduale smantellamento delle mega-strutture occorre ripensare alla migliore ricollocazione dei singoli servizi a un livello dimensionale più ridotto e maggiormente articolato, e comunque più vicino ai cittadini e alle realtà locali. In ogni caso bisogna da una parte rispettare sino in fondo il risultato del referendum sull'acqua del 2011, dall'altra trovare delle forme di partecipazione nuova dei cittadini alle decisioni sulle strategie delle singole aziende. Al contrario di quanto traspare dagli indirizzi del Governo, infine, non bisogna lavorare soltanto al ridimensionamento della realtà delle imprese locali, ma anche ampliare almeno in alcuni casi il raggio di attività del sistema, in modo che esso sia in grado di aiutare le realtà politiche a rispondere ai bisogni nuovi che lo sviluppo tecnologico, economico, sociale, politico vanno producendo. Ricordiamo, più in generale, che un sistema di aziende locali ben gestito è un aspetto importante del benessere di una collettività.

Riqualificare la gestione delle municipalizzate dei servizi pubblici locali

Per valutare l'economicità di gestione delle imprese municipalizzate dei servizi pubblici locali, particolare cura deve essere impiegata nel distinguere chiaramente e isolare

contabilmente dal resto dell'attività i risultati dell'attribuzione alle aziende di compiti di natura sociale (sconti di tariffe a particolari categorie di cittadini, esenzioni, servizi palesemente non economici, eccetera). Inoltre, anche quando gli Enti locali riconoscono alle imprese pubbliche il loro debito per i servizi a tariffa agevolata o gratuita erogati dalle stesse imprese, essi versano loro i corrispettivi finanziari spesso con diversi anni di ritardo, causando gravi difficoltà. Per questo occorre versare in tempi certi e ravvicinati i relativi congruaggi finanziari alle imprese: in caso contrario si avvia una spirale degenerativa a livello di individuazione di responsabilità e quadratura dei conti. Al contempo, particolari cautele di sorveglianza devono essere poste nei casi in cui le municipalizzate dei servizi pubblici locali gestiscano Fondi europei, nazionali e/o regionali, spesso fonte di sottogoverno e corruzione. E altrettanta cautela va posta nel far entrare soci privati: essi possono essere utili in certi casi, ma bisogna aver chiari gli obiettivi dell'inserimento e vigilare con attenzione sull'andamento del rapporto. Deve essere infine esteso l'utilizzo delle tecnologie informatiche nelle aziende locali, ma ricordando che esse non sono che uno strumento per migliorare i servizi ai cittadini e la gestione interna e che, se non guidate in maniera professionalmente adeguata, da sole non risolvono alcun problema – come sembra credere chi ripone in esse attese miracolistiche –, ma ne possono creare addirittura di nuovi.

CAPITOLO 7

CONOSCERE ■ Come promuovere la cultura, la formazione e le arti nelle città

Martina Carpani ■ Rete della Conoscenza, Riccardo Laterza ■ Rete della Conoscenza,
Andrea Ranieri ■ Sbilanciamoci! e Carlo Testini ■ ARCI

Il contesto

Nonostante la crisi, nonostante le contrazioni di spesa degli ultimi anni, le città hanno continuato a investire in cultura molto più dello Stato centrale. La spesa del Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo si attesta infatti, nonostante gli incrementi relativi dell'ultima Legge di Stabilità, intorno allo 0,20% del totale del bilancio statale (era lo 0,39 nel 2000); quello dei Comuni continua a oscillare tra il 2,5 e il 3%.

Per le città l'incremento degli investimenti in cultura, almeno finché crisi e Patto di Stabilità interno non hanno provocato una decisa contrazione e un irrigidimento dei loro bilanci, è stata una scelta pressoché obbligata. La crisi della città fordista e funzionalista apre alle città industrializzate due grandi problemi. Si liberano gli spazi prima occupati dalla grande industria, manca sempre di più il lavoro (soprattutto per le nuove generazioni). Le città del lavoro e della produzione sono indotte a trasformarsi in città dei servizi e del consumo; devono vendere se stesse nel mare aperto della globalizzazione. Cercano un proprio brand che assicuri loro visibilità e attrazione nel mondo dei flussi.

Visibilità per attrarre turisti, giovani creativi e nuovi lavoratori della conoscenza, e per alimentare quella economia dell'immateriale – a partire dalla finanza che è la più immateriale di tutte, anche se ha conseguenze pesantissime sulla vita delle persone – che prende il posto delle vecchie fabbriche fordiste. Si producono simboli e possibilità di fare esperienza, più che cose. Le cose stesse vengono vendute perché promettono una strada verso l'identità personale sempre meno acquisibile attraverso il lavoro povero e precario. Sesso, denaro, potere, e famiglia, le parole chiave di ogni campagna pubblicitaria, sono collegati al possesso di automobili, profumi, vestiti, ai dispositivi elettronici di nuova generazione, e al modo di abitare, vivere, visitare la città: gran parte dei creativi nelle nostre città lavorano per alimentare questa filiera.

E la cultura viene ormai associata a ogni forma di esperienza. La cultura dell'azienda, la cultura del management, la cultura del calcio e del ciclismo. Ma quando la cultura è dappertutto, ci ammonisce Jean Clair, la cultura come capacità di orientarsi nel mondo e di orientarlo, come capacità di vivere la bellezza, e come modo attraverso cui una comunità e una persona trova un senso nelle cose del modo, rischia di scomparire. Ce n'è *Per tutti i gusti* ci dice Zygmunt Bauman nel suo ultimo libro, purché il consumo sia rapido e leggero, non implichi studio e fatica, resti alla superficie delle cose. Le modalità di vendita e di marketing omologano cultura bassa e alta.

Naturalmente ciò non avviene senza conflitti. Il paradigma dell'esperienza attraverso il consumo stimola anche modalità di consumo critico delle persone, che non si arrendono di fronte alla pervasività dei messaggi e alla riduzione a merce di ogni ambito di vita. E si organizzano forme e modalità nuove e alternative di produzione e di accesso ai beni culturali. Che si pongono in alternativa al pensiero dominante, soprattutto quando esso stesso entra in crisi, e mette in crisi la sostenibilità del pianeta e la coesione sociale dei territori.

Dentro le stesse Amministrazioni comunali, soprattutto quelle segnate dalla storia e dalla cultura della sinistra, vive il contrasto fra chi progetta eventi nella logica del marketing urbano alla moda e chi vede nella cultura una modalità per allargare la partecipazione democratica e combattere le disuguaglianze fra le persone e fra gli spazi della città che il sapere ridotto a merce enfatizza e rende ancora più profonde. Nelle Amministrazioni di tante città convivono quelli che hanno ancora come punto di riferimento, a proposito di eventi, l'estate romana di Renato Nicolini, che offrì al popolo tutto un'occasione di incontro con le esperienze culturali più innovative prodotte nel territorio e con i luoghi della cultura alta, e chi porta in piazza il format televisivo per attrarre visitatori e catturare consenso a buon mercato.

Soprattutto si comincia a percepire come il basso livello culturale della nostra popolazione – oltre il 70% sotto il livello minimo necessario per vivere e lavorare decentemente nel mondo di oggi, come rilevato da una recente indagine Ocse-Piaac – sia un fattore di ostacolo all'innovazione sociale e culturale, oltre che un fattore di disuguaglianza che mina la coesione sociale della città. Vale la pena ricordare poi che, secondo l'Eurobarometro della Commissione Europea, nel 2013 solo il 60% degli italiani ha visto o ascoltato un programma culturale alla televisione o alla radio in un anno, solo il 56% ha letto almeno un libro, solo il 53% è andato al cinema, solo il 30% ha visitato un museo, solo il 24% è andato a teatro, e solo il 17% ha assistito a un balletto o a una opera lirica.

Inutile sottolineare che tutte le strategie di rinnovamento urbano – progetti di *smart city*, raccolta differenziata, mobilità intelligente, risparmio energetico, informatizzazione di gran parte dei servizi pubblici, dall'anagrafe alle prenotazioni sanitarie – trovano in questo un ostacolo potentissimo.

Le sfide

È per questo che le Amministrazioni comunali più responsabili hanno deciso di investire con decisione nei settori della cultura di base (a partire ad esempio dalle biblioteche comunali), di sostenere le iniziative di educazione degli adulti e di avvicinare i cittadini – dai ragazzi delle scuole agli anziani che vivono in periferia – al patrimonio culturale delle città, nella convinzione che la forma di marketing più convincente che una città ha a disposizione è la consapevolezza da parte dei cittadini della bellezza e della densità culturale del proprio territorio. Ed è per questo che tali Comuni hanno fatto della cultura un momento essenziale del welfare locale, sostenendo l'associazionismo culturale di base che porta teatro, cinema, arte nelle periferie più degradate, nelle carceri, negli ospedali, e che promuove processi di auto-organizzazione per la creatività che genera a sua volta nuove forme di promozione culturale e sostegno alle capacità culturali delle persone.

Le città sono poi chiamate a moltiplicare le opportunità formative sui territori e a sviluppare un sistema di formazione permanente – formale e non formale – fondato sul pieno accesso alla cultura, valorizzando al contempo anche le arti emergenti e le culture popolari e metropolitane diffuse sul territorio. Per quanto riguarda i giovani, connettere luoghi formali e non formali significa sostanzialmente l'idea di scuola e università diffusa, immaginando la possibilità di svolgere didattica, ricerca e progetti di gruppo con il supporto di musei, biblioteche, centri della città, e promuovendo al contempo innovazione delle metodologie e avvicinamento al territorio.

Altro punto fondamentale è l'educazione degli adulti: secondo l'Ocse l'Italia soffre il 47% di analfabetismo funzionale ed è ai primi posti per analfabetismo di ritorno. È necessario in tal senso che l'apertura dei canali della cultura e del sapere venga riconosciuta e considerata parte integrante delle politiche formative: cinema, musica, teatro, internet-point, mostre, libri appartengono a pieno titolo alle attività che contribuiscono alla crescita culturale e formativa dei cittadini.

Per favorire l'accesso ai consumi culturali è necessario pertanto aspirare alla loro piena gratuità e moltiplicare contestualmente l'apertura di luoghi abbandonati attra-

verso percorsi di gestione pubblica-partecipata, affinché anche nei piccoli centri vi sia un cinema o un teatro. Occorre inoltre innovare le modalità con cui si pensano i consumi culturali, costruendo maggiore sinergia con il mondo della Rete, del *copyleft* e del *creative commons* e trasmettendo saperi in ottica cooperativa e accessibile.

Anche la percezione della sicurezza delle persone in città, soprattutto di quelle anziane, ha a che fare con la partecipazione alla vita culturale. Chi invecchia solo, in compagnia del televisore o di Internet, è più insicuro nel muoversi in città di chi esce per andare al cinema, al teatro, al museo, a una conferenza. E la cultura si fa intercultura e genera nuove forme di creatività nei luoghi in cui si organizza l'incontro con e tra le diverse comunità migranti che abitano le città.

Ma sono proprio queste attività quelle più segnate dai tagli di bilancio, e non compensate né compensabili dalle donazioni fiscalmente agevolate dei privati, tra l'altro in maniera molto differenziata sul territorio nazionale. Secondo i dati di una ricerca dello Svimez, infatti, la spesa totale nel settore della cultura nel Mezzogiorno ha subito un crollo di oltre il 30%, mentre al Nord il calo si è fermato al 25%.

Così, fatto 100 il livello medio nazionale della spesa per la cultura, quella pro capite nel Mezzogiorno è pari al 69%, quella al Nord al 101% e quella al Centro al 141%. Pesa certamente la diversa capacità e volontà di spesa nel settore dei Comuni e delle Regioni meridionali, ma lo Stato ha enfatizzato anziché correggere questo dato: lo Stato che ha tagliato al Sud il 74,6% tra il 2000 e il 2013, tanto che i 13,6 euro pro capite di spesa per la cultura sono diventati tredici anni dopo 3,48.

Anche i dati delle spese per la cultura pro capite delle città italiane con più di 200.000 abitanti tratti dai bilanci 2013 e messi a disposizione da Openbilanci.org indicano una differenza enorme tra Nord e Sud del Paese: a guidare la classifica Firenze (243,04 euro), Trieste (83,64) e Milano (70,96). In fondo ci sono Bari (15,09 euro), Palermo (11,05) e Messina (5,52), mentre la spesa media annua pro capite delle 15 città più popolate era di 60 euro.

E sempre lo Svimez, sulla base di questi dati, chiede oggi che lo Stato fissi i livelli essenziali di prestazione per il settore cultura, con motivazioni analoghe a quelle che ci hanno portato a formulare una proposta in questo senso nel [Rapporto Sbilanciamoci! 2016](#). Una scelta che oggi appare doverosa, dopo che lo Stato ha definito, con il decreto legislativo 146 convertito in legge dal Parlamento, la cultura come bene pubblico essenziale. L'articolo 117 della Costituzione a cui il disegno di legge fa riferimento indica chiaramente come da tale definizione derivi il diritto di tutti i cittadini a fruirla – e invita a fissare i livelli di prestazione necessari, concordati tra il Governo e gli enti locali – per rendere effettivo tale diritto.

Ciò è tanto più necessario oggi, dopo che l'abolizione della Tasi ha ulteriormente irrigidito i bilanci degli enti locali, resi sempre più dipendenti dai trasferimenti dello Stato centrale. È necessario quindi che venga determinata la quantità di risorse necessarie da trasferire agli enti locali per rendere effettivo questo diritto, esercitando pienamente il potere di controllo e di surroga quando Regioni e Comuni non investono quanto necessario per garantirne il godimento. Occorre quindi aprire una sede di confronto fra lo Stato e il sistema delle autonomie comunali per definire:

- quanto debba essere vasta l'area territoriale in cui è obbligatoria la presenza di una biblioteca pubblica e il numero congruo di personale necessario a garantirne l'apertura in orari in cui il servizio sia godibile dall'intera cittadinanza;
- il sostegno alle iniziative volte a far accedere alla cultura le fasce più deprivate della popolazione e a portare la cultura nelle periferie;
- l'abbattimento delle barriere architettoniche per permettere a tutti/e l'accesso a musei e biblioteche;
- il sostegno fiscale alle persone singole e associate che investono in formazione e cultura;
- una strategia chiara che renda le Amministrazioni locali più efficienti nel sostenere le esperienze culturali diffuse e i processi più innovativi nella produzione e fruizione culturale;
- regole più certe e stringenti nel rapporto con i privati, per evitare che i luoghi del patrimonio siano chiusi ai cittadini perché affittati per convention o iniziative promozionali d'impresa.

Nel sopra richiamato confronto Stato-Comuni è necessario coinvolgere a pieno titolo chi in questi anni ha esercitato creatività sociale per difendere e valorizzare il patrimonio culturale e il paesaggio del nostro Paese, chi si è impegnato per ampliare e garantire le possibilità di accesso al sapere (dai sindacati dei lavoratori e degli studenti alle associazioni culturali), chi ha promosso cultura nei luoghi dove è più necessario: le periferie delle città, le carceri, le case occupate dai senza casa, i cosiddetti "campi rom", i luoghi di accoglienza dei migranti.

È necessario segnalare infine che molte tra le problematiche sopra elencate potrebbero essere affrontate all'interno dei prossimi bandi per le Regioni del Sud previsti sia nei Programmi operativi nazionali e regionali su Cultura (Pon e Por Cultura) sia in alcuni ambiti del Pon Metro dedicato alle città metropolitane.

■ Di fronte alla crisi, la cultura rigenera e si rigenera

Che la finanza pubblica sia in crisi è cosa nota. Lo è a tutti i livelli e le politiche economiche di questi ultimi anni non lasciano presagire nulla di buono. Tutti i settori dove l'intervento dell'attore pubblico era fondamentale hanno subito un taglio di risorse considerevole. Stato, Regioni ed Enti locali, all'interno del paradigma di austerità europea, restringono sempre più il loro perimetro di intervento. Non c'è dubbio che gli investimenti per la Cultura hanno subito la stessa sorte, anche se negli ultimi anni, grazie alla mobilitazione del settore e all'elaborazione di nuovi scenari da parte di studiosi e intellettuali, si avvertono timidi segnali in controtendenza.

Tuttavia è chiaro a tutti che anche in ambito culturale occorre rapidamente definire un nuovo paradigma di "sussidiarietà culturale" in cui attori del privato sociale (più o meno organizzati) possono rafforzare un settore in grande difficoltà. Soprattutto dal punto di vista della sostenibilità economica, non certo per quanto riguarda la capacità di inventare nuove pratiche ed elaborare progettualità innovative. Da questo punto di vista, anche il terzo settore culturale ha generato interessanti percorsi con sempre al centro la dimensione partecipativa e non profit. Queste esperienze sono spesso un punto di partenza per lo sviluppo di imprenditorialità culturale, di singoli o di gruppi di persone.

Lo sviluppo del digitale, con il suo straordinario potere di condivisione e accesso a contenuti e progetti, e l'accelerazione di una teoria della rigenerazione degli spazi delle città da parte di esperienze legate ad arti, promozione culturale e creatività, hanno innescato la nascita di molte nuove esperienze e l'emersione di un mondo che da molto tempo tiene in vita quella che possiamo definire la "cultura diffusa". Gli esempi sono ormai tantissimi e molti di grande interesse proprio per il loro impatto sullo sviluppo territoriale e l'attivazione di molti processi di inclusione sociale, rafforzando la possibilità di intersecare progetti e percorsi culturali.

Uno degli esempi più interessanti è il "Mercato Sonato" di Bologna, promosso da "Orchestra Senza Spine": un gruppo di giovani musicisti usciti dal Conservatorio si è costituita in associazione di promozione sociale per avvicinare i cittadini alla musica classica e portare i loro progetti artistici in spazi non convenzionali. "Orchestra Senza Spine" ha poi deciso di presentare un progetto per rigenerare un vecchio mercato in disuso nella periferia bolognese. Obiettivo principale del progetto, sostenuto dal Comune di Bologna, la gestione partecipata di uno spazio per artisti e cittadini dedicato alla musica a trecentosessanta gradi.

A Napoli, nel quartiere del Vomero, un nutrito gruppo di persone ha lanciato il progetto di libreria ad azionariato popolare "Io ci sto", promuovendo progetti

collettivi di promozione del libro e della lettura e gestendo l'unica libreria del quartiere. Nelle ex "Officine Solimano", a Savona, un gruppo di associazioni culturali aderenti all'Arci che lavorano in ambiti diversi (teatro, cinema, musica) ha dato vita a un consorzio per la riqualificazione degli spazi in disuso, con il sostegno del Comune e della Regione, al fine di migliorare l'accesso alla cultura da parte dei residenti. A fronte di questo dinamismo, sostenuto anche dall'importante intervento di fondazioni private di varia natura, sono però ancora poche le città che hanno definito modelli di governance capaci di esaltare e moltiplicare queste esperienze.

(Testo a cura dell'*Arci*)

Le proposte

Un Fondo per la semplificazione amministrativa nel settore culturale

La stratificazione di normative nazionali e locali, adempimenti obbligatori riferiti a Enti diversi che operano con modalità molto differenti tra loro, stanno mettendo in grave difficoltà i soggetti che organizzano servizi e attività culturali. Più volte l'Anci (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) si è detta disponibile a definire procedure meno complesse (ad esempio, la creazione degli Sportelli unici per lo spettacolo sul modello del Comune di Milano). Queste azioni possono essere implementate se si hanno a disposizione fondi per riorganizzare le attività, progettare nuovi servizi (anche via web) più efficienti, formare il personale degli uffici comunali. Per questo i Comuni dovrebbero operare pressioni sul Governo affinché allochi all'Anci un Fondo speciale per sostenere progetti di semplificazione amministrativa nel campo delle attività culturali, da gestire in collaborazione con le associazioni territoriali rappresentative degli operatori profit e non profit del settore.

Promuovere la cultura come bene pubblico essenziale

Si propone di estendere la rete e gli orari di apertura delle biblioteche comunali, come primo nodo di un sistema integrato di educazione permanente degli adulti. Il Comune è chiamato al contempo a rappresentare il volano e il crocevia dell'integrazione tra sistema scolastico e opportunità culturali e formative presenti sul territorio, affinché l'intera città sia *città educativa*. Inoltre, si propone di agevolare l'accesso alle attività culturali della popolazione anziana, soprattutto quella residente nelle periferie, attraverso la stipula di convenzioni tra l'associazionismo sociale e culturale e il trasporto

pubblico locale, i cinema, i teatri, i musei cittadini. Contestualmente, è necessario rendere la cultura un momento centrale del sistema del welfare locale, portandola nelle carceri, negli ospedali, nelle strutture di accoglienza degli anziani, nei cosiddetti "campi rom", e via dicendo. Questi obiettivi devono essere rafforzati e resi fattibili attraverso una specifica intesa tra Stato centrale ed Enti locali volta a definire i Livelli essenziali delle prestazioni culturali che ogni città è tenuta a mettere in atto al fine di garantire il diritto di tutti i cittadini ad accedere alla cultura, che è stata definita dallo stesso Governo Renzi (con una legge varata in realtà con tutt'altro obiettivo) come *bene pubblico essenziale*.

Una piena cittadinanza per i soggetti in formazione

I soggetti in formazione, cioè tutti quelli che a diverso titolo sono inseriti in un percorso formativo (studenti medi, universitari, dottorandi, accademici, specializzandi, tirocinanti, eccetera) hanno un ruolo strategico nelle città come produttori e fruitori di conoscenza, di sapere e saper fare, contribuendo all'innalzamento e alla diffusione di conoscenze e competenze. Molto spesso, tuttavia, non vedono riconosciuto il loro status fuori dai tradizionali luoghi di formazione (scuole, università, accademie): in poche parole, la loro cittadinanza è soltanto parziale. Per rimediare a questa situazione occorre innanzitutto assicurare il diritto alla conoscenza per i soggetti in formazione anche fuori dai propri luoghi di studio: incentivando l'accesso alle attività formative, artistiche, culturali e ricreative del territorio; dando la possibilità di fruire della formazione informale (cinema, librerie, teatri, musei, etc.); tutelando il diritto all'accesso alla Rete, con un piano progressivo di copertura del territorio con reti wi-fi libere e gratuite a partire dagli spazi pubblici e dai luoghi di formazione; estendendo la sperimentazione del comodato d'uso dei libri scolastici; garantendo il libero accesso ai beni culturali direttamente gestiti dal Comune ed estendendo lo stesso tramite convenzioni e accordi con gli enti proprietari o gestori dei beni culturali non comunali.

CAPITOLO 8

COOPERARE ■ Come praticare il mutualismo e l'economia sociale e solidale

Monica Di Sisto ■ Fairwatch e Riccardo Troisi ■ Reorient

Il contesto

Nel circuito della “economia sociale e solidale” sono comprese quelle attività economiche e culturali che permettono il conseguimento di obiettivi d'interesse collettivo. L'economia sociale e solidale è basata innanzitutto sulla valorizzazione delle relazioni tra i soggetti, un'equa ripartizione delle risorse, il rispetto e la tutela dell'ambiente, il perseguimento di finalità sociali. In tal senso, essa ha a che fare con la creazione e l'accrescimento di iniziative volte alla produzione e allo scambio di beni e servizi e operanti secondo principi di cooperazione, reciprocità, sussidiarietà responsabile, sostenibilità e compatibilità energetico-ambientale. A più di venti anni dalla nascita del primo Gruppo d'acquisto solidale (nato nel 1994 a Fidenza) e dopo oltre dieci anni dal lancio della proposta di una Rete italiana di economia solidale (nel 2002), si può dire che l'economia sociale e solidale abbia contribuito a migliorare la vita di molte persone.

Nel tempo si sono sviluppati diversi settori di attività riconducibili a innumerevoli pratiche: tra quelle legate al territorio ricordiamo l'agricoltura contadina di prossimità, la produzione agricola e agroalimentare biologica e biodinamica, la filiera corta e garanzia della qualità alimentare ma anche, estensivamente, la tutela del paesaggio, del patrimonio naturale e della biodiversità. Ma vi sono anche altre pratiche, come le banche del tempo, il commercio equo e solidale, il consumo critico e responsabile, i servizi comunitari e di prossimità, l'edilizia sostenibile e la bioedilizia, il risparmio energetico e le energie rinnovabili e sostenibili, la finanza etica, mutualistica e solidale, il trasporto collettivo e la mobilità sostenibile, il riuso e riciclo di materiali e beni, i sistemi di scambio locale, il software libero, il turismo responsabile e sostenibile.

In molti di questi campi di attività le cooperative e le associazioni promotrici hanno assunto dimensioni di mercato rilevanti. Come documentano i Rapporti del **Ciriec International**, il 6,5 per cento dell'occupazione nei paesi dell'Unione Europea (che sale al 40 per cento se si considera il solo settore privato), pari a 14 milioni di lavoratori, e il 10 per cento delle imprese sono attribuibili all'economia sociale e solidale. Volontari esclusi. Inoltre, otto Stati hanno già legiferato in materia (Gran Bretagna, Belgio,

Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Romania, Lussemburgo), insieme ad alcune regioni come la Catalogna e, in Italia – in attesa che il Senato sblocchi la Legge delega per la riforma del Terzo settore – l'Emilia-Romagna, il Trentino, la Puglia e il Lazio.

