

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTA' DI LETTERE E FILOSOFIA

Corso di laurea in Scienze e Culture dell'Ambiente e del Paesaggio

PROCESSI DI GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE LOCALE:

STRUMENTI DI GESTIONE DEL TERRITORIO?

IL CASO DEL BOSCO DELLA BESOZZA

Tesi di Laurea di:

Jacopo Zurlo

Matr. N. 703155

A.A. 2007/2008

Relatore: Prof. Lorenzo Canova

Correlatore: Prof. Paolo Lassini

A Marco Pantani

INDICE

INTRODUZIONE.....	pag.	IV
-------------------	------	----

1_ DESCRIZIONE DEL RAPPORTO TRA COMUNITA' E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1	Creazione di uno stato minimale in seguito a processi di globalizzazione	pag.	2
1.1.1	<i>Dalla globalizzazione alla glocalizzazione</i>	pag.	5
1.2	La democrazia democratizzante di Antony Giddens.....	pag.	6
1.3	L'eliminazione della gabbia d'acciaio weberiana.....	pag.	8
1.4	Il fallimento del paradigma post-democratico.....	pag.	12

2_ LA GOVERNANCE

2.1	L'azione pubblica.....	pag.	16
2.2	Governance.....	pag.	19
2.3	La suddivisione della <i>governance</i>	pag.	21
2.4	La <i>Governance</i> europea: un libro bianco.....	pag.	28
2.4.1	<i>Analisi del libro bianco</i>	pag.	28
2.4.2	<i>I cambiamenti proposti</i>	pag.	28
2.4.3	<i>Dalla governance al futuro dell'Europa</i>	pag.	34
2.5	Le riforme della pubblica amministrazione in Italia.....	pag.	35

3_ LA CONTRATTUALIZZAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

3.1	Contrattualizzazione delle politiche.....	pag.	39
3.2	Le tre fasi dello sviluppo della contrattualizzazione pubblica in Italia.....	pag.	43
3.3	Pregiudizio anti-contrattuale.....	pag.	46
3.4	Pensiero pro-contrattuale.....	pag.	47
3.5	Verso uno snaturamento dello strumento contrattuale?	pag.	48
3.6	Il contratto come facilitatore di integrazione.....	pag.	51
3.7	I cambiamenti del contratto nell'amministrazione pubblica.....	pag.	52
3.8	Difficoltà e aspetti positivi della contrattualizzazione pubblica.....	pag.	53

4_ LA PARTECIPAZIONE

4.1	Partecipazione.....	pag.	54
4.1.1	<i>Partecipazione all'interno dei processi di pianificazione territoriale</i>	pag.	57
4.2	L'approccio <i>top down</i> e l'approccio <i>bottom up</i>	pag.	59
4.3	Breve storia della partecipazione in Italia.....	pag.	62
4.4	Utilità della pratica partecipativa.....	pag.	65
4.5	Gli strumenti della partecipazione.....	pag.	68

4.5	Procedure formali che prevedono o incoraggiano processi inclusivi.....	pag. 75
-----	--	---------

5_CASO PRATICO: IL BOSCO DELLA BESOZZA

5.1	Motivazioni della scelta.....	pag. 81
5.2	Progetto 10 grandi foreste per la pianura.....	pag. 83
5.3	Descrizione dell'area.....	pag. 86
5.4	Il processo di formazione del bosco della Besozza.....	pag. 91
5.5	Il coinvolgimento del comitato antinquinamento.....	pag. 94
	5.5.1 <i>Analisi della situazione</i>	pag. 97
5.6	La partecipazione nel comune di Pioltello.....	pag. 98
	5.6.1 <i>Agenda 21 locale a Pioltello</i>	pag. 98
	5.6.2 <i>La consultazione per il Piano di Governo del Territorio</i>	pag. 100
	5.6.3 <i>I contratti di quartiere</i>	pag. 106
5.7	Interviste a protagonisti del processo di costituzione del bosco	pag. 108
5.8	Controproposta.....	pag. 111

CONCLUSIONI	pag. 114
--------------------------	----------

APPENDICE	pag. 117
------------------------	----------

A) Opinioni a mezzo intervista.....	pag. 117
-------------------------------------	----------

<i>Doc. 1) Intervista al Professor Paolo Lassini Direzione Generale Agricoltura Regione Lombardia</i>	pag. 117
---	----------

<i>Doc. 2) Intervista al Sindaco di Pioltello, dal 1997 al 2006, Mario de Gaspari</i>	pag. 123
---	----------

<i>Doc. 3) Intervista all'Assessore del Comune di Pioltello, Walter Finazzi, Assessore alle Attività Produttive, Tutela del Territorio, Parchi</i>	pag. 126
--	----------

<i>Doc. 4) Intervista a Giorgio Fallini Assessore all'Ambiente, Attività produttive, Viabilità, Trasporti e Cave del Comune di Pioltello all'ambiente, attività produttive, trasporti e cave</i>	pag. 129
--	----------

<i>Doc. 5) Intervista a Gianluca Premoli (segretario del comitato di quartiere di Limite di Pioltello) e a Mosca Giovanni (Coordinatore del medesimo comitato)</i>	pag. 131
--	----------

B) Articoli inerenti al "caso B.I.C.A." tratti dal settimanale "La Gazzetta della Martesana"	pag. 135
--	----------

<i>Doc. 6) Magi P., Mascherpa I., Il Berlusca si magerà Limite, "La gazzetta della Martesana", 27/09/1994</i>	pag. 135
---	----------

<i>Doc. 7) Mascherpa I., Mamma ho preso l'aero col Berlusca, "La Gazzetta della Martesana", 31/05/1994</i>	pag. 136
--	----------

<i>Doc. 8) Mascherpa I., Area Bica: Rc la rivuole nel Parco, "La Gazzetta della Martesana" 21/06/1994</i>	pag. 137
---	----------

<i>Doc. 9) Colillo D., La Lega boccia la Bica e affonda il sindaco, "La Gazzetta della Martesana, 17/06/1996</i>	pag. 138
--	----------

<i>Doc. 10) Colillo D., Edilnord ricorre al Tar udienza lampo giovedì, "La Gazzetta della Martesana, 24/06/1996</i>	pag. 139
---	----------

<i>Doc. 11) Colillo D, Bocciato il Consiglio che ha bocciato la Bica, "La Gazzetta della Martesana", 1/07/1996.....</i>	<i>pag. 140</i>
<i>Doc. 12) Mascherpa I., Inaugurato il bosco della Besozza, più alberi che pioltellesi, "La Gazzetta della Martesana", 24/04/2006.....</i>	<i>pag. 140</i>
APPENDICE FOTOGRAFICA.....	pag. 141
BIBLIOGRAFIA	pag. 154

INTRODUZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitolo 1

DESCRIZIONE DEL RAPPORTO TRA COMUNITA' E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1 Dalla globalizzazione alla glocalizzazione

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

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

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

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

1.2 La democrazia democratizzante di Anthony Giddens

Anche Giddens¹³ affronta da un punto di vista differente il problema fino ad ora sollevato : l'impossibilità dello Stato, così come organizzato storicamente, a garantire la persecuzione dell'interesse comune causando una sfiducia nei suoi confronti. Egli, nell'analizzare questa tematica, non cita direttamente la globalizzazione come fulcro dei cambiamenti ma attribuisce la responsabilità della crisi della democrazia alla comunicazione attiva, alla possibilità di reperire informazioni e all'adesione massiccia a gruppi di interesse.

Secondo il sociologo britannico i problemi sopra descritti sono legati alla storica conformazione delle democrazie occidentali; esse sono state per più di un secolo formate intorno all'ideologia rappresentativa ovvero lo Stato era il responsabile di tutto ciò che accadeva sul suo territorio e l'unico dovere richiesto al cittadino era quello di recarsi alle urne al termine di ogni legislatura.

Giddens ritiene che il punto di svolta per il cambiamento della democrazia sia rappresentato dalla caduta del muro di Berlino: *“Gli unici episodi di violenza registrati nel 1989 sono quelli relativi all'occupazione delle stazioni televisive. Coloro che le invasero sapevano quello che facevano: la rivoluzione nelle comunicazioni ha infatti prodotto una cittadinanza più attiva e più riflessiva di un tempo”* (Giddens, 2000, p.90).

La televisione, i giornali e internet danno la possibilità alle persone di reperire informazioni che sono da sempre state di solo domino politico, gli scandali di tangentopoli in Italia e esempi analoghi in vari paesi occidentali sono dovuti, secondo Giddens, alla notevole diffusione di informazioni che fino a prima degli anni '90 era contingentata dalla censura. I governi occidentali entrano dunque in crisi perché fondati sul potere “bruto” e calato dall'alto, su modalità di comando del tutto prive di comunicazione, partecipazione e volontà di includere i privati nella “*res-publica*”. Giddens smentisce il disinteressamento delle persone alla politica, egli è convinto che la popolazione sia interessata alla politica molto più oggi di quanto non lo fosse un tempo e a sostenere questa tesi evidenzia il fenomeno sempre più in crescita dell'adesione a gruppi di volontariato o a gruppi di interesse specifici.

¹³ (Giddens, 2000)

Non sentendosi tutelati e inclusi dall'operato della pubblica amministrazione i cittadini si organizzano in associazioni, in modo tale da far sentire la propria voce ai governi locali e sovra locali.

La soluzione, secondo il sociologo e politologo britannico, è da ricercarsi in un processo di innovazione della democrazia processo che lui definisce come di "democratizzazione della democrazia" ovvero un processo di decentramento del potere e di adozione di efficaci misure anti-corruzione.

Per far questo i partiti dovranno abituarsi a collaborare con i gruppi di interesse che si sono creati, e dovranno far sì che si crei e si rafforzi la cultura civica proprio perché: *"La società civile è l'arena dove gli atteggiamenti democratici, come la tolleranza, devono essere sviluppati. La sfera civica può essere spronata dallo stato, ma a sua volta ne costituisce la base culturale"* (Giddens, 2000, p.94).

1.3 L'eliminazione della gabbia d'acciaio¹⁴ weberiana

Richard Sennet¹⁵ propone un'analisi di ciò che sta cambiando in seguito all'avvento di quello che lui chiama "nuovo capitalismo". La sua teoria parte dall'analisi del concetto weberiano di gabbia d'acciaio che egli estende all'epoca attuale dimostrando come i fatti e gli avvenimenti abbiano portato al suo completo scioglimento, in seguito al quale sono crollate le rigide gerarchizzazioni amministrative.

Per Weber la burocrazia organizza e subordina l'azione degli individui al conseguimento di finalità impersonali e tecniche. La burocrazia weberiana determina dunque una forte militarizzazione degli status rigidamente definiti nei compiti e nei privilegi; ogni procedimento è previsto e normato, nulla è lasciato al caso o agli individualismi. Una burocrazia forte genera un modello piramidale, militarizzato, in cui procedendo dall'alto verso il basso diminuisce il potere decisionale: la bravura è riconosciuta in chi rispetta il proprio ruolo non uscendo dalle righe.

Particolarità della piramide è la possibilità di superare i momenti di "crisi sociale" aumentando a dismisura la sua base; inserendo nei livelli più bassi tutte le persone che ne necessitano, perché escluse dall'interesse sociale, la struttura piramidale consente così il mantenimento dell'equilibrio.

"Peraltro la piramide weberiana, la cui struttura dovrebbe garantire la sopravvivenza di fronte agli sconvolgimenti, trovò una corrispondente storica. Weber era rimasto colpito dal patto sociale che Bismark aveva tentato di stringere con i lavoratori tedeschi. Il cancelliere e i suoi ministri promisero a tutti un posto all'interno del sistema sociale. Questa promessa fu possibile grazie alla struttura piramidale. Essa consente a un'impresa di inserire sempre più persone nei gradi più bassi, proprio come un esercito può includere sempre più fanti" (Sennet, 2006, p. 26).

In una società di questo tipo la burocrazia garantisce progetti a lungo termine, trova per tutti un lavoro a tempo indeterminato e torva per tutti una collocazione sociale ben definita. La gabbia d'acciaio è dunque la situazione all'interno della quale viene a

¹⁴ Con il termine "gabbia d'acciaio" Weber intende la condizione che una forte burocratizzazione va a creare nella società, ovvero la burocrazia è uno dei processi attraverso cui si forma la "gabbia d'acciaio".

¹⁵ (Sennet, 2006)

trovarsi un qualunque individuo che viva in una società così organizzata e le forti regole delimitano notevolmente le azioni non lasciando alla persona alcuna possibilità di esprimersi “Usando un’altra analogia, si può dire che in un’organizzazione dalle funzioni rigidamente fissate si vive il tempo come se si salissero e si scendessero lentamente le scale di una casa che non si è progettata. Si vive nello spazio disegnato da qualcun altro” (Sennet, 2006, p.27).

Dunque la persona vive aspettando gratificazioni dalla burocrazia, gratificazioni che spesso non arrivano ma anche questo contribuisce al mantenimento del sistema perché, secondo Weber, chi imposta la propria vita nell’attesa, nel rinvio, non può accettare di essere arrivato. Si vive nell’aspirazione di scalare la burocrazia ma rimanendo insoddisfatti di ciò che si ha ed essendo incapaci di godere di ciò che si è raggiunto.

Dalla fine del ventesimo secolo la situazione è cambiata, il mondo occidentale ha visto la comparsa di “tre grandi sviluppi¹⁶” che hanno portato al crollo della burocrazia e, con essa, della gabbia d’acciaio.

Sennet collegandosi all’idea di burocrazia weberiana e superando la teoria della gabbia d’acciaio analizza questi “tre grandi sviluppi”.

Sennet riassume così i tre grandi cambiamenti:

- 1) Spostamento dei poteri dal manager agli azionisti
- 2) Gli investitori desiderano risultati a breve termine piuttosto che nel lungo periodo
- 3) La forte informatizzazione ha causato l’eliminazione della base della piramide

1) L’analisi fatta da Richard Sennet non riguarda solamente il mondo delle imprese private e degli investimenti privati ma è lo specchio di una serie di mutamenti che hanno colpito la conformazione della società interessando quindi anche l’attività pubblica.

I grandi investitori iniziano a prendere in mano le sorti delle aziende, il capitale ha sempre più bisogno di circolare e le sorti aziendali sono rivolte a questo, il manager passa dall’essere il capo di un’attività all’ essere dipendente di una serie di azionisti. Una forza esterna all’ordine gerarchico si insinua nella piramide indifferente ai delicati

¹⁶ (Sennet, 2006)

meccanismi e equilibri che la costituiscono. La piramide inizia a sgretolarsi e con essa anche la gabbia d'acciaio.

2) In nuovi investitori, differentemente dai pochi uomini ricchi del passato, hanno un interesse attivo nell'attività aziendale e hanno tutti gli interessi nel far sì che il loro capitale si moltiplichi e si sviluppi il più velocemente possibile; per far questo si deve rendere l'azienda reattiva ed elastica, bisogna far sì che ogni cambiamento del mercato sia recepito ed accolto in maniera fulminea. Risultanza di questo ulteriore cambiamento è l'eliminazione completa di progetti a lungo termine, tutto deve essere organizzato e svolto nel breve periodo. *“La solidità istituzionale non era considerata un aspetto positivo ma negativo. La stabilità appariva un segno di debolezza e mostrava al mercato che l'azienda non era in grado di innovare, di trovare nuove opportunità o di gestire in altro modo il cambiamento”* (Sennet, 2006, p. 34).

Caduta la possibilità di fare progetti a lungo termine tutto diventa volubile, si perde la certezza nel futuro, la sua conoscenza, si passa dal lavoro fisso al precariato facendo sentire gli individui soli e abbandonati da una piramide che non c'è più e da una gabbia d'acciaio che limitava ma che allo stesso tempo proteggeva le persone.

3) Il terzo importante cambiamento deriva dall'inserimento delle nuove tecnologie di comunicazione e di produzione. Sennet sottolinea l'importanza di questo cambiamento partendo dalla velocità di comunicazione all'interno della piramide: qualsiasi notizia può giungere al vertice senza mediazioni. Questa nuova modalità di azione ha due principali risvolto negativi: il primo è quello di portare a credere che i cambiamenti si possano imporre direttamente dalla cima della piramide senza interpellare i livelli intermedi; il secondo deriva dalla quasi totale automazione del lavoro manuale cancellando così la base della piramide.

Tutto il lavoro non qualificato è ora svolto da sofisticate macchine, così facendo un'ampia fetta di popolazione non specializzata viene allontanata dal proprio ruolo occupazionale, Sennet scrive a questo proposito: *“ Proprio i membri più vulnerabili della società, quelli che vogliono lavorare ma non dispongono di qualifiche specializzate, corrono il rischio di essere lasciati fuori. Naturalmente, le fabbriche e gli uffici del passato non erano istituti di beneficenza. Ma, come Bismack per primo aveva riconosciuto, la crescita economica porta a turbamenti e agitazioni sociali che possono essere contrastati con l'estensione della base occupazionale.”* (Sennet, 2006, p.36).

I riformatori politici hanno apportato grandi cambiamenti alle democrazie occidentali, la realizzazione dei tre punti sopra descritti ha fatto sì che tutte le certezze di ogni individuo venissero eliminate. Le riforme spingono le persone ad allontanarsi sempre più dalle istituzioni valorizzando l'iniziativa personale come ad esempio avviene con la previdenza sociale privata. Sennet evidenzia una particolarità notevole di questo processo: la valorizzazione dell'iniziativa personale non porta ad uno sfrenato individualismo, per realizzare fino in fondo questi cambiamenti è necessaria la formazione di una fitta rete sociale. La rete sociale consente il successo economico, permette la creazione di legami che garantiscono l'efficienza negli affari. Tutto questo deve avvenire conservando l'indipendenza personale: *“non è tollerabile una nuova dipendenza, poiché dipendere equivale a prostrarsi dinanzi ad altri”* (Sennet, 2006, p.38).

In sostanza si è andati incontro ad un'eliminazione della gabbia d'acciaio per essere poi assaliti dalla paura opposta, quella della dipendenza, della perdita di autocontrollo.

1.4 Il fallimento del paradigma post-democratico

Alle prime tre modalità di lettura del cambiamento nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica si affianca l'interpretazione di Luigi Pellizzoni basata sulla teoria di Mastopalo circa il paradigma "post democratico".

Pellizzoni descrive "*uno stato di crisi profonda delle istituzioni e della prassi democratica*" (Pellizzoni, 2005, p.9) che si manifesta in Europa dagli anni venti agli anni quaranta del ventesimo secolo; l'autore riconduce le motivazioni di tale crisi all'incapacità delle democrazie di far fronte alla crescita delle aspettative che gli individui nutrono nei confronti dell'accesso a risorse materiali, cui va ad aggiungersi una rottura dello status sociale fino a quel momento esistito. In sostanza ogni individuo ha sempre più possibilità di accedere a risorse che non gli erano mai state disponibili e insieme alle risorse materiali ha anche la possibilità di cogliere informazioni grazie alla rivoluzione tecnologica, tutto questo porta il singolo cittadino a divenire sempre più autonomo e consapevole.

Secondo Pellizzoni la situazione muta dai primi anni '70 del '900 quando si profila un esito "partecipazionista" spinto dai numerosi movimenti sociali; quel movimento ebbe vita breve per quattro importanti motivazioni che possono essere così riassunte:

- 1) Una parte del movimento mostra una contrapposizione fin troppo violenta verso le istituzioni, mentre secondo l'autore i cambiamenti devono essere gradualmente e una ribellione così repentina non unisce la popolazione nel movimento concertativo.
- 2) In quegli anni si genera una forte crisi fiscale del *welfare state*; ciò fa sì che non ci siano più le risorse economiche necessarie per una ulteriore estensione dei diritti.
- 3) Emerge in questo periodo il movimento "postfordista" caratterizzato da una completa avversione per le contrattazioni e i vincoli, elementi di fondamentale importanza per la politica partecipativa. Se per Schumpeter il mercato è una metafora descrittiva, in questa prospettiva è il modello a cui ispirarsi e secondo il modello di Beetham¹⁷ democrazia e mercato vedono una connessione articolata secondo quattro teoremi:

¹⁷ (Beetham, 1993)

- a. Il teorema della necessità in base al quale il mercato è luogo essenziale della libertà individuale;
- b. Il teorema dell'analogia ispirato ad un'idea di mercato caratterizzata da uno spontaneo meccanismo di incentivi e disincentivi in cui l'interesse individuale si ricambia con il bene collettivo;
- c. Il teorema della superiorità caratterizzata dalla sovranità del consumatore e dalla capacità del mercato di rispondere alla domanda popolare;
- d. Il teorema della menomazione in base al quale la democrazia politica danneggia le operazioni del libero mercato a seguito di un sovraccarico di richieste.

Allontanata la possibilità inclusiva nel discorso pubblico per i motivi sopra citati, Pellizzoni descrive un'Europa rivolta all'individualismo: secondo l'autore le vicende politiche di quegli anni, coordinate da governatori "forti" come Thatcher, fanno sì che emerga il paradigma "postdemocratico".

Tale paradigma spinge ad un assoluto individualismo forte di una feroce critica nei confronti della pubblica amministrazione; per meglio descriverlo è possibile suddividerlo in tre direttrici riportate dal suo ideatore Mastropaolo:

- 1) La prima direttrice è quella elitista, essa è unicamente funzionale alla scelta di una leadership politica e dunque l'apparato democratico ha la sola funzione di assegnare cariche politiche, accompagnate dagli oneri tipici del loro status.
- 2) La seconda direttrice è tecnocratica, ovvero l'estrema crescita tecnologica ha portato ad una notevole specializzazione dei ruoli. Di fronte ad ogni problematica che si presenta un politico è quindi costretto ad interpellare un tecnico, di conseguenza al politico spetta solamente la possibilità di scegliere sulla base di un parere stilato da una persona non eletta pubblicamente; il risultato è dunque una forte depoliticizzazione della democrazia.
- 3) L'ultima direttrice è quella strategica secondo cui la politica consiste nella competizione per il soddisfacimento di interessi di parte.

Nemmeno la realizzazione del paradigma "postdemocratico" porta alla risoluzione delle problematiche pubbliche. Quello che accade è una non corrispondenza degli obiettivi con i risultati: aumenta il malessere generale per le numerose debacles

tecnologiche e per l'inadeguatezza dell'approccio individualista nella gestione di particolari tematiche pubbliche.

Il paradigma post democratico affida tutto alla tecnologia ed è la stessa a fallire più volte negli ultimi venti anni. Tra i fallimenti più eclatanti della tecnologia, ma del resto del mercato in generale, vi è la problematica ambientale con l'aumento sconsiderato dei tassi di inquinamento. In secondo luogo si pone l'impossibilità di gestire tematiche di dominio pubblico come l'eutanasia, l'aborto, la procreazione assistita e i conflitti religiosi – culturali con un approccio meramente individualista.

La società fondata sulla tecnologia e sull'io fallisce, crolla così come era crollata la gabbia d'acciaio di Weber e così come non aveva retto il confronto lo Stato con le modificazioni apportate dalla globalizzazione.

Pellizzoni non si limita a descrivere questo crollo, va oltre, egli intravede un passo successivo che in alcune democrazie è già stato attuato e che in Italia è ancora agli albori: il rifiorire del repubblicanesimo, che porta due importanti novità nel modo di vivere la "cosa pubblica":

- 1) Si passa da un concetto di libertà inteso come non interferenza ad un concetto di libertà inteso come non dominio. In pratica non ci si considera più liberi se tutte le nostre aspettative sono rispettate ma ci si considera liberi se non si è sottoposti ad una dipendenza, non ci si può più limitare ad eleggere un rappresentante politico per sentirsi liberi, ma si deve prendere parte alla politica, ci si deve interessare a ciò che accade intorno a se perché la libertà corrisponde al non subire in toto scelte cui non si possa ribattere.
- 2) La seconda novità è l'introduzione della partecipazione non come bene in sé ma come strumento necessario per realizzare la libertà sopra descritta.

Solo attraverso una pratica partecipativa Pellizzoni intravede la possibilità di una ricongiunzione tra pubblica amministrazione e cittadinanza.

Una situazione di difficoltà, di crisi e di mancanza di riconoscimenti verso l'amministrazione pubblica porta dunque ad un necessario cambiamento all'interno delle piramidi pubbliche; il cambiamento non è stato e non può essere repentino ma si snoda attraverso punti focali.

Nelle pagine a seguire si andrà ad illustrare come un'effettiva partecipazione passi dapprima attraverso la modifica da *government* a *governance* per poi arrivare alla contrattazione pubblica: solo l'ultimo livello è quello rappresentato dalla partecipazione pubblica, livello che in Italia si sta ancora delineando.

Capitolo 2

La Governance

2.1 L'azione pubblica

Prima di spiegare che cosa si intende per *governance* e come essa sia entrata all'interno delle agende politiche occidentali è opportuno chiarire il concetto di azione pubblica.

La sociologia si è a lungo occupata di questo argomento e numerosi sociologi hanno concentrato la propria analisi sul passaggio da politiche pubbliche di tipo *elitista* a politiche pubbliche di tipo *pluralista*.

Alla base di questi due grandi gruppi sta la comprensione delle nuove politiche di sviluppo, quindi spiegarle e differenziarle risulta importante proprio per questo motivo.

Il dibattito tra elitisti e pluralisti è stato descritto per primo da Robert Dahl nel 1961 (Dahl, 1961).

Gli elitisti hanno una “[...] *concezione monistica del potere esercitato da una ristretta élite onnipotente nei confronti di un vasto strato di cittadini praticamente senza alcuna chance decisionale[...]*” (Borelli, 2004); secondo il loro punto di vista il potere va ottenuto tramite la coercizione, deve essere accentrato e non diffuso e, soprattutto, i conflitti si risolvono attraverso il restringimento delle arene decisionali.

Completamente opposto è il punto di vista dei pluralisti che pensano ad una società democratica caratterizzata da un potere frammentato, diffuso, ottenuto tramite consenso e in cui i conflitti vengono risolti con la negoziazione.

Il dibattito aperto da Dahl si chiude definitivamente vent'anni dopo poiché i vari analisti si rendono conto della sterilità delle idee proposte. Queste ultime predeterminano il risultato; la concentrazione sul “*chi decide*” trascura completamente altre variabili e soprattutto non considera in alcun modo il “*come si decide*”.

Sviluppo naturale della contrapposizione tra elitisti e pluralisti è il *policy approach* che è considerabile come il proseguimento del pluralismo, focalizzando l'attenzione diffusione del potere e concentrandosi sulla modalità con cui vengono adottate le decisioni.

Per meglio comprendere il *policy approach* risulta essenziale risalire ai due termini inglesi: *policy* e *politics*: in lingua italiana si traducono entrambi come politica.

La *politics* è intesa da Lowi¹⁸ come politica pubblica, la sfera della lotta per la conquista del potere e per la definizione degli orientamenti generali del governo; è la capacità di influenzare le decisioni prese dagli attori e quindi le alleanze politiche. Per *policy* si intende l'attività di governo, le misure adottate per rispondere ad un determinato problema pubblico.

Alla base del *policy approach* e quindi dei vari processi che portano alla formazione di *politics* sta l'assunto ideato da Lowi: “*Le politiche determinano la politica*” (Lowi, 1971). Questo assunto sta a significare che la direzione generale della *policy*, in una visione pluralista, è decisa di volta in volta orientando la direzione generale della *politics*. “*I sostenitori del policy approach irrompono nel dibattito tra elitisti e pluralisti e, piuttosto che reiterare la questione intorno a chi faccia parte dell'élite o dei gruppi di interesse che prendono le decisioni («chi decide?») concentrano la propria attenzione sull'osservazione di «come si decide?», sostenendo che, per capire le politiche pubbliche, è meglio prendere in esame ciò che i decisori scelgono di fare o non fare e come lo fanno.*” (Borelli, 2004)

Il modo di attuare la *politics* è per secoli rimasto ancorato alla metodologia che sembrava più efficace e funzionale; per un lunghissimo periodo i governi occidentali hanno portato avanti un'ideologia di stampo rappresentativo: scelte delegate ai rappresentanti eletti dai singoli cittadini.

Questa modalità di azione prende il nome di *government*, ovvero, come lo definisce Ernesto d'Albergo: “*government come piramide, regolazione burocratico – gerarchica fondata sull'autorità*” (D'Albergo, 2002, p. 73).

Il *government* è una modalità di azione definita top-down, con il suo utilizzo le decisioni vengono prese esclusivamente dai rappresentati eletti dalla popolazione, l'unico potere del cittadino in una politica di questo genere è il diritto voto; egli può manifestare il proprio apprezzamento verso i rappresentanti in carica rieleggendoli al termine della loro legislatura, oppure può dimostrare loro sfiducia eleggendone di nuovi. Il *government* si accosta quindi al filone degli *elitisti*.

¹⁸ Lowi T.J., 1971, *The Politics of Disorder.*, Basic Books, New York

Al *government* si contrappone la *governance*: “L’idea di fondo, generalmente condivisa, è che non sia più conveniente prestare un’attenzione esclusiva alle istituzioni formali di governo perché i cambiamenti nelle strutture dei governi stessi, insieme alla crescente importanza delle istituzioni informali nei processi di *policy-making*, necessitano di più adeguate e aggiornate concettualizzazioni. L’idea di *governance* fa perciò la propria comparsa come una prospettiva teorica e operativa in grado di catturare questo ampio orizzonte concettuale nel quale le relazioni tra il pubblico e privato possono essere considerate a partire dal disegno di nuove tipologie di interazione, cooperazione e *paternariato*”.(Borelli, 2004)

Ecco come la *governance* si avvicina invece alla visione *pluralista* in cui nessun attore ha le risorse e le conoscenze per agire da solo e quindi accanto al processo decisionale è auspicabile la presenza di forme di *paternariato* pubblico – privato e di inclusione.

2.2 Governance

Edoardo Salzano sostiene che la *governance* sia stata inventata negli Stati Uniti d'America come procedura aziendale per gestire le transazioni; negli anni 80 Margaret Thatcher “*ha varato una serie di riforme tendenti a limitare i poteri delle autorità locali, giudicate inefficaci e troppo costose, attraverso un rafforzamento dei poteri centrali e la privatizzazione di determinati servizi pubblici. I poteri locali britannici non sono tuttavia scomparsi, ma si sono ristrutturati per sopravvivere alle riforme e alle pressioni del governo centrale*” (Salzano, 2001).

Secondo Borelli la crescente complessità dei processi di governo ha comportato la necessità di ridefinire gli strumenti concettuali ed operativi per gestire il *policy-making*; tra i nuovi strumenti fa la sua comparsa la *governance*: “*L’idea di governance fa perciò la propria comparsa come una prospettiva teorica e operativa in grado di catturare questo ampio orizzonte concettuale nel quale le relazioni tra pubblico e privato possono essere considerate a partire dal disegno di nuove tipologie di interazione, cooperazione e paternariato*” (Borelli, 2004, p.115). L’insieme di queste nuove tipologie di interazione, cooperazione e paternariato può quindi essere letta come *governance*.

La *governance* prevede quindi una netta rinegoziazione dei confini in cui lo stato ha esercitato la sua funzione di dominio (Perulli, 2001); con questa visione dell’opera pubblica, la modalità di azione delle pubbliche amministrazioni deve essere totalmente riformata e i confini, entro cui agiva, divengono costantemente labili, variano a seconda della negoziazione che avviene tra i vari attori e tra i vari livelli sociali.

La necessità di partecipare nasce dal concetto espresso da Herbert Simon¹⁹ della “*razionalità limitata*”; secondo Simon la razionalità dei singoli è limitata e pertanto conduce solamente a decisioni soddisfacenti. Le scelte sono limitate perché:

1. Il decisore non dispone del tempo, delle risorse, delle capacità e competenze necessarie a valutare tutte le alternative a disposizione;
2. Si tende ad esaminare opzioni a portata di mano raggiungendo una scelta soddisfacente ma non ottimale ;
3. I modelli di razionalità ottimizzante fanno i conti con le preferenze politiche dei tecnici.

¹⁹ Simon H.A., Egidio M., Marris M., Viale R., 1992., Economics. Bounded rationality and the cognitive revolution. Aldershot, Elgar.

La crisi del modello di razionalità ottimizzante in cui un unico individuo può decidere per le sorti di tutta una società, rende necessaria la creazione di modelli come quello della *governance*.

2.3 La suddivisione della governance

Borelli²⁰, sulla scorta degli studi di Peters e Pierre²¹, individua cinque modelli di governance:

- 1) *Good governance*
- 2) Gerarchia
- 3) New public management (npm)
- 4) Mercato
- 5) Network
- 6) Comunità

1) *La governance come good governance*

Secondo la riforma proposta dalla comunità europea all'interno del libro bianco²² la buona governance deve seguire, a qualsiasi livello la si applichi, questi cinque principi chiave:

- **Apertura.** Le istituzioni devono cooperare al fine di far meglio comprendere ai cittadini quali sono i ruoli della Comunità europea e in che cosa consistono le decisioni che essa adotta.
- **Partecipazione.** Da intendersi come partecipazione di più attori sociali a tutti i processi, dalla loro elaborazione alla loro esecuzione. La partecipazione è vista come essenziale per creare la fiducia e quindi l'efficacia delle politiche pubbliche.
- **Responsabilità.** Necessità di chiarire i ruoli e le responsabilità all'interno di tutti i processi legislativi ed esecutivi.
- **Efficacia.** Intesa come la necessità di ottenere politiche efficaci e tempestive il tutto grazie ad obiettivi chiari .
- **Coerenza.** Garantita da una leadership forte che si assuma le proprie responsabilità anche grazie ad una chiarezza e ad una facile comprensione degli interventi dell'Unione.

²⁰ Borelli G., 2004, *Sociologia Urbana*, CUEM, Milano

²¹ Peters B. G. / Pierre J., 2000, *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan Press

²² Comunità europea, Commissione delle comunità europee, 2001, *La Governance europea, un libro bianco*. Bruxelles

Evidenziando quindi una classificazione della *good governance* si può dire che: *“l’immagine della good governance combina le tendenze verso i sistemi di mercato delle economie liberali, la riforma della pubblica amministrazione (new public management) e, in modo simbolico, la promozione delle forme di democrazia”*(Borelli, 2004).

I contenuti del “libro bianco” e la visione di governance della comunità europea verranno approfonditi in modo più dettagliato nelle prossime pagine.

2) *La governance come gerarchia*

Questo modello si avvicina molto all’idea di *government* perché è costituito da una governance di tipo verticale ovvero formata da processi top-down che ricadono sulla popolazione in base alle vigenti norme di legge. La particolarità di questo approccio, secondo Pierre e Peters è da ricondursi alla novità della *governance* stessa; secondo il loro punto di vista il cammino verso dei veri approcci di tipo “orizzontale” alle politiche pubbliche è ancora lungo e di conseguenza si deve partire dalla considerazione delle gerarchie per attuare la *governance*.

3) *La governance come new public management*

Come si è detto per la *good governance*, queste nuove metodologie di azione pubblica sono sempre più orientate alla visione di mercato, ovvero la modalità di azione si è sempre più spostata verso regole che fino a questo momento erano state legate al mondo del capitalismo; la crescente difficoltà delle pubbliche amministrazioni ad ottenere risultati efficaci e soddisfacenti per tutta la popolazione ha portato ad una riconversione della modalità esecutiva. Così, in questo particolare tipo di *governance*, si pone l’attenzione sulla competitività dei servizi offerti a discapito della partecipazione diffusa alle gestione delle politiche pubbliche.

Guido Borelli scrive: *“La grande svolta ideologica che sorregge in larga parte l’idea di governance manageriale si basa su due pilastri: portare il management imprenditoriale all’interno della pubblica amministrazione e trasformare i cittadini in clienti”* (Borelli, 2004).

Il NPM porta con sé una confusione nelle responsabilità, unendo obiettivi di mercato a direttive politiche: fino a dove la responsabilità è del politico e fino a dove è del

manager pubblico? Altro annoso problema, sollevato sempre dal testo di G. Borelli, è la confusione tra bisogni e interessi: *“un cittadino può non essere in grado di esprimere un bisogno rispetto a ciò che conosce e, di converso, molti bisogni possono essere inventati ad hoc rendendo disponibili opportunità prima inimmaginabili. In tal mondo si presenta il rischio di sovrastimare la capacità analitica dei meccanismi di ascolto sociale basati sul mercato, su sondaggi o altre forme di ricezione delle preferenze espresse”* (Borelli, 2004) .

Pare chiaro quindi come questa forma di *governance* rischi in modo piuttosto reale di snaturare il ruolo della pubblica amministrazione al punto di creare confusione tra l'adempimento del bene comune e l'adempimento di servizi che rispettano il volere di una nicchia di cittadini.

4) La governance come mercato

Questa *governance* pone in atto dei processi negoziali per raggiungere gli interessi differenti di vari attori, che si assumono delle responsabilità solamente in base agli interessi che sono messi in gioco. Il rischio di una *governance* di questo tipo è quello di escludere gli interessi deboli e di creare delle elite che collaborino con le amministrazioni pubbliche.

“Vi è la convinzione che i criteri economici rappresentino il miglior indicatore disponibile per misurare l'efficienza delle decisioni pubbliche” (Borelli, 2004).

Tabella n°1 *Governance* orientata al mercato (d'Albergo, 2002, p. 76)

<p>La risorsa di integrazione e coordinamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - il consenso, dato dalla coincidenza fra gli interessi di attori utilitaristi: la regolazione dovrebbe fare coincidere le responsabilità con gli interessi - relazioni interistituzionali e interorganizzative basate sulla <i>partnership negoziale</i> e sulla “parificazione” del rapporto fra attori della decisione e dell’implementazione.
<p>Il rapporto fra politica e amministrazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - separazione funzionale e contrattualizzazione del rapporto tra attori della decisione e dell’implementazione, con regole competitive.
<p>L’assetto e gli strumenti istituzionali</p>	<ul style="list-style-type: none"> - regolazione <i>bottom-up</i> delle relazioni interorganizzative e della distribuzione dei compiti e coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> nei processi decisionali, per trasformare giochi potenzialmente a somma zero in giochi a somma positive - riduzione dei costi del controllo del “principale” istituzionale sugli “agenti”, attraverso contratti di breve durata e la valutazione dei risultati dei processi di programmazione interistituzionale “negoziata”. - esternalizzazione di funzioni pubbliche, privatizzazione, mercati interni, controllo attraverso misurazioni di <i>performance</i> - metodologie di <i>alternative dispute resolution</i>; broker (intermediatori) per facilitare le negoziazioni. - autonomia e <i>accountability</i> della dirigenza pubblica; decisioni supportate da metodologie di razionalizzazione; <i>skill</i> manageriali diplomatico-negoziali e di <i>problem-solving</i>
<p>Gli svantaggi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - difficoltà di un ruolo di guida delle istituzioni rappresentative - accento posto in primo luogo sui benefici individuali dell’azione e solo secondariamente su quelli collettivi, e conseguente esclusione degli interessi deboli - difficoltà nel prevenire il <i>free-riding</i> - rischio di scarsa trasparenza nei processi informali e diluizione delle responsabilità all’interno di strutture reticolari complesse - incerta efficacia comprovata <i>ex post</i> delle metodologie di razionalizzazione delle decisioni e di valutazione dei risultati, a fronte di costi elevati - difficoltà di contenere i costi di transazione per il rispetto dei contratti stipulati in condizioni di mercato - ipertrofia dell’offerta “flessibile” di strumenti istituzionali (istituzioni “alla carta” e rischio di un eccesso di normazione)

5) *La governance come network*

“La democrazia è sempre più sollecitata a gestire complesse reti di attori che rispondono a logiche differenziate.” (Perulli, 2000, p.167).

La società, secondo Perulli, è sempre più organizzata in reti, network, che sono diffusi in tutti i settori dell’agire umano, le reti sono parte integrante e fondante di sistemi: “economici, politici e scientifici”.

Questa forte unione tra individui aventi interessi comuni porta ad una ridefinizione del ruolo delle politiche pubbliche perché il potere esercitato da reti forti appare a volte in grado di contrastare i poteri dello Stato.

Rhodes per network intende: *“una forma di coordinamento sociale e di management dei collegamenti interorganizzativi rilevante sia per il settore privato che per quello pubblico. Si tratta di meccanismi che coordinano e allocano risorse – una struttura di governo – al pari del mercato e delle burocrazie. In altre parole, i network rappresentano una alternativa, non un ibrido, rispetto ai mercati e alle gerarchie”* (Rhodes, 2000).

Secondo Borelli le caratteristiche dei network sono:

- a) Elevata interdipendenza tra le organizzazioni che pone in essere l’eliminazione di un rigido *government* attuando a pieno l’interazione tra attori pubblici e privati.
- b) Flusso continuo di interazioni tra i membri dei network, continuo scambio di informazioni e risorse e negoziazione degli obiettivi.
- c) Le interazioni sono regolamentate da ruoli negoziati tra i partecipanti e basati sulla fiducia.

d) I network hanno un notevole grado di autonomia nei confronti dello Stato.

Il rischio notevole è che anche in questo caso, come nella *governance* orientata al mercato, l’unione di questi attori in network e la loro partecipazione ad attività pubbliche fa sì che l’impegno e le responsabilità prese siano ricollegabili ad un ottenimento di interessi personali più che a un miglioramento della situazione collettiva della società.

Addirittura Rhodes sostiene che la proliferazione dei network produca un *“complessivo effetto di svuotamento dello stato”* (Rhodes, 2000) ovvero il forte ruolo impersonato dai network vincola lo stato al loro volere. Rhodes stesso avverte però che la tesi dello

svuotamento dello stato va opportunamente contestualizzata dal punto di vista istituzionale e storico.

6) *La governance come comunità*

Con la governance fondata sulla condivisione di valori comuni, con questa modalità si scongiura la possibilità che gli interessi deboli non vengano rappresentati, di contro esiste la possibilità che una realtà caratterizzata dalla scarsa presenza di capitale sociale²³ divenga ancora più svantaggiata rispetto ad altre limitrofe che invece hanno una buona presenza di capitale sociale.

Pierre e Peters (Pierre / Peters, 2000) individuano tre modalità con cui la governance come comunità si applica:

- 1) Il comunitarismo, ovvero un processo di sostituzione dei meccanismi governativi centrali con unità più piccole di governo.
- 2) La democrazia diretta (art. 75 C.): in Italia l'unico istituto di democrazia diretta è costituito dal referendum.
- 3) La democrazia deliberativa, *“implica che le decisioni collettive di interesse generale siano assunte attraverso un processo di confronto pubblico, grazie al quale le preferenze individuali possono trasformarsi in una soluzione ampiamente condivisa”* (Savoldi, 2006, p. 15).

²³ In molti si sono espressi sulla sua definizione, differenti sono le sfumature date anche a seconda dell'ambito che si tiene in considerazione, tra tutte queste definizioni quella data da Trigilia mi pare calzante per quanto stiamo dicendo: *“[...] Esso si può allora considerare come l'insieme delle relazioni sociali di cui un soggetto individuale (per esempio un imprenditore o un lavoratore) o un soggetto collettivo (privato o pubblico) dispone in un determinato momento.”* (Triglia, 2005).

Tabella n° 2 *Governance* orientata alla fiducia (di comunità) (d'Albergo, 2002, p.77)

<p>La risorsa di integrazione e coordinamento dell'azione pubblica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - il consenso, dato dalla fiducia, ottenuta attraverso la costituzione comune del senso dell'azione e la condivisione di valori da parte degli attori delle reti di azione e l'identificazione con la missione condivisa come antidoto al <i>free - riding</i> - contesti istituzionali che favoriscono la formazione di parametri cognitivi comuni, facilitando il coordinamento delle interazioni - cooperazione facilitata dal "capitale sociale" annidato nei sistemi di azione e promosso attraverso le politiche - management delle reti di azione pubblica attraverso l'influenza sulla stessa percezione dei propri interessi da parte degli attori
<p>Il rapporto fra politica e amministrazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - integrazione processuale fra decisione ed esecuzione e condivisione delle funzioni di guida, attraverso il coinvolgimento degli implementatori dei destinatari nella costruzione dei programmi e dei loro obiettivi - partnership pubblico-privato e "parificazione" del rapporto fra attori della decisione e dell'implementazione
<p>L'assetto e gli strumenti istituzionali</p>	<ul style="list-style-type: none"> - esternalizzazione come coinvolgimento di attori non statali basato sulla reciprocità - metodologie di negoziazione delle "percezioni" - regole e procedure di interazione formalizzate (accordi, etc.) per affrontare situazioni di conflitto - sistemi di autovalutazione e monitoraggio - <i>skill</i> dirigenziali di argomentazione e persuasione; <i>empowerment</i> degli attori <i>front-line</i> nel management delle politiche e <i>team working</i>
<p>Gli svantaggi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - rischi di stallo decisionale causato dalla distribuzione frammentata dei poteri di veti e pericoli di impotenza nei confronti dell'opportunismo imprevedibile e del <i>free- riding</i> - difficoltà nel predeterminare lo svolgimento dei processi di implementazione e nel legittimare l'intervento di autorità superiori per sbloccare le situazioni di stallo - rischio che nei contesti a capitale sociale scarso i modelli di disgregazione e indifferenza per i beni comuni vengano rinforzati e connesso rischio di accrescere i differenziali di sviluppo (o di welfare) tra aree che hanno maggiori risorse comunitarie e quelle che ne hanno meno - elevato costo di transazione della partecipazione e alle azioni per ciascun attore - consistente fabbisogno di leadership espressiva oltre che strumentale, non sempre disponibile localmente o progettabile dall'alto - buon funzionamento solo su scala ridotta (ad es. locale) e non su scala ampia (ad es. nazionale) - ipertrofia dell'offerta "flessibile" di strumenti istituzionali (istituzioni "alla carta") e rischio di un eccesso di formazione

2.4 La Governance europea: un libro bianco

Dopo questa introduzione sul concetto di *governance* e sulle sue varie sfumature è possibile iniziare a contestualizzare il discorso nel nostro ambito di ricerca: la pubblica amministrazione.

Come detto precedentemente la *governance* è stata inizialmente utilizzata come modalità organizzativa di realtà privata e solo successivamente è approdata alla realtà pubblica.

L'ingresso della *governance*, o quantomeno di modalità di azione che vi si avvicinino, ha reso necessarie tutta una serie di riforme legislative, così nel 2001 la Comunità Europea ha pubblicato un testo dal titolo: *La governance europea – un libro bianco*.²⁴

2.4.1 Analisi del libro bianco

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

Forte e per nulla sibillino è l'*incipit* di questo documento. La Comunità Europea ha riscontrato un netto calo di fiducia nelle pubbliche amministrazioni dei suoi stati membri e con esso si è resa conto di come la popolazione richieda interventi celeri ed efficaci.

Come risolvere il problema? Come rispondere ad un'utenza che non ha fiducia nella P.A. ma che, nonostante questo, richiede a gran voce una serie di interventi?

Ecco che la soluzione pare essere rappresentata dalla *good governance*.

2.4.2 I cambiamenti proposti

L'Unione europea racchiude in quattro grandi cambiamenti i punti per prendere le distanze da una realtà tipica del *government* avvicinandosi a quella della *governance*; i cambiamenti proposti sono:

- a) Maggior partecipazione e apertura

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf

- b) Migliorare le politiche e le normative nella prospettiva di migliori risultati
- c) Rafforzare il nesso tra *governance* europea e *governance* mondiale
- d) Ridefinire le politiche e le istituzioni

a) Maggior partecipazione e apertura

L'Unione pone molta attenzione su questo punto, e lo esamina minuziosamente partendo dall'accesso alle informazioni: tutti, secondo l'Unione, devono aver accesso alle informazioni sulle questioni europee.

Il senso di appartenenza all'Unione Europea va fortemente stimolato nella popolazione; i trascorsi storici e soprattutto il referendum irlandese del 2001²⁵ hanno fatto correre ai ripari i membri del Parlamento Europeo.

Partecipazione della popolazione

Il primo passo proposto è quello di promuovere il sito web www.europa.eu.int in una piattaforma attiva e sempre aggiornata che funga da nodo cruciale di informazioni e feedback verso tutta la popolazione.

Partecipazione delle istituzioni

La maggior partecipazione e apertura è vista come un obiettivo da raggiungere anche per quanto riguarda i vari livelli delle amministrazioni locali (regioni e comuni): *“Spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato”* (libro bianco, 2001).

Per migliorare il paternariato tra i vari livelli l'Unione si propone di intervenire in tre aree:

²⁵ Il 7 giugno del 2001 in Irlanda si è tenuto un referendum per l'approvazione del trattato di Nizza, tale trattato ha avuto il compito di preparare l'Unione Europea all'allargamento di nuovi stati membri tramite la revisione di quattro settori:

- Dimensioni e composizione della commissione
- Ponderazione dei voti in consiglio
- Estensione del voto a maggioranza qualificata
- Cooperazioni rafforzate

Il risultato del referendum è stato un fallimento sia per percentuale di votanti che per risultato ottenuto (53,87% contrari, 46,13% favorevoli con una affluenza del 34,79% degli aventi diritto).

1. Partecipazione all'elaborazione delle politiche. Da sviluppare e migliorare la collaborazione e il dialogo tra le amministrazioni locali e le associazioni europee.
2. Maggior flessibilità. Un sistema normativo troppo rigido rende difficile la sua applicazione in un contesto locale così diversificato come è quello costituito dall'Europa; la commissione vuole attuare una maggior flessibilità degli atti giuridici “purchè si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno” (libro bianco, 2001).
3. Coerenza politica globale. La maggior flessibilità non deve portare ad un allontanamento delle politiche locali dai principi discussi nelle politiche sovralocali, bisogna promuovere quindi “[...]una miglior coerenza tra le azioni di sviluppo territoriale ai vari livelli[...]” (libro bianco, 2001).

Azioni proposte:

Le consultazioni delle politiche europee devono essere migliorate e moltiplicate, si deve puntare a un rafforzamento “ *della cultura della consultazione e del dialogo*” (libro bianco, 2001) e questo obiettivo può essere raggiunto tramite l'inserimento di criteri qualitativi minimi in modo tale da ridurre il rischio che sia ascoltato solo il parere di determinate persone o di determinati portatori di interessi.

La consultazione e il dialogo possono essere migliorate e ampliate tramite lo sfruttamento delle reti presenti sul territorio; reti che sono state descritte all'interno della suddivisione della *governance*.

“Le reti potrebbero contribuire in modo più efficace al successo delle politiche dell'Unione, se fossero più aperte e meglio correlate alle istituzioni” (libro bianco, 2001).

b) Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati

Capita spesso che ci sia un'eccessiva minuzia nella compilazione delle norme europee; questo porta ad una lentezza burocratica e ad una mancanza di flessibilità con il risultato di un'ulteriore perdita di fiducia nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

La soluzione è ravvisabile in una combinazione efficace degli strumenti di pubblico intervento unita ad una reazione più repentina al modificarsi delle condizioni del mercato.

Il libro bianco propone una maggiore attenzione ai seguenti sette fattori:

- 1) Un'analisi efficace della situazione: si deve capire se è il caso di intervenire con un intervento normativo oppure se questa opzione si può evitare favorendo così lo snellimento dei procedimenti.
- 2) Se si decide di utilizzare un atto normativo si deve porre notevole attenzione a tutto ciò che si combina intorno ad esso; si deve creare coerenza tra i vari strumenti utilizzati e nella scelta degli stessi strumenti.
- 3) Gli atti normativi dell'Unione sono sostanzialmente due:
 - Il regolamento, che è immediatamente e obbligatoriamente eseguito negli stati membri, ha il vantaggio di eliminare i lunghi tempi della politica ma rischia di essere letto come una misura eccessivamente coercitiva
 - La direttiva, una legge quadro che deve essere discussa e recepita in modalità differenti e in tempi non immediati dai vari stati membri, ha il vantaggio di essere più snella e quindi di più veloce stesura ma ha lo svantaggio di generare delle differenti applicazioni nei vari stati membri.

L'unione deve riuscire a far sì che prevalga la legislazione primaria.

- 4) Il libro bianco propone l'utilizzo di una coregolamentazione ovvero di un utilizzo congiunto di azioni vincolanti di ordine normativo / giuridico con azioni decise dagli operatori maggiormente coinvolti. Così facendo si crea una condizione di maggior rispetto nei confronti della normativa proprio perché è stata creata con un'azione congiunta.
- 5) L'azione comunitaria può essere integrata ricorrendo al metodo aperto di coordinamento, ovvero una metodologia introdotta nel quadro della politica dell'occupazione e del processo di Lussemburgo che prevede un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni.
- 6) Una maggior attenzione al feedback di tutte le azioni legislative e normative che l'Unione adotta, questa strategia genera la possibilità di imparare dagli errori.

7) La Commissione si impegna a “ritirare le proposte quando i negoziati interistituzionali siano in contrasto con i principi di sussidiarietà²⁶ e di proporzionalità²⁷ sanciti dal trattato oppure compromettano gli obiettivi delle proposte stesse” (libro bianco, 2001). Il rischio al riguardo è deviare dalle politiche globali: i principi cardine dell’Unione, di sussidiarietà e proporzionalità, non devono essere messi in discussione da alcun atto normativo.

Azioni proposte:

- un’ampia semplificazione delle normative vigenti sia a livello comunitario che nazionale;
- l’utilizzo più efficace delle agenzie di regolamentazione ovvero degli organismi autonomi che hanno il compito di raccogliere informazioni per facilitare il lavoro dell’Unione “*I vantaggi che offrono le agenzie sono, perlopiù, la loro capacità di avvalersi del know – how settoriale di alto livello tecnico, la maggior visibilità che esse apportano ai settori in oggetto (e a volte al pubblico) e il risparmio di spese che esse consentono alle imprese*” (libro bianco, 2001);
- ridotta al minimo la ridondanza degli atti normativi e semplificato il diritto europeo nella maniera più efficace, l’Unione deve garantire l’attuazione delle normative e dei regolamenti comunitari, deve far sì che la visione disgiunta di diritto nazionale e di diritto europeo venga abbandonata il più celermente possibile tramite la formazione di giudici e avvocati e tramite la diffusione, ancora una volta, di una cultura comune.

²⁶ “Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l’azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall’azione a livello nazionale, regionale o locale.” Il glossario dell’Unione Europea lo definisce così, questo termine ha assunto un valore rilevante nel momento in cui ci si è resi conto che numerosi livelli di governo potevano complicare l’efficacia delle azioni della pubblica amministrazione. (http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_it.htm) [26/11]

²⁷ Esso mira a limitare e inquadrare l’azione delle Istituzioni dell’Unione. In virtù di tale regola l’azione delle Istituzioni deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. (http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_it.htm) [26/11]

c) Il contributo dell'Unione alla *governance* mondiale

Il libro bianco è stato redatto nell'intento di definire, per l'Unione stessa e per tutti i paesi membri, al meglio il concetto di *good governance*; tale concetto però deve essere integrato e allargato a tutta la sfera mondiale.

Le politiche Europee hanno ripercussioni su tutta la sfera mondiale e altrettanto vale per il contrario, questo porta a far sì che gli stessi principi di *governance* debbano essere formulati in base alle tendenze globali.

La stessa visione a livello globale deve essere rafforzata “ *L'Unione deve parlare di più all'unisono: deve rafforzare la propria rappresentanza presso i fori internazionali e regionali [...]*” (libro bianco, 2001).

d) Ridefinire le politiche e le istituzioni

L'allargamento dell'Unione rende necessaria una ridefinizione a lungo termine delle politiche e degli obiettivi poiché politiche di breve respiro potrebbero mettere seriamente alla prova la sua leadership.

I momenti stabiliti per rinsaldare gli obiettivi e le politiche sono:

- 1) Individuazione delle priorità strategiche all'inizio di ogni anno su di una prospettiva di due o tre anni;
- 2) il presidente della Commissione fa il punto, ogni anno, dei risultati conseguiti rispetto alle priorità strategiche che ci si era posti precedentemente;
- 3) ogni anno si redige una relazione che fa il punto degli obiettivi principali secondo i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il libro bianco cerca poi di ridefinire i ruoli di:

- Consiglio dei ministri: “ha perduto la capacità di dare orientamenti politici e di fungere da arbitro tra gli interessi settoriali, specialmente quando si tratta di risolvere divergenze fra i ministeri nazionali per la posizione da assumere su una proposta comunitaria” (libro bianco, 2001). Importante è riuscire a far tornare il consiglio dei ministri al pieno adempimento dei suoi doveri.

- Parlamento europeo e parlamenti nazionali: dovranno impegnarsi a collaborare attivamente e a incrementare, pubblicizzandolo, il dibattito sul “*futuro dell’Europa e delle sue politiche*”.
- La commissione: “*deve concentrarsi sui compiti di iniziativa, di esecuzione, di controllo e di rappresentanza internazionale della Comunità [...]*”(libro bianco, 2001).

In ultima analisi si può dire che la commissione ha potere esecutivo grazie a quanto definito dalla legislazione; legislazione che, emanata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, monitora e controlla le azioni della Commissione.

Ridefinire i ruoli serve a far sì che ogni istituzione sappia perfettamente qual è il suo compito in modo tale da evitare sovrapposizioni di responsabilità o, al contrario, campi in cui nessuno è responsabile.

2.4.3 *Dalla governance al futuro dell’Europa*

Come già detto precedentemente il libro bianco introduce l’elemento della *governance* in un momento storicamente difficile per l’Unione europea; il testo propone continui rimandi all’importanza di una condivisione delle politiche, alla partecipazione diffusa della popolazione ai processi di sviluppo e di conoscenza delle politiche e al rinnovo della leadership.

Con questo testo la Commissione vuol cercare di ripristinare alcuni principi cardine che hanno dato origine all’Unione Europea, come sussidiarietà e proporzionalità, affiancandoli alla modalità di azione tipica della *good governance*: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza divengono gli elementi che possono riportare attenzione sulla questione europea e che, nella maggior parte dei casi, possono portare i cittadini ad interessarsi di questioni che fino a questo momento gli sono state estranee. *Governance* come possibilità di fare e quindi come strumento che ridia l’Europa ai propri cittadini.

2.5 Le riforme della pubblica amministrazione in Italia

L'Unione Europea è giunta alla realizzazione del libro bianco nel 2001. In Italia l'idea *governance* prende le mosse dal principio costituzionale del decentramento amministrativo (art. 5 C.).

L'idea forte di uno stato organizzato per suddivisioni gerarchiche ha iniziato a cambiare sotto la spinta di alcune importantissime riforme amministrative.

Gli anni novanta sono quelli di maggior fervore legislativo per quanto riguarda i cambiamenti da apportare alla pubblica amministrazione; come spesso accade in Italia i grandi scandali portano a grandi cambiamenti e così è avvenuto con lo scandalo di "tangentopoli" così descritto da Enzo Biagi:

"Tutto era cominciato un mattino d'inverno, il 17 febbraio 1992, quando, con un mandato d'arresto, una vettura dal lampeggiante azzurro si era fermata al Pio Albergo Trivulzio e prelevava il presidente, l'ingegner Mario Chiesa, esponente del Partito Socialista Italiano con l'ambizione di diventare sindaco di Milano. Lo pescano mentre ha appena intascato una bustarella di sette milioni, la metà del pattuito, dal proprietario di una piccola azienda di pulizie che, come altri fornitori, deve versare il suo obolo, il 10 per cento dell'appalto che in quel caso ammontava a 140 milioni." (Biagi, 2005)

Tra queste riforme le leggi che hanno maggiormente influito sui cambiamenti della pubblica amministrazione sono state:

- 1) L. 142/'90 principi di ordinamento dei comuni e delle provincie
- 2) L. 241/'90 riforma del procedimento amministrativo
- 3) L. 81/'93 elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle provincie
- 4) L. 59/'97 e L. 127/97 leggi Bassanini
- 5) Riforma del titolo V della Costituzione

1) L.142/'90 principi di ordinamento dei comuni e delle provincie

La legge n. 142/1990²⁸ detta i principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province determinandone le funzioni e istituendo gli accordi di programma: " *Per la definizione e*

²⁸ La legge è stata integralmente abrogata dal D.L.vo 18.8.2000 n. 267 avente ad oggetto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (T.U.E.L.), tuttavia in questo lavoro continueremo a riferirci alla L. 142/90 per rimarcare la novità che ha comportato, fin dal 1990.

l'attuazione di opere, o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e di Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, [...]il Presidente della regione o il Presidente della provincia o il Sindaco[...]promuove la conclusione di un accordo di programma [...] per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento” (art.24, Legge 142/’90, ora: art. 34, D.Lgs. 267/2000).

2) L 241/’90 riforma del procedimento amministrativo

Questa legge nasce nel 1990 per porre rimedio ai problemi legati al malfunzionamento dei procedimenti amministrativi, all’individuazione di un responsabile del procedimento e alla consuetudine di non dare risposta alle domande poste dai singoli cittadini. L’intenzione della L. 241/90 è quella di portare i privati cittadini ad un livello equità nei confronti della P.A.: il nominare un responsabile per ogni procedimento, così come lo stabilire dei tempi massimi entro cui dare una risposta ad ogni domanda posta, obbligano le amministrazioni ad occuparsi del loro lavoro in modo chiaro e efficace, introducendo anche forme di paternariato con i privati. Altrettanto importante, a questo fine, è la possibilità di presentare delle memorie scritte e di accedere alla documentazione da parte dei privati.

L’attuale presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, descrive così questa legge:

“Ci siano concesse alcune semplici riflessioni, al termine delle disamina degli articoli in commento “plurinovellati”. Il modello di P.A. delineato dalla riforma segna il passaggio da un principio di garanzia formale ad un principio di garanzia sostanziale dell’azione amministrativa. L’idea di fondo, ma anche la “grande scommessa” da vincere, è rafforzare l’efficienza attraverso strumenti di tutela del cittadino, rendendo più economica ed efficace l’azione amministrativa. L’efficienza del sistema pubblico è diventata una condizione indispensabile per garantire risultati economici in un Paese che voglia essere veramente moderno e pronto per le sfide epocali che ci riserva il Terzo Millennio. Con gli obiettivi della speditezza, partecipazione e trasparenza, si contribuisce certamente a semplificare l’azione amministrativa, migliorando la qualità delle prestazioni a favore del cittadino. Ma non bastano leggi generali, se non si

rivedono i meccanismi costituzionali: è anche il nuovo impianto costituzionale, che, essendo fonte di conflitti continui tra Stato ed Autonomie, contribuisce a rallentare l'azione amministrativa. Infatti la razionalità e l'efficienza della P.A. si perseguono non solo nel rapporto evolutivo Istituzioni-cittadini ma anche nel corretto rapporto tra le Istituzioni medesime, che, in assenza di regole chiare, si inceppa spesso, a causa di norme confuse e complesse. Con buona pace delle certezze del diritto, purtroppo.” (Napolitano, 2005).

3) L. 81/’93 elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province

Nel 1993 la legge n. 81 cerca di avvicinare il ruolo dell’amministrazione comunale alla realtà dei singoli cittadini nei comuni con più di 15.000 abitanti. Trigilia descrive così le finalità di questa riforma: *“si trattava di garantire la stabilità dei governi locali, di rafforzare il ruolo delle giunte, e in particolare quello dei sindaci, e di favorire in tal modo una maggiore responsabilizzazione dei rappresentanti nei riguardi dei cittadini elettori”* (Trigilia, 2005).

L’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia ha legato in modo forte l’elettorato con il candidato prescelto; in questo modo si è creata una nuova classe dirigente che, proprio perché eletta direttamente dai cittadini, dovrebbe creare un dialogo aperto con gli elettori.

4) L. 59/’97 e L. 127/97 leggi Bassanini

Con le leggi n. 59 del 15 marzo *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”* e la legge n. 127/97 *“Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”* si è effettuato un ulteriore passo verso la *governance* amministrativa. Con queste leggi alcune delle funzioni statali sono state delegate ad enti locali perseguendo così anche il raggiungimento degli obiettivi posti con il principio di *sussidiarietà*.

5) Riforma del titolo V della costituzione

L’8 Novembre del 2001 Il Senato ha approvato la legge costituzionale n. 3 : *“Si può affermare che la legge ha operato una “costituzionalizzazione” di quel “decentramento amministrativo a Costituzione invariata” introdotto in virtù della produzione legislativa*

del Ministro della Funzione pubblica On. Bassanini. Grazie alle leggi del 1997 nn. 59 e 127 è stato finalmente introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà[...]” (Nesta, 2003).

La legge propone alcune novità: la distinzione tra Repubblica e Stato e posto quest’ultimo sullo stesso livello di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

Altro cambiamento importante è quello dell’art. 117 che precedentemente individuava in modo netto tutte le materie in cui le Regioni avevano potestà legislativa, con questa riforma si indicano le materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva e quelle in cui vi è potestà legislativa concorrente Stato- Regioni; per tutte le materie in cui non vi è alcun esplicito riferimento la potestà è da intendersi come esclusiva delle Regioni.

La volontà politica, e quindi quella legislativa, punta verso una responsabilizzazione degli enti locali, un recepimento del principio di sussidiarietà e una forte inclusione facendo divenire il principio della *governance* più importante del vecchio *Government*.

Capitolo 3

LA CONTRATTUALIZZAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

3.1 Contrattualizzazione delle politiche

L'analisi condotta ha mostrato le differenti tipologie e approcci orientati a favorire un cambiamento degli status sociali, sviluppando politiche “dal basso” in cui è prevista un'inclusione e l'ascolto dei pareri locali. La Governance crea dunque un insieme di precondizioni grazie alle quali è poi possibile generare processi di inclusione, processi che sono comunque ancora lontani dal potersi definire come tipici di una piena partecipazione. Perché questo avvenga è necessario che il cambiamento da *government* a *governance* sia ben presente e forte sul territorio prendendo le mosse dall'approccio della popolazione e non solo la modalità di amministrare le politiche pubbliche.

L'anello d'unione tra questi due grandi cambiamenti della democrazia può essere ricondotto all'utilizzo della contrattualizzazione nelle politiche pubbliche, ovvero un tentativo di rendere pubbliche una serie di dinamiche rimaste per lungo tempo nascoste alla conoscenza della cittadinanza.

Al riguardo Luigi Bobbio²⁹ dimostra come l'utilizzo dei contratti favorisca la formazione di pratiche partecipative senza però poterne essere considerati parte.

La contrattazione pubblica in Italia deriva da esperienze maturate in altri paesi e, in modo particolare, dalle esperienze effettuate in Gran Bretagna e in Francia. L'utilizzo di pratiche pattizie è da considerarsi come uno dei maggiori cambiamenti dell'agire politico in Italia : “[...] *la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci,*

²⁹ Luigi Bobbio è autore e ricercatore di scienze politiche ed ha condotto ricerche relative alla tematica contrattuale; in questo capitolo faremo spesso riferimento ad un suo articolo pubblicato sulla rivista stato e mercato nel 2000 (Bobbio, 2000).

mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità” (Bobbio, 2000, p.112).

Con il termine contrattualizzazione si può intendere l'azione di porsi in primo piano portando a conoscenza di tutti quanto si desidera realizzare; la grande novità (per alcuni un'utopia) risiede nel fatto che un singolo rappresentante, eletto dal popolo, pone il proprio volto a favore di un progetto, impegnandosi pubblicamente nella sua realizzazione.

Il suddetto meccanismo fa sì che anche i processi di negoziazione non siano più nascosti; al contrario, la trattativa diventa ufficiale svolgendosi alla luce del sole in quanto elemento del dibattito democratico.

Per meglio comprendere quando una contrattazione si può definire pubblica possiamo riportare uno schema ideato da Luigi Bobbio. La contrattualizzazione si definisce pubblica quando³⁰:

- 1) si svolge pubblicamente, ovvero gli impegni tra le parti vengono assunti pubblicamente
- 2) adotta delle regole rendendo formale il processo
- 3) ha come scopo quello di giungere alla formazione di un accordo scritto tra le parti.

Lo strumento contrattuale entra dunque a far parte della sfera pubblica per aiutare le pubbliche amministrazioni nella gestione di beni e servizi; il tutto attraverso atti di diritto privato per questioni di interesse pubblico. Nonostante l'uso del diritto privato per la regolamentazione di un interesse pubblico vengono a crearsi alcune sostanziali differenze tra i contratti privati e quelli pubblici, differenze che partono dalla necessità di regolare un determinato settore della vita sociale e non dalla volontà di vendere o acquistare servizi sul mercato. I contratti pubblici regolano interessi generali riguardando un numero elevato di persone, cosa che i contratti tra privati solitamente non fanno, creando così esternalità siano esse positive o negative; la formazione di queste esternalità spinge i soggetti potenzialmente implicati a esercitare ogni sorta di pressione per partecipare al tavolo negoziale.

³⁰ (Bobbio, 2000, p.114).

Ulteriore differenza tra i contratti di tipo privato e quelli di tipo pubblico risiede nella relazione tra le parti: i contratti privati si inquadrano all'interno del rapporto principale – agente, ovvero il principale affida ad un agente il compito di svolgere una certa attività per proprio conto. Invece, nei contratti pubblici, è impossibile individuare un principale che affida un compito ad un agente, perché ci si trova di fronte ad un accordo tra diverse parti che si impegnano a raggiungere un obiettivo comune.

Bobbio propone di accantonare la dicitura “contratti privati” e “contratti pubblici” per la più chiara espressione “contratti di agenzia” (ossia imperniati su di un rapporto principale – agente) e “contratti di cooperazione”. Questa distinzione serve a chiarire meglio quanto è accaduto in democrazie quali la Gran Bretagna e quanto sta accadendo ora in Italia: i contratti di agenzia si sono sviluppati notevolmente a livello pubblico per coordinare quel processo che va sotto il nome di privatizzazione, ovvero la contrattualizzazione del lavoro pubblico e decentramento dell'erogazione di servizi attraverso contratti con imprese private; invece i contratti di cooperazione sono quelli che favoriscono maggiormente la collaborazione tra pubblico e privato costruendo così le basi per una democrazia partecipativa.

A seguire i principali contratti di cooperazione³¹:

- Contratti di programma, di area e di quartiere
- Accordi di programma quadro, volontari, contrattuali
- Convenzioni di svariata misura
- Patti sociali e territoriali
- Protocolli di intesa di vario genere

E' importante richiamare una distinzione tra le tendenze storiche e le nuove azioni della pubblica amministrazione; con le nuove forme contrattuali si è spostato il centro decisionale dalle arene neo - corporative (ovvero accordi centralizzati conclusi a livello nazionale che vengono sottoscritti da un numero ristretto di grandi organizzatori), alle arene deliberative (qui la contrattazione è decentrata, diffusa, molecolare e impostata su temi settoriali).

A cambiare è stata, quindi, la porzione di persone che devono partecipare e quelle che hanno interessi in merito all'argomento di discussione; se le arene neo – corporative

³¹ (Bobbio, 2000, p.113)

prevedevano discussioni in tavoli distanti dai problemi locali che includono solamente alcuni rappresentanti, le arene deliberative, vogliono, invece la partecipazione dei locali, strettamente interrelata al lavoro con gli enti pubblici.

Ecco dunque un altro elemento fortemente caratteristico dei contratti cooperativi, ove si crea un forte legame tra pubblico e privato, cercando di stimolare l'inclusione della cittadinanza e rendendo pubblico il lavoro di un'arena che non è più nazionale ma locale e che non tratta più temi generali ma settoriali.

Tommaso Vitale scrive a questo proposito: “*Con il nome di accordi, patti, intese o anche, per l'appunto, di contratti, questi strumenti ridisegnano il profilo e i contenuti delle relazioni fra le stesse amministrazioni pubbliche a vario titolo competenti o interessate.*” (Vitale, 2002, p.2). Vitale prosegue dicendo che vi sono stati tre elementi comuni che hanno portato alla nascita dei contratti pubblici, e più precisamente:

- 1) il passaggio da logiche di autorità gerarchica (tipiche del government) a quelle della negoziazione fra attori e interessi (tipiche della *governance*)
- 2) il secondo passaggio rimanda ai cambiamenti dei rapporti tra dimensioni sub-nazionali, nazionali e sovranazionali del *policy – making*, ovvero alla crescita dei poteri nei livelli locali
- 3) l'ultimo passaggio riguarda il cambiamento di fornitura delle prestazioni pubbliche, ovvero si è passati da prestazioni prestabilite sulla base degli status a prestazioni individualizzate rispetto alle preferenze espresse dai singoli

Quanto scritto da Vitale aiuta a chiarire ulteriormente la logica contrattuale in ambito pubblico; i tre punti sopra elencati dimostrano come il modificarsi della struttura pubblica, da rigida piramide funzionale a struttura disponibile al dialogo, abbia incentivato l'utilizzo di questi strumenti: le precondizioni sociali hanno permesso il loro utilizzo che ha favorito e sta favorendo la nascita di una democrazia partecipativa.

3.2 Le tre fasi dello sviluppo della contrattualizzazione pubblica in Italia

La contrattualizzazione pubblica in Italia può essere distinta in tre grandi fasi³² di natura evolutiva:

- 1) fase di avvio
- 2) consolidamento
- 3) espansione

1) Fase di avvio

Il periodo storico in cui si sviluppa la fase di avvio è compreso tra il 1985 e il 1990, in questo lasso di tempo vengono creati gli accordi di programma per stipulare intese speciali tra amministrazioni di vario tipo. La particolarità di questi accordi è che nascono in assenza di una legge nazionale ma sulla spinta di varie leggi di settore. Gli accordi di programma vengono utilizzati per superare, attraverso la concertazione, *impasses* decisionali che non vedevano una risoluzione in tempi brevi.

Insieme agli accordi di programma nasce anche la conferenza dei servizi tramite la quale l'accordo unanime tra più amministrazioni competenti ha l'effetto di sostituire qualsiasi atto di autorizzazione, approvazione o parere.

Infine nel 1986 il C.I.P.I. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Industriale) introduce il contratto di programma che ha il compito di realizzare azioni integrate tra Stato e grandi gruppi industriali.

L'elemento comune tra tutti questi strumenti è la caratteristica già espressa per gli accordi di programma ovvero la volontà di superare situazioni di difficile risoluzione tramite il dialogo, la concertazione e la negoziazione.

2) Consolidamento

L'anno che "certifica" la fase di consolidamento è il 1990; durante questo periodo vengono emanate le leggi L.142/90 e la L.241/90 che rendono ordinari due strumenti sopra citati ovvero l'accordo di programma e la conferenza dei servizi. Entrambi sono strumenti contrattuali perché generano una decisione finale costituita sotto forma di accordo ma hanno scopi differenti. L'accordo di programma prevede l'assunzione di

³² (Bobbio, 2000, p.118)

impegni specifici per il futuro da parte delle amministrazioni contraenti; con la conferenza dei servizi le amministrazioni si limitano a dare il proprio assenso ad un determinato intervento.

Inoltre la L. 241/90 prevede che i rapporti con i privati possano essere affrontati in modo consensuale mediante accordi che sostituiscano i provvedimenti.

3) *Espansione*

L'ultima fase ha inizio dal 1995, anche se l'evento cardine che stimola la sua nascita si svolge nel 1993. In quell'anno termina l'intervento straordinario dello Stato nel mezzogiorno che era basato su di una distribuzione di incentivi e capitali "dall'alto"; questo brusco arresto impone un cambiamento sulle modalità di sviluppo nelle aree depresse che si rende concreto con l'idea apportata dal C.N.E.L. (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro). L'idea innovativa prevede uno sviluppo "dal basso" che vede l'intervento congiunto di soggetti pubblici e forze imprenditoriali con il fine di sfruttare e sviluppare il capitale sociale locale.

Con l'affermazione del principio di sussidiarietà - vale a dire, portare avanti il processo in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini - diviene necessario garantire il trasferimento delle decisioni a quelle amministrazioni e/o istituzioni capaci di assicurare agli investimenti una maggiore operatività.

Tale necessità è stata supportata da una nuova metodologia di intervento, definita "programmazione negoziata", con la individuazione di vari strumenti di negoziazione tra Enti e/o Amministrazioni locali che mirano alla gestione coordinata delle risorse finanziarie, al fine di conseguire lo sviluppo economico di un determinato territorio.

La legge 104/95 definisce per la prima volta in maniera formale il concetto di "programmazione negoziata" elencando i suoi strumenti attuativi. Uno degli elementi di novità contenuto in questa legge è rappresentato dall'estensione ai soggetti privati della titolarità della partecipazione alla negoziazione, introducendo in questo modo il principio del partenariato sociale. Tuttavia, lo scopo principale della "programmazione negoziata" è stato definito ex novo dalla legge 662 /96, art. 2 commi 203 e ss., legge finanziaria per l'anno 1997 che indica come *"regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie"*. (662/96)

Il C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) con la deliberazione n° 29/97 regolarizza gli strumenti operativi della “programmazione negoziata”; tra quelli elencati in questa delibera l’unico che compare per la prima volta è il contratto d’area, gli altri nascono da istituti precedentemente abbozzati.

Nascono così i patti territoriali e, successivamente ad essi, vedono la luce altri quattro tipi diversi di programmazione negoziata:

- intesa istituzionale di programma
- accordo di programma quadro
- contratto di programma
- contratto di area

Bobbio spiega come in questa legge ci sia l’intenzionalità di creare una gerarchia tra i diversi istituti contrattuali “[...]l’accordo di programma quadro (che non va confuso con l’accordo di programma semplice, che continua a fare la sua strada) viene configurato come uno strumento attuativo dell’intesa istituzionale di programma che, nelle intenzioni del legislatore, diventa lo strumento chiave per concordare gli interventi di comune interesse tra Stato e Regione” (Bobbio, 2000, p. 121).

La catalogazione contrattuale apportata dalla legge 662/’96 genera quella che viene chiamata “frenesia definitoria” (D’Auria 1998, p. 232); la spinta quasi ossessiva a voler rendere chiari e “inquadrati” in termini di legge tutti gli istituti contrattuali entra in conflitto con il principio di autonomia contrattuale, principio che rende preferibili gli strumenti pattizi rispetto a quelli imposti dall’alto.

Alla legge di carattere generale ne sono seguite altre di carattere settoriale che hanno imposto alle amministrazioni pubbliche l’obbligo di utilizzare una determinata forma contrattuale. L’accordo diviene quindi il mezzo più utilizzato per dare forma a processi di attuazione, il trasformarsi in strumento obbligatorio crea una realtà ambivalente per cui da un lato si viene meno alla caratteristica volontarietà ma, dall’altro lato, si genera una molla potentissima a favore dello sviluppo contrattuale.

3.3 Pregiudizio anti – contrattuale

La diffusione delle pratiche pattizie può risultare di difficile comprensione a chi conosce l'assetto amministrativo italiano; la predisposizione ad una contrattazione informale ha spesso permesso la formazione di pratiche negoziali, particolaristiche e accomodanti: questa tendenza ha fatto sì che si diffondesse un pregiudizio anti – contrattuale. La malfidenza si basa sul fatto che l'amministrazione per accordi è nata con connotati poco nobili come il clientelismo o le “strette di mano invisibili”.

Secondo gli oppositori dello strumento contrattuale l'utilizzo di quest'ultimo porterebbe a:

- Rinunciare a decidere sulla base di ragioni fondate e obiettive
- Perdere di vista il concetto- guida dell'interesse pubblico
- Annacquare le responsabilità del decisore

Le preoccupazioni degli oppositori derivano da una lettura fortemente razionale della situazione; la storicità di determinate azioni, per cui gli accordi devono essere presi solamente tra soggetti formali, porta a credere che la contrattazione pubblica generi soluzioni casuali a discapito della saggezza, della giustizia della trasparenza e della responsabilità.

È dunque molto particolare che in una situazione del genere si sia sviluppata una politica pubblica a mezzo di contratti .

E' necessario evidenziare un'altra problematica: “[...]c'è sempre il rischio che la contrattualizzazione spiani la strada al ritiro dello stato e finisca con il produrre o aumentare disuguaglianze di accesso a beni e servizi” (Vitale, 2002, p.5). Vitale evidenzia il rischio di un'eccessiva presa di potere da parte del privato; la contrattualizzazione pubblica, secondo Vitale, si avvicina troppo ad uno strumento privato, quale è il contratto, rischiando così di far prevalere le ragioni di mercato sull'istituzione statale. Tutto questo può poi sfociare, sempre secondo il parere di Tommaso Vitale, nella creazione di favoritismi e pratiche personali tra cittadini e fornitori e pubblica amministrazione.

3.4 Pensiero pro-contrattuale

Oltre ad una visione negativa verso l'utilizzo del contratto vi è anche un aspetto positivo nei suoi confronti. L'approccio pro – contrattuale si può ricondurre alla visione positiva che in Italia si ha nei confronti del pluralismo e del federalismo: *“L'aspetto che accomuna questi punti di vista è l'idea che l'interesse pubblico non possa che scaturire da un'incessante (e mai definitiva) ricerca di accomodamenti tra i diversi interessi (anzi tra tutti gli interessi).”* (Bobbio, 2000, p.129). Ciò che evidenziano queste parole è l'importanza di un distacco da schemi di decisione rigidi e affidati solamente alla politica; con il pluralismo si introduce la necessità di negoziare, di giungere alla formazione di decisioni tramite una concertazione pubblica. Il contratto diventa quindi, da strumento negativo e disprezzato, alleato fedele del pluralismo e del federalismo.

Il pensiero pro-contrattuale vede in questo strumento l'essenza stessa della democrazia, il contratto permette la libera espressione di pareri differenti, è la possibilità di creare un punto d'incontro tra il pubblico e il privato in maniera trasparente e chiara. *“L'immagine positiva del contratto è la sua capacità di integrazione, ossia di accomodare in una soluzione concordata, interessi diversi ma non del tutto incompatibili”* (Bobbio, 2000, p.130). Dall'incontro tra due interessi differenti si può generare un vantaggio considerevole per ambo le parti; una soluzione impositiva da parte delle cariche pubbliche non riesce a considerare tutti i punti di vista e tutti gli interessi in gioco. La visione pro-contrattuale ritrova in questo strumento la possibilità di formare decisioni tramite l'incontro di punti di vista differenti, cosa che non è possibile ottenere con un'amministrazione impostata sul *government*.

3.5 Verso uno snaturamento dello strumento contrattuale?

Lo strumento contrattuale non si può considerare pratica concertativa, in quanto la natura stessa del contratto non ha come scopo quello di giungere alla creazione di decisioni migliori, inclusive e collettive. Il contratto ha come unica funzione quella di accelerare le decisioni grazie ad uno snellimento dei procedimenti burocratici. Il fatto che renda le decisioni pubbliche e trasparenti è da considerarsi come una conseguenza non come il principale obiettivo.

Riferendosi a due tipi di programmazione negoziata, la conferenza dei servizi e l'accordo di programma, Bobbio afferma: *“Il problema non era quello di produrre decisioni migliori attraverso la concertazione, ma al contrario di produrre decisioni più rapide, grazie alla rottura del percorso sequenziale delle procedure”* (Bobbio, 2000, p. 131).

L'idea che la contrattualizzazione pubblica sia di per sé un processo concertativo è un errore; la contrattualizzazione serve a trovare un accordo tra amministrazioni giunte ad una fase di stallo nei negoziati o, comunque, a realizzare interventi che senza questo strumento non sarebbero stati possibili.

La modifica da strumento volontaristico a strumento obbligatorio porta a radunare attorno ad un tavolo le amministrazioni competenti creando una forte pressione nei confronti delle amministrazioni dissidenti. Il problema cui ci si trova di fronte è quindi quello di accordi realizzati sulla base di una sproporzione del potere negoziale tra i contraenti: le amministrazioni più forti impongono alle più deboli l'obbligo di firmare il contratto.

“Da strumento di coordinamento liberamente eletto [...] l'accordo diventa [...] lo strumento di cui si avvale il potere centrale per individuare e finanziare interventi che i poteri locali non sono in grado [...] di realizzare” (D'Auria 1998, p.224).

Si va quindi incontro ad una modifica di quelli che erano gli intenti iniziali legati alla contrattualizzazione pubblica; si passa dalla volontarietà all'obbligatorietà legislativa del contratto e con questa si giunge ad un centralismo mediante accordi. Il potere esercitato da poche e forti amministrazioni ribalta completamente il senso originario dell'accordo, producendo così decisioni unilaterali che, addirittura, danno diritto di veto ai soggetti più “forti”.

Pare quindi assurdo che si sia scelto di passare da un centralismo sequenziale, ovvero dove il potere centrale è applicato tramite processi decisi a priori, ad un centralismo consensuale, dove per applicare il potere centrale si deve attuare un processo consensuale. Questi due processi ritrovano la loro differenza nel tipo di coordinamento e, a tal proposito, Bobbio distingue due modalità di coordinamento³³ definendole come:

- Coordinamento positivo
- Coordinamento negativo

Nel coordinamento positivo tra le parti l'accordo viene raggiunto tramite l'interazione attiva delle proposte effettuate da entrambe le parti. Questo dà la possibilità di costituire soluzioni più cospicue che danno vantaggi plurimi ma pagati con notevoli costi di transazione.

Nel coordinamento negativo si agisce in modo tale da portare a compimento il progetto esattamente per come è stato elaborato dall'amministrazione proponente: tutto ciò va ovviamente a discapito dell'efficacia progettuale, si ottengono soluzioni sub – ottimali. La positività di questo coordinamento è da ricercarsi nella semplificazione delle interazioni e nella riduzione della complessità generale del processo.

L'Italia ha scelto di attuare tavoli formali - mi riferisco alla conferenza dei servizi e agli accordi di programma - nel tentativo di eliminare la tendenza dell'utilizzo di pratiche non ufficiali tra le varie amministrazioni. Per fare questo il Legislatore ha incentivato l'utilizzo di coordinamento positivo nel tentativo di ottenere una semplificazione dei processi decