

Alfredo L. Tirabassi *

Nuove forme di partecipazione locale

Quale futuro per la cittadinanza?

Il modello di governo di tipo presidenziale che si è affermato progressivamente negli enti locali nel corso degli ultimi vent'anni ha visto aumentare la concentrazione di potere nelle mani dei sindaci, a fronte di una progressiva diminuzione dell'importanza del ruolo dei consigli comunali. L'evoluzione normativa in tal senso dunque configurando un **nuovo modello di relazioni tra istituzioni politiche e cittadini**, che modifica gli equilibri della partecipazione politica locale e del rapporto tra cittadini e istituzioni¹, un tema sul quale è opportuno avanzare alcune considerazioni, sulla base di due assunti fondamentali. Il primo è l'idea tocquevilliana (ma anche sturziana) secondo cui **le istituzioni comunali sono la palestra e il fondamento della vera democrazia**; il loro indebolimento non ha solo effetti locali, ma si ripercuote sulla capacità di tutto il sistema di esprimersi secondo leggi di libertà: «senza istituzioni comunali una nazione può anche darsi un governo libero, ma non possiede ancora lo spirito di libertà»². Il secondo è l'idea di partecipazione politica nella **prospettiva della dottrina sociale della Chiesa**, caratterizzata dall'attenzione al bene comune e vincolante per i cittadini: «la partecipazione è un dovere da esercitare consapevolmente da parte di tutti, in modo responsabile e in vista del bene comune»³. Essa non è altro che il versante pubblico del dovere morale di occuparsi degli altri, dei loro bisogni e della loro dignità all'interno del corpo sociale.

* Segretario comunale in Emilia-Romagna, <ia.ti@libero.it>.

¹ Cfr TIRABASSI A. L., «Non solo azienda. L'agenda per i Comuni nel dopo elezioni», in *Aggiornamenti Sociali*, 9-10 (2006) 655-666.

² TOCQUEVILLE A. DE, *La democrazia in America*, UTET, Torino 1981 (ed. or. 1835-1840), 80.

³ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, n. 189.

1. L'evoluzione della normativa

Il quadro normativo che ha contribuito a modificare il **modello di partecipazione politica locale** è in continuo mutamento: se la direzione è chiara — e perseguita indistintamente dai Governi sia di centro-destra sia di centro-sinistra —, gli interventi si susseguono con tempi e modi imprevedibili e presentano obiettivi molteplici, non sempre mirati in modo esclusivo agli enti locali. Ne passiamo ora in rassegna i principali.

a) La riduzione del numero dei consiglieri comunali

Un primo intervento rilevante di riduzione del numero dei consiglieri comunali risale al **1993**, quando, con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, si è stabilita una più articolata differenziazione tra i Comuni in base al numero di abitanti e si è definito un complessivo ridimensionamento dei membri dei consigli comunali⁴. Una ulteriore riduzione fu inserita nella bozza della **Legge finanziaria 2008** preparata dal Governo Prodi, ma venne poi stralciata. Nella primavera del 2009, Roberto Calderoli, ministro per la Semplificazione normativa, ha proposto una prima bozza di decreto di revisione complessiva dell'ordinamento degli enti locali, prevedendo il dimezzamento del numero dei consiglieri, confermato in seconda bozza. Il ministro contava di inserire il taglio di consigli e giunte nella **Legge finanziaria 2010**, per anticipare i risparmi previsti. Nell'andirivieni tra Camera, Senato e Palazzo Chigi, la proposta è spesso cambiata; si è deciso per la decurtazione del numero dei consiglieri nella misura del 20% a decorrere dall'anno del primo rinnovo⁵, a partire dunque dai Comuni al voto nel 2010, ma, con un decreto legge immediatamente successivo, l'applicazione della decurtazione è stata rinviata al 2011⁶.

Di questo complicato iter legislativo vanno segnalati alcuni aspetti. In primo luogo tutte le proposte orientate alla riduzione dei consiglieri comunali hanno una **motivazione squisitamente economica**, che però, a conti fatti, risulta **inconsistente**. L'importo dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali (così come le indennità di sindaci e assessori) è fermo al 2000 e nei Comuni medio-piccoli, che costituiscono la stragrande maggioranza, gli importi vanno dai 18 ai 25 euro; concretamente gli enti tra i 3.000 e i 10.000 abitanti potrebbero risparmiare tra i 700 e i 2.000 euro l'anno a seconda della dimensione del taglio, ri-

⁴ Il R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, *Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale (stralcio)* prevedeva la distribuzione dei Comuni in 6 fasce demografiche definite in base al numero di abitanti, con un numero di consiglieri variabile tra 15 e 80. La *Legge 25 marzo 1993, n. 81, Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* all'art. 1 ha portato le fasce a 8, riducendo i consiglieri tra il 17% e il 27%.