Inoltre, l'Unione Europea ha elaborato un Libro bianco e le Nazioni Unite hanno costituito una task force che ha prodotto un **Position Paper** intitolato *Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development*. E negli ultimi anni, su iniziativa di alcuni Enti pubblici, sono state intraprese azioni specifiche per la **promozione dell'economia solidale anche in Italia**. Friuli-Venezia Giulia, Comune di Venezia e Provincia di Trento, Regione Emilia-Romagna e Val Venosta sono alcune delle autonomie locali dove sono state avviate recentemente iniziative specifiche, ma esperienze storiche come quelle nella Regione Liguria e nella Regione Marche sono state parzialmente sospese per ristrettezze finanziarie, e nei fatti cancellate quelle proposte con normative organiche dalla Regione Lazio e dal Comune di Roma.

Il problema principale è di tipo politico: spesso l'adozione di interventi di economia sociale e solidale dipende dalla “buona volontà” di politici che, non più rieletti o spostatisi ad altri incarichi, non trovano sostituti in grado di difendere le iniziative adottate. Il crescente interesse da parte delle istituzioni sull'argomento, la sua complessità e la necessità di condividere le esperienze, ha portato all'interno della **Rete nazionale di Economia Solidale** alla nascita del “Gruppo di Lavoro Normazione”, che sta elaborando una proposta condivisa per una Legge nazionale che dia una definizione unitaria per il settore e uno status univoco a tre delle declinazioni territoriali-base dell'economia solidale.

Le sfide

Di fronte alla crisi finanziaria, economica, sociale, ecologica e di democrazia che stiamo vivendo, la *green economy* non basta, né la sostenibilità economica e ambientale possono rappresentare, da sole, fattori e veicoli di trasformazione. L'economia sociale e solidale è un'economia diversa, capace di creare posti di lavoro, garantire diritti, accrescere la consapevolezza individuale e collettiva sui processi economici e sociali in atto, pensare a una comunità fatta di cittadini e persone e non di consumatori, clienti e produttori. Se vuole sostenere queste esperienze senza ripetere errori e incertezze del passato, la politica – soprattutto a livello territoriale e comunale – deve cambiare il proprio approccio e muoversi dal punto di vista programmatico lungo tre direttrici.

La prima consiste nell'*impostare azioni stabili*, superando l'elargizione *una tantum*: basta con fondi non mirati, incerti, a pioggia. Le istituzioni pubbliche statali, regionali e comunali devono concordare e impostare piani pluriennali che possano contare su fondi programmati, spazi, servizi, sostegno, competenze, professionalità.

La seconda direttrice ha a che vedere con il *rifiuto del "green washing"*: la relazione tra economia sociale e solidale e istituzioni pubbliche deve nutrirsi di autonomia e sussidiarietà. In tal senso, il primo ambito in cui i Comuni sono chiamati a misurarsi con un cambiamento di modello è un diverso svolgimento del proprio ruolo di operatore economico: convertire in direzione dell'economia sociale e solidale tutte le spese e i consumi dell'Amministrazione, delle sue agenzie e servizi verso una piena sostenibilità – democratica, sociale, ecologica ed economica – sarà la prova evidente di un'autentica volontà di cambiare.

La terza direttrice, infine, riguarda la *garanzia della partecipazione e della trasparenza*: esse devono rappresentare la vera cifra del cambiamento del metodo di governo e di deliberazione delle Giunte comunali. In tal senso non bastano consultazioni cui poi non seguono mai pratiche, ma è necessaria la costruzione di spazi di deliberazione e partecipazione trasversali e duraturi, per dare continuità e coerenza a politiche che trasformino l'economia solidale in un laboratorio permanente di nuova cittadinanza consapevole.

Per promuovere l'economia sociale e solidale a livello comunale si devono inoltre rafforzare le esperienze già esistenti e stimolare sperimentazioni diffuse e interconnesse, destinando risorse dedicate agli Enti locali. In particolare occorre:

- sostenere le *attività di studio, formazione e ricerca*, a partire da quelle avviate dai gruppi e laboratori impegnati ad approfondire i temi della futura economia.
- Avviare e rafforzare pratiche di governo attente alla *questione di genere*, riconoscendo l'importanza del ruolo delle donne nell'economia sociale e solidale, basato sulla loro capacità di liberare una creatività, una "fattualità" e una visione che sono modalità di approccio, analisi e azione fondanti di un paradigma economico "altro".
- Coniugare l'economia sociale e solidale con *nuove forme di responsabilità sociale*, valorizzando innanzitutto la diffusione delle esperienze di cooperazione sociale per l'affermazione di un nuovo welfare non assistenziale.
- Sostenere le attività che promuovono una *cultura dell'economia sociale e solidale*, puntando sul contributo delle arti e della conoscenza nella costruzione di un diverso modo di pensare, a partire dagli spazi teatrali recuperati e liberati.
- Rifondare il contratto sociale sul riconoscimento di una *gestione pubblica dei beni comuni* che si concretizzi nel contrasto alle privatizzazioni dei servizi pubblici, nella ripubblicizzazione dei servizi privatizzati, nel ripensamento in chiave partecipativa

delle forme pubbliche di gestione, nella declinazione di tutti i beni comuni, naturali e sociali da sottrarre alle logiche di mercato.

- Avviare, attraverso la restituzione dei beni comuni alla gestione pubblica, il processo di progressiva *riduzione della finanziarizzazione dell'economia* a partire dalle multinazionali dei servizi pubblici che, oltre a gestire in chiave privatistica (cioè con l'unico obiettivo di massimizzazione del profitto) servizi essenziali del vivere, sono ormai protagonisti di vere e proprie speculazioni finanziarie in tutto il mondo.
- Riconoscere il *ruolo centrale delle politiche agricole*. L'agricoltura biologica è un modello che salvaguarda e valorizza le risorse del territorio nel rispetto dell'ambiente, del benessere animale e della salute di chi consuma: un modello, quindi, capace di indirizzare in senso ecologico i comportamenti di operatori e cittadini. In tal senso la filiera corta, anche attraverso il sostegno ai gruppi di acquisto legati al consumo di prodotti biologici, è il modello verso cui le politiche locali dovrebbero indirizzarsi per sviluppare un confronto ampio tra mondo della produzione e del consumo.
- Costruire reti di *mobilità alternativa* orientate alla transizione dall'uso di mezzi privati all'uso di mezzi pubblici, biciclette e car sharing.
- Riconoscere e valorizzare la *microimpresa popolare*, accompagnando i processi di emersione e ristrutturando le filiere laddove necessario.

Le proposte

Istituire il Food Policy Council

Si propone di istituire il Food Policy Council, un organismo che metta insieme i diversi attori che si occupano di terra e cibo in aree urbane (contadini, gas, piccola distribuzione, mercati locali, orti, enti locali) con l'obiettivo di avviare processi di ri-territorializzazione del sistema del cibo su scala metropolitana. Il suo mandato dovrebbe essere quello di lavorare perché l'agricoltura urbana diventi parte integrante della pianificazione della città, e sia più facile ottenere terra e acqua. Ma il Consiglio dovrebbe occuparsi anche di sicurezza e sovranità alimentare e più in generale di politiche inerenti al cibo. I Food Councils esistono già in molte città del Nord America e Regno Unito, Germania e Olanda. **Toronto**, ad esempio, è una delle prime città che ha lavorato alla costruzione di una propria strategia sul cibo, partendo dall'integrazione di esperienze precedenti con scelte pubbliche e attivismo locale legato all'accesso al cibo sano come elemento di equità e impulso all'economia locale.

Una gestione del territorio solidale con una nuova politica per le aree dismesse

Chiediamo la messa a disposizione di spazi o aree dismesse di proprietà pubblica o abbandonate dal privato per realtà, reti e servizi legati all'economia solidale, oltre che per imprese che svolgono attività a tutela dei beni comuni o affrontano una transizione verso un modello ecologico e sociale qualitativo. Occorre poi garantire il monitoraggio civico, dal basso, sulla distribuzione di risorse in città utilizzando al meglio le potenzialità derivanti dagli open data e garantendo la pubblicazione e l'accessibilità dei dati in mano all'Amministrazione locale. A Napoli è stata avviata una sperimentazione che attraverso una delibera sull'uso civico garantisce non solo poteri di accesso, ma soprattutto di autogoverno e autorganizzazione alle persone che si prendono cura del territorio. Con la delibera approvata il 29 dicembre 2015, che recepisce la Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano dell'**Ex Asilo Filangieri**, il Comune di Napoli riconosce infatti la sperimentazione di una nuova forma di democrazia diretta che dal 2012 è in atto tra le mura dell'immobile ad opera di una comunità di lavoratori e lavoratrici della cultura e dello spettacolo.

Promuovere la piccola distribuzione e i mercati locali

Sostenere la piccola distribuzione locale è prioritario ai fini di valorizzare il tessuto dell'economia sociale e solidale nelle città. Molti gruppi d'acquisto e reti di economia solidale locale privilegiano infatti l'autorganizzazione nella distribuzione di prodotti preferibilmente locali, anche sfusi, strutturando esperienze anche informali di piccola e media distribuzione. **Alcune di queste esperienze**, oltre a ridurre sprechi e rifiuti, creano occupazione con la realizzazione di servizi di trasporti di magazzino e piccola trasformazione territoriale i cui costi sono internalizzati nel prezzo finale e sono molto più bassi rispetto a quelli del mercato. A questo si deve associare la promozione dei mercati solidali: l'abitudine a usare i mercati e gli ambulanti itineranti come canale d'acquisto per molti generi, alimentari e non, è radicata in molte zone e città. Le informazioni sono limitate ad alcuni Comuni, grazie ai dati raccolti per le elaborazioni dei Piani del commercio, ma sono significative: il mercato per frutta e verdura ha quote di acquisti intorno al 20-25%, con punte di oltre il 30%. Per il vestiario la quota di acquisti è intorno al 10%, con valori molto superiori in alcune realtà e se si tiene conto di maglieria intima e tessuti. Si deve ricordare poi che questi spazi, a rischio desertificazione a causa della capillarizzazione dei centri commerciali, rappresentano oggi l'unico mercato di sbocco per quasi 151mila aziende locali.

Istituire il Fondo per la riconversione produttiva

Rispetto all'ambito strategico del lavoro chiediamo che vengano promossi, attraverso l'istituzione di un Fondo per la riconversione produttiva e altro-economica, percorsi formativi per lavoratori e cittadini in grado di fornire strumenti professionalizzanti per lo sviluppo di competenze trasversali nell'ambito delle produzioni ecologicamente e socialmente sostenibili. Si possono attivare in questo senso processi di riconversione produttiva ed energetica del tessuto locale e di recupero di aziende in crisi, attraverso l'utilizzo e l'implementazione di strumenti tra cui la Cooperazione Finanza Impresa (Cif) e il Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (Seap), promosso dalla Commissione Europea e attuabile a livello locale-comunale. Un modello di riferimento in tal senso è **la proposta di legge regionale** per la Regione Lazio "Interventi per la Riconversione Ecologica e Sociale".

Includere le economie popolari nella gestione dei rifiuti

La crisi economica e sociale in Italia spinge sempre più persone a forme di ricerca del reddito spesso legate a una gestione informale dei rifiuti. La raccolta informale presso i cassonetti stradali porta però con sé problemi igienico-sanitari per i raccoglitori, che potrebbero trovare soluzione grazie all'adozione di nuove forme d'approvvigionamento del settore dell'usato locale che abbiano come fulcro le isole ecologiche cittadine, dove organizzare la raccolta dei beni in buono stato, e il loro invio presso i Centri per la preparazione al riutilizzo per le operazioni di selezione, igienizzazione, stoccaggio ed eventuale riparazione. In questi nuovi Centri previsti dalla normativa italiana ed europea in materia di gestione dei rifiuti (**D.lgs 205/2010, art. 180-bis**) i raccoglitori informali potrebbero veder riconosciute le loro competenze nella selezione di beni in buono stato, il mondo della cooperazione sociale sviluppare nuove linee d'intervento nella gestione dei rifiuti, il settore dell'usato locale nuovi canali per l'approvvigionamento con l'acquisto in stock di beni da rivendere attraverso le sue diversificate attività di vendita e la sua capillare presenza sul territorio.

▪ Brevissime dal Belpaese: tre buone pratiche di altraeconomia, dal cibo ai rifiuti

A Genova, in Piazza del Carmine, è stato recentemente rigenerato all'insegna della sostenibilità un mercato rionale a chilometri zero: inaugurato nel 2013, il **Mercato del Carmine** fonda i suoi principi sulla filosofia del "buono, pulito e giusto". Ogni

consorziato ha sposato questa filosofia e di conseguenza si impegna a rispettare i suoi principi cardine, tra cui: la merce deve provenire direttamente dai produttori riconoscendo loro il giusto prezzo e garantendo così la totale tracciabilità; la merce deve provenire da Liguria o suoi diretti confini (basso Piemonte); si deve rigorosamente rispettare la stagionalità delle merci e selezionare merce di alta qualità; si devono ridurre il più possibile gli sprechi; si devono mantenere i prezzi congrui rispetto a quelli di mercato; si deve sempre coinvolgere e informare il pubblico sulla storia dei prodotti e la loro lavorazione.

Fuori Mercato è un progetto avviato in collaborazione con la rete **Genuino Clandestino** presso la fabbrica recuperata **Rimaflow** a Trezzano sul Naviglio: partito quasi come una scommessa nel gennaio del 2013, oggi compie un passo decisivo verso un maggior radicamento e una partecipazione più ampia di tutti i soggetti interessati (produttori, Gas, spazi sociali, ecc.). **Fuori Mercato** è innanzitutto uno strumento di iniziativa sul territorio per la difesa dell'ecosistema e per la sovranità alimentare, contro la cementificazione selvaggia e le grandi opere inutili come il Tav in Val di Susa. **Spazio Fuori Mercato** è invece una piattaforma logistica per mettere direttamente in collegamento i piccoli produttori agricoli e i consumatori tramite il ruolo dei Gruppi di acquisto solidale: una piattaforma per i produttori del Parco agricolo Sud Milano e per i produttori che rispettano l'ambiente e i diritti dei lavoratori, come l'associazione **S.o.S. Rosarno** ("Spremi gli agrumi, non i braccianti!").

Tra le più interessanti esperienze italiane di sperimentazione di modelli alternativi nella gestione dei rifiuti c'è il **Comune di Capannori** con il Centro per il riuso di Lammari, gestito in collaborazione con l'associazione "La bisaccia". La struttura, aperta nell'autunno del 2011 da Comune e Caritas in collaborazione con Ascit in poco tempo è diventata un punto di riferimento per il riutilizzo, rappresentando un elemento chiave per il successo della strategia "Rifiuti Zero" di cui il Comune toscano è tra i maggiori promotori a livello nazionale. All'interno della struttura si recuperano materiali (vestiario, elettrodomestici e coperte) che, invece di essere destinati alla discarica, sono raccolti da circa 700 famiglie di Capannori e frazioni limitrofe. Recentemente è partito un nuovo progetto denominato "**Daccapo**": un sistema di riuso solidale che mira a sensibilizzare i cittadini al non spreco e alla riduzione dei rifiuti attraverso il riuso a fini solidali di oggetti, vestiti e mobili altrimenti destinati alla discarica. Ad oggi sono già oltre quindici le tonnellate di oggetti risparmiati a discariche e inceneritori e rimesse in circolo per persone e soggetti svantaggiati.

CAPITOLO 9

INNOVARE ■ Come mettere le infrastrutture digitali al servizio di città "intelligenti"

Anna Villa ■ Sbilanciamoci!

Il contesto

Parlare di innovazione nelle città assume oggi un significato particolare. Nel contesto urbano si esplicitano infatti gli esiti di politiche sociali, ambientali ed economiche che influenzano molto da vicino il benessere e la qualità della vita dei cittadini, rendendo le città dei laboratori ideali per la sperimentazione di nuove soluzioni. Le sfide da affrontare sono tante: dall'invecchiamento della popolazione al consumo di energia, dalla mobilità alla qualità dell'ambiente, dalla crescita delle disuguaglianze alla promozione della partecipazione dei cittadini. Inoltre, e non è meno importante, le città hanno sempre più bisogno di fare "*more with less*": soddisfare maggiori esigenze con risorse sempre più scarse a disposizione.

La risposta a tali sfide è proprio quella di progettare e realizzare città intelligenti (*smart cities*). L'espressione "città intelligente" incarna un nuovo modello, un complesso di visioni che si fondano sulla necessità di dare una nuova dimensione sociale, etica e ambientale allo sviluppo e a una crescita economica che sia orientata alla sostenibilità e al benessere, in cui la dimensione locale sia un propulsore di innovazione e conoscenza e la tecnologia un elemento fondamentale. La tecnologia, infatti, crea diverse possibilità per favorire questi cambiamenti e rendere le città più accessibili, vivibili, costruite intorno al cittadino, ai suoi bisogni, alla sua qualità di vita.

Volendo collocare questo paradigma in un quadro più ampio, è fin dagli anni Duemila che l'Unione Europea ha sostenuto l'idea di una crescita basata sulla conoscenza che fosse al tempo stesso intelligente, sostenibile e inclusiva. Nel 2009 il concetto di *smart city* viene introdotto nell'ambito dello **European Strategic Energy Technology Plan** (Set-Plan) per la costruzione di un'economia "low-carbon", con l'iniziativa "**Smart Cities and Communities**" orientata ai temi dell'efficienza energetica nelle città. Più di recente, all'interno della "**Strategia Europa 2020**", uno dei temi più rilevanti su cui si è concentrata l'attenzione è l'**Agenda digitale europea**, che stabilisce un insieme di azioni volte a una piena realizzazione della Società dell'informazione negli Stati membri e definisce obiettivi e indicatori per monitorarne i progressi.

In questo contesto, sono stati molti i bandi emessi e i finanziamenti concessi perché le città intraprendessero dei percorsi verso la *smartness*, ma tutti appaiono interessati ai temi dell'efficienza e del risparmio energetico piuttosto che a quella visione olistica orientata al benessere di cui il concetto di *smart city* dovrebbe essere invece portatore. L'Italia non è rimasta a guardare: dal 2012 nel nostro Paese è stata istituita un'**Agenda digitale italiana** e un'**Agenzia per l'Italia digitale** che ne garantisce l'attuazione, e sono stati stanziati specifici finanziamenti (tra i principali si ricordano quelli del Miur).

A livello normativo, nel **d.l. 179/12** (noto anche come Decreto sviluppo, Decreto crescita 2.0., Decreto Digitalia, e convertito nella legge 221/12) sono definiti tutta una serie di settori su cui puntare l'attenzione per la realizzazione dell'Agenda digitale italiana e, in una specifica sezione, è affrontata la questione delle "Comunità intelligenti". Nel 2015 è stata varata invece la "**Strategia di crescita digitale e banda larga**" con l'obiettivo di dettare la *roadmap* per la concretizzazione dell'Agenda e, in tempi recentissimi, anche le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale.

Ma cosa ci dicono i dati sulla situazione dell'Italia rispetto all'innovazione digitale? Guardando alcuni risultati del **Digital Economy and Society Index** (Desi), un indice sintetico prodotto dalla Commissione Europea nell'ambito del monitoraggio dell'attuazione della Digital Agenda, emergono spunti interessanti anche per chi a livello locale intende utilizzare le possibilità offerte dalla tecnologia. Perché, se di infrastrutture digitali si parla, è necessario essere consapevoli delle difficoltà e dei *divide* che ancora segnano il Paese. Innanzitutto, guardando il tema "Connettività" non si può non essere colpiti dal fatto che l'Italia nel Desi sia al ventisettesimo posto su ventotto paesi. Il dispiegamento di un'infrastruttura di rete di qualità è infatti condizione necessaria perché il potenziale offerto dalle tecnologie digitali sia sfruttabile appieno.

Solo per citare alcuni dati di dettaglio, le famiglie con una connessione a banda larga sono il 53% (72% nella Ue); fra tutte le connessioni a banda larga il 5,4% ha una velocità superiore ai 30 Mbps (30% nella Ue); la copertura delle reti di nuova generazione è pari al 44% delle famiglie (71% nella Ue). Un altro tema incluso nel Desi è il "Capitale umano": per utilizzare le possibilità della società digitale sono infatti necessarie competenze che spaziano da quelle di base, che consentono agli individui di interagire in rete, a quelle più avanzate. Anche in questo caso i risultati dell'Italia sono deludenti: gli utilizzatori di Internet (individui in età 16-74 anni che accedono almeno una volta alla settimana) sono il 63% (76% nella Ue), mentre possiedono competenze digitali almeno di base il 43% degli individui (55% nella Ue).

I fattori determinanti di quest'ultimo risultato possono essere rintracciati in livelli d'istruzione più bassi fra la popolazione e in un invecchiamento della popolazione

sostenuto. Probabilmente è anche a causa di questa mancanza di competenze che i cittadini italiani usano poco la rete per attività relativamente complesse. Anche il rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione digitale non è particolarmente felice, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta: solo il 18% degli utilizzatori di Internet (ancora in età 16-74 anni) ha utilizzato la rete per inviare moduli compilati (32% in Ue).

Le sfide

Come si è detto, le nuove tecnologie digitali rappresentano una grande opportunità per le città. Di conseguenza l'utilizzo esteso delle tecnologie in ambito urbano diventa condizione necessaria per rispondere alle sfide locali: non si tratta solo di realizzare un'infrastruttura che consenta un utilizzo efficiente delle informazioni, quanto piuttosto di creare le condizioni che favoriscano un percorso sostenibile, inclusivo e partecipato.

Ed è proprio in questa chiave, riassumibile nel motto "*smart is more than digital*", che il paradigma di *smart city* entra in una visione più ampia: una città non sarà intelligente se sarà colonizzata dalla tecnologia, ma se saprà leggere invece le esigenze del territorio e – con l'aiuto della tecnologia, appunto – individuare nuove soluzioni. Se poi l'obiettivo prioritario è migliorare il benessere dei cittadini, la strategia dovrà necessariamente essere mirata anche a valutare i livelli di *digital divide* esistenti (e i dati ci dicono che sono consistenti) e a integrare tutte quelle categorie di esclusi digitali per le quali un utilizzo massivo delle tecnologie potrebbe generare cortocircuiti e ampliare le ragioni dell'esclusione.

Ad esempio, i dati sul ritardo infrastrutturale dell'Italia nel contesto europeo – e delle lacune soprattutto in termini di *digital skills* – suggeriscono che un territorio urbano non può essere semplicemente investito dall'alto da un mare di apps o da un diluvio di servizi online, se prima non è adeguatamente "alfabetizzato" rispetto all'utilizzo della rete. Occorre pertanto domandarsi se e quanto le politiche e gli interventi programmati rispondano concretamente ai bisogni dei diversi territori, e se e quanto questi territori siano ascoltati dall'Amministrazione comunale in un'ottica di partecipazione diretta e secondo un approccio includente e dal basso che proprio la tecnologia può contribuire a costruire.

In questo contesto la misurazione può dare un supporto fondamentale per la lettura dei bisogni del territorio, prima, e per l'analisi del cambiamento, poi: il dato può

diventare un bene comune che consente non solo una programmazione mirata e consapevole degli interventi e dei progetti da avviare, ma un vero e proprio strumento di trasparenza che abilita all'esercizio della cittadinanza attiva. La disponibilità di informazioni aperte, chiare e accessibili è infatti un bene comune per tutti, e consente ai cittadini di valutare realmente l'operato degli Amministratori locali.

Ad ogni modo, soprattutto fra le grandi città italiane, negli ultimi anni sono nati e si sono sviluppati molti progetti che utilizzano le tecnologie per migliorare la qualità della vita. Secondo il **“Vademecum per la Città Intelligente”** dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci), esiste un gruppo di città che ha avviato percorsi integrati verso la trasformazione in *smart city*, coinvolgendo gli attori locali in modo efficace: si tratta di Genova, Torino, Bari, Milano, Firenze. Andando a guardare più da vicino alcuni dei progetti avviati si possono rintracciare modalità operative che meritano di essere citate.

Ad esempio, in tema di governance, la forma scelta da Genova per la realizzazione della *smart city* è quella dell'associazione, Torino ha optato per la costituzione di una Fondazione, mentre Milano è partita con la creazione di un servizio all'interno di un Assessorato del Comune per poi coinvolgere altri attori (come la Camera di Commercio). Fra le iniziative più interessanti si segnala “Milano sharing city”: a dicembre 2014 è stata approvata dalla Giunta del Comune di Milano una **delibera sulla sharing economy** che prima di essere approvata è stata posta all'attenzione della città attraverso una consultazione online.

A Bologna la partecipazione ha avuto un'evoluzione fortissima grazie alla tecnologia: la rete civica **Iperbole**, un luogo nato venti anni fa per favorire “relazioni orizzontali non solo tra cittadini e Pubblica Amministrazione, ma anche tra cittadini” fornisce “a ogni cittadino uno spazio digitale gratuito e pubblico, accessibile da pc, tablet e smartphone attraverso un'identità digitale unificata con la possibilità di creare un blog o descrivere un progetto, partecipare a una consultazione o co-gestire un bene comune”. Inoltre, il Comune di Bologna (così come, a gennaio 2016, quello di Torino) si è dotata di un **“Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”** in cui si citano fra le competenze fondamentali per i cittadini attivi gli strumenti di comunicazione collaborativi, anche digitali.

Quelli sopra menzionati sono soltanto pochissimi esempi di iniziative sviluppate a livello urbano all'interno di un gran numero di esperienze e buone pratiche disseminate in tutto il territorio italiano; tuttavia rappresentano casi emblematici di quanto ciò che conta non è il livello di innovazione tecnologica di un determinato progetto per la città, ma la visione che c'è dietro.

■ Open data e politiche urbane: oltre la trasparenza, la partecipazione, la smart city

«Un contenuto o un dato si definisce aperto se chiunque è in grado di utilizzarlo, ri-utilizzarlo e ridistribuirlo, soggetto, al massimo, alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo». Questa definizione dell'Open Knowledge Foundation riferisce della possibilità di riutilizzare la più vasta tipologia di informazioni digitali al fine di produrre e condividere la conoscenza, stimolare l'innovazione, ricercare nuove modalità di costruzione delle politiche di sviluppo territoriale. Ma la definizione non dice molte altre cose, ad esempio se si tratti di dati prodotti da un'istituzione pubblica o da privati.

In Italia gli open data entrano nella legislazione con la riformulazione del Codice dell'Amministrazione digitale del 2012 e vengono ripresi nel 2013 dal Decreto Trasparenza. Entrambe le disposizioni hanno veicolato l'idea che open data siano da un lato dati principalmente prodotti da istituzioni pubbliche o da queste controllate e, dall'altro, siano sinonimo di trasparenza: una declinazione che trascura il potenziale innovativo dal punto di vista istituzionale, economico, sociale e culturale. Open data, infatti, non è solo la trasformazione di un'informazione digitale in un formato aperto, ma un processo di riformulazione della governance che innesci nuove dinamiche e trasformazioni: coinvolge la filiera delle strutture dell'amministrazione, richiede la ridefinizione di schemi organizzativi e modelli decisionali consolidati, mobilita una varietà di competenze interne ed esterne alle amministrazioni, apre percorsi di condivisione e coproduzione della conoscenza abilitando il protagonismo di imprese, cittadini, organizzazioni.

Un esempio in tal senso è il processo avviato con l'apertura dei dati sulla mobilità del Comune di Napoli. Nel settembre 2015, l'Assessore alla Mobilità pubblica su un social network la notizia che una nota applicazione per cellulari privata (che informa sul trasporto locale) e il Comune di Napoli, in particolare l'Agenzia Napoletana Mobilità, hanno siglato un accordo per fornire agli utenti della app le informazioni in tempo reale sul trasporto pubblico. Qualche mese dopo i dati vengono resi disponibili anche sul portale dell'amministrazione, dove si legge peraltro che l'Assessore ha inoltrato analoga richiesta di pubblicazione all'Ente Autonomo Volturno della Regione Campania, che gestisce alcune linee ferroviarie, e a Trenitalia, che gestisce una delle due linee metropolitane cittadine. Lo spirito è quello di rendere disponibile il patrimonio informativo su tutto il sistema della mobilità in città e in area metropolitana, non solo e non tanto in quanto l'apertura è richiesta per legge, ma perché è la cultura dell'*openness* che si presenta come sfida attuale per la costruzione delle politiche urbane.

Così all'idea di *smart city*, caratterizzata da una forte declinazione tecnologica (tecnologia detenuta da pochi e concessa ai molti), si sostituisce una *Human Centred Smart City*, in cui la città è piattaforma digitale di comunicazione urbana: spazio in cui l'espressione, l'interazione, l'informazione digitale non solo è a disposizione di persone e organizzazioni, ma è da questi collettivamente e continuamente prodotta. In questo senso va la storia della pubblicazione dei dati da parte del Comune di Napoli. E ora il Comune si appresta a redigere il *Piano urbano della mobilità sostenibile*, dove alla cura del ferro affiancherà la "cura del fosforo", con gli open data chiamati in causa per rendere la mobilità intelligente. Una storia che si presenta come una piccola prova di intelligenza istituzionale, come il risultato di una virtuosa relazione sociale attraverso cui amministratori, organizzazioni, cittadini elaborano visioni condivise di beni comuni (al plurale, e in questo caso digitali).

La sfida della cultura open – e in particolare degli open data – alla costruzione delle nuove politiche urbane è pertanto quella di andare oltre la trasparenza, la *smart city*, la partecipazione, per attivare un processo di costruzione di territori dell'innovazione fatto di condivisione, co-progettazione e co-responsabilità nella definizione e nella cura di beni comuni, che sono sempre presupposto ed esito di un'interazione sociale di materie riconosciute come pubbliche.

(Testo a cura di Ilaria Vitellio - onData e MappiNa Mappa Alternativa delle Città)

Le proposte

Ascoltare la città e i suoi bisogni, connettere i cittadini e l'Amministrazione comunale

Saper ascoltare il territorio è fondamentale. Qualunque politica o intervento realizzato senza cercare di cogliere i bisogni del contesto urbano è destinato a fallire. In questo senso ascoltare vuol dire anche comunicare, creare una comunità intorno alla visione di città che si vuole costruire. Esistono vari modi con cui i cittadini possono essere consultati: attraverso il web tramite forum, blog, ma anche attraverso i social network. Le Amministrazioni comunali sono chiamate pertanto a dotarsi di adeguati strumenti di confronto con i cittadini, con cui interagire alla pari in modo trasparente ed efficace. Un requisito base che i Comuni sono chiamati a soddisfare affinché le tecnologie possano essere fruite da tutti è la disponibilità di infrastrutture di connessione che forniscano l'accesso libero alla rete, ad esempio tramite hot spot wi-fi pubblici e gratuiti e attraverso la connessione delle strutture pubbliche del territorio (scuole, asili, biblio-

teche, eccetera). Inoltre le Amministrazioni comunali potrebbero disseminare le città di terminali connessi alla rete in cui i cittadini possano connettersi gratuitamente ai servizi online del Comune stesso, ad esempio per pagare una multa oppure per avere informazioni sulla mobilità. Inoltre potrebbero essere attivati degli "Sportelli per l'abbattimento delle barriere informatiche", in cui sia fornito all'utente un aiuto nel reperimento e nella fruizione dei servizi online erogati dell'Amministrazione. Un ulteriore aspetto da considerare è infatti quello legato all'alfabetizzazione digitale: i nuovi eletti potranno avviare in tal senso iniziative specifiche volte a ridurre i gap in termini di *digital divide* culturale che affliggono le città.

Favorire la cultura e la pratica della misurazione

La cultura della misurazione è un aspetto su cui le Amministrazioni comunali devono fare uno sforzo in più. Misurare deve essere qui inteso come un imperativo in tutte le fasi di realizzazione e monitoraggio di un progetto, dalla progettazione alla conclusione. Infatti, se la progettazione delle attività richiede l'identificazione di un bisogno del territorio, è evidente la necessità di disporre di informazioni utili e pertinenti. Anche per monitorare gli interventi realizzati e valutarne l'impatto è richiesta la definizione di indicatori, metodi e obiettivi ben definiti, che consentano sia all'Amministrazione sia al cittadino di misurare se e quanto l'intervento sia stato efficace e quali siano i progressi rispetto alla strategia individuata. È importante che le città imparino con il tempo e, se necessario, aggiustino il tiro: obiettivi chiari e misurabili sono indispensabili. Una strada percorribile in questa direzione è quella degli open data: attraverso sistemi di comunicazione e diffusione di informazioni aperte possono essere rendicontati i progressi fatti, in un'ottica che vede i cittadini e l'Amministrazione comunale interagire costantemente.

Favorire la cultura e la pratica del riuso

Il riuso è la possibilità per una Pubblica Amministrazione di **riutilizzare gratuitamente programmi informatici**, o parti di essi, sviluppati per conto e a spese di un'altra Amministrazione, adattandoli alle proprie esigenze. L'importanza del riuso delle soluzioni tecnologiche è peraltro sancita nel Capo VI del *Codice dell'amministrazione digitale*. Inoltre, al fine di diffondere il riuso e favorire lo scambio di pratiche fra Amministrazioni è stato creato un **Catalogo nazionale programmi riutilizzabili** dove è raccolta una vasta gamma di prodotti software già sviluppati e pronti al riuso. Se un'Amministrazione locale vuole realizzare progetti innovativi che utilizzino le tecnologie digitali, il riu-

so può diventare quindi una soluzione strategica per impiegare in modo efficiente le risorse per l'acquisto di prodotti e servizi in ambito Ict. Con il riuso si promuovono i prodotti migliori, si agevolano gli scambi di dati e si rafforza la cooperazione applicativa fra gli Enti, consentendo alla Pubblica Amministrazione di offrire ai cittadini servizi migliori e standardizzati. Incentivare la pratica del riuso significa allora favorire la riduzione dei costi e la disponibilità di software di qualità. È quindi necessario che le Amministrazioni comunali valutino se nel Catalogo nazionale dei programmi riutilizzabili ne esistano già di riusabili: in caso positivo esse devono attivarsi per acquisirli e se possibile per migliorarli, mettendoli poi a disposizione di altre Amministrazioni.

CAPITOLO 10

LAVORARE ■ Come favorire l'occupazione per il benessere delle comunità locali

Leopoldo Nascia ■ sbilanciamoci.info

Il contesto

Nelle grandi città italiane il lavoro è un tema ricorrente, spesso citato come prioritario nelle campagne elettorali amministrative, ma raramente inserito all'interno delle politiche locali. Le misure attive contro la disoccupazione e per la creazione di posti di lavoro restano legate infatti alle politiche e alle linee di indirizzo nazionali. Anzi, l'assenza di strategie locali pluriennali ha trasformato tante realtà urbane in terra di conquista per imprenditori, che in cambio di pochi posti di lavoro riescono nel giro di qualche anno a comprimere l'occupazione locale, spesso con un saldo netto negativo.

L'avvento di realtà quali Uber o Amazon, assieme alla diffusione di grandi catene internazionali quali Ikea, McDonald's e Starbucks, rischia di trasformare le città in terreno di estrazione di valore aggiunto da parte delle grandi imprese multinazionali. Le stesse Amministrazioni comunali ne favoriscono la diffusione senza pensare alla desertificazione dell'economia radicata sul territorio, lasciando che ristorazione, alloggi e commercio si trasformino progressivamente in un *franchising* di poche grandi aziende lontane. Il grave rischio è che il successo delle piattaforme *for profit* conduca nel tempo a un'economia governata in remoto dagli algoritmi per la massimizzazione del profitto di un numero limitatissimo di soggetti economico-imprenditoriali.

In tema di lavoro, nonostante la retorica localista, il decentramento amministrativo si è "dimenticato" dei Comuni, non concedendo loro i poteri e gli strumenti necessari per implementare le misure collegate al territorio per occupazione e welfare. Proprio nei grandi centri urbani l'esigenza di misure specifiche implica una maggiore capacità di affrontare in maniera differenziata i problemi connessi al mercato del lavoro e alla sua segmentazione territoriale. Invece, alcuni Comuni non prevedono nemmeno l'istituzione di un Assessorato del Lavoro: nella norma tale ufficio affianca al lavoro altre tematiche come il welfare, la formazione e l'imprenditorialità.

Peraltro le politiche del lavoro nazionali, invece di investire sulla valorizzazione e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori, puntano soltanto sugli incentivi fiscali per attrarre gli investimenti. In realtà, la ricchezza, il vero valore aggiunto delle città si trova

nelle università e nei centri di ricerca, che formano di continuo migliaia di laureati e di lavoratori qualificati. A colpi di tagli di spesa in nome dell'austerità, i Comuni non hanno fatto altro che applicare la politica del lavoro nazionale, lasciando all'imprenditoria privata il compito di creare occupazione, spesso senza visioni di sistema. Il ruolo attivo delle Amministrazioni comunali è ormai solo quello di attrarre grandi opere pubbliche e grandi eventi – come è evidente nel caso dell'Expo di Milano, delle Olimpiadi invernali di Torino nel 2006 o della candidatura di Roma per le Olimpiadi del 2024 – senza alcuna partecipazione diretta nella formulazione di politiche tarate sul contesto urbano.

Occorre anche aggiungere che la creazione di posti di lavoro nelle città è avvenuta nel tempo con la proliferazione, dagli anni Novanta, di molte società per azioni di proprietà comunale, spesso in compartecipazione con soggetti privati, per erogare servizi pubblici locali. Grazie ai minori vincoli finanziari rispetto alle istituzioni pubbliche, queste società sono diventate l'unico vero strumento di politiche attive comunali sul fronte del mercato del lavoro, ma spesso – come dimostra la vicenda recente di Mafia Capitale – al costo di illegalità, pratiche corruttive, privilegi e malcostumi. L'erogazione diretta dei servizi pubblici locali, come gli asili nido e la scuola materna, nei grandi Comuni è poi diventata emblematica del precariato nel settore della Pubblica Amministrazione locale, creando migliaia di posizioni lavorative a tempo determinato (in alcuni casi giornaliere) che a ogni cambio di Amministrazione vengono rimesse in discussione. Senza considerare la questione delle ricontrattazioni decentrate per i dipendenti comunali, che negli ultimi anni ha messo in risalto l'incapacità di molte Amministrazioni di gestire i rapporti anche con il proprio personale.

I dati rappresentano il paradosso delle città: abbondanza di lavoro prevalentemente nel settore privato accanto a sacche profonde di disoccupazione. Oggi queste città, nonostante la presenza di numerose istituzioni pubbliche, registrano secondo i dati del **Censimento Istat 2011** un alto numero di posizioni lavorative nel settore imprenditoriale – dall'80% di Roma all'89% di Milano – seguite da quelle nella Pubblica Amministrazione, che non supera il 16% del totale. Le imprese appartengono in gran parte ai servizi a discapito del manifatturiero, anche a causa del costo elevato dei terreni e dei vincoli ambientali nelle zone densamente abitate. In tal senso Torino, una volta fortemente incentrata sulla Fiat, nel 2011 ha registrato appena il 26,9% dell'occupazione nelle imprese dell'intero comparto manifatturiero, lasciando ai servizi circa il 65% dell'occupazione. Bologna mostra una tendenza simile, con il 26,4% degli occupati nelle imprese di questo comparto, mentre altre grandi città come Milano e Roma hanno una concentrazione ancora minore dell'occupazione nelle imprese manifatturiere, con una nettissima predominanza dei servizi.

Le sfide

A fronte del quadro di contesto appena tracciato, il lavoro appare abbondante nei grandi centri urbani, che attraggono infatti massicci flussi di pendolari ogni giorno. In molti casi i posti di lavoro sono più elevati della fascia di popolazione in età attiva (15-64 anni): si pensi che a Bologna, dove risiedono 240mila persone fra i 15 e i 64 anni, esistono 445mila posizioni lavorative, mentre a Milano vi sono 1.570.000 posti di lavoro per 821mila residenti nella stessa fascia di età.

I dati del trasporto pubblico locale confermano del resto le grandi dimensioni dei flussi di pendolari che quotidianamente si trasferiscono in città. Purtroppo, però, gli stessi riscontri sul pendolarismo non colgono i flussi dalle periferie delle grandi città verso i centri storici e i quartieri degli uffici. Ed è proprio nelle periferie che si assiste al paradosso tipico delle grandi città: lavoro e ricchezza che in pochi metri si trasformano molto spesso in disoccupazione ed esclusione sociale.

Il punto è che l'assenza di strumenti adeguati di welfare, la scarsa disponibilità di beni pubblici e la loro concentrazione solo su alcuni beneficiari, a causa di criteri di accesso sempre meno universali, hanno generato un conflitto all'interno degli stessi Comuni fra quartieri ricchi e quartieri poveri. La sfida più urgente per le città è allora quella di assicurare in modo equo il benessere e il lavoro in tutti i territori comunali, a partire da tre grandi assi strategici: rilancio del ruolo pubblico a scala locale, integrazione tecnologie digitali-trasporti urbani, valorizzazione della ricerca nelle città.

Ma ad oggi la quasi totalità dei grandi Comuni ha le casse vuote e montagne di debiti. L'austerità che ha fatto seguito agli sfaceli causati da troppi accordi scellerati fra Comuni e finanza ha reso la situazione ancor meno sostenibile. Con l'ultima Legge di Stabilità il Governo centrale si è defilato, delegando alle imprese anche la scelta di come ripartire le incentivazioni fiscali tra i dipendenti, mentre la contrattazione di secondo livello deroga sempre più spesso ai Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) e non prevede la partecipazione dei Comuni al tavolo di contrattazione.

In tutto ciò il settore pubblico, nonostante la domanda di maggiori beni e servizi pubblici locali, è in contrazione da anni. Con il blocco del turnover e dei salari, il sistematico ricorso a precariato e società partecipate compromette di fatto la capacità di acquisizione di personale, oltre a provocare continue proteste e agitazioni in corrispondenza dei rinnovi contrattuali o dei tagli di budget per le esternalizzazioni.

I trasporti pubblici locali, che assieme alla logistica (ovvero il trasporto delle merci) rappresentano un anello centrale per l'attrattività e per l'efficienza di sistema delle città, sono invece chiamati ad approfittare dell'integrazione con le tecnologie digitali, di fronte alla grande partita dell'integrazione fra reti. È bene tenere presente, tuttavia,

che l'opportunità digitale si può tramutare rapidamente in una minaccia, a causa della crescente diffusione di piattaforme per il trasporto urbano (come Uber) che potrebbe condurre a una precarizzazione dei servizi di taxi comunali. Poiché gli algoritmi su cui si basano queste piattaforme digitali non prevedono la *mission* del servizio pubblico, esse potrebbero peraltro sostituire gli attuali servizi di taxi con servizi efficienti nelle tratte più profittevoli e pressoché inesistenti nelle zone meno attraenti, con il risultato di acuire ulteriormente la polarizzazione fra ricchezza e povertà all'interno delle città.

Anche le università si trovano oggi a un bivio tra la scelta di intraprendere forme di ricerca aperta e collaborativa con la comunità locale – fattore chiave di attrattività per gli investimenti in tecnologia – e il declino testimoniato dalla diminuzione di corsi, docenti e studenti. Le politiche locali del lavoro nelle città sono diventate sempre più residuali, ma il loro rilancio non può passare per la creazione di posti di lavoro nel breve periodo: troppo spesso queste misure hanno portato ad aumenti occupazionali solo temporanei e a spostamenti sul territorio dell'occupazione a saldo negativo.

Le proposte

Un Piano comunale per il benessere, le piccole opere e i piccoli eventi

Douglas Rushkoff ha descritto la strategia talvolta utilizzata dalla celebre catena di supermercati statunitense Walmart: apertura di due grandi magazzini nello spazio di venti-quaranta miglia, prezzi bassi fino alla crisi del commercio locale e alla modifica delle abitudini di consumo della popolazione locale, infine chiusura di uno dei due punti vendita. Il risultato finale consiste in un aumento della povertà e della spesa pubblica per il welfare locale. Al fine di evitare scenari simili di desertificazione dell'economia locale, le politiche per il lavoro andrebbero inquadrare in un contesto ampio. In quest'ottica, i Comuni sono chiamati a elaborare e adottare nella propria programmazione un *Piano comunale per il benessere*, a partire da una mappatura del territorio che utilizzi i dati aperti e l'incrocio con le basi dati pubbliche e che fornisca il livello di benessere di ogni quartiere includendo al suo interno reddito, occupazione, servizi pubblici e capitale sociale. Il Piano, che dovrebbe essere regolarmente aggiornato e monitorato, può offrire all'Amministrazione comunale il quadro su cui tarare gli obiettivi di governo, tra i quali gli interventi per il lavoro, per il welfare, per la distribuzione delle risorse comunali e la valutazione degli effetti delle politiche nazionali e regionali sul territorio. Il *Piano comunale per il benessere* può essere inoltre lo strumento giusto

per predisporre la realizzazione di piccole opere pubbliche che includano anche piccoli eventi rivolti all'arricchimento dell'offerta sociale e culturale nei vari quartieri delle città. Rispetto a quanto accade oggi, è necessario infatti offrire una nuova programmazione che non concentri tutti gli interventi comunali solo nei centri storici e negli spazi più prestigiosi: con l'adozione del *Piano comunale per il benessere*, al contrario, la ripartizione e la scala delle priorità sarebbero chiaramente improntate a un modello capace di assicurare un livello accettabile di benessere per tutti i quartieri e zone comunali.

Sperimentare il reddito minimo e la contrattazione di secondo livello

Sempre all'interno di un *Piano comunale per il benessere* si propone di sviluppare un programma di reddito minimo per rispondere alle esigenze delle fasce sociali più deboli delle periferie urbane. Ad oggi sono disponibili molte proposte di reddito minimo, tra cui quella del **Rapporto Sbilanciamoci! 2016** sulla spesa pubblica, che potrebbe essere proprio lo strumento di welfare adatto per garantire un adeguato livello di benessere in ogni quartiere cittadino. A tal fine, inoltre, l'inclusione dei rappresentanti dei Comuni nelle contrattazioni di secondo livello tra imprese e sindacati consentirebbe di collegare maggiormente alle necessità del territorio le modalità di utilizzo della forza lavoro, invertendo la tendenza attuale a lasciare mano libera all'imprenditoria anche in tema di politiche attive per il lavoro, come previsto dall'ultima Legge di Stabilità. L'abbinamento tra garanzia del reddito minimo e integrazione dei Comuni negli accordi locali potrebbe quindi migliorare il benessere collettivo nelle città e aumentarne la competitività per la creazione di nuove imprese, collegando gli interventi al resto dei servizi comunali.

Il buon uso degli immobili pubblici per l'economia sociale e solidale

I Comuni, che normalmente sono i maggiori proprietari immobiliari e gestori degli alloggi popolari, non riescono a ripristinare moltissime abitazioni inagibili. La mancanza di pubblicità dell'elenco degli immobili confiscati alla criminalità e le case popolari inagibili rappresentano forti criticità, che possono tuttavia essere risolte e diventare nuove opportunità per il ritorno di lavoro e di benessere sul territorio comunale. In questo senso, con poche risorse possono essere ristrutturati gli alloggi popolari e si possono fornire all'associazionismo e alle forme di economia sociale e solidale gli spazi degli immobili confiscati. Le moltissime e varieguate realtà e iniziative legate all'economia sociale e solidale (si veda anche il capitolo 8), infatti, se opportunamente incentivate possono garantire sia un importante ritorno occupazionale di qualità, sia

un forte radicamento sul territorio di forme e modelli di produzione, consumo e scambio sostenibili e solidali.

Promuovere l'integrazione tra territori urbani e università

Nonostante il grande successo di molte forme di economia collaborativa e di tante comunità attive nell'open source e nella condivisione delle idee, non si segnalano ancora casi rilevanti di community locali. Al contrario, la creazione di comunità attraverso l'integrazione fra università, centri di ricerca e territori urbani contribuirebbe a stimolare e migliorare la qualità del lavoro di alto livello, a trattenerlo e a fornire molte opportunità di crescita. L'integrazione potrebbe riguardare al contempo l'istruzione secondaria superiore per progetti di alternanza scuola-lavoro collegati alle realtà associative territoriali. Anche all'interno del Programma Nazionale per la Ricerca (Pnr), la previsione di risorse per programmi di ricerca comunale da far svolgere a università e giovani ricercatori può favorire le innovazioni sociali per il benessere, promuovere la creazione di start-up innovative e incrementare il livello di prodotti della conoscenza applicabili a livello locale. Questa integrazione, con community locali, start-up e in generale con un tessuto vivace orientato allo sviluppo di soluzioni innovative, aumenterebbe l'attrattività dei centri urbani rispetto a investimenti imprenditoriali nei settori ad alta tecnologia. È così che si potrebbero assicurare le condizioni di possibilità per investire in sistemi locali aperti all'innovazione, con un'ampia disponibilità di lavoro qualificato.

CAPITOLO 11

MUOVERSI ■ Come trasformare la mobilità urbana

Anna Donati ■ Kyoto Club

Il contesto

Quando si interrogano i cittadini sui principali problemi da risolvere da parte delle Amministrazioni comunali, tra i primi posti ci sono sempre il traffico e l'inquinamento atmosferico. Non è solo la percezione dei cittadini a dircelo, ma sono anche i dati complessivi che lo dimostrano. Va ricordato che il 26% delle emissioni di CO₂ in Italia deriva dai trasporti (in larga parte quello stradale).

Altro indicatore negativo deriva dalla qualità dell'aria, dove dal rilevamento delle centraline il superamento dei limiti imposti dalle norme è costante. Secondo il **Rapporto Mal'Aria di città 2016** di Legambiente, nel 2015 su 90 città il Pm10 è stato superato da ben 48 città e tra queste troviamo Milano, Torino, Roma e Napoli. Ma il fenomeno interessa anche le città medie italiane, a volte con dati anche peggiori. Per gli ossidi di azoto nel 2014 sono state 12 le città che hanno superato i limiti: praticamente tutte le grandi città, Bologna inclusa. E gli effetti sulla salute si fanno sentire: secondo l'Agenzia Europea per l'Ambiente nel solo 2012 a causa del Pm2,5 sarebbero state ben 59.500 in Italia le morti premature correlate a questo inquinante. Certo, le fonti di inquinamento sono molteplici, ma secondo i **dati IsprAmbiente** il trasporto stradale nelle aree urbane pesa per oltre il 50% per diversi inquinamenti come l'ossido di azoto, il monossido di carbonio e il benzene.

Altri dati ci confermano questo squilibrio: l'indice di motorizzazione elevato con 61 auto ogni 100 abitanti (media europea 47,7) e le diverse modalità di trasporto utilizzate dai cittadini ogni giorno. Secondo i **dati Isfort**, nelle grandi città in media il 23,5% utilizza i mezzi pubblici, un altro 23% va a piedi e in bicicletta, mentre il 53,5% usa un mezzo motorizzato. Se ampliamo la scala alle città metropolitane questi dati peggiorano sensibilmente: il 17,9 % usa il trasporto pubblico, il 19,9% va a piedi e in bici e ben il 62,2% in auto e moto. Segno che è alla scala vasta che i servizi di trasporto collettivo si diradano e cresce l'uso dell'auto come effetto dell'estensione della città e dei capannoni.

Molto interessanti sono i dati sui chilometri percorsi ogni giorno per studio e lavoro. Secondo i **dati Istat 2011** il 24% non fa più di due km, il 22% non supera i 5 km, il

40% percorre tra 6 e 20 km, il 15% si sposta per oltre 20 km. Questo è rilevante perché significa che c'è spazio per la bicicletta e gli spostamenti a piedi. Da questi primi dati si comprende che il problema in Italia è la carenza di servizi di trasporto collettivo, un uso massiccio dell'auto, uno scarso uso della bicicletta e una quota modesta di spostamenti a piedi.

Basta fare qualche confronto con le grandi capitali europee per non avere dubbi. Ad Amsterdam il 22% va in bici, il 20% cammina, il trasporto collettivo assorbe un altro 20% e il 38% usa l'auto. A Berlino invece il 26% usa il trasporto collettivo, il 31% usa l'auto, il 13% pedala e ben il 30% va a piedi. A Parigi il 47% si muove a piedi e solo il 17% usa l'auto. Anche in Italia a partire dal 1991, a seguito del primo provvedimento antismog che paralizzò il traffico nelle grandi città, sono state decise e realizzate diverse misure e provvedimenti. Sono stati adottati – soprattutto al Centro-Nord – i Piani urbani del traffico, istituite Zone a traffico limitato nelle aree centrali, installati varchi telematici di controllo, create piazze e percorsi pedonali.

Per il trasporto pubblico ci sono luci e ombre. Nuove reti metropolitane sono cresciute a Milano, Roma, Napoli, Torino, Brescia, Genova, Salerno, Catania, ma rispetto al resto d'Europa scontiamo ancora un deficit di -58% di reti in servizio. Per le reti tranviarie va anche peggio, perché le altre città europee in media hanno un 68% in più di reti tranviarie, nonostante che negli ultimi 15 anni siano stati realizzati 55 km di nuove reti tranviarie in Italia nelle città medie. Mancano treni, autobus e tram per il trasporto urbano e pendolare, come documenta ogni anno il **Rapporto Pendolaria** di Legambiente. Dal 2010 al 2015 le risorse per il trasporto pubblico sono state tagliate da 6,2 miliardi a 4,8 miliardi di euro di contributi annuali e il taglio dei servizi in particolare nelle regioni del Mezzogiorno è stato pesante. Ma anche le grandi città non sono più riuscite a fronteggiare (tranne qualche eccezione come Milano) la domanda in crescita di trasporto urbano.

La bicicletta e il suo sviluppo hanno avuto buone prestazioni nelle città medie del Nord a partire da Ferrara, Reggio Emilia, Pesaro, Bolzano, Mantova, dove gli spostamenti quotidiani sulle due ruote si aggirano stabilmente tra il 25 e il 30%. Le grandi città invece sono molto indietro, non superano il 3-4 %, con l'eccezione di Bologna (che ha investito molto sulla bicicletta) dove il 10% dei cittadini usa le due ruote ogni giorno per gli spostamenti.

Infine un dato sull'incidentalità stradale: ogni anno vi sono in Italia circa 180.000 incidenti, con 3.385 morti e 250.000 feriti. Di questi incidenti ben il 75% avviene nelle città e nelle aree urbane. I morti da incidentalità in città sono il 44% del numero complessivo e tra questi ben 851 sono pedoni e ciclisti, cioè gli utenti con meno pro-

tezioni e sicurezza sulle strade, a partire da anziani e bambini il cui dato purtroppo è in crescita.

Le sfide

La situazione è ancora molto critica, ma bisogna riconoscere i passi nella giusta direzione, le innovazioni in corso nelle città italiane e tener conto di nuovi fenomeni interessanti come la mobilità condivisa e il boom della bicicletta.

Certamente Milano è la città dove si è innovato e investito di più, a partire dalle reti metropolitane con quattro linee in esercizio e la quinta in corso di realizzazione. Altra positiva realizzazione è stata Area C, con il pedaggio di accesso nelle aree centrali che ha dato ottimi risultati: -28% la riduzione del traffico veicolare nell'area coinvolta dal provvedimento e 30 milioni di euro di incassi destinati interamente al trasporto collettivo per aumentare l'offerta e mantenere accessibilità e coesione sociale come obiettivi primari. A Milano è partito nel 2013 il *car sharing* e ci sono stati i maggiori utenti del servizio. In due anni sono diventati 300.000 gli utenti che si sono iscritti ai vari servizi di mobilità condivisa su auto, bici e scooter, e l'indice di motorizzazione comincia a scendere. Il *bike sharing* ha visto buoni risultati sia a Torino che a Milano, mentre non decolla nelle città medie, ma questo è congenito nel tipo di servizio legato a una mobilità flessibile e turistica tipica delle grandi città.

Si tratta davvero di una nuova frontiera della mobilità condivisa: grazie alla rivoluzione digitale e a uno smartphone in mano a cittadini sempre connessi è decollato il *car pooling* (come BlaBlaCar) e il *car sharing*, ovvero l'utilizzo dell'auto quando serve in modo occasionale, integrandolo con le altre modalità di trasporto collettivo e con la bicicletta. Il non avere più il mito dell'auto di proprietà è indubbiamente un cambio di paradigma molto rilevante, che dovrebbe portare a ridurre l'indice di motorizzazione. Se poi il veicolo fosse anche elettrico questo consentirebbe un autentico cambio di passo nelle nostre città. Pertanto, la mobilità condivisa, il veicolo elettrico, i pedaggi di accesso e le nuove tecnologie con Sistemi di trasporto intelligenti devono essere sostenuti e incoraggiati dalle Amministrazioni comunali.

Un'altra frontiera a cui dedicare energie e risorse è l'incremento dell'offerta di trasporti collettivi. Napoli, con la sua nuova linea metropolitana urbana ha portato a 18 km la nuova rete e vi sono lavori in corso per estendere fino a Capodichino Aeroporto la nuova rete. Torino, a dieci anni dal successo della linea 1, punta a realizzare la seconda linea metropolitana, a Roma con grande fatica sta avanzando la linea metro-

politana C. Anche Catania ha ingenti lavori in corso e Palermo ha appena inaugurato tre nuove reti tranviarie, così come Cagliari ha investito molto sulla rete metro-tranviaria urbana.

Le reti tranviarie – che per le città italiane sono un'autentica soluzione di collegamento tra i quartieri e di scambio con le stazioni dei treni – sono in progetto per l'estensione della rete a Firenze, Milano e Cagliari. Ma la soluzione tranviaria, anche per i suoi costi e tempi di realizzazione, è una buona soluzione per tutte le città, non solo per quelle medie, e i progetti in campo dovrebbero essere molti di più.

Ovviamente in stretto collegamento con le reti, occorre investire in mezzi di trasporto come autobus, tram, filobus e treni metropolitani per migliorare quantità e qualità dell'offerta di servizi. Il trasporto collettivo è una sfida che le Amministrazioni comunali devono ancora vincere. La bicicletta è un autentico mezzo di trasporto e come tale deve essere trattato, incoraggiandone l'uso mediante la realizzazione di piste e corsie ciclopeditonali, come dimostrano le più avanzate esperienze europee e italiane. Vanno create Zone 30, interventi di moderazione del traffico e percorsi ciclabili che ridisegnino lo spazio stradale con l'obiettivo di rendere sicura la condivisione della strada. Quindi non solo bici, ma sicurezza di tutti gli utenti come obiettivo generale delle città per ridurre morti e feriti.

Altro tema su cui le città hanno fatto ancora poco è la riorganizzazione della logistica delle merci urbana, che produce tra il 10 e il 15% di traffico veicolare e secondo i principali studi pesa in termini di emissioni tra il 20 e 30%. Si tratta di favorire l'utilizzo di veicoli puliti a partire dal metano e gpl, di promuovere consegne multi-prodotto per evitare di percorrere chilometri inutili, di innovare le tecnologie di gestione, prenotazione e controllo con piazzole di sosta e varchi telematici. Si deve cioè passare dal trasporto selvaggio alla *Smart Logistic*. Allo stesso modo, anche la logistica a pedali e i sistemi di consegna innovativi delle consegne e-commerce (come ioRitiro o Packstation) vanno programmati e incentivati.

Infine il futuro passa per un'integrazione e riorganizzazione della mobilità e dei servizi a scala metropolitana, necessaria per fronteggiare l'estensione del costruito nelle città. Basti pensare che in 15 anni a Roma le persone residenti che sono andate a vivere oltre il Grande raccordo anulare sono passate dal 18 al 26%, ma i servizi e le reti ferroviarie a scala metropolitana non si sono adeguati a servire questa domanda. E qui l'auto vince sempre ed è un fenomeno che coinvolge tutte le principali città. Con l'istituzione delle nuove città metropolitane ci sono i presupposti (ma non ancora i poteri reali) per governare questi nuovi fenomeni di integrazione tra urbanistica e mobilità dei cittadini.

• Il “bike to work”, una buona pratica di mobilità sostenibile in città

Gli spostamenti pendolari quotidiani verso le sedi di lavoro nelle città italiane costituiscono una rilevante quota dei flussi urbani su cui intervenire per una nuova mobilità sostenibile. Nel mondo delle imprese e delle istituzioni, in particolare nelle unità locali e negli uffici medio-grandi, deve essere possibile un'azione più efficace di tutti i possibili attori, istituzionali e non: i Mobility ed Energy Manager, le Agenzie comunali per la mobilità, i gruppi aziendali “dal basso”. Ma quali sono gli elementi che possono favorire l'uso della bicicletta (o un uso misto bici-mezzi pubblici) negli spostamenti verso il lavoro? Eccone alcuni.

- **Logistica:** attrezzatura e locali adeguati nei luoghi di lavoro e nei dintorni. Pensiamo a spogliatoi con armadietti, appendiabiti e docce, ma anche a spazi adeguatamente organizzati dove lasciare in sicurezza la bicicletta, al riparo da intemperie e furti.
- **Sicurezza:** copertura assicurativa che tuteli “l'utente debole” durante il percorso casa-ufficio (infortunio in itinere), al pari di chi si sposta con i mezzi pubblici o con il mezzo privato motorizzato. Collegato al tema della sicurezza è il potenziamento di piste ciclabili e/o bike-lanes nella rete viaria urbana, con interconnessioni alla rete di trasporto veloce su ferro.
- **Incentivi/disincentivi:** favorire l'uso della bicicletta con l'introduzione di misure di tipo economico, di “tempo” (in termini di riduzione dell'orario di lavoro) e iniziative di tipo motivazionale. Non si ritiene determinante l'incentivo per chi decide di abbandonare il proprio mezzo privato inquinante a favore della mobilità dolce, ma è un importante segnale da parte di tutti gli attori coinvolti (impresa e lavoratori). Diversi sono i sistemi d'incentivazione adottabili: il compenso monetario o la riduzione dell'orario di lavoro sulla base della frequenza dei giorni di utilizzo della bicicletta sui giorni lavorativi piuttosto che sulla base dei chilometri percorsi sembra la strada maggiormente percorribile, anche per “premiare” quei lavoratori che abitano a una distanza tale da non poter essere percorsa interamente in bici e che utilizzano una modalità mista bici-transporto collettivo. La larga diffusione di tecnologie e apps che tracciano in modo puntuale e incontestabile il tragitto percorso renderebbe molto semplice la verifica dei tracciati effettuati, ma potrebbe essere sufficiente un'autocertificazione del lavoratore, soggetto a controlli a campione.

Recentemente un nutrito gruppo di ciclisti dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) delle varie sedi di Roma ha deciso di strutturarsi in un gruppo denominato “Ciclistat”, trasformando la propria esperienza individuale in un gruppo di pressione nei confronti dell'Amministrazione. Come gruppo aziendale Ciclistat ha aderito a eventi come “Bike to Work” e l’“European Cycling Challenge”. Ha inoltre promosso

giornate per conoscere il Grab (Grande Raccordo Anulare delle Bici), come esempio di percorso alternativo che anche da subito è possibile usare per spostamenti in bicicletta più sicuri, in una città invasa dal traffico privato a motore. L'idea è che tanto più grande è il numero di ciclisti attivi, quanto maggiore è la possibilità di stimolare una risposta da parte di chi progetta la mobilità nelle città: rendere più sicura la mobilità dolce e sostenibile gioverebbe all'ambiente, al traffico, alla salute e più in generale alla qualità della vita della collettività. In questo senso l'azione di stimolo verso l'Amministrazione ha prodotto un tavolo di trattativa con la dirigenza dell'Istat per proporre sia l'adozione di misure logistiche, assicurative e d'incentivazione per i ciclisti, sia la costituzione di un organismo propositivo e consultivo – che potrebbe essere portatore di una visione innovativa e partecipata – formato da lavoratori ciclisti a supporto del Mobility Manager.

(Testo a cura di Ciclistat)

Le proposte

Target di mobilità sostenibile dentro Pums di area vasta

Il primo obiettivo che le nuove Amministrazioni comunali devono soddisfare è un incremento della mobilità sostenibile e una riduzione dell'uso dell'auto privata. Questo implica una strategia e delle politiche che incrementino l'offerta e la qualità dei servizi, disincentivino l'uso dell'auto e sostengano tutte le innovazioni interessanti pubbliche e private per muoversi in città. Lo strumento è fissare dei target di ripartizione modale ambiziosi e misurabili nel corso del tempo, pur partendo da situazioni molto diversificate nelle varie città chiamate al rinnovo delle Amministrazioni. È necessario un orizzonte ampio di 10 anni e attenzione anche alla scala metropolitana, per misurare di anno in anno se la tendenza va nella giusta direzione. Partendo da questi presupposti un obiettivo credibile per le principali città è la riduzione sotto il 50% dell'uso dell'automobile, un incremento di un +10 % nell'uso del trasporto pubblico, puntare al 10% degli spostamenti in bicicletta e a un 20% di spostamenti a piedi. Questi obiettivi sono molto sfidanti per Roma, Torino, Cagliari e Napoli. Invece per Milano e Bologna, dove la quota degli spostamenti in auto è già sotto il 50%, questo obiettivo deve essere raggiunto a scala metropolitana. In modo analogo Bologna, che ha già un 10% di spostamenti in bicicletta, dovrà puntare ad avere un 20% degli spostamenti sulle due ruote. È chiaro che ogni città dovrà trovare il giusto mix di soluzioni, ma deve restare l'obiettivo di avere una quota di spostamenti a piedi, in bicicletta e con

il trasporto pubblico che complessivamente raggiunga il 60% degli spostamenti quotidiani. A questo scopo uno strumento indispensabile dovrà essere la redazione di un Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums) della Città metropolitana che contenga questi target e obiettivi di mobilità sostenibile.

Cura del ferro e corsie preferenziali

Realizzare nuove reti tranviarie, estendere e potenziare le reti metropolitane (per le grandi città), incrementare i Servizi ferroviari metropolitani per offrire servizi all'area vasta, ai quartieri delle periferie e ai Comuni contigui ad alto tasso di pendolarismo quotidiano. Per aumentare la velocità del trasporto di superficie su autobus vanno realizzati molti chilometri di corsie riservate, con controllo telematico e precedenza agli incroci. Vanno acquistati treni, tram, autobus, filobus per aumentare i servizi e la loro qualità. Le risorse per il trasporto pubblico vanno spese in modo più efficiente, riorganizzando e accorpando le aziende, utilizzando gare per il trasporto pubblico e per i servizi e forniture, eliminando gli sprechi e le sacche di inefficienza, integrando le reti su gomma e ferro a scala metropolitana. Per attuare questi obiettivi serve che le città si impegnino con proprie energie e risorse, ma serve anche una dialogo stretto ed efficace con la Regione, con Trenitalia, con il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, con la Città metropolitana, in modo che dalle scelte di tutte queste istituzioni e aziende scaturiscano azioni e progetti di sostegno alle città per muoversi in modo sostenibile.

Puntare sulla bicicletta e la sicurezza sulla strada

Per aumentare gli spostamenti in bicicletta vanno realizzate piste e corsie ciclabili, creati posteggi in strada e parcheggi custoditi, organizzati gli spostamenti verso il lavoro e verso le scuole, come nel caso del BiciBus. Per aumentare condivisione e sicurezza sulle strade vanno estese le Zone a traffico limitato, create Zone 30 nei quartieri, realizzati interventi di moderazione del traffico e di protezione degli incroci. Altro elemento importante è lo scambio e l'intermodalità con le altre reti e stazioni del trasporto collettivo, con velostazioni e ciclofficine nelle stazioni dei treni. Lo spazio stradale deve essere ridisegnato attraverso tutti questi strumenti affinché vi sia sicurezza e condivisione per tutti gli utenti dello spazio pubblico.

Avanti con la mobilità condivisa

Le Amministrazioni comunali devono sostenere la *sharing mobility*, cioè la condivisione dei mezzi, a partire dall'auto, dallo scooter, dalla bicicletta, dai servizi bus extraurbani.

Questo può essere fatto tramite l'emissione di bandi e di regole incentivanti che definiscano le regole di accesso e sosta nella città, la tipologia di veicoli puliti ed elettrici richiesta. La preferenza e gli incentivi dovranno essere dedicati a estendere il *car sharing* anche nei quartieri e nelle periferie. Allo stesso modo deve essere dato risalto alle soluzioni in *car pooling* promosse da soggetti privati e gruppi di utenti per gli spostamenti tra le città. A tal fine, una carta della mobilità digitale che includa tutti i sistemi di trasporto pubblici e privati può essere promossa dall'Amministrazione.

Veicolo elettrico e innovazioni

Una specifica attenzione deve essere dedicata dalle città alla promozione del veicolo pulito, ibrido ed elettrico per ridurre le emissioni del parco auto e dei veicoli commerciali circolanti. Non dimentichiamo che il *Libro bianco sui trasporti* del 2011 prevede che al 2030 siano dimezzate le auto con motore a scoppio in città e che nel 2050 queste scompaiano del tutto. Vanno promossi accordi per l'estensione delle reti di ricarica nei parcheggi pubblici e privati e consentiti incentivi in termini di tariffe per la sosta dei veicoli elettrici. Le Amministrazioni dovrebbero pianificare Città a Emissioni Zero, come nel caso delle principali capitali europee. In modo analogo la riorganizzazione del trasporto merci urbano con veicoli puliti, innovazione tecnologica, sistemi di distribuzione efficienti e in accordo con operatori del trasporto e del commercio, va inserita tra gli obiettivi di governo della mobilità urbana.

CAPITOLO 12

PARTECIPARE ■ Come favorire la partecipazione democratica a livello comunale

Giulio Marcon e Duccio Zola ■ Sbilanciamoci!

Il contesto

Dalla scala locale a quella sovranazionale, il tema della partecipazione democratica può essere letto attraverso due lenti differenti, che producono effetti ottici contrastanti: la prima si concentra sulle forme partecipative associate ai tradizionali istituti della rappresentanza, la seconda si focalizza invece sulle nuove pratiche di impegno civico e politico di cittadini singoli e organizzati. Così, se si indossa la prima lente e si fa attenzione al processo partecipativo che attraverso le elezioni lega i cittadini a partiti, parlamenti e governi, lo scenario che si materializza è preoccupante.

I dati italiani, del resto, parlano chiaro. Per quanto riguarda l'**affluenza alle urne**, è sufficiente notare che in occasione delle elezioni per la Camera dei Deputati la percentuale di votanti era il 93,2 nel 1972, l'88,0 nel 1983, l'86,3 nel 1994, l'83,6 nel 2006, il 75,2 nel 2013. E se nel 1979 l'86% degli aventi diritto si era recato al seggio per le elezioni del Parlamento Europeo, nel 2014 si scende al 58,7. Una vera e propria emorragia, da cui non si salva neanche il voto comunale. L'analisi del tasso di **partecipazione elettorale al primo turno delle comunali** rivela casi emblematici: a Roma si passa dal 73,7% di votanti nel 2008 al 52,8 nel 2013, a Bologna dall'81,8% nel 2004 al 71,4 nel 2001, a Trieste dal 74,5% nel 2006 al 56,7 nel 2011, a Napoli dal 66,6% del 2006 al 60,3 del 2011.

Ma non è un problema solo italiano. In diciannove democrazie avanzate dell'Ocse è **stato calcolato** che dagli '50 agli anni '90, e in modo molto marcato dalla fine dei '70, il calo dei votanti alle elezioni politiche generali è in media nell'ordine del 10%. Nel complesso mancano all'appello 41 milioni di elettori. Negli anni '90 in Europa, e per la prima volta nell'arco di cinquant'anni, **l'affluenza media alle urne in quindici democrazie** di vecchia data si è attestata al di sotto dell'80%: una tendenza negativa che si protrae nel primo decennio del nuovo millennio.

Inoltre, è necessario sottolineare la **forte sfiducia nelle istituzioni rappresentative**, dalle classi politiche di governo e opposizione, ai partiti, ai Parlamenti. Ancora una volta, **i riscontri che arrivano dal nostro Paese** sono molto indicativi in

proposito. Nel 2014, in una scala da 0 (nessuna) a 10 (massima), la fiducia nel Parlamento italiano è pari a 3,5, quella nei partiti politici a 2,4, quella nel Governo regionale, provinciale e comunale a 3,7 (era pari a 4,0 nel 2012). Ma se si guarda in particolare al dato riferito al Governo comunale, esso appare come la seconda istituzione più screditata agli occhi dei cittadini, appena dopo i partiti: quasi l'80% non dà un punteggio di fiducia superiore a 5, mentre circa il 20% assegna addirittura uno 0.

Il quadro che emerge è allora presto tracciato: un edificio democratico costruito a tutti i livelli su fondamenta rese sempre più insicure sotto i colpi della sfiducia nelle autorità istituzionali, del disimpegno rispetto alla partecipazione politico-elettorale, della disaffezione nei confronti dei partiti. In quest'ultimo caso, **è dimostrato** il fortissimo calo dei loro iscritti tra il 1980 e il 2000 in Europa, a partire da Francia (-64,6%), Italia (-51,5), Regno Unito (-50,4). Si può dire insomma che ci troviamo nel mezzo di una profonda mutazione delle democrazie rappresentative e delle forme partecipative basate sui meccanismi di delega che per decenni le hanno legittimate, sostenute, ravvivate: la consapevolezza di questa transizione è fondamentale per calare il discorso della partecipazione all'interno di un ragionamento specifico sulle città.

Le sfide

Proviamo ora a indossare la seconda delle due lenti richiamate in apertura di capitolo, che inquadra le pratiche di partecipazione di cittadini singoli e organizzati al di fuori della mediazione politica-partitica. Qui l'insegnamento che viene dalle città è prezioso, poiché queste rappresentano osservatori privilegiati sia per valutare l'involuzione delle forme partecipative legate alle istituzioni della rappresentanza, sia per illustrare nuovi scenari che vedono proprio **le città come protagoniste**: dall'impegno civico nel volontariato, nell'associazionismo, nel non profit all'attivismo politico e sociale in comitati, reti, movimenti, dall'adesione a campagne e petizioni all'utilizzo di piattaforme digitali di *e-democracy*.

Come è noto, negli anni '70 si è proceduto in Italia a una profonda riorganizzazione delle strutture e funzioni del governo del territorio promuovendo il decentramento, in particolare con l'istituzione delle Regioni e dei Consigli di quartiere. Negli anni '90, subito dopo Tangentopoli, l'elezione diretta dei Sindaci (con il loro potere diretto di nomina della Giunta) segna un altro passaggio cruciale per le città: si ricorderà,

ad esempio, quanto l'insediamento nel 1993 di Orlando a Palermo, Bassolino a Napoli, Rutelli a Roma, Illy a Trieste o Bianco a Catania, fosse legato ad aspettative di rigenerazione democratica che molto avevano a che vedere con il rilancio della partecipazione.

Oggi si può dire che quelle aspettative sono state in larga parte disattese e che le riforme adottate non hanno arrestato nelle città – anzi, in alcuni casi li hanno accelerati – i processi di *degenerazione oligarchica* della democrazia rappresentativa e di separazione tra rappresentanti e rappresentati: personalizzazione politica, accentramento decisionale nelle mani dell'esecutivo, migrazione dei partiti dalla società nell'apparato istituzionale e amministrativo statale, commistione e intreccio perverso tra poteri politico-istituzionali e interessi economici dominanti. I dati sulla diserzione dal voto e dai partiti e sulla (s)fiducia sopra citati parlano di questo.

Le città sono così al centro oggi di molte contraddizioni, strette nella morsa tra la feroce competizione nel mercato globale per attrarre capitali e investimenti e i continui tagli ai bilanci comunali, tra l'assenza di risorse cognitive per la gestione della complessità social-istituzionale e l'adozione di approcci di governo centralistici, securitari ed emergenziali, tra la necessità di rispondere con tempismo ai problemi e agli squilibri dei territori e le infinite trame negoziali e interdipendenze della *governance* multilivello.

Di fronte a queste contraddizioni, le Amministrazioni comunali hanno troppo spesso scelto la via più breve, ma decisamente peggiore: piegarsi alle élites economiche (e a speculazione e rendita edilizia e finanziaria), tagliare i servizi locali, svendere patrimonio e beni comuni, trascurare periferie e luoghi pubblici, dimenticarsi delle disuguaglianze crescenti, della sostenibilità ambientale, della mobilità intelligente, dell'innovazione, della trasparenza. E troppo spesso, e in modo miope, hanno tolto spazio alla partecipazione dei cittadini, senza comprendere che la crisi di partiti e istituzioni rappresentative non ha cancellato affatto, ma addirittura ha aumentato la domanda di aggregazione sociale e politica e di impegno dal basso.

La valorizzazione in chiave partecipativa e inclusiva del tessuto sociale e civico è pertanto quanto mai necessaria, oggi, affinché possano darsi interventi efficaci e dall'impatto sociale condiviso nelle città, dalle scelte economiche a quelle urbanistiche, dalle politiche sociali alla tutela del territorio. Con il pluralizzarsi degli stili di vita, l'individualizzazione dei bisogni, il rapido mutamento delle condizioni sociali, urbanistiche e ambientali e la difficoltà di programmare interventi di sistema e gestire condizioni permanenti di rischio e incertezza, la partecipazione di cittadini singoli e organizzati può effettivamente aiutare a colmare i deficit di quelle Amministrazioni

comunalmente prive di mezzi e competenze adeguate per rispondere alle domande complesse delle società locali.

È inoltre necessario ricordare ancora che questo protagonismo sociale e politico ha assunto nel tempo forme diverse da quelle tradizionali fondate sulla delega, e che queste forme partecipative – centrate su processi di *empowerment* e di impegno diretto per la collettività – richiedono un opportuno riconoscimento delle istituzioni locali. Oggi, le nuove frontiere della partecipazione democratica nelle città incrociano infatti il campo della sussidiarietà orizzontale, del mutualismo e dell'autorganizzazione, della sperimentazione di nuovi strumenti e procedure – da quelle della democrazia diretta a quelle della democrazia deliberativa e digitale. Nel complesso, si tratta di un corredo di esperienze partecipative che non si contrappongono, ma si integrano in modo positivo e arricchente con le pratiche e gli istituti della democrazia rappresentativa.

È allora questa la sfida principale per le città: *ricostruire un tessuto e un patto partecipativo* fondato sull'ascolto e la corresponsabilizzazione tra governo locale e cittadinanza, sulla riattivazione dei flussi di comunicazione e apprendimento reciproco ormai logori o interrotti tra popolo e istituzioni, sulla riconfigurazione di un'interfaccia funzionale tra governo e società, sulla valorizzazione del *far da sé solidale* e degli spazi di autonomia decisionale di tutti quei soggetti che lavorano al servizio dell'interesse generale e dei beni comuni.

• Nuove frontiere della democrazia nell'era digitale

Il grande auditorium del Consiglio di Europa era gremito di giovani, e qualche meno giovane, provenienti da tutta Europa, molti dai Paesi dell'Est da poco entrati nell'Unione, altri da Paesi extra europei. Tutti a Strasburgo per il World Forum for Democracy. Per discutere di democrazia, ma anche e soprattutto del ruolo di internet nel colmare il deficit di democrazia di cui molti Paesi soffrono. Mary Kaldor della London School of Economics era uno dei relatori invitati a discutere se e come le ICT (Information and Communication Technologies) – che negli ultimi anni hanno abilitato mobilitazioni e proteste in molti Paesi – possono migliorare l'esercizio della democrazia. Fece due affermazioni che vale la pena di ricordare.

1. *La democrazia è effettiva quando le persone possono partecipare, e influenzare, le scelte che sono rilevanti per la loro vita e il loro futuro.*

Si tratta di un'idea della democrazia che, in linguaggio informatico, si definirebbe “operazionale”: un cittadino sente di vivere in un Paese democratico quando

percepisce di poter influire sulle questioni per lui rilevanti. Potremmo dire che è l'“effetto Nimby” (Not In My Back Yard) declinato in positivo: non mi interessa partecipare sempre e su qualunque tema, ma dare un contributo su ciò che mi interessa e che conosco.

2. *La vera domanda non è tanto come migliorare la democrazia “as-it-is”, ma come ripensare la democrazia nell'era digitale.*

Le forme della democrazia si sono evolute in funzione delle possibilità di comunicazione man mano disponibili rispetto alla “scala” della popolazione. La democrazia diretta era possibile nella polis greca, dove tutti i cittadini “eletti” (cioè quelli già selezionati per genere, censo e stato) erano in numero tale da potersi riunire in assemblea per deliberare. La democrazia rappresentativa si sviluppa nel corso dei secoli come soluzione sistemica per governare città, Stati, organizzazioni di dimensioni crescenti con tecnologie di comunicazione “lente”: i cittadini-elettori delegano per un certo periodo di tempo propri rappresentanti a discutere, decidere, governare. Se questi non operano secondo gli impegni e le aspettative, alla successiva elezione si revoca la fiducia votando altri.

La rivoluzione di internet cambia radicalmente lo scenario: la rete costituisce una straordinaria piattaforma di creazione e condivisione di conoscenza. Certo, in rete girano anche le bufale, ma per chi lo vuole cresce indiscutibilmente la possibilità di informarsi in modo autonomo e quella di imitare e riusare esperienze altrui, di pensare e sviluppare soluzioni per problemi grandi e piccoli. Cresce anche la possibilità di organizzarsi spontaneamente, non solo per protestare, ma per risolvere problemi: dalla condivisione di risorse sottoutilizzate (le varie pratiche di sharing) alla raccolta di fondi per finanziare progetti di utilità sociale (il crowdfunding).

E si creano le condizioni per sperimentare nuove forme di rappresentanza. Invece che delegare un concittadino a rappresentarmi in un'assemblea elettiva (Consiglio di zona, o comunale, e oltre) per l'intera durata di un mandato e su tutti i temi, potrei delegare Carla a rappresentarmi sui temi dell'energia e Giuseppe sul welfare, revocando la delega se il loro operato non mi soddisfa. Un software sviluppato dal Partito Pirata tedesco – **LiquidFeedback** – si basa su questa idea. È stato testato anche in Italia e buttato via quando non era più di moda. Ma il fatto che Google da tre anni sperimenti al suo interno una piattaforma basata sugli stessi principi di delega “liquida” potrebbe e forse dovrebbe convincere qualcuno a riprovarci.

(Testo a cura di Fiorella De Cindio, Università Statale di Milano)

Le proposte

Sperimentare la pratica del sorteggio

L'introduzione nei Comuni del sorteggio per la scelta di cariche e funzioni pubbliche può essere una soluzione innovativa per garantire maggiore partecipazione e trasparenza e, parallelamente, un minor condizionamento consociativo e clientelare delle scelte di carattere tecnico e amministrativo. La sperimentazione del sorteggio può dunque rivelarsi efficace per arginare pratiche di clientelismo, degenerazione oligarchica della democrazia, malaffare nell'assegnazione degli appalti, dominio dei partiti sulla cosa pubblica. E soprattutto può essere di stimolo per sviluppare e rinnovare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica e delle istituzioni locali. In linea con la recente **proposta di legge** "Disposizioni per l'attribuzione di incarichi pubblici mediante sorteggio", si chiede pertanto ai Comuni di introdurre con opportuni regolamenti attuativi il sorteggio per la selezione di tutti o di una parte dei componenti: (i) delle Commissioni di gara istituite dai Comuni; (ii) dei Consigli di amministrazione delle aziende municipalizzate; (iii) dei Comitati consultivi e tecnici comunali che hanno come finalità la stesura e l'emanazione di pareri e atti di indirizzo riguardanti decisioni e deliberazioni che implicino scelte di investimenti in opere pubbliche, allocazione di spesa pubblica e individuazione di imprese private per la realizzazione di opere di interesse pubblico. Va ricordato che nel recente Codice degli appalti in discussione in Parlamento il sorteggio è più volte richiamato per la selezione dei componenti delle Commissioni di gara per l'aggiudicazione degli appalti: una strada da seguire soprattutto a livello locale.

Promuovere la buona sussidiarietà orizzontale

L'art. 118, quarto comma, della Costituzione introduce e specifica i termini della *sussidiarietà orizzontale*, in base a cui i Comuni "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". L'Amministrazione locale è cioè tenuta ad assecondare singoli, gruppi, associazioni, movimenti che animano iniziative, strutture e servizi per il bene della collettività: il principio sussidiario apre così grandi spazi di partecipazione a livello comunale. Per promuovere una "buona" sussidiarietà orizzontale, i Comuni sono chiamati a implementare sette passaggi chiave: 1) la programmazione, attraverso riunioni periodiche e la costruzione di staff misti per individuare obiettivi comuni; 2) l'organizzazione, con la nomina da parte dell'Amministrazione di un "Responsabile del procedimento sussidiato" all'interno di uno specifico dipartimento comunale; 3) la

formazione, con incontri e corsi a livello locale per spiegare le varie possibilità di praticare la sussidiarietà orizzontale; 4) la valutazione, attraverso un processo condiviso che migliori le esperienze realizzate a livello locale; 5) la comunicazione, per la promozione dell'attivismo e del *far da sé solidale*; 6) le buone pratiche, con la loro diffusione e disseminazione; 7) le regole, attraverso la produzione di norme e regolamenti che esplicitino le forme del "procedimento sussidiato". La promozione della sussidiarietà orizzontale deve avere sempre come cornice l'assicurazione pubblica dei Livelli essenziali in materia sociale e sanitaria, nel quadro di un livello di finanziamenti adeguato e di politiche pubbliche di programmazione che valorizzino il ruolo della società civile organizzata.

Rinnovare gli istituti e riconoscere i soggetti della partecipazione democratica

Di fronte alla crisi delle tradizionali formule partecipative centrate sui partiti e la mediazione politico-elettorale, i Comuni sono chiamati a rinnovare gli istituti della partecipazione e a dare riconoscimento e sostegno ai protagonisti dell'impegno sociale, civico e politico al di fuori dello spazio della delega. A tal fine, le Amministrazioni dovrebbero promuovere attivamente (inserendoli negli Statuti comunali, se non previsti), i referendum, le deliberazioni di iniziativa popolare e l'obbligo di discutere in Consiglio comunale le petizioni popolari: nel primo caso, il numero di firme e voti richiesto per la loro indizione e il raggiungimento del quorum non dovrebbe essere troppo elevato; nel caso di deliberazioni e petizioni, l'Amministrazione dovrebbe anche impegnarsi a dare risposta entro breve tempo (es. 90 giorni) ed eventualmente ad approvare norme che ne recepiscano i contenuti. Inoltre, in tutti e tre i casi, la raccolta delle firme dei cittadini potrebbe avvenire anche attraverso l'uso di appositi strumenti digitali. Inoltre, le Amministrazioni comunali dovrebbero favorire la nascita e la crescita dell'autorganizzazione dei soggetti della società civile, ad esempio con tariffe ridotte per i servizi comunali, l'apertura di uno sportello di consulenze, la messa a disposizione di locali pubblici ad affitto calmierato, la concessione di contributi per la riduzione delle tariffe sulle utenze (luce, acqua...).

Rinnovare il patto partecipativo con processi e strumenti di democrazia digitale

Nelle città l'intelligenza civica di comunità di cittadini, aggregata e condivisa in rete, può diventare una potente fonte di energia (rinnovabile) per risolvere i problemi con soluzioni creative e innovative. Ma bisogna creare le condizioni affinché ciò avvenga e non accontentarsi del chiacchiericcio sui social network. Riprendendo il titolo di un

libro del 2011 – *From Social Butterfly to Engaged Citizen* – si tratta di “catturare” il cittadino che “svolazza” in rete e farlo diventare un cittadino impegnato. Come suggerisce Fiorella De Cindio, è meglio immaginare questo cittadino come un’ape che ha bisogno di un alveare per produrre il miele: i Comuni dovrebbero fare allora come l’apicoltore che costruisce un alveare ben fatto, affinché chi va in giro per il web trovi lo spazio adatto per agire in modo impegnato e informato, corretto e consapevole. Fuor di metafora, ciò significa che i Comuni sono chiamati a progettare spazi per raccogliere e valorizzare l’intelligenza civica dei cittadini attivi, integrando pratiche online e offline, e sperimentando processi e software innovativi per la raccolta di idee e la deliberazione online. Tra questi **OpenDCN**, **LiquidFeedback** (e i suoi “fork” **Loomio**, **Airesis** e **Parelon**), **BiPart**, **Oxway** (proprietaria) sono alcune piattaforme già testate. Ma più del software da utilizzare è importante che sia chiaro il *patto partecipativo*, cioè gli impegni reciproci tra cittadini e Amministrazione, e che questo patto sia esplicito, trasparente e vincolante per l’Amministrazione.

Oltre la delega, verso nuovi spazi di partecipazione e deliberazione pubblica

Vi sono oggi in tutto il mondo innumerevoli pratiche e procedure di partecipazione e deliberazione pubblica che non sono basate sulla delega politico-partitico-elettorale: giurie di cittadini, cellule di pianificazione, sondaggi deliberativi, *débats publics*, *consensus conferences*, *town meetings*, bilanci partecipativi, eccetera. In quest’ottica, si propone di creare e sostenere con adeguate risorse istituti di partecipazione e deliberazione che investano i vari settori dell’Amministrazione comunale in modo quanto più possibile integrato e unitario. In via sperimentale, questi istituti dovrebbero essere inizialmente dotati di poteri di indirizzo rispetto alla scelta delle politiche e degli interventi più importanti e impattanti dell’Amministrazione locale, e dovrebbero essere convocati sia nella fase istruttoria sia in quella di formulazione. Queste procedure dovrebbero essere inoltre vincolanti per decisioni relative al cambio del Piano regolatore e a iniziative urbanistiche e di opere pubbliche di impatto sulla comunità. L’Amministrazione comunale dovrebbe tener conto delle valutazioni e dei pareri espressi in quelle sedi, con l’obbligo di specificare, in caso di mancato accoglimento, il motivo del rigetto all’atto della decisione finale. Per assicurare trasparenza ed evitare ingerenze e conflitti d’interesse, un’Autorità indipendente dovrebbe essere garante della selezione dei processi e metodi partecipativo-deliberativi più appropriati in base allo specifico contesto deliberativo e alle esigenze di rappresentatività dei partecipanti.

■ Quando partecipazione fa rima con apertura e trasparenza

Se una città intelligente e partecipata è una città che fa un buon uso delle risorse comuni, a partire dal territorio e dai quattrini dei contribuenti, e che prende in considerazione desideri e necessità dei suoi abitanti, allora non può non essere innanzitutto “open”. Il suo governo deve essere il più possibile aperto: un *open government*, appunto. Non soltanto trasparente, quindi, ma permeabile e permeato dall’intelligenza e dalle conoscenze dei suoi abitanti, abilitati alla cittadinanza dalla condivisione delle informazioni rilevanti per la vita della comunità.

Le nostre città sono oggi trappole impazzite anche e soprattutto perché hanno governi chiusi nei riguardi della comunità, fino al segreto che sconfina spesso nell’abuso e nell’illegalità. L’intelligenza ne è tenuta fuori. Penetrano invece gli interessi particolari di soggetti che riescono a condizionare le scelte di governo in maniera tanto più decisiva quanto più il condizionamento è oscuro e nascosto. Al contrario, proprio il coinvolgimento delle persone che vivono la città è la chiave per ricostituire la possibilità di appartenere a una comunità, e quindi per reagire agli effetti devastanti della crisi economica che si abbatte sui nostri Comuni.

Quando le casse sono vuote e la credibilità di politica e istituzioni sono esaurite, l’apertura è il metodo e il messaggio per mobilitare le risorse attraverso cui le comunità possono trovare nuove vie d’uscita. Significa riconoscere che i modelli passati di gestione della cosa pubblica e di mediazione degli interessi sono inservibili nel contesto attuale, sempre più pericolosamente caratterizzato dalla sfiducia e dal risentimento. Vuol dire che le scelte sul come, perché e a vantaggio di chi vanno utilizzate risorse sempre più scarse necessitano di informazioni, motivazioni e confronti allargati per poter guadagnare quel minimo di consenso senza il quale governare non è più possibile né pensabile.

E allora intanto è necessario che passi un concetto chiaro: le decisioni devono essere pubbliche e trasparenti *prima che siano state prese*. Significa semplicemente che tutti gli atti comunali devono essere disponibili online al momento della loro presentazione: all’inizio del processo decisionale, non alla fine quando tutto è deciso. È questo il significato e la sfida di **Open municipio**: un modello di amministrazione che intende ribaltare la logica dell’opacità e della chiusura in quella della trasparenza, condizione prima ed essenziale per il confronto con i cittadini. Tutto è online: atti, procedimenti, discussioni, voti, e documenti di Giunta e Consiglio comunale. Tutte le informazioni che riguardano i processi politico-decisionali sono accessibili senza restrizioni e pressoché in tempo reale.

In particolare, lo sforzo di Open municipio è tradurre la trasparenza e l’*accountability* in termini di effettiva comprensibilità di dati e processi, affinché cittadini,

associazioni, movimenti, imprese motivate a seguire atti, argomenti o singoli rappresentanti politici possano farlo in maniera semplice e diretta. È possibile inoltre ricevere aggiornamenti via mail su ciò che quotidianamente succede in Comune. E i cittadini possono aggiungere osservazioni, commenti e “voti” agli atti in discussione nelle Commissioni e in Consiglio prima che le decisioni siano definitive, in modo che gli interessi e i punti di vista possano confrontarsi e scontrarsi per tempo, e alla luce del sole.

(Testo a cura di **Openpolis**)

CAPITOLO 13

RIGENERARSI ■ Come recuperare e valorizzare gli spazi urbani e le periferie

Paolo Berdini ■ Forum Salviamo il Paesaggio

Il contesto

Le città sono sottoposte da tre decenni alla ferrea applicazione di tre ricette neoliberiste. La prima riguarda il drastico taglio dei trasferimenti economici da parte dello Stato. Tutti i Comuni italiani piccoli o grandi sono ormai ridotti a un ruolo marginale poiché non hanno più le risorse necessarie per poter pensare al futuro, alla definizione di opere di risanamento o di cura dell'organismo urbano. I risultati sono sotto gli occhi di tutti: parchi pubblici abbandonati a se stessi; servizi urbani cancellati a causa della mancanza di risorse; case ed edifici pubblici lasciati senza manutenzione; trasporti pubblici sempre più rarefatti e scadenti; strade che diventano pericolose a causa del degrado; scuole fatiscenti, insicure e senza strumenti didattici; servizi sanitari tagliati senza pietà; stazioni ferroviarie abbandonate senza presidio umano; strutture dello Stato, dai tribunali alle sedi degli uffici postali, tagliate come rami secchi.

Le città sono il luogo di incontro e di integrazione sociale e sono state oggi ridotte dall'economia dominante a mero conto economico in cui i cittadini e i loro bisogni sono scomparsi. Le città abdicano dunque al loro ruolo storico e assistiamo alla progressiva scomparsa del welfare urbano. Paradigma della criminale cultura urbana che si è affermata è il caso de L'Aquila: a sette anni dal sisma che l'ha devastata ancora non decolla pienamente la ricostruzione. Il centro antico è ancora deserto di persone e la città vive una fase di grave crisi sociale: le risorse economiche sono state agevolmente trovate per costruire nuovi ghetti urbani del “Piano c.a.s.e.” che già cadono a pezzi e che hanno sottratto risorse preziose alla programmazione di una duratura ricostruzione. E mentre la città pubblica declina, gli interventi privati hanno vissuto una fase di guadagni colossali a causa della cancellazione di ogni regola.

La seconda ricetta neoliberista ha riguardato infatti la completa liberalizzazione di ogni proposta privata. Dal “*piano casa*” inventato dal Governo di centro-destra a partire dal 2009, e acriticamente applicato da tutte le Regioni, alla serie continua di piani straordinari che hanno affidato alla cancellazione delle regole urbane tutte le speranze della ripresa economica del Paese. “Salva Italia” (2011) e “Cresci Italia” (2012), en-

trambi del Governo Monti; decreto del “Fare” (2013, Governo Letta) e “Sblocca Italia” (2015, Governo Renzi) – solo per restare negli ultimi anni – sono tutti provvedimenti che hanno cancellato regole urbanistiche e paesaggistiche. Anche a causa della crisi economica e finanziaria pubblica, tutte le Amministrazioni locali hanno incentivato l’espansione urbana per incamerare gli oneri di urbanizzazione. Un ragionamento di corto respiro perché proprio a causa della crisi economica queste nuove espansioni non avranno mai i servizi pubblici che connotano la polis: migliaia di famiglie sono condannate all’isolamento e al degrado.

La terza ricetta riguarda infine l’uso iniquo del bilancio statale. Le risorse che non si trovano per la vita dei Comuni hanno continuato invece ad alimentare il circuito delle “grandi opere”: dall’alta velocità della Val di Susa al Mose di Venezia; dal sottopasso ferroviario di Firenze alla linea metropolitana “C” di Roma, ingenti risorse pubbliche (100 miliardi di euro nell’arco di dieci anni), sono state spese in opere inutili. Questo spaventoso sperpero di denaro pubblico ha impedito addirittura che si trovasse risorse per difendere la sicurezza della popolazione contro i cambiamenti climatici. Nei primi undici mesi del 2014 ci sono stati 14 eventi atmosferici catastrofici che hanno causato la morte di 17 cittadini e danni incalcolabili. Nella versione iniziale dello “Sblocca Italia”, all’articolo 7, erano previsti 110 miseri milioni di euro a fronte dello stanziamento di circa 4 miliardi per le grandi opere e a fronte di una stima per risanare i soli danni nella città di Genova per le due alluvioni dei mesi di ottobre e novembre di oltre un miliardo di euro.

Il sistema delle grandi opere ha contribuito allo scempio di paesaggi storici ed è stato caratterizzato da una serie infinita di scandali e ruberie resi possibili proprio dalla deregulation normativa. La legge che ha consentito il dominio delle grandi opere fu approvata dal secondo Governo Berlusconi nel 2001. Anche nei periodi di governo di centro-sinistra quella legge è stata lasciata in vigore pur avendo i numeri per abrogarla. Nel 2015 il presidente dell’Autorità anticorruzione, il magistrato Raffaele Cantone l’ha definita “criminogena”: sono dunque quindici anni che il governo del territorio è affidato a una legge criminogena lasciata in vigore anche dal Governo in carica di Matteo Renzi. Il territorio e le città affidate nelle mani del crimine.

Le sfide

La forma che stanno assumendo oggi le città non è dunque l’evoluzione del modello storico che conosciamo. Siamo, al contrario, di fronte a una discontinuità epocale con cui dobbiamo saper fare i conti. In ogni periodo storico, qualunque fosse stata la for-

ma giuridica del sistema di dominio della città, è sempre esistita una rete invisibile che teneva unita la comunità urbana. Erano gli spazi e i servizi pubblici a delimitare il perimetro fisico di quella rete. La causa principale del declino delle città sta nell’eclisse del governo pubblico: le difficoltà economiche in cui si dibattono le città non permettono di pensare al futuro e tutto sembra andare verso una inarrestabile decadenza.

Gli anni di deregulation non hanno soltanto distrutto il welfare urbano ma hanno causato un devastante fenomeno di impoverimento che ha coinvolto sempre più ampi strati di popolazione. Dall’inizio della crisi finanziaria, nel 2008, a oggi i valori immobiliari delle periferie urbane e geografiche sono diminuiti in un valore compreso tra il 30 e il 50%: un impoverimento generalizzato che non ha precedenti e di cui pochi parlano. Il liberismo ha trionfato anche perché ha saputo illudere tanti segmenti di società che le liberalizzazioni avrebbero provocato una diffusione di ricchezza (e per la verità, dal 1993 al 2008 i valori immobiliari hanno subito un generale aumento). Oggi l’inganno è finito e molte famiglie proprietarie di un solo immobile hanno perduto i margini sperati di sicurezza sociale.

Identico discorso vale per il sistema dei servizi sociali. La rete di protezione dei ceti più poveri che era stata costruita negli anni della crescita economica ha subito un arretramento senza precedenti: le periferie urbane sono ormai prive dei connotati di comunità urbana. L’obiettivo di concludere per sempre la fase dell’espansione urbana serve dunque per restituire una speranza a questa parte della popolazione. Come è noto, l’Istat ha diffuso nel novembre 2014 i dati disaggregati del censimento 2011 del patrimonio immobiliare italiano, che evidenziano l’esistenza di circa 3 milioni di alloggi vuoti invenduti. Continuare a costruire nuove abitazioni significa esasperare il processo di discesa dei valori già in atto.

All’impoverimento generalizzato della popolazione occorre poi aggiungere l’indebitamento dei Comuni. Roma ha oltre quindici miliardi di euro di deficit dopo che altri sette sono stati pagati in parte dallo Stato e in parte dai cittadini attraverso l’aumento di tutte le aliquote di imposta. Torino ha 3 miliardi di debito in gran parte in mano della banca Intesa-San Paolo, e così via fino alle oltre duecento città dichiarate in fallimento dalla rigide regole di contabilità. Gran parte del debito delle città deriva dalla deregulation urbanistica o dalla disinvoltà politica dei grandi eventi come – nel caso di Torino – le Olimpiadi invernali del 2006. Ciononostante, tutte le città continuano a espandersi pur non avendo le risorse per garantire le indispensabili opere sociali e di urbanizzazione. Per non fallire tutte le città devono prendere una decisione coraggiosa: la moratoria delle folli espansioni urbane previste dai piani urbanistici e dalla deregulation.

La sfida che si apre è dunque duplice: da un lato occorre continuare nell'opera di denuncia dei danni provocati dall'economia senza regole; dall'altro occorre farsi interpreti degli interessi generali e delineare un'uscita dalla crisi individuando una strada nuova che sappia coniugare riqualificazione delle città, difesa del welfare urbano e apertura di una filiera produttiva legata agli interventi di recupero urbano. La sfida è quella di pensare una nuova fase della vita delle città. Esse soffrono oggi di una colpevole mancanza di prerogative di governo del territorio e di risorse economiche. Negli ultimi trent'anni è stato cancellato il significato di città pubblica facendo trionfare il mercato senza regole: è questo il punto culturalmente più grave che dobbiamo ribaltare. I problemi delle comunità si risolvono solo con un rinnovato governo pubblico delle città.

Recuperare e rendere migliori gli spazi urbani; far diventare città le squallide periferie fin qui costruite; ricostruire il welfare urbano; bloccare la svendita del patrimonio immobiliare pubblico; difendere il paesaggio agricolo chiudendo per sempre la fase dell'espansione urbana: ecco i punti di un'agenda alternativa alla cultura dominante. In tal senso, per costruire una nuova proposta per le città alternativa al neoliberismo non si parte da zero. Abbiamo a disposizione un vasto patrimonio di idee e proposte che anche in questi anni difficili è riuscito a tenere viva la speranza di città migliori. Nella totale assenza delle forze politiche, la fase del liberismo selvaggio è stata contrastata da una cultura critica diffusa in ogni città italiana.

Una cultura che è riuscita a denunciare misfatti, a fornire chiavi interpretative, a svelare gli effetti negativi sulla vita dei cittadini della deregulation urbana. Questa cultura, pur minoritaria in termini numerici e fino a poco tempo fa priva di rappresentanza parlamentare, ha stabilito un profondo rapporto con tante realtà di cittadini, di comitati e di associazioni ricavandone uno straordinario spaccato della realtà urbana in Italia.

■ I fondi per la coesione come opportunità di sviluppo territoriale per i Comuni

Le politiche di coesione nazionali e comunitarie rappresentano un fondamentale supporto per lo sviluppo dei territori comunali, soprattutto nelle aree più svantaggiate. I Programmi Regionali e Nazionali del ciclo 2014-2020, approvati e in corso di implementazione, si declinano sul territorio attraverso singoli progetti attivati con procedure diverse a seconda della natura di intervento finanziato (es. infrastrutture o incentivi alle imprese, sostegno all'occupazione o voucher formativi) e della tipologia dei soggetti coinvolti (es. enti locali, imprese, studenti, lavoratori).

Nella maggior parte dei casi, le Autorità di Gestione dei Programmi (tipicamente i Dipartimenti regionali di programmazione) promulgano bandi pubblici per l'allocazione di risorse a cui i soggetti interessati rispondono proponendo manifestazioni di interesse o vere e proprie candidature di progetti sulla base dei criteri di selezione del bando stesso. La selezione dei progetti per l'assegnazione delle risorse avviene di solito in seguito alla stipula di una graduatoria. Poiché la partecipazione ai bandi richiede una significativa capacità progettuale, è importante che gli amministratori interessati a ottenere finanziamenti nell'ambito delle politiche di coesione abbiano sempre consapevolezza sia di quali siano le esigenze del proprio territorio che possono essere oggetto di progettazione, sia di quali siano i bandi e le opportunità di finanziamento aperti a cui l'Amministrazione comunale può partecipare.

A questo scopo, oltre alla consultazione dei portali regionali dedicati, uno strumento utile per i potenziali beneficiari è il portale www.opencoesione.gov.it. L'iniziativa **OpenCoesione** associa infatti alla pubblicazione di informazioni di dettaglio sui singoli progetti finanziati dalle politiche di coesione (tipo di progetto, risorse investite, soggetti attuatori, eccetera) anche una serie di strumenti di supporto alla partecipazione e alla collaborazione alle politiche, fornendo a cittadini singoli e organizzati, amministratori, tecnici e imprenditori dell'innovazione quanto necessario per diventare attori delle politiche stesse. Gli interessati possono infatti fare le proprie ricerche sul portale per trarre stimolo ed esempio dalle esperienze in corso o già concluse sui territori; al contempo, essi possono tenersi aggiornati sulle opportunità di finanziamento consultando la [pagina dedicata](#), che rende disponibile un elenco progressivamente aggiornato dei bandi dei Programmi di diretta responsabilità delle singole Amministrazioni e di coloro i quali operano ai fini dell'attuazione della Programmazione 2014-2020.

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, una specifica attenzione allo sviluppo territoriale dei Comuni deriva poi dalla **Strategia Nazionale Aree Interne** che, per i piccoli Comuni, si consolida come opzione strategica d'intervento per uno sviluppo partecipato e attento alle specificità dei territori. Le grandi aree urbane del Paese sono invece destinatarie degli interventi del **Programma Nazionale dedicato alle Città Metropolitane**. Resta infine da segnalare come un utile supporto per le aree rurali del Paese possa essere fornito dai Gruppi di Azione Locale (Gal) che, già nel periodo 2007-2013, hanno promosso il partenariato e l'unione di Comuni nella partecipazione a bandi e iniziative di sviluppo nell'ambito dei Programmi Regionali di Sviluppo Rurale.

(Testo a cura di Mara Giua e Chiara A. Ricci)

Le proposte

Fermare l'espansione urbana e puntare sul recupero e la sostenibilità

Se fermiamo la macchina dell'espansione urbana che ci sta indebitando sempre di più e se torniamo a interessarci della città esistente, le aziende di settore potranno recuperare fiducia e riprendere a costruire il futuro urbano in termini di dotazioni tecnologiche e di qualità urbana. È un modello noto nei paesi d'oltralpe, dove da oltre tre decenni si ristrutturano quartieri rendendoli energeticamente sostenibili, migliorandone la vivibilità, le dotazioni di servizi, il trasporto urbano, la qualità degli spazi pubblici. Una filiera di lavoro imponente, la sola che può farci uscire dalla crisi economica. È il sistema delle medie e piccole imprese che – soprattutto in chiave di qualificazione della propria capacità di offerta – può orientare la produzione edilizia verso il perseguimento di obiettivi generali, come il risparmio energetico, la sicurezza edilizia e dei territori, il recupero della qualità degli spazi pubblici.

Bloccare la vendita del patrimonio immobiliare pubblico

La finanza internazionale preme per acquistare a prezzi irrisori il patrimonio immobiliare pubblico accumulato negli anni dell'espansione del welfare urbano. La vicenda della Grecia è paradigmatica: nel 2015, quando il Governo ellenico è costretto ad accettare le condizioni per poter sbloccare i finanziamenti indispensabili per sopravvivere, viene imposta una clausola che obbliga alla vendita di proprietà pubbliche per un valore di 50 miliardi di euro. La sfida riguarda pertanto il mantenimento della proprietà pubblica, unica condizione che può permettere di mantenere il welfare urbano. Si deve avere il coraggio di bloccare la vendita del patrimonio pubblico perché è strumento indispensabile per risolvere i bisogni abitativi: in tutte le grandi città sono infatti in atto occupazioni di immobili da parte di famiglie senza casa e di giovani che cercano luoghi di socialità negati. La difesa del patrimonio pubblico è fondamentale anche per fornire una prospettiva alle esigenze produttive di nuove imprese giovanili che non possono accedere al mercato immobiliare libero perché troppo caro e per fornire una soluzione alle esigenze di soddisfazione dei bisogni sociali in termini di verde e servizi.

Risorse per ricostruire il welfare urbano

Il punto centrale su cui costruire una nuova concezione delle città e dei territori è quello dell'allocazione delle risorse. Dal 2005 – anno delle grandi rivolte delle banlieues

parigine – al 2015 lo Stato francese ha finanziato il recupero urbano con 50 miliardi di euro: da noi solo pochi milioni, tutto il resto della spesa pubblica finisce nel calderone delle grandi opere. Anche in questo caso non si parte da zero: la sistematica azione di Sbilanciamoci! di questi anni è un prezioso giacimento per una profonda trasformazione del bilancio dello Stato, spostando risorse verso la riqualificazione dei sistemi urbani e la difesa del suolo. La meravigliosa storia delle nostre città storiche dimostra infatti che la bellezza, il decoro, la cura dei beni pubblici ha un costo elevato. In ogni periodo della storia delle città i processi di sostituzione urbana e di riqualificazione degli spazi pubblici sono avvenuti con finanziamenti sostenuti dalla collettività. Sono state le risorse pubbliche a favorire e sollecitare gli interventi privati: se continuiamo a lesinare i finanziamenti pubblici rischiamo di veder continuare esponenzialmente i fenomeni di degrado fisico e sociale che caratterizzano le città.

Far diventare città le periferie

Per realizzare città migliori, a partire appunto dalla valorizzazione delle periferie, sono innanzitutto necessarie risorse pubbliche: non sarebbe questa una spesa improduttiva, ma al contrario l'unico modo intelligente per far diventare belli i nostri centri urbani e le nostre periferie. Le città al centro delle politiche di investimento pubblico possono compiere il miracolo di invertire i processi di esclusione sociale e di rendere vivibili le nostre periferie. La cultura dei condoni (1985; 1995; 2003), l'abbandono dell'urbanistica, il piano casa, l'urbanistica contrattata e l'aberrazione dei "diritti edificatori", inventati a Roma e poi dilagati in tutto il Paese, sono una pesante eredità che minaccia il futuro dei giovani. Sono maturi i tempi per riportare ordine in questa periferia desolata e farla diventare città, rispettando l'ambiente. Inoltre, occorre tener presente che le città sono organismi complessi che devono essere monitorati di continuo, e che pertanto occorre investire specifiche risorse nella costruzione di sistemi informativi urbani (come si fa in ogni città europea): non possiamo in altri termini continuare a invocare l'evoluzione tecnologica del Paese senza applicarla alle nostre città.

CAPITOLO 14

RIPUBBLICIZZARE ■ Come contrastare la privatizzazione dei servizi pubblici locali

Emilio Molinari ■ Comitato Italiano Contratto Mondiale dell'Acqua

Il contesto

Parlare oggi della privatizzazione dei servizi pubblici locali in atto e metterla in alto nell'agenda della politica e dell'attenzione popolare vuol dire parlare del destino dei Comuni, della democrazia locale e della possibilità dei cittadini di partecipare alla gestione della loro città. Vuol dire parlare del futuro stesso delle grandi città, ovvero di quando a metà del secolo, se non interverrà una volontà politica alternativa, il 70% della popolazione mondiale vivrà in megalopoli – e di questo il 50% sarà di baraccati.

Ne seguono inevitabili domande quali: cosa significherà in un simile contesto fornire acqua potabile e servizi igienici, smaltire i rifiuti e dare luce e calore, mobilità e case decenti a tutti i cittadini? Come garantire diritti fondamentali e sicurezza a tutti? Cosa diventerà la città con le sue istituzioni se queste funzioni fondamentali saranno nelle mani di potenti multiutility private e multinazionali? E, infine, cosa sarà un Sindaco se non avrà “ruolo e poteri partecipati” sui beni comuni essenziali: acqua potabile e destinazione del proprio suolo? Sarà solo un contabile del *water-* e del *land-grabbing* in casa propria? Ponendo queste domande si delinea la figura e il ruolo moderno di un Sindaco, la necessità di disporre dei bracci operativi delle aziende pubbliche.

Chi si candida a Sindaco non può eludere la dimensione universale dei diritti collettivi e universali dei servizi pubblici essenziali. Chi si candida deve sapere che vi gioca il proprio ruolo, la credibilità, la vicinanza ai cittadini, e che attraverso la ripubblicizzazione, la rimunicipalizzazione e la partecipazione può avere in mano gli strumenti della politica vera, quella che progetta il futuro di una città vivibile. Assieme ad altri Sindaci in Italia e nel mondo può determinare la politica nazionale e internazionale. Finora non è stato così.

I Comuni e i Sindaci hanno svenduto le proprie aziende e contemporaneamente umiliato il loro ruolo, nonostante il sostegno ottenuto nel 2011, con il voto di 27 milioni di cittadini. E purtroppo l'hanno fatto anche le Giunte di Milano, Cagliari, Palermo e poi Genova, tutte nate dentro il clima partecipativo generato dal referendum del 2011. In questo contesto, Napoli è stata lasciata sola a trasformare la Spa idrica in

Azienda speciale e renderla partecipata: oggi registreremmo una ben diversa realtà se, come per Napoli, tutte queste Giunte (e l'Acquedotto Pugliese) avessero agito all'unisono e con ben altra visione.

Vale la pena di ricordare che molti anni or sono – c'erano ancora il Pci, la Dc e il Psi – la quasi totalità della politica italiana del nostro Paese impose ai Sindaci la marcia della privatizzazione dei servizi pubblici locali, in particolare dei servizi idrici. E che questo processo si è accompagnato alle leggi che hanno determinato anche lo stravolgimento della democrazia locale. Nel 1997, l'allora Ministro per la Funzione Pubblica Bassanini fu l'artefice di questa combinazione legislativa: le municipalizzate trasformate in Spa, primo passo verso la privatizzazione, lo svuotamento del ruolo dei Consigli comunali e il trasferimento dei poteri gestionali ai tecnici. Lo ricordino dunque i Sindaci: questa combinazione ha determinato il degrado attuale della vita dei Comuni.

Le sfide

“Si scrive acqua e si legge democrazia”. È stato lo slogan del movimento in difesa dell'acqua: parole profetiche! Ricordiamo anche che il movimento dell'acqua e il referendum del 2011 hanno posto un freno al disegno di privatizzare non solo l'acqua, ma anche i rifiuti e i trasporti urbani, e poi via via tutti i servizi pubblici. Sono stati l'unico ostacolo allo svuotamento della democrazia locale, gli unici richiami alla partecipazione. Il movimento dell'acqua è stato infine l'unico movimento su scala mondiale capace di sfidare il liberismo e talvolta di batterlo. Infatti è riuscito a fermare – almeno per ora – nuove privatizzazioni in Italia e a ripubblicizzare il servizio idrico di Napoli, Parigi, Berlino e di ben 235 grandi città nel mondo. Nel 2010, una risoluzione dell'Onu aveva sancito il diritto umano all'acqua e ai servizi igienici. Ne è seguita, nel 2015, la risoluzione del Parlamento europeo nella quale si sottraggono i servizi idrici dalla trattativa sul Trattato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti (Ttip), si afferma il diritto a 50 litri di acqua per persona al giorno e il divieto a interrompere l'accesso all'acqua a chi non è nelle condizioni di pagarlo.

Dopo il referendum del 2011 parte la controffensiva. A contrastarla vi sono soltanto il suddetto movimento dell'acqua, la correttezza di alcuni organi della Magistratura, il Sindaco di Napoli, qualche centinaio di Sindaci di provincia, pochi politici, la Legge regionale siciliana e quella del Lazio (subito impugnata dal Governo Renzi). Il primo assalto è del Governo Berlusconi, con un Decreto legge che di fatto ripropone l'obbligo-

torietà alla privatizzazione dei servizi pubblici locali (questa volta con l'esclusione del "servizio idrico integrato"): attacco bloccato da una **sentenza della Corte Costituzionale**, che ribadisce la necessità di "procedere sui servizi pubblici locali tenendo conto dell'esito referendario".

Poi nel 2011 (governo Monti) il conferimento all'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas delle nuove competenze in materia di tariffe del servizio idrico sottrae poteri ai Comuni, equipara l'acqua a un bene commerciale e reintroduce la "remunerazione del capitale investito". Nel 2012 un altro assalto che parte dal basso, proprio dai Sindaci eletti nel 2011 sull'onda partecipativa dei referendum. Parte da Pisapia e Fassino, con la proposta di costituire attraverso la fusione di A2A, Iren, Hera, una grande multiutility del Nord quotata in borsa: impresa fallita, per i debiti che queste multiutility portano in dote e per la mobilitazione del movimento e di molte personalità della cultura.

Arriva poi il Governo Renzi, ovvero la "soluzione finale" delle municipalizzate e del ruolo dei Comuni. Gli strumenti dell'attacco sono il decreto Sblocca Italia, la Legge di Stabilità e la Spending Review. La sintesi di questi provvedimenti è la decisione di:

- ridurre le municipalizzate e gli Enti pubblici locali da ottomila a meno di mille eliminando, fondendo e accorpando le società di gestione: che molti di questi Enti siano utili solo ai burocrati dei partiti è scontato, ma qui l'obiettivo vero sono i servizi fondamentali;
- limitare l'affidamento pubblico (*in house*) rendendolo oneroso per gli enti locali, con l'obbligo all'accantonamento di una consistente somma;
- incentivare gli Enti locali a vendere quote ai privati (scendere sotto il 51%) per fare cassa e sottraendo gli introiti dal Patto di Stabilità;
- stabilire che i finanziamenti pubblici debbano andare ai gestori privati o a quelli che si aggregano e vendono quote societarie;
- stabilire che gli ambiti territoriali dei servizi pubblici locali, in particolare quelli idrici, debbano essere regionali e in prospettiva che anche l'Ente gestore debba avere la dimensione regionale.

I recentissimi Decreti Madia, infine, riassumono le precedenti misure rendendole ancora più incisive, eliminano le Aziende speciali per tutti i servizi in rete, marginalizzano le Spa *in house* e affermano che occorre tener conto della "remunerazione del capitale". L'insieme dei provvedimenti disegna la fine degli Enti locali ed è accompagnato da un assalto ideologico che si richiama alla storia, deformandola. È quasi un grido vendicativo: distruggiamo una volta per tutte il "socialismo municipale", cancelliamo le municipalizzate, cancelliamo la storia del '900: liberale giolittiana, an-

glosassone, socialista e democratica; la storia dei municipi, delle municipalizzate e dei diritti collettivi cittadini: ora i diritti si pagano e la partecipazione dei cittadini si realizza comprando le azioni.

■ Il Ttip: un problema per le autorità locali

Chi avrebbe potuto immaginare che un Trattato transatlantico, negoziato tra Ministero del Commercio degli Stati Uniti e Commissione Europea, ai livelli amministrativi più lontani dai territori, fosse capace di produrre un impatto devastante sulla capacità regolatoria delle Autorità locali? Eppure è così. Il Trattato di partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Transatlantic Trade and Investment Partnership - Ttip) è stato lanciato nell'estate del 2013 con lo scopo esplicito di liberalizzare il mercato transatlantico di tutti i settori dei prodotti e dei servizi, aumentando le possibilità di scambio per una mutua convenienza commerciale e regolatoria. In realtà tra Europa e Stati Uniti, a parte pochi settori sensibili, la media delle barriere commerciali – dazi, quote, dogane – è già molto bassa, tanto che gli Stati Uniti sono il nostro principale partner commerciale dopo il mercato comunitario.

Circa l'80% dei benefici attesi del Ttip (modesti, in realtà, perché equivalenti a un aumento dello 0,05% del Pil europeo l'anno spalmato sui dieci anni successivi all'approvazione del Trattato da parte di Parlamento Europeo e Congresso Usa) deriverebbe dalla cosiddetta "armonizzazione regolatoria" tra le due sponde dell'Atlantico. Ma molte di queste "regole", che secondo le burocrazie europee e statunitensi creano problemi al commercio, ricadono appunto tra le competenze degli Amministratori locali, come la qualità dell'ambiente e delle acque, l'istruzione, il lavoro, i trasporti. E in questo contesto la cosiddetta "armonizzazione" delle regole trasferirebbe di fatto le sedi decisionali molto lontano dalle legislazioni locali, in una sede transatlantica in cui solo la Commissione Europea e il Governo Usa avrebbero accesso.

Per questo nel febbraio 2014 nasce anche nel nostro Paese la **Campagna Stop Ttip Italia**, con l'obiettivo di coordinare organizzazioni, reti, realtà e territori che si oppongono all'approvazione del Trattato. Alla Campagna aderiscono oltre 300 realtà in difesa dell'ambiente, della società civile, del mondo del lavoro, che sostengono oltre 50 comitali locali. Le preoccupazioni della campagna sono state recepite a livello locale in Italia con l'approvazione di oltre 40 mozioni e documenti formali d'indirizzo "Stop Ttip" da parte di Consigli Regionali (in Val D'Aosta, Abruzzo, Lombardia, Toscana) e Comunali (tra cui Milano, Ancona, Modena, Pescara e tre

Municipi di Roma). Mentre in tutta Europa è in corso una campagna che chiede alle Autorità locali di dichiararsi “Free Ttip Zones”: i Comuni di Bruxelles e Barcellona hanno già proceduto in questa direzione (qui la mappa delle aree: <https://www.ttip-free-zones.eu/>).

E in vista delle elezioni amministrative la Campagna Stop Ttip Italia ha lanciato sulla piattaforma [Progressi.org](http://www.progressi.org) una nuova fase di pressione – con lo slogan “Fuori il Ttip dalla mia città” – sui candidati Sindaci, i Sindaci in carica, i Presidenti di Regione e i Parlamentari italiani per mettere “fuori legge” il Ttip dalle nostre città. Per quanto riguarda in particolare i Comuni, si chiede che l’adesione dell’Italia al Ttip sia discussa nei Consigli comunali e che venga espressa preoccupazione e opposizione al Trattato. Al link <http://www.progressi.org/fuorittip> e con l’hashtag #fuorittip, la Campagna Stop Ttip Italia chiede a tutti i comitati, gli attivisti e i cittadini preoccupati dell’impatto del Trattato transatlantico di sottoscrivere questa petizione e di farla girare il più possibile. Le firme raccolte saranno recapitate a Sindaci, Presidenti di Regione, Parlamentari nazionali ed europei del territorio – in base al Cap dei sostenitori – in vista della mobilitazione nazionale contro il Ttip del prossimo 7 maggio 2016.

(Testo a cura della [Campagna Stop Ttip Italia](#))

L’obiettivo ultimo di tutti questi interventi legislativi e politici è delineato: concentrare tutte le gestioni dei servizi pubblici locali nelle quattro grandi multiutility quotate in borsa – Acea, A2A, Iren, Hera – che fanno riferimento alle città di Roma, Milano/Brescia, Torino, Genova, Reggio Emilia, Bologna. La prospettiva è farne il braccio operativo del disegno strategico della privatizzazione e della demunicipalizzazione e regionalizzazione delle gestioni dei servizi pubblici. Si tratta pertanto di quattro poli aggregativi che attraverso fusioni e accorpamenti fanno già shopping di centinaia di piccole e medie multiutility comunali e consortili o di singole Aziende municipalizzate sparse per il Paese. Sono nuovi “predatori”, per usare il linguaggio dell’ex Presidente di A2A Zuccoli.

Quotate in borsa, operanti tutte e quattro nei tre settori fondamentali dei servizi pubblici locali – elettrico e del gas, idrico e smaltimento dei rifiuti – queste multiutility sono un intreccio tutto italiano di potere politico-partitico, pochi grandi Comuni, capitale privato, multinazionali come Suez e Veolia, banche e fondi speculativi. Operano attraverso fusioni e incorporazioni che marginalizzano la stragrande maggioranza dei Comuni, tenendo comunque in vita un proliferare di Consigli di amministrazione a scatole cinesi ed estendendo i loro territori di azione oltre i confini regionali. Sono

attive in particolare nel Nord e nel Centro del paese, mentre il Sud resta un terreno di pascolo con il mirino puntato sul grande Acquedotto Pugliese.

Conviene gettare un rapido sguardo sull’attività di ciascuna di queste “quattro sorelle” per capire meglio il disegno complessivo a cui abbiamo accennato.

Acea. Puntando in prevalenza sui servizi idrici, estende attraverso fusioni e accorpamenti il proprio “dominio” su Toscana, Umbria, Lazio e Campania. Sta realizzando la fusione/privatizzazione del servizio idrico della Provincia di Frosinone, malgrado la contrarietà di 111 Comuni della zona. A livello internazionale opera o ha operato con logica di mercato a Erevan in Armenia, a Lima in Perù e in Israele con Mekorot, ovvero l’“azienda nera” dell’acqua che asseta i palestinesi. Nei suoi assetti societari c’è Suez, le banche e il gruppo Caltagirone. Ha all’ordine del giorno la vendita di quote azionarie ben al sotto del 51%.

Iren. Punta in prevalenza su acqua ed energia, in Piemonte, Liguria e in parte dell’Emilia-Romagna. Ha assorbito la Spa multiutility di Vercelli. Ha interrotto e tradito la lunga trattativa con il movimento a Reggio Emilia per lo scorporo del servizio idrico in città e per una gestione in azienda speciale o almeno *in house*, riappropriandosi pertanto della concessione. Il servizio idrico (Smat) della Provincia di Torino non è in Iren ma si muove, in barba ai vincoli dell’*in house*, generando assetti societari in Sicilia con Veolia ed emettendo obbligazioni proprie. Ha annunciato la vendita di quote azionarie pubbliche.

Hera. Punta in prevalenza su rifiuti e acqua. Il suo centro è Bologna e procede per fusioni e incorporazioni nel resto della Emilia-Romagna, in Veneto e in parte del Friuli. Grossa la fusione con Acegas di Padova e Trieste e con la multiutility di Udine. Ha deliberato con i Sindaci la riduzione delle quote azionarie pubbliche dal 51% al 38% (ovvero la privatizzazione definitiva).

A2A. L’azienda, nata dalla fusione (non certo riuscita secondo *Il Sole 24 Ore*) di Aem (energia idroelettrica) di Milano e Asm di Brescia (acqua, rifiuti e teleriscaldamento), nel 2008 ha assorbito anche Amsa, la Spa *in house* dei rifiuti milanesi. A2A opera in Lombardia con la partecipazione azionaria nelle multiutility di Monza/Brianza e Como, delle quali sta acquisendo altre quote. Ma opera anche in Trentino-Alto Adige, Venezia, Treviso, parte del Friuli e della Calabria. Da tempo si cimenta in imprese fallimentari sul mercato internazionale: le fusioni Edison e Edipower e l’avventura in Montenegro. Oggi riprende questa avventura con la costruzione di una centrale a carbone (la bestia nera delle emissioni di gas serra) sostenuta da incentivi governativi.

Nell’ultimo anno A2A si sta presentando (sempre secondo *Il Sole 24 Ore*) con una mutazione “del suo patrimonio genetico, in grado di portare l’azienda a diventare

l'aggregatore delle utility lombarde". È la più aggressiva nel perseguire il disegno governativo di accorpare e privatizzare, una minaccia anche per i servizi idrici di Milano e provincia. Infine, in apparente contrasto con Iren, entra in Linea Group Holding, la multiutility pubblica di proprietà dei Comuni di Rovato e della Franciacorta nonché di Lodi e Pavia, Crema e Cremona, minacciando con ciò le gestioni pubbliche dei servizi idrici delle realtà in questione.

A questo punto, viene d'obbligo una domanda: chi finanzia queste operazioni? Risposta: il Fondo speciale della Cassa Depositi e Prestiti, a sua volta privatizzata. Anche questa è la storia di una mutazione genetica: la Cassa Depositi e Prestiti, depositaria dei risparmi postali di milioni di cittadini fu concepita e agì per decenni come la cassa che forniva prestiti ai Comuni per sviluppare infrastrutture e servizi pubblici. Ora è un fondo che interviene per privatizzarli.

■ I paradossi di Milano

Metropolitana Milanese Spa (d'ora in avanti Mm) gestisce l'acquedotto cittadino milanese e il Gruppo Cap gestisce l'acquedotto dell'ex Provincia: entrambe sono Spa *in house*. Tuttavia, le rispettive Giunte comunale e provinciale si sono sempre rifiutate di prendere in considerazione la loro ripubblicizzazione con il passaggio ad Aziende speciali. Inoltre, unico esempio in Italia, sono state gestite in due ambiti diversi e hanno perseguito strade diverse.

Mm – oltre a gestire anche la parte ingegneristica della metropolitana milanese – ha recentemente inglobato la gestione delle case popolari e dei servizi sportivi della città, prefigurando così una scombinata multiutility comunale di servizi che nulla hanno a che fare tra loro, se non mungere denaro all'acquedotto. Inoltre, Mm esternalizza gran parte dei propri lavori e appare esposta a procedure di infrazione.

Dall'altra parte, il Gruppo Cap sembra voler contendere ad A2A la leadership dei servizi idrici in Lombardia, tentando la strada di una grande Spa *in house* dell'acqua. Un'altra ipotesi è che si stia invece costruendo, pezzo per pezzo, la premessa della regionalizzazione, in una grande aggregazione lombarda dei servizi pubblici più disparati a guida A2A. Senza dimenticare, tanto per chiudere il cerchio, che sullo sfondo c'è sempre l'ombra dei colossi dei servizi francesi Veolia, che gestisce due dei grandi depuratori milanesi, e Suez/Edf, che gestisce il Centro di accoglienza di via Corelli a Milano, mentre in Francia gestisce carceri e servizi cimiteriali: sono questi i modelli di riferimento?

In questo contesto a Milano la Giunta Pisapia – segnata da scelte confuse e da

un'assenza di visione strategica – dimentica che possiede Mm e che in quanto Presidente dell'area metropolitana è anche il maggiore azionista di Cap. E che con Brescia è anche il maggior azionista di A2A.

In altre parole ha tutti gli strumenti per implementare una politica pubblica ad ampio raggio, che persegua obiettivi cruciali e ambiziosi quali ad esempio: unire i servizi idrici dell'area metropolitana milanese in un'unica azienda e trasformarli in aziende speciali; definirne l'ambito attorno al bacino Lambro-Seveso-Olona; interrompere la regionalizzazione dei servizi e incorporare l'acqua da Brescia; definire una politica energetica democratica di solarizzazione della città in contrasto con le scelte del carbone e delle trivellazioni e partendo dalle case popolari e dal loro risanamento; favorire la rimunicipalizzazione della gestione dei rifiuti.

Inoltre, una vera politica pubblica strategica per la città dovrebbe essere improntata a concretizzare interventi e istanze come: definire una carta dell'acqua e dei servizi pubblici ridando ai Comuni minori la partecipazione e un ruolo di gestione; fare di Milano dopo Expo una sede mondiale dell'acqua e dei modelli alternativi agroalimentari e delle reti elettriche; capeggiare una battaglia per concretizzare il diritto all'acqua e alla sovranità alimentare, rendendo la città un centro d'incontro per tutti quei Sindaci in tutto il mondo (da Parigi a Berlino, da Stoccarda a tutta l'Olanda, da Grenoble, a Manila, a Johannesburg) che hanno rimunicipalizzato nei propri Comuni. Niente di tutto questo finora è avvenuto, di certo c'è solo la volontà espressa dal Sindaco Pisapia di vendere altre quote azionarie di A2A "rompendo il tabù" del 51%, e quella di Mm di intervenire in Israele con Mekorot.

Le proposte

Ripubblicizzare, a partire dall'acqua

È difficile, con i rapporti di forza ormai deteriorati dalla crisi economica e politica, definire un programma di interventi su una materia tanto complessa come quella dei servizi pubblici locali. Innanzitutto, si dovrebbe riprendere il filo di una narrazione su tali servizi che si combini con democrazia locale, ruolo dei Comuni e prestigio dei Sindaci. Si tratta poi ripartire dall'esito del referendum sull'acqua del 2011 e dalla ripubblicizzazione per riaprire la discussione su tutte le privatizzazioni. In tal senso, occorre prima di tutto lo scorporo dell'acqua dalle grandi multiutility per mettere in crisi il progetto di concentrazione. Un secondo passo consiste nel costituire attorno al Comune di Napoli una rete dei Comuni attivi – anche quelli minori che rischiano di essere annullati come soggetti – per rilanciare la ripubblicizzazione in Aziende specia-

li dei servizi idrici, per impedire la regionalizzazione delle gestioni e per riportare ai Comuni, ai consorzi e agli Ato di bacino o sub-bacino la gestione unitaria del servizio. Si tratta poi di opporsi alla cessione di quote azionarie, di assicurare il diritto al minimo di 50 litri al giorno e di praticare il divieto di chiudere i rubinetti a chi non paga (la stessa cosa deve valere anche per il ritiro dei rifiuti), escludendo contestualmente dal Ttip l'acqua, come previsto del resto anche dalla risoluzione del Parlamento europeo del 2015.

Rilanciare il ruolo dei Comuni e la partecipazione dei cittadini in materia di servizi locali

I Comuni sono chiamati a far sì che venga istituito un Fondo per interventi di solidarietà internazionale nelle realtà prive di accesso ai servizi primari e a fornire tramite le proprie Aziende pubbliche aiuto e supporto ai Paesi in difficoltà, pretendendo al contempo che le uniche grandi opere finanziate dalla fiscalità generale debbano essere il risanamento delle reti idriche, la solarizzazione cittadina, il potenziamento dei trasporti pubblici e l'acquisizione-ristrutturazione delle case popolari. Inoltre, è necessario e urgente realizzare la partecipazione dei lavoratori e dei cittadini negli Organi di controllo delle Aziende pubbliche locali, prevedendo anche forme elettive nelle Aziende stesse e nei Consigli di zona: tutto ciò a premessa di una rimunicipalizzazione e contestuale rilancio del ruolo dei Comuni.

CAPITOLO 15

SBILANCIARSI ■ Come gestire bilanci, finanza locale e debito dei Comuni

A cura di sbilanciamoci.info

Il contesto

Pareggio di bilancio, armonizzazione contabile e federalismo fiscale segnano un contesto di finanza locale in evoluzione, con un progressivo ridursi dei margini di libertà, ovvero una sempre maggiore dipendenza della finanza locale dal Governo centrale, a scapito dell'autonomia.

Il pareggio di bilancio a livello di Enti locali è stato introdotto dalla legge 243/2012, la legge “rafforzata” con la quale è stata data attuazione alla legge costituzionale 1/2012: quella che, facendo proprio il Fiscal Compact, ha introdotto il pareggio di bilancio in Costituzione. L'articolo 9 della legge 243, in vigore dall'1.1.2016, richiede a Regioni ed Enti locali il pareggio nei saldi di bilancio di *parte corrente e finale, di cassa e competenza, a preventivo e consuntivo*. In tal senso, a fronte di eventuali deficit devono essere attivati interventi correttivi, mentre eventuali saldi positivi devono essere utilizzati per la riduzione del debito.

L'applicazione pratica della norma, come interpretata nella Legge di Stabilità e nelle norme e regolamenti applicativi, pur in evoluzione, segna una graduale riduzione degli spazi disponibili per i Comuni, cui contribuisce anche l'armonizzazione contabile, realizzata nel corso del 2014-2015 ed esplicitamente considerata dallo stesso Governo quale strumento propedeutico all'acquisizione dell'effettivo controllo sui saldi di finanza locale.

Se è vero che con l'entrata in vigore delle norme sul pareggio di bilancio va in pensione il Patto di Stabilità interno – che pure vincolava fortemente l'autonomia finanziaria dei Comuni – e se è vero che esso viene introdotto in qualche modo in maniera graduale (nel 2016 la richiesta vale in particolare rispetto al saldo di competenza, escludendo peraltro una serie di spese e secondo una specifica definizione dei saldi, riconfermando altresì la possibilità di una sorta di “mercato” degli sforamenti), vero è anche che i nuovi vincoli contabili divengono un cappio nelle mani dell'Autorità centrale, che può decidere quanto stringere, quanto allargare e come orientare i gradi di libertà che offre, sia a livello complessivo degli Enti locali, sia con specifico riguardo ad alcuni di essi, cui può concedere o meno finanziamenti aggiuntivi.

A completare la descrizione di un contesto a dir poco problematico e di continua erosione dell'autonomia degli Enti locali, vanno richiamati tre ulteriori elementi. In primo luogo, va ricordato come nella Legge di Stabilità 2016 sia stato previsto il blocco delle aliquote locali (esclusa la Tari) e il finanziamento dell'abolizione di gran parte di Imu e Tasi (che avrebbero dovuto costituire i cardini della fiscalità locale) mediante trasferimenti dallo Stato.

Va poi evidenziata la tuttora incompleta devoluzione, prevista dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale, delle risorse necessarie al finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni fondamentali e dei Livelli essenziali delle prestazioni erogate dagli Enti locali, che avrebbe dovuto mirare a contrastare la deresponsabilizzazione derivante dalla dissociazione fra decentramento della spesa e centralizzazione delle entrate. Senza contare che, in ambiti come il sociale, la definizione dei Livelli essenziali continua a latitare e il Fondo di solidarietà comunale è sempre facile preda delle mire governative di riduzione della spesa.

Infine, va considerato il lascito del passato, in particolare in termini di debito degli Enti locali (a volte gonfiatosi a causa dell'utilizzo di strumenti finanziari derivati ai fini dell'aggiramento dei limiti all'indebitamento imposti dalla normativa) e di un'ingente massa di residui attivi di assai remota possibilità di incasso accumulatisi nei bilanci di molti Enti negli anni in cui l'iscrizione di entrate pur dubbie permetteva il formale rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità interno.

Le sfide

È evidente come le scelte di bilancio degli Enti locali siano intradate *sistematicamente* lungo un percorso emergenziale. Di fatto, così come accade a livello europeo per i bilanci dei Paesi, si crea una condizione nella quale ciascun Ente è sempre in difficoltà, trovandosi nell'impossibilità di rispettare tutti i vincoli imposti e di fornire al contempo ai propri cittadini un adeguato livello di servizi e investimenti.

Ne discende l'esigenza di deroghe e finanziamenti aggiuntivi, che devono essere contrattati dall'insieme degli Enti e dai singoli con le Autorità superiori (Regioni e Stato) e che possono da queste ultime venire concessi sia su base clientelare o di affinità politica, sia in cambio dell'assunzione di determinati orientamenti nelle politiche locali di bilancio e non solo. Ad esempio, è chiaro l'orientamento governativo di indirizzare gli Enti locali verso le privatizzazioni: del patrimonio immobiliare e, soprattutto, dell'affidamento di servizi locali e delle municipalizzate.

Evidentemente, la risposta a livello di Enti locali può solo molto parzialmente essere di tipo individuale, dal momento che la stretta o l'allentamento del cappio in mano al Governo centrale è influenzata fortemente, oltre che dalle condizioni generali del bilancio pubblico nel contesto dei vincoli europei, anche dalla capacità da parte dei Comuni di rappresentare collettivamente le proprie esigenze ed emergenze senza assecondare comportamenti opportunistici di soggetti che, in forza di contatti privilegiati con il politico, potrebbero spuntare individualmente un trattamento di favore. In particolare, è necessario negoziare con Regioni e Governo centrale per trasferimenti stabili volti a garantire l'assoluta continuità nell'erogazione dei servizi (scuola, urbanistica, welfare, trasporti, eccetera).

Ma se la risposta all'imposizione agli Enti locali di vincoli quali il pareggio di bilancio – a loro volta derivanti da vincoli europei già dimostratisi esiziali per le economie e le società dei Paesi membri dell'Unione – non può che essere corale e coordinata, questo non deve portare a deresponsabilizzare l'attività del singolo Governo locale. La sfida deve essere comunque quella di sfruttare tutte le possibilità per mantenere e stabilizzare i servizi offerti, nonché per espandere l'offerta in settori tradizionalmente penalizzati, quali il sociale, e per rilanciare quegli investimenti indispensabili alla comunità, come quelli nei settori dell'ambiente, dei trasporti, dell'edilizia pubblica.

Da questo punto di vista, le direttrici di sfida per i Comuni che possono essere identificate in via prioritaria sono almeno tre: (i) coinvolgere le comunità locali nelle scelte di bilancio; (ii) ottenere il massimo dalle risorse finanziarie disponibili; (iii) mobilitare tutte le risorse sul territorio.

Innanzitutto, è necessario coinvolgere la comunità nelle scelte di bilancio comunali: volenti o nolenti, il bilancio è lo strumento principale attraverso il quale si rende possibile l'attuazione delle decisioni di politica locale, ed è indispensabile che la comunità partecipi attivamente a tali decisioni perché si renda conto dei vincoli e dei gradi di discrezionalità sottostanti a tali scelte, modifichi la propria percezione dei bisogni e delle priorità e sia propensa ad elaborare ed adottare decisioni condivise più virtuose. Da questo punto di vista è davvero molto importante rendere disponibili e intellegibili i dati di bilancio alle comunità locali, ed è altrettanto importante discutere e approvare scelte di bilancio attraverso processi di partecipazione strutturati e inclusivi (si vedano in proposito i due box qui di seguito).

■ Il bilancio partecipativo: un modello di governance locale basato sulle relazioni

Il bilancio comunale come leva per far rinascere la partecipazione, rigenerare il tessuto sociale e riformare il governo locale? Sembra assurdo, ma si può. Si scrive bilancio partecipativo, ma si legge democrazia. Nella sua definizione classica, il bilancio partecipativo è un processo deliberativo, istituzionalizzato e ciclico attraverso cui i cittadini – singoli e organizzati – partecipano per decidere direttamente sull'uso di una parte delle risorse in bilancio. In senso più profondo, esso rappresenta un progetto culturale volto a proporre un nuovo modo di concepire la democrazia e amministrare un territorio, fondato sul coinvolgimento e il dialogo costante e strutturato della cittadinanza, e con la cittadinanza, attorno ai temi e ambiti territoriali di interesse. Nato in Brasile alla fine degli anni '80, il bilancio partecipativo è oggi sperimentato in migliaia di comunità locali. Negli ultimi anni si registra un'impennata di iniziative, guidate da grandi capitali come New York, Lisbona, Parigi e Madrid.

Esistono molti tipi di bilancio partecipativo, ciascuno con obiettivi specifici: si passa dalla semplice raccolta di istanze, all'inclusione di categorie svantaggiate, sino alla promozione della deliberazione (intesa come presa di decisione informata e consapevole), la redistribuzione delle risorse comuni e la legittimità democratica, passando per la trasparenza e il miglioramento della macchina amministrativa. Le maggiori differenze si rilevano da un lato tra processi meramente consultivi sull'intero bilancio e processi decisionali su un budget predefinito; dall'altro, tra processi partecipativi tradizionali, basati su incontri faccia a faccia, e processi *ibridi*, in cui agli strumenti offline si affiancano quelli online. Internet è certamente il fattore di cambiamento più rilevante degli ultimi anni, sia per l'impatto sul processo e sulle opportunità di partecipazione, che per la diffusione dell'idea del bilancio partecipativo tra amministratori e cittadini.

L'indicatore di qualità principale in un bilancio partecipativo è tuttavia il grado di investimento sulle *relazioni*, non solo tra cittadini e tra cittadini e amministrazione, ma anche nei confronti del territorio e dei beni comuni. Puntare sulle relazioni vuol dire investire su trasparenza e informazione, aumentare i canali di partecipazione e le occasioni di scambio, a partire da strumenti e processi che devono essere quanto più possibile inclusivi e accessibili. Alle attività svolte con gruppi ristretti di cittadini devono quindi affiancarsi opportunità e meccanismi di coinvolgimento diffuso, come la segnalazione di esigenze e la formulazione delle proposte, il supporto dal basso, l'indicazione delle priorità e dei delegati, il voto finale delle opere e dei servizi da realizzare. Tutto ciò deve essere nutrito dalla disponibilità di dati aperti

e di spazi deliberativi online che consentano di mantenere la discussione pubblica sempre viva e informata.

L'Italia è un riferimento per i bilanci partecipativi a partire dai primi anni Duemila. Dopo un breve periodo di oblio, si assiste a un progressivo rifiorire di progetti, dal piccolo Comune di Canegrate sino all'esperienza, pur estemporanea, nel Comune di Milano. Grazie all'investimento in chiave tecnologica del Dipartimento di Informatica dell'Università degli Studi di Milano, il nostro Paese è diventato un esempio anche per le metodologie e gli strumenti per la realizzazione di bilanci partecipativi ibridi. L'Università è infatti partner di **Empatia**, il progetto europeo finalizzato allo sviluppo di una piattaforma software per supportare i bilanci partecipativi in Europa e nel mondo e alla costruzione di un network di promozione e attuazione di questi processi.

(Testo a cura di Stefano Stortone, Università degli Studi di Milano e BiPart srls)

■ Le frontiere (aperte) dei bilanci comunali

Vi è mai capitato di vedere il bilancio di un Comune? Intere risme di carta stampata fronte-retro, così piene di tabelle e numeri da richiedere giorni e giorni di lettura anche a un esperto revisore. Non è proprio un sistema che si preoccupi di essere comprensibile per chi abita nel Comune, usa i servizi pubblici e paga tariffe o addizionali comunali. Ma nella gran parte dei casi gli stessi Consiglieri comunali, ovvero i rappresentanti dei cittadini chiamati ad approvare il bilancio, non sono minimamente in grado di ricostruire il senso e la direzione racchiuse in quelle tonnellate di carta.

È anche per questo che si assiste sempre alla storia della scoperta del “buco nel bilancio”: la nuova Giunta comunale, appena insediata, realizza che ha ereditato conti falsati o irrealistici, bilanci da sanare con interventi straordinari, aiuti dello Stato, aumento delle tasse e tagli dei servizi. Eppure oggi gestire il bilancio in maniera trasparente e responsabile è tanto possibile – con bassissimi costi grazie al digitale – quanto necessario. Il bilancio può essere visto come un processo che elabora dati: in ingresso e in uscita ci sono dati, appunto, che debbono essere pubblicati in formati aperti (facilmente elaborabili da computer), come richiesto dalla legge. Ma gli stessi dati, per quanto più utili della carta (o dei documenti elettronici in formato pdf) per ricavarne informazioni, richiedono competenze specifiche per essere interpretati.

Per questo è stato creato **Open bilanci**, una piattaforma internet dove è sufficiente digitare il nome di un Comune per accedere a tutti i suoi bilanci (preventivi e consuntivi) approvati negli ultimi dieci anni, dove le cifre sono calate in un contesto che aiuti i non addetti ai lavori a comprendere, orientarsi, valutare e fare domande. Il bilancio del Comune viene aperto perché i cittadini possano guardarci dentro, per capire da dove vengono i soldi e dove vanno, con quali differenze e secondo quali priorità, grazie all'aiuto di glossari, grafici, visualizzazioni dei dati e animazioni, indicatori, mappe e classifiche. E per ogni cifra, grafico e indicatore c'è sempre l'indicazione del Sindaco che si è assunto la responsabilità della gestione del bilancio.

Cosa manca dunque? Mancano i Comuni che scelgano di implementare un governo trasparente e aperto per “fare i conti in piazza” con i cittadini. Ce ne sono alcuni, ma sono una piccola avanguardia. In assenza di Comuni che partecipino attivamente, Open bilanci si deve basare sui dati del Ministero dell'Interno, che sono aggiornati con un ritardo di circa quindici mesi: troppi per informazioni di tipo economico-finanziario. Sogniamo invece che Sindaci e Assessori al Bilancio, a partire da quelli dei grandi Comuni, presentino le scelte del bilancio preventivo in piazza immediatamente dopo l'approvazione per spiegare come e perché verranno prelevate le risorse, quali i settori di spesa premiati e quali quelli penalizzati, quali gli investimenti e i progetti da realizzare.

E tutto questo mettendo a disposizione i dati – con cui chiunque possa fare le proprie analisi e le proprie valutazioni – mostrando i confronti con i Comuni simili, le dinamiche nel tempo e ascoltando i punti di vista diversi, le contestazioni e le proposte alternative. Più bello ancora sarebbe se tutto questo avvenisse prima dell'approvazione del bilancio in Consiglio comunale, cioè prima che i giochi siano fatti. Per poi riavviare il ciclo al momento della chiusura dei conti, quando a fine anno arriva il momento di mostrare se e fino a che punto le previsioni di spesa sono state effettivamente rispettate (si tratta appunto del bilancio di rendiconto...).

(Testo a cura di **Openpolis**)

In secondo luogo, in un contesto di complessiva e grave ristrettezza è indispensabile che le risorse finanziarie disponibili vengano impiegate con il massimo dell'efficienza. Evidentemente, non si può pensare di risolvere il problema del finanziamento degli Enti locali soltanto con la lotta agli sprechi, ma l'esperienza di molti Comuni dimostra che qualche margine di libertà aggiuntivo è possibile trovarlo migliorando la qualità della spesa e della gestione patrimoniale. In tal senso, l'implementazione di una *spending review* “buona” e sistematica e la realizzazione e il regolare aggiornamento

dell'inventario del patrimonio immobiliare dei Comuni dovrebbero diventare strumenti ordinari della gestione amministrativa.

Infine, le risorse presenti sul territorio devono essere mobilitate, al fine non di sostituire l'intervento pubblico, bensì di espandere i servizi offerti e gli investimenti in direzioni altrimenti non perseguibili. In questo senso, vanno valorizzate le disponibilità e le competenze che possono ritrovarsi nel mondo dell'associazionismo e del volontariato con l'obiettivo di integrare alcuni specifici servizi che sarebbe altrimenti impossibile garantire. Al contempo, si potrebbe promuovere la raccolta di capitali privati per l'investimento pubblico remunerati sulla base del conseguente risultato sociale dell'investimento (andamento del Pil locale, indicatori di risultato sociale dell'investimento realizzato). I rischi e gli oneri insiti nella costruzione di queste partnership, pur inferiori a quelli associati a prodotti puramente finanziari, sono reali, e per questo tali progetti dovrebbero essere intrapresi solo laddove l'Ente locale disponga delle competenze e professionalità necessarie al costante monitoraggio del progetto e dei suoi risultati. Nondimeno, in alcune situazioni tali strumenti potrebbero effettivamente permettere di finanziare progetti che altrimenti non potrebbero essere realizzati, soprattutto in contesti nei quali vi è una significativa presenza di investitori anche istituzionali orientati al territorio, come le Fondazioni bancarie (si veda in proposito il box qui di seguito).

■ Nuove opportunità di finanziamento per le politiche comunali

In un mondo in cui si è affermata l'ideologia neoliberista che taglia risorse a tutto ciò che è pubblico, da una parte è fondamentale continuare a lottare per invertire la tendenza in atto, dall'altra occorre anche domandarsi come, malgrado tutto, finanziare attività d'interesse generale. A tal proposito, alcuni strumenti della vasta famiglia della “finanza d'impatto” potrebbero offrire nuove opportunità ai Comuni, se impiegati in via complementare e aggiuntiva – e mai sostitutiva – rispetto ai finanziamenti pubblici che devono comunque essere adeguatamente assicurati.

Un primo esempio viene dal Regno Unito e riguarda i *Social impact bond* (Sib). Questi sono strumenti finanziari finalizzati alla raccolta, da parte del pubblico, di finanziamenti privati in cui la remunerazione del capitale investito è agganciata al raggiungimento di un determinato risultato sociale. In un modello di Sib realizzato correttamente il raggiungimento del risultato sociale previsto produrrà un risparmio per l'Amministrazione e quindi un margine che potrà essere utilizzato per

remunerare gli investitori, che a loro volta si assumono il rischio derivante dal raggiungimento o meno delle soglie stabilite da indicatori di risultato sociale. Il primo caso di Sib del Regno Unito consiste in una partnership pubblico-privato volta alla riduzione del tasso di recidiva nelle carceri: l'investitore finanzia il progetto e riceve la sua remunerazione solo in caso di conseguimento dell'obiettivo sociale. Il risparmio di spesa pubblica ottenuto dall'abbattimento del tasso di recidiva è condiviso dal Governo con l'investitore privato. L'idea dei Sib è stata sviluppata nella ricerca di soluzioni al paradosso per cui da un lato è evidente che sia possibile conseguire ingenti risparmi pubblici prevenendo o intervenendo nelle fasi iniziali in cui si generano problemi sociali o sanitari (piuttosto che gestendo a posteriori le fasi di crisi), mentre dall'altro è difficile, se non impossibile, reperire adeguati finanziamenti a tal fine. L'idea dei Sib si ricollega appunto al dibattito sulla natura di investimento, e non di spesa corrente, delle spese per il welfare, che, se fatta propria dalla contabilità nazionale, avrebbe rilevanti implicazioni anche in termini di bilancio.

Un secondo esempio è quello del *civic crowdfunding*: la raccolta fondi via web attraverso il piccolo contributo di molti a progetti specifici, sviluppatosi per le donazioni e passato poi al mercato dei prestiti e dell'equity, arriva infatti anche ai progetti promossi dalla Pubblica Amministrazione, soprattutto a livello comunale. L'obiettivo del *civic crowdfunding* è la realizzazione di progetti innovativi partendo proprio da piccole donazioni di singoli cittadini. Milano ha lanciato un progetto nell'ambito del welfare con l'obiettivo di integrare le risorse pubbliche con quelle che arrivano dai cittadini. Il Comune di Brescia si è focalizzato sul *civic crowdfunding* per sostenere progetti dei giovani, Saluzzo per progetti sul disagio minorile, Taranto per il lancio dei Fab-lab, e così via. Interessante il caso di Palermo: la casa-museo *Stanze al Genio* presso Palazzo Torre-Pirajno ha riaperto al pubblico con quattro nuove sale con 4.500 maioliche antiche, anche grazie a un *crowdfunding* lanciato nel luglio 2015 che in due mesi ha consentito di raccogliere quasi 12.000 euro, il 114% dell'obiettivo prefissato.

Le proposte

Coinvolgere i cittadini nelle scelte di bilancio

Si propone di rendere i dati di bilancio comunali immediatamente disponibili, rilasciandoli in formato aperto e favorendo la loro comprensione anche attraverso l'utilizzo di piattaforme digitali a ciò dedicate. Si chiede inoltre di coinvolgere diret-

tamente le comunità locali nelle scelte di bilancio attraverso l'implementazione del bilancio partecipativo. Le Amministrazioni comunali dovrebbero quindi non solo impegnarsi a rendere i bilanci aperti e leggibili, ma anche a ritagliare una quota (una percentuale) crescente di bilancio riservata alle proposte provenienti dai cittadini, organizzando un processo stabile e ciclico di formulazione, discussione e decisione, rappresentativo delle esigenze e degli interessi presenti sul territorio. Ogni Comune dovrebbe investire sulla partecipazione dotandosi di un ufficio ad hoc, legato al Sindaco, di coordinamento con gli altri uffici. Oltre a riconoscere il bilancio partecipativo come strumento di innovazione democratica, gli Statuti Comunali dovrebbero prevedere anche meccanismi e procedure a garanzia della sua realizzazione e continuità nel tempo, così come avviene per i referendum. Ad esempio, gli Statuti dovrebbero disciplinare la costituzione di un Comitato promotore e uno di garanzia, lo stanziamento di un budget minimo per l'organizzazione del processo e la decisione dei cittadini, indicare delle regole minime democratiche da rispettare (la selezione delle proposte e dei delegati, la votazione finale), e prevedere la dotazione e il mantenimento di spazi e strumenti online attraverso cui i cittadini possano esprimersi e organizzarsi attorno a bisogni e proposte.

Impiegare le risorse con la massima efficienza

Si propone di introdurre meccanismi permanenti di valutazione e revisione della spesa (*spending review*) volti ad assicurare la massima efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche a disposizione dei Comuni. È inoltre necessario elaborare (laddove non ancora presenti), aggiornare regolarmente e utilizzare nella gestione amministrativa quotidiana gli inventari dei beni immobili dei Comuni, ai fini di recuperare alla piena fruizione pubblica quanto attualmente inutilizzato o sottoutilizzato. Le dismissioni di beni pubblici andrebbero inoltre perseguite solo laddove effettivamente convenienti per la collettività e solo ai fini di reinvestire i ricavi mantenendo o incrementando il valore del patrimonio pubblico, privilegiando, in ogni caso, la valorizzazione diretta del proprio patrimonio da parte dell'Ente locale.

Mobilitare le risorse sociali e finanziarie presenti sul territorio

Si propone di costruire iniziative volte a mobilitare tanto le risorse sociali quanto le risorse finanziarie presenti sul territorio. Con riferimento a queste ultime, come illustrato nel box, e con tutte le cautele sopra richiamate, potrebbero essere individuate – qualora l'Ente locale disponga delle professionalità necessarie a controllare e dirige-

re il processo – sperimentazioni volte all’emissione di *Social impact bond*, nei quali il rendimento dei finanziatori privati sia collegato a indicatori dell’impatto e dei risultati sociali dello specifico progetto finanziato, oppure alla realizzazione di iniziative di *civic crowdfunding*, che permetterebbero di mobilitare risorse finanziarie anche esigue da parte di un numero elevato di partecipanti per finanziare progetti e opere di pubblico interesse.

CAPITOLO 16

VIGILARE ■ Come combattere la corruzione e l’illegalità

Leonardo Ferrante ■ Libera - Gruppo Abele

Il contesto

Quanto costa all’Italia la sua corruzione? In molti parlano di 60 miliardi di euro ogni anno, ma non è chiaro chi l’abbia detto per primo. Si tratta di calcoli elaborati su una stima della Banca Mondiale, che nel 2004 parlò del 3% del Pil globale, applicati al caso italiano. Un numero, quindi, più “pedagogico” che scientifico, volto a evidenziare l’enormità degli effetti della corruzione e non la sua reale dimensione. Recentemente, Anac e Istat si sono dati una convenzione per arrivare a una **nuova misurazione congiunta** che attesti una volta per tutte e in modo rigoroso tale cifra.

È poi noto come nelle classifiche internazionali dell’**Indice di Percezione della Corruzione** (Cpi) elaborate dall’associazione **Transparency International**, l’Italia nel 2015 risulti tristemente 61esima al mondo, assieme a Lesotho, Montenegro, Senegal e Sudafrica. Se per qualcuno il Cpi non è considerabile veritiero, lo è invece per gli operatori economici internazionali (l’indice è frutto di interviste loro mirate): in Europa questi ultimi considerano l’Italia appena più credibile della Bulgaria, ma meno di Grecia, Romania e ogni altro Paese comunitario. Una buona ragione per dirigere altrove i loro investimenti. Secondo Lucio Picci, ordinario del Dipartimento di Scienze economiche dell’Università di Bologna, qualora, invece che nelle zone di bassa classifica del Cpi, l’Italia fosse allo stesso posto della Germania, il reddito annuale nazionale crescerebbe di 585 miliardi di euro. **Fantaeconomia? Tutt’altro**. Altri ricercatori hanno rinunciato a contare la corruzione per indagarne invece gli effetti, intrecciando il Cpi con altri macro-indicatori.

Ad esempio Alberto Vannucci, ordinario di Scienza politica e direttore del Master in Analisi, prevenzione e contrasto della corruzione e della criminalità organizzata dell’Università di Pisa, nel suo volume intitolato *Atlante della corruzione* dimostra empiricamente come il fenomeno avveleni l’economia (pesa sul Pil, allontana gli investimenti stranieri, incide sulla disoccupazione giovanile, spreca denaro pubblico, esclude le forze sane del mercato, rallenta l’innovazione e la ricerca, allunga i tempi della burocrazia, mette a rischio il lavoro e i lavoratori) e inquina la democrazia (demolisce la fiducia dei cittadini, autoalimenta se stessa delegittimando le istituzioni e

scoraggiando la partecipazione, lede il principio di uguaglianza, distrugge la giustizia sociale, non crea allarme sociale, mina la decisione pubblica, orienta i procedimenti legislativi, distorce la competizione politico-elettorale, espone il politico al ricatto).

Al netto dei numeri e delle ricerche, il costo principale della corruzione è contenuto nella sua stessa etimologia latina: *cum-rumpere* significa infatti liquefare, spezzare, distruggere il patto sociale che ci tiene uniti. Pertanto, il corrotto pubblico è colui il quale abusa della sua capacità di prendere decisioni a nostro nome al fine di averne un utile privato, tradendo il mandato fiduciario che lo lega a noi. Il corruttore è invece colui che si avvantaggia a scapito del diritto e del merito, tradendo ogni principio economico e sociale. Infine ci siamo noi tutti, che paghiamo il costo immediato delle tangenti e gli effetti di lungo periodo che il tradimento e la frattura comportano. Del resto, anche chi si corrompe si condanna all'inautenticità e finisce schiavo di un gioco da cui non è libero di uscirne se non a carissimo prezzo.

La corruzione, in sintesi, costa la crisi che stiamo vivendo: scelte dissennate, opache e fondate sul malaffare di decenni fa – a cui si aggiungono le presenti – stanno scaricando i propri effetti sulla situazione attuale. In assenza della possibilità di contare sulla creazione di debito pubblico, come avviene oggi, la data di scadenza dei costi si accorcia e a pagare sono soprattutto le fasce deboli, in termini di taglio ai servizi. Ad esempio, malaffare in sanità significa una diretta diminuzione dell'accesso alle cure, scarsità di farmaci, letti d'ospedale in meno. Non basta: risorse già scarse verranno distratte per alimentare la macchina bulimica della corruzione e non per rispondere ai bisogni delle persone.

Infine: la corruzione è il viatico delle mafie. Oggi è il modello di “rete criminale organizzata” a spiegarci come stanno mutando i sistemi illegali. Nella rete, si fondono e confondono insieme politici, funzionari e controllori corrotti, faccendieri e imprenditori corruttori, soggetti mafiosi garanti. Questi ultimi, nello scambio, prevalentemente offrono il *know how* di creazione del network occulto e al tempo stesso di garanzia dello stesso, tramite il “potere di morte”. Imprimere lo stampo mafioso sulla filiera corruttiva (lo dimostrano bene i casi Mafia Capitale e Aemilia) significa inserirvi il principio del “chi sbaglia paga” che ne garantisce il buon funzionamento. La contropartita richiesta dai soggetti mafiosi è accedere alla vita economica legale del Paese, viziandola con effetti devastanti e peraltro sottostimati dagli stessi altri partecipanti alla rete di corruttela, i quali ragionano solo in termini di convenienza sul breve periodo. A spese di tutti noi.

Le sfide

Se la corruzione è *frattura* del patto sociale, la sfida principale per tornare all'integrità del sistema è *rifondare* il patto sociale tramite processi di ricostruzione della fiducia pubblica. Affinché ciò possa accadere occorre un triplice sforzo all'insegna del concetto di vigilanza: da parte del mondo del privato economico, della società civile, delle istituzioni. Vigilare significa non soltanto tenere lontana la corruzione dalla propria vita, quindi “non cor-rompersi”, ma anche “cor-responsabilizzarsi”, dando compimento alle parole di Lev Tolstoj secondo cui “se i corrotti si uniscono tra loro per costituire una forza, allora anche gli onesti devono fare lo stesso”.

Così, agli operatori economici compete l'impegno di vegliare sul proprio mondo mettendo in fuorigioco chi utilizza la corruzione per farsi strada falsando le regole. Alla società civile spetta poi la “vigilanza diffusa”, ossia il monitoraggio civico: controllare dal basso e in molti, integrando il monitoraggio istituzionale e diffondendo la cultura dell'integrità. Non a caso l'Italia ospita “**Riparte il futuro**”, campagna digitale anticorruzione fondata da Libera e Gruppo Abele e oggi progetto a sé, che conta oltre un milione di firmatari: evidenza di quanto il problema sia socialmente sentito, ma anche di come siano ancora carenti le risposte istituzionali.

Il ruolo chiave è dunque quello che spetta al terzo soggetto, ossia le istituzioni pubbliche. Se quelle nazionali sono chiamate a dotare l'Italia di norme migliori, è responsabilità delle Amministrazioni locali e territoriali, proprio a partire dai Comuni, giocare un ruolo determinante nella prevenzione del fenomeno, come anche previsto dalla **Legge 190/2012**. In particolare, da parte dei Comuni e di chi li rappresenta – ovvero da parte delle istituzioni e dei loro rappresentanti più prossimi al cittadino – deve arrivare la risposta a tre grandi sfide che mirano a ricucire e/o a evitare lo strappo generato dalla corruzione.

La prima sfida è quella di *rendersi impermeabili alla corruzione*, mettendo alla porta i corrotti. Non basta che i Comuni diventino case dalle porte di vetro: occorrono anche porte blindate per tenerne fuori i corrotti. L'impianto previsto dalla Legge 190, carente perché non esente da rischi di burocratizzazione, può essere vissuto come un'opportunità per sviluppare una serie di politiche realmente improntate all'efficacia. Questa sfida, che comporta l'evolvere verso il modello del “governo aperto”, è quindi interna all'Ente comunale ed è rivolta a operare un mutamento della cultura organizzativa: la prevenzione della corruzione deve essere innanzitutto percepita come una responsabilità a cui è chiamato ogni dipendente e amministratore. Il fine è la creazione di una “rete per l'integrità” che faccia sentire scomodo chi vuole operare malaffare.

La seconda sfida dei Comuni è quella di *accendere un faro sulle “terre di mezzo”*: tra l'Amministrazione comunale e il privato (soggetto economico o cittadino) esistono in-

fatti, come insegna la vicenda di Mafia Capitale, delle “terre di mezzo” spesso opache e luogo della corruzione: la sfida è disattivare i rischi che tali momenti comportano. Per chi ricopre incarichi di funzione pubblica ancora troppo frequenti sono i momenti di intermediazione con il privato economico, che aumentano l’opportunità corruttiva soprattutto alla luce di un’eccessiva burocratizzazione della macchina amministrativa: la sfida è dunque ridurre sia i momenti d’incontro a rischio opacità che i troppi passaggi formali. Per chi ha incarichi politici, invece, da un lato occorre vigilare sul momento elettorale, affinché promesse fatte non prendano la connotazione di un voto di scambio fondato su interessi privati. Ciò soprattutto in un momento storico in cui una preferenza elettorale può essere venduta per poche decine di euro. Dall’altro lato, la sfida più grande è riuscire a raccontare ai propri cittadini come vengono spesi i loro soldi e perché. Infine, “terre di mezzo” per definizione sono gli Enti partecipati, spesso buchi neri di risorse pubbliche e informazioni che non restituiscono dati su come si spende, su chi decide e su perché vengano affidati determinati incarichi. La sfida in questo caso è razionalizzarne il quadro e renderne del tutto trasparenti nomine, spese, procedure alla luce dell’interesse pubblico che tali Enti sono chiamati a soddisfare, pur non essendo elettivi.

La terza sfida dei Comuni è quella di *lasciarsi conoscere e vigilare dalla cittadinanza fin dalla fase elettorale*. Il fatto che in Italia, in tempi di web 2.0, si voti ancora come nel 1948 segnala un macroscopico problema: conosciamo poco coloro i quali si dicono disponibili a decidere per nostro conto. La sfida, per chi rappresenta i Comuni o per chi è intenzionato a rappresentarli, è pertanto quella di permettere, anzi di incoraggiare, il diritto di conoscere dei propri cittadini. Il contributo della società civile monitorante è un valido supporto al buon funzionamento della macchina amministrativa e, soprattutto quando riguarda il singolo decisore/dirigente, può disincentivare il comportamento corruttivo. Nei fatti, però, la trasparenza oggi è ancora vissuta dalla Pubblica Amministrazione come un aggravio di forma o come una sorta di concessione medievale, e sbagliano anche quei cittadini che la confondono con forme di voyeurismo. L’obiettivo comune è quindi la diffusione di una vera cultura di *public disclosure*.

■ Mini-vademecum del monitoraggio civico

Oggi in Italia si stanno moltiplicando le esperienze di monitoraggio civico che, dai Fondi coesione europei (**Monithon** e **Opencoesione**) ai beni confiscati alla criminalità organizzata (**Confiscati bene**), dal sistema sanitario (**Illuminiamo la salute**) al mondo politico e istituzionale (**Openpolis**), vogliono accendere una luce per dirime-

re i rischi di opacità e prevenire i fenomeni di corruzione e malaffare. Ma di cosa stiamo parlando esattamente quando parliamo di monitoraggio civico? Qui di seguito una sintetica scheda per fare un po’ di chiarezza.

Che cosa è e che cosa non è il monitoraggio civico

- Non è sostituzione al monitoraggio istituzionale;
- non è voyeurismo;
- non è strumentalizzazione politica per attaccare un certo partito politico;
- è il modo che il cittadino ha per partecipare all’integrità del sistema;
- è trasversale e apartitico per definizione, e mette sempre al centro la trasparenza;
- è fondato sul concetto di “responsabilità politica”.

Ambiti del monitoraggio civico

Il monitoraggio civico si rivolge ad ambiti che possono essere di due tipi:

- Enti pubblici (territoriali, locali, settoriali) e partecipati;
- elementi cruciali della vita pubblica: beni confiscati, beni ambientali, archeologici...

In base a che cosa si monitora, cambiano gli strumenti che possono essere impiegati e muta anche il modo in cui li si impiega.

Strumenti di monitoraggio civico

Gli strumenti del monitoraggio civico sono:

- l’esercizio dell’accesso agli atti/accesso civico;
- la lettura delle informazioni di trasparenza al fine di esercitare un controllo diffuso sul come si organizza, spende e decide un Ente pubblico;
- l’analisi e la partecipazione ai Piani anticorruzione predisposti dagli Enti;
- l’analisi dei Codici di comportamento degli Enti;
- la promozione di Patti per l’integrità per il monitoraggio di questioni economiche particolarmente delicate;
- l’esercizio del controllo diffuso sul vasto sistema degli appalti pubblici, sino ai subcontratti;
- la strutturazione di Portali civici di trasparenza, con informazioni di particolare interesse per la società civile;
- la promozione di iniziative di “giornalismo civico” e “giornalismo sui dati”;
- la promozione di “maratone di monitoraggio” per la raccolta di dati assenti o incompleti;
- la partecipazione alle Giornate della trasparenza che la Pubblica Amministrazione è obbligata a organizzare;

- la strutturazione di Tavoli della trasparenza con altri soggetti civici e la promozione di Reti per l'integrità;
- la promozione di una democrazia deliberativa fondata sul coinvolgimento della cittadinanza durante le fasi decisionali.

Le proposte

Impermeabili alla corruzione, con un “di più” di impegno

De-burocratizzare l'anticorruzione significa garantire quel “di più” di impegno sulle strategie anticorruzione che la legge pone come obbligatorie, garantendo la tutela dell'integrità piuttosto che la logica dell'adempimento burocratico. Il Sindaco e la Giunta possono impegnarsi quindi a dotare il Comune di codici di comportamento che prevedano sanzioni chiare per chi abusa della fiducia pubblica e agisce in conflitto d'interesse, estendendosi parimenti a chi ha incarichi politici e burocratici: è il caso ad esempio della **Carta di Avviso Pubblico**. Essi possono poi incoraggiare forme di partecipazione per redigere l'analisi dei rischi opacità – centro nevralgico del **Piano triennale anticorruzione** – affrontando tale compito non a tavolino, ma in incontri che vedano la compresenza di amministratori e funzionari di diverse aree. Ancora, possono farsi promotori della cultura della segnalazione di quelle opacità che possono avvenire nell'Ente comunale. Si tratta del *whistleblowing*: occorre garantire tutela e riservatezza per quei dipendenti che segnalano illeciti a cui hanno loro malgrado assistito (dotando il Comune di policy che prevedano prassi e metodologie efficaci e chiare), occorre promuovere questo strumento negli uffici comunali con percorsi informativi mirati, occorre minimizzare il rischio di segnalazioni in cattiva fede. In ultimo, il Sindaco e la Giunta possono impegnarsi a garantire un piano efficace di formazione rivolto ad amministratori e funzionari al fine di renderli consapevoli degli effetti della corruzione. La corruzione è infine parente dell'incompetenza: dotare di migliori conoscenze i settori dell'Amministrazione comunale più soggetti a rischio corruzione (ad esempio l'Ufficio gare) è senza dubbio un buon modo per prevenire l'opacità.

Dalle “terre di mezzo” alle “terre di tutti”, grazie alla digitalizzazione

La digitalizzazione è quella strada da poco inaugurata in Italia dagli Enti comunali che aiuta a ridurre l'opacità dei momenti decisionali. Sindaci e Giunte sono chiamati pertanto a dotare i propri Comuni di un Piano digitale, ma senza venir meno al dialogo

e confronto con il privato e il cittadino. Possono garantire da un lato la previsione di quei sistemi digitali che riducono la discrezionalità del funzionario e dall'altro introdurre sistemi di partecipazione e ascolto che migliorino la stessa gestione pubblica, ponendo la decisione sotto gli occhi di tutti. Questi ultimi sistemi sono i cosiddetti Portali della trasparenza: restituiscono dati e informazioni su come il Comune spende e si organizza e prevedono la possibilità di una partecipazione attiva alla presa delle decisioni. I Portali della trasparenza possono dirimere anche il nodo delle società partecipate: sebbene non sia infatti possibile un'elezione per questi Enti, il portale potrà fornire informazioni su quali siano le figure proposte a ricoprire ruoli e incarichi apicali, da parte di chi e per quali meriti ed esperienze. Allo stesso modo, i Portali potranno contenere informazioni complete su come e quanto ogni partecipata spende e in risposta a quali reali bisogni, in modo da evitare spese inutili.

Conoscibili fin dall'inizio: trasparenza totale delle candidature e degli eletti

Chi intende assumersi l'onere di decidere per tutti noi sa che non gestirà un potere delegato qualunque: il contrappeso non può che essere quello di rinunciare a una parte della propria privacy per farsi conoscere, magari sin dalla fase elettorale. In tal senso, ciascun candidato potrà fornire, in piattaforme proprie, di partito oppure organizzate dalla società civile (come nel caso della sopra menzionata campagna “Riparte il futuro”) tutti quegli elementi che consentono al cittadino di votare con consapevolezza: un curriculum completo della propria storia formativa, professionale e politica; una dichiarazione reddituale e patrimoniale al fine di verificare che non ci saranno arricchimenti illeciti; note su conflitti d'interesse potenziali; la propria storia giudiziaria (particolarmente importante qualora contenga reati contro la Pubblica Amministrazione). Questo tipo di trasparenza dovrebbe trasformarsi, da sforzo volontaristico, a prassi obbligatoria per ogni elezione. Una volta cessata la fase elettorale, ogni Sindaco e Giunta potranno allora impegnarsi affinché la pagina online dedicata all'anagrafe di tutti gli eletti (obbligatoria per legge) organizzi le informazioni in modo fruibile a tutti e non secondo standard formali. Essi potranno quindi divulgare la pagina in eventi televisivi e in giornate dedicate (come ad esempio le “giornate della trasparenza”) e diffondere materiale informativo nei luoghi d'incontro pubblici quali biblioteche, centri civici, case del quartiere, mezzi pubblici.

Alla vigilia delle elezioni amministrative
del 5 giugno 2016, Sbilanciamoci! affronta
il tema delle città e del governo urbano:
16 capitoli e 62 proposte dettagliate
per cambiare radicalmente le politiche locali



Sbilanciamoci! (www.sbilanciamoci.org) è una campagna
per promuovere alternative nelle politiche economiche, sociali
e ambientali che raccoglie 46 associazioni.
Sbilanciamoci.info (www.sbilanciamoci.info) è un webmagazine
di informazione e critica economica e sociale.
Lunaria (www.lunaria.org) sostiene le attività di Sbilanciamoci!.

Questo e-book può essere scaricato gratuitamente dai siti:
www.sbilanciamoci.org ■ www.sbilanciamoci.info/ebook