⁵ *Legge 23 dicembre 2009, n. 191, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*, art. 2, c. 184.

⁶ *Legge 26 marzo 2010, n. 142, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni*, art. 1.

spetto a bilanci che mediamente vanno da 3 a oltre 10 milioni di euro. In secondo luogo, appare decisiva la **componente mediatica**: se nella realtà il risparmio derivante dalla decurtazione dei consiglieri è irrilevante, l'assunto populista secondo il quale i costi della politica sono per definizione improduttivi è molto forte⁷, per cui «tagliare le poltrone» (anche se sono quelle che costano meno) ha sempre effetto sull'opinione pubblica. Va, infine, rilevata l'assenza quasi assoluta di dibattito sull'argomento: qualche debole riflesso si trova nel forum degli amministratori locali⁸, ma poco altro a denunciare sia la farsa dei risparmi, sia l'effetto del ridimensionamento dei consigli per il dibattito e la partecipazione a livello locale.

b) Un taglio al decentramento comunale

La vicenda delle **circoscrizioni** di decentramento amministrativo⁹ è parallela a quella della riduzione dei consiglieri. Fino al 27 marzo 2010 esse erano obbligatorie nei centri con oltre 250mila abitanti, mentre i Comuni con più di 100.000 potevano autonomamente decidere se realizzarle o meno; la bozza di finanziaria 2008 (Governo Prodi II) e le bozze Calderoli le consentivano esclusivamente nei centri con più di 250mila abitanti, la Legge finanziaria 2010 approvata e sospesa con D.L. 2/2010 le sopprimeva del tutto, e infine la legge di conversione dello stesso decreto le ha ripristinate solo oltre i 250.000 abitanti.

Ancora una volta sconcerata l'andamento apparentemente casuale di proposte che toccano il cuore delle relazioni di rappresentanza politica in nome di **obiettivi di risparmio poco significativi**¹⁰: la soppressione delle circoscrizioni consente risparmi in valore assoluto sicuramente più consistenti rispetto al taglio dei consiglieri, ma comunque modesti sul piano percentuale, e incide in modo determinante sulla capacità del governo delle città di media grandezza di rapportarsi con il proprio territorio.

c) Il potenziamento dei poteri dei sindaci

Al ridimensionamento degli organi rappresentativi corrisponde il rafforzamento delle prerogative dei sindaci. L'intervento normativo più significativo in tal senso è quello relativo ai poteri di ordinanza in materia di **ordine pubblico**:

⁷ Cfr TINTORI C. – FOGLIZZO P., «I costi della politica», in *Aggiornamenti Sociali*, 5 (2008) 331-343.

⁸ Cfr <www.comuni.it>, dove si segnala, tra l'altro, l'inerzia in materia dell'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani).

⁹ Le circoscrizioni di decentramento comunale sono le articolazioni nelle quali può essere suddiviso il territorio delle città. Pur non avendo distinta personalità giuridica rispetto ai Comuni di appartenenza, hanno un consiglio eletto contestualmente agli organi comunali. L'organizzazione e le competenze sono definite dallo Statuto comunale e quindi possono variare sensibilmente da città a città.

¹⁰ Ci sono casi in cui i consigli circoscrizionali sono stati utilizzati in modo improprio per generare un microceto politico semiprofessionale e parassitario. Si tratta di abusi gravi, legati a costumi politici che poco hanno a che fare con il funzionamento delle istituzioni democratiche, la cui esistenza non può costituire sufficiente motivazione per lo smantellamento di interi sistemi di partecipazione.

se precedentemente il primo cittadino poteva esercitarli solo in situazioni di emergenza che non consentivano il ricorso a rimedi ordinari, ora egli può adottare provvedimenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana¹¹, intesa come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»¹². Di qui il fiorire, nell'estate e autunno del 2008, di **ordinanze in materia di sanzioni ai clienti delle prostitute, di venditori abusivi e di accattonaggio**.

In realtà né i sindaci né, più in generale, i Comuni hanno una specifica competenza nell'attività di prevenzione e repressione dei reati, compito dello Stato e dei suoi organi di polizia: su questo la norma richiamata non incide, né potrebbe farlo stanti le attuali previsioni costituzionali¹³; inoltre, **le competenze di cui vengono investiti i sindaci erano già esercitabili dai Comuni** attraverso l'adozione di apposite norme regolamentari da parte dei consigli comunali. Si raggiungono in tal modo risultati facilmente identificabili: l'indebolimento delle prerogative dei consigli, cui viene sottratta la possibilità di discutere su argomenti di grande delicatezza, e il rafforzamento della figura del sindaco in termini più mediatici che reali¹⁴.

d) La «campagna» di Brunetta

Non è questa la sede per una disamina complessiva della «campagna» aperta dal ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta nei confronti dei dipendenti della Pubblica amministrazione (PA). Ciò che qui interessa è che l'enfasi con cui la manovra promossa da Brunetta¹⁵ affronta i temi dell'efficienza e della *performance*, della loro misurazione e delle conseguenze per i dipendenti in termini di premi e punizioni giunge alla **equiparazione tra logiche della PA e logiche aziendali**.

Le PA sono aziende che producono beni e servizi di vario tipo e devono poterlo fare in modo efficiente: il punto non è la meritoria ricerca dell'efficienza

¹¹ Cfr D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, art. 54, come sostituito dall'art. 6 del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*.

¹² D.M. 5 agosto 2008 (Ministero dell'Interno), *Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, art. 1.

¹³ Cfr art. 117, c. 2, lett. h) e l) Cost.

¹⁴ La questione della sicurezza e della sua virtualizzazione mediatica richiederebbe maggiore attenzione; basti ricordare che il modello di sicurezza di provenienza statunitense, che responsabilizza soprattutto i poteri locali, talvolta proposto anche in Italia, appare incompatibile con la nostra realtà territoriale fatta di piccoli centri molto integrati, con l'evidenza di alcune aree del Paese penetrate dalla malavita organizzata e con un ordinamento dei poteri su base costituzionale del tutto diverso (cfr nota precedente).

¹⁵ La «manovra» Brunetta si compone della Legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti* e del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo della delega.

e la bonifica delle molte sacche di inadeguatezza; ciò che occorre capire è se il modello aziendale può bastare a rappresentare le PA, soprattutto quelle locali in cui la «catena di comando» tra indirizzo politico e produzione è più corta che nella PA statale. Il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento proposti dal ministro può avvenire se, oltre alla professionalità della PA, vengono coinvolti anche i processi di decisione politica che, secondo questo modo di pensare, dovrebbero essere sottoposti alle stesse logiche aziendali. Tale procedimento potrebbe però non essere compatibile con il mantenimento e il **rafforzamento di istituzioni veramente partecipative**. Altrimenti detto: l'efficienza dei procedimenti produttivi della PA è la stessa cosa dell'efficienza dei processi decisionali, oppure l'efficienza della politica deve tener conto di altre variabili? Le logiche aziendali postulano una elevata concentrazione del potere — al livello dell'esecuzione tecnica e a quello della decisione politica —, che viene proposta come soluzione ai problemi di efficienza della PA, mascherando però gli obiettivi limiti della cultura del servizio pubblico presenti in molti suoi dipendenti e l'insofferenza dei vertici politici per il dibattito e il contraddittorio.

e) Il rafforzamento della trasparenza

Nel corso degli ultimi tre anni è stata introdotta una successione di norme per aumentare la trasparenza dell'attività della PA nei confronti del cittadino, rendendo obbligatoria la **pubblicazione sui siti istituzionali di una serie di informazioni**: dalla composizione e dal trattamento economico dei consigli di amministrazione delle aziende partecipate dai Comuni¹⁶, agli incarichi di consulenza e lavoro autonomo¹⁷, ai contratti collettivi decentrati di lavoro¹⁸, da cui sono desumibili le risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti, fino all'obbligo di rendere note le retribuzioni di dirigenti pubblici e segretari comunali, oltre ai loro curricula e alle percentuali di assenza di tutto il personale¹⁹. La Legge delega Brunetta ha anche disposto che le informazioni inerenti le prestazioni dei dipendenti pubblici non siano soggette a protezione della riservatezza personale, mentre il decreto ha ulteriormente ampliato le materie che debbono essere oggetto di pubblicità sui siti istituzionali, spaziando dai piani per la *performance*, agli importi dei premi riconosciuti ai dipendenti, fino alle indennità percepite dagli organi di indirizzo politico²⁰. L'elenco dettagliato non

¹⁶ Cfr Legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*, art. 1, c. 735.

¹⁷ Cfr Legge 24 dicembre 2007, n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, art. 3, c. 54.

¹⁸ Cfr Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, art. 67.

¹⁹ Cfr Legge 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, art. 21.

²⁰ Cfr L. 15/2009, art. 4 e D.Lgs. 150/2009, art. 11.

è norma immediatamente vincolante per gli enti, ma costituisce un riferimento importante.

Al di là dei **dubbi** che si possono avere **circa l'efficacia di questi strumenti di pubblicità**, l'obiettivo della trasparenza, come quello precedente dell'efficienza, è sicuramente condivisibile, ma è anche l'ultimo tassello di un modello di partecipazione democratica che si proverà a delineare nel prossimo paragrafo e che pone interrogativi più impegnativi.

2. Portatori di diritti o consumatori?

La lettura unitaria dell'evoluzione normativa è resa più efficace da uno sguardo al **mutato quadro sociale**: nel 2007 il CENSIS ha descritto la società italiana, con un termine che destò scalpore, come una «mucillagine» fatta di «elementi individuali e di ritagli personali tenuti insieme da un sociale di bassa lega, e senza alcuna funzione di coesione da parte delle istituzioni», una «poltiglia di massa impastata di pulsioni, emozioni, esperienze e, di conseguenza, particolarmente indifferente a fini e obiettivi di futuro, quindi ripiegata su se stessa»²¹. Due anni più tardi, focalizzandosi più puntualmente sul tema della rappresentanza, viene rilevato che «in un periodo storico in cui il mondo della rappresentanza ha perso una delle sue storiche gambe, cioè la carica di pressione identitaria (di classe, di gruppo sociale, di movimento), ritorna in piena nudità e senza pudori la seconda gamba, quella degli interessi reali [...]. Siamo un Paese pervaso dagli interessi, ma essi si coagulano sempre meno nella loro rappresentazione all'interno del mondo dell'opinione, cercano piuttosto una agibilità diretta»²².

Il quadro normativo che abbiamo ripercorso e tale lettura della società suggeriscono che tra ente locale e membri della comunità si stia strutturando **un modello di relazioni di cittadinanza di natura sostanzialmente privatistica**: il rafforzamento delle capacità di governo attraverso la riduzione degli strumenti di partecipazione ai processi decisionali è bilanciato dall'enfasi posta sulla necessità che quei maggiori poteri siano messi al servizio del raggiungimento di più elevate prestazioni, che i cittadini potranno attentamente monitorare. Essi saranno così in grado di esprimere un giudizio fondato su un'approfondita conoscenza del lavoro svolto e soprattutto delle scelte di impiego delle risorse. Altrimenti detto: una volta consegnate agli organi di governo le chiavi della macchina, **la partecipazione ai processi decisionali si riduce notevolmente**, ma in un quadro di trasparenza, che consente ai cittadini di valutare i risultati ottenuti e scegliere il nuovo pilota. Tale modello tuttavia non corrisponde alla classica tipologia di divisione dei poteri nei sistemi democratici, caratterizzata

²¹ CENSIS, «Considerazioni generali», in 41° *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Roma 2007, disponibile in <www.censis.it>.

²² CENSIS, «Considerazioni generali», in 43° *Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, Roma 2009, disponibile in <www.censis.it>.

da *checks and balances*²³, perché all'accresciuto potere di un organo non corrisponde quello degli altri: qui l'unico bilanciamento consiste nell'aumento della trasparenza. Si tratta piuttosto di un modello di depubblicizzazione del rapporto di cittadinanza, ispirato alla *customer satisfaction* (soddisfazione del cliente): **al cittadino si suggerisce di assumere un comportamento e una mentalità da consumatore**, cioè di valutare la prestazione della PA in una prospettiva sostanzialmente individuale, attraverso una tipica analisi di costi e benefici, il cui saldo determina la scelta elettorale. Ma questo significa porre il cittadino fuori dai processi decisionali come, d'altra parte, il consumatore non partecipa alla costruzione delle politiche di *marketing* delle imprese. Intercettare le aspettative di consumo è ben altra cosa che fornire ai cittadini mezzi per affermare e attuare i propri diritti.

a) Le dimensioni della cittadinanza

Per meglio comprendere il cambiamento in atto, occorre partire dalla constatazione che nel rapporto di cittadinanza è intrinseca la compresenza di una dimensione pubblica e di una privata. La prima è quella del cittadino che, attraverso il voto e la diretta partecipazione alle istituzioni, contribuisce ai processi decisionali; la seconda è quella del cittadino utente dei servizi. Se il primo condivide la responsabilità delle scelte che condizionano la vita della collettività, ponendosi in qualche modo dal punto di vista interno dell'ente pubblico, il secondo mira semplicemente a migliorare la propria condizione soggettiva anche attraverso i beni forniti dall'ente stesso. **La depubblicizzazione della relazione riduce la dimensione pubblica della cittadinanza al solo momento elettorale**, accentuandone le componenti privatistiche, che finiscono per avere l'assoluta prevalenza, assumendo i tipici tratti della rivendicazione. Si inverte in tal modo la relazione mezzi-fini: mentre l'obiettivo centrale di un ente locale è in primo luogo quello di esprimere e realizzare un'idea di comunità, che si traduce (anche) nei beni e servizi messi a disposizione, sono i beni a essere posti in primo piano e apprezzati esclusivamente per la loro funzionalità alle private scelte di consumo.

Questa inversione non tiene conto di due elementi importanti. Il primo è la **dimensione informativa**: giudicare della qualità e convenienza di singoli servizi è relativamente facile perché bastano, in genere, poche informazioni (esigenze da soddisfare, caratteristiche del bene, disponibilità economica), ma un'idea di comunità è qualcosa di molto complesso, la cui valutazione comporta la gestione di una rilevante massa di informazioni (preferenze individuali e collettive, priorità dei bisogni da soddisfare, qualità tecnica dei beni, compatibilità economiche, ecc.) in un arco temporale che abbracci anche il futuro relativamente

²³ Con questa espressione si intende che ogni potere è soggetto a controlli (*checks*) e contrappesi (*balances*) per mantenere il reciproco equilibrio.

remoto (si pensi alla programmazione dei servizi formativi). In secondo luogo, nella valutazione dei beni è inevitabile che giochi un ruolo determinante la **componente soggettiva**, vale a dire il sistema di gusti e preferenze di ciascuno, ma ciò risulta incompatibile con la ricerca di forme condivise di bene comune in cui è essenziale mettersi dalla parte degli altri. Questi elementi di complessità possono essere dipanati solo in un **dibattito politico pubblico** e ampio, luogo del confronto e della condivisione (o della contrapposizione) di prospettive di comunità, dopo il quale — e non prima — ha ragione di essere la valutazione sintetica che si esprime nel voto. Altrimenti resta spazio solo per il *marketing* politico, condotto non a caso con gli stessi strumenti della promozione pubblicitaria.

Non vanno infine sottovalutati gli **effetti della soggettivizzazione e della privatizzazione**. La prima, intesa come primato e dominio dell'opinione individuale, trasforma ogni dibattito in una questione di gusti personali, minando radicalmente la capacità di confronto e di dialogo di cui vive il dibattito politico. La privatizzazione, finalizzando il rapporto con l'ente pubblico alla soddisfazione di esigenze private, demolisce la capacità di assumersi responsabilità nei confronti degli altri, senza la quale non esiste ricerca e costruzione del bene comune.

b) Quale idea di bene pubblico?

Conseguenza di uno schema depubblicizzato e rivendicativo del rapporto di cittadinanza è l'appannamento dell'idea stessa di beni pubblici: se i beni in generale servono a soddisfare bisogni di qualunque natura, quelli pubblici sono funzionali alla realizzazione di diritti di cittadinanza che la collettività ritiene essenziali; non deve trarre in inganno il fatto che i destinatari di alcuni servizi siano i singoli privati e non la generalità dei cittadini (si pensi agli asili nido, alle case protette, ai servizi domiciliari per anziani o alle mense scolastiche) e che talvolta l'inadeguatezza dell'offerta pubblica apra spazi di intervento anche per il mercato. La finalità con la quale i beni pubblici vengono individuati, prodotti e distribuiti in maniera del tutto gratuita o con una partecipazione alla copertura dei costi da parte degli utenti è quella di **contribuire a sostenere diritti di cittadinanza in una prospettiva di integrazione e sviluppo** della comunità civile; si pensi, ad esempio, al diritto allo studio, alla promozione delle pari opportunità, alla tutela della dignità delle persone in ogni fase della vita.

Se le scelte di consumo, dal punto di vista sia della domanda sia dell'offerta, hanno carattere puramente privato e non incontrano altri vincoli se non liceità dello scambio, capacità tecnologica e disponibilità economica, la **definizione dei beni pubblici** richiede invece un confronto aperto, in grado di ragionare in termini di valori e diritti e capace di formulare un patto sociale tra i cittadini che giustifichi la redistribuzione fiscale. Il finanziamento da parte della collettività — con elevati effetti redistributivi del reddito — di servizi costosi di cui talvol-

ta beneficia un numero limitato di utenti ha senso soltanto in questo quadro di assunzione di responsabilità reciproca.

Va riconosciuto che diversi enti hanno percepito le difficoltà che la partecipazione incontra e hanno cercato di farvi fronte tentando la strada della **rendicontazione sociale**²⁴. Si tratta di strumenti di derivazione aziendale, non obbligatori, attraverso i quali gli enti dimostrano all'esterno l'utilizzo delle risorse e l'utilità sociale prodotta, adottando l'ormai diffusa prospettiva degli *stakeholder*²⁵. Nelle sue varie forme, la rendicontazione sociale è «l'ultima moda» con la quale le amministrazioni cercano di rendere più comprensibile la propria azione e più leggibili i propri complicati bilanci. Il suo utilizzo rende esplicita, da un lato, la difficoltà per i cittadini di percepire l'azione della PA come naturalmente volta alla cura del bene comune, da cui nasce l'esigenza di una migliore rappresentazione della propria attività, e, dall'altro, la difficoltà delle PA di rapportarsi a un tessuto sociale più individualistico e meno attento alle esigenze del pubblico interesse.

Il limite fondamentale di questi strumenti, al di là della raffinatezza tecnica, è che si pongono prevalentemente sul piano della **comunicazione**, quindi nella stessa direzione della trasparenza, e non del diretto **coinvolgimento** all'interno delle istituzioni²⁶. La partecipazione presuppone una buona comunicazione politica, ma non si limita a essa, per evitare il rischio di ridurre il cittadino a mero spettatore che può cambiare canale con il telecomando del voto.

3. Prospettive

Il processo di svuotamento della partecipazione locale non deriva solo dall'evoluzione normativa descritta: ha origini più lontane, nella crisi dei partiti, nel superamento del conflitto ideologico postbellico e nel generale affermarsi di **modelli di vita sempre più privatizzati**; un insieme di condizioni che ha portato al paradosso per cui, mentre nel mondo si diffonde la democrazia, si constata l'emergere «all'interno delle democrazie mature (che il mondo dovrebbe

²⁴ La rendicontazione sociale nasce all'interno del rinnovamento della cultura d'impresa nordamericana, accusata di esclusivo orientamento al profitto e agli interessi degli azionisti (*shareholder*), al fine di tenere conto di altri portatori di interessi (*stakeholder*): dipendenti, fornitori, consumatori, associazioni ambientaliste, ecc. L'obiettivo è quello di illustrare e legittimare il ruolo sociale delle imprese. Lo strumento più diffuso di rendicontazione sociale è il bilancio sociale, con il quale si rappresenta l'azione complessiva dell'amministrazione nei confronti dei diversi *stakeholder* (famiglie, giovani, imprese, anziani, ecc.); più specialistici il bilancio ambientale e il bilancio di genere, con i quali si rendicontano gli effetti dell'azione degli enti rispettivamente sull'ambiente e sulle pari opportunità. Almeno in teoria, per gli enti pubblici il ricorso a uno specifico strumento di rendicontazione dovrebbe risultare superfluo, dal momento che tutto il loro bilancio è già «sociale», non essendoci interessi privati da legittimare nei confronti di altri portatori di interessi più ampi e diffusi. Cfr MAGGIO F., «Bilancio sociale», in *Aggiornamenti Sociali*, 2 (2007) 147-150.

²⁵ Cfr COSTA G., «Stakeholder», in *Aggiornamenti Sociali*, 5 (2007) 391-394.

²⁶ Gli indirizzi in materia di rendicontazione prevedono una fase di confronto diretto con i cittadini che è però quasi sempre omessa (cfr MINISTERO DELL'INTERNO, OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali*, 7 giugno 2007, <<http://osservatorio.interno.it/pareri/Linee%20guida%20.pdf>>).

imitare) di una delusione crescente nei confronti dei processi democratici»²⁷. Ma è un fatto, nello stesso tempo, che il legislatore, nell'occuparsi di enti locali, in questi anni ha avuto obiettivi diversi da quello di tutelare e rafforzare la partecipazione. Per questo, nel tentativo di delineare qualche prospettiva, si corre il duplice rischio di tornare a modelli del passato o di «rimanere senza parole» di fronte a fenomeni che sembrano superare le risorse individuali. Per tentare di sfuggire a queste due «trappole», proponiamo alcune riflessioni.

In primo luogo occorre chiedersi se la **promozione della partecipazione popolare ai processi decisionali** sia un tema ancora presente nell'agenda politica, dai vertici alla base. Agli stessi amministratori locali il principio del «non disturbate il manovratore» potrebbe non dispiacere, e si deve realisticamente riconoscere che a queste questioni non sembrano interessati molti italiani; salvo poi scoprire, i primi, la difficoltà di gestire crisi generate da uno schema di relazioni privatizzate e rivendicative e, i secondi, di dover troppo spesso subire scelte di cui non è chiaro il beneficio per i singoli e le comunità. Ha senso aspettarsi dalle istituzioni locali e dal legislatore nazionale una assunzione di responsabilità in questa direzione²⁸, oppure dobbiamo accettare che la cittadinanza si esaurisca in una fragile relazione fiduciaria con gli eletti in cui la formazione del consenso è esclusiva competenza mediatica?

Una seconda linea di riflessione parte dalla presa d'atto — che non significa definitiva rinuncia alla rilevanza del loro ruolo — della crisi dei partiti o per lo meno del superamento del loro modo di essere conosciuto fino a pochi decenni fa, per puntare sul coinvolgimento degli organismi associativi e della ricca varietà delle forze sociali presenti nel tessuto comunitario. Le realtà locali del nostro Paese, soprattutto nel Centro-Nord, vedono la presenza di **molte forme di volontariato e di associazionismo** nei campi dell'assistenza e della cultura; le energie sottratte alla politica si sono indirizzate in parte in questa direzione, talvolta con la convinzione che in tal modo si possa sostituire la partecipazione politica. Sebbene sia difficile sopravvalutare la ricchezza e l'importanza di queste risorse, le forze dell'associazionismo e del volontariato, se non sono inserite in un contesto di ampia partecipazione dei cittadini, corrono il rischio di diventare meri strumenti operativi che giungono là dove la rigidità o la scarsità delle risorse non consentono alla mano pubblica di arrivare. Si determinerebbe una sorta di «**sussidiarietà rovesciata**», per cui non è la pubblica autorità a essere di ausilio ai livelli più bassi della società civile, ma è quest'ultima a sostenere i pubblici poteri. Queste forze, se non cedono alla tentazione di rinchiudersi nel «fortino del sociale», possono diventare coprotagoniste della ricostruzione di una visione politica centrata sull'idea del bene comune.

²⁷ GIDDENS A., *Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, il Mulino, Bologna 2000, 89.

²⁸ La vicenda della soppressione delle preferenze prevista dall'ultima legge elettorale, cui nessuno ha voluto porre rimedio, non lascia ben sperare.

Infine, una considerazione dall'intento provocatorio. Nel recente documento della Conferenza episcopale italiana sul Mezzogiorno, pur in un contesto di riflessione molto diverso, si dice che «il cambiamento istituzionale provocato dall'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle Province e delle Regioni, non ha scardinato meccanismi perversi o semplicemente malsani nell'amministrazione della cosa pubblica, né ha prodotto quei benefici che una democrazia più diretta nella gestione del territorio avrebbe auspicato»²⁹. L'elezione diretta dei sindaci venne introdotta nel 1993 per garantire la governabilità di enti continuamente squassati da conflitti interni alle maggioranze e per ridare prestigio a istituzioni pesantemente screditate dal turbine di Tangentopoli. Potrebbe valere la pena, quasi venti anni dopo, chiedersi se **gli stessi obiettivi non siano raggiungibili con altri mezzi**. La stabilità degli assetti istituzionali è certamente un valore, ma lo è anche la loro flessibilità e creatività.

²⁹ Cfr CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*, 21 febbraio 2010, in <www.chiesacattolica.it>, n. 5. Cfr in questo fascicolo il contributo di SORGE B., *Mezzogiorno e unità d'Italia*, alle pp. 436-445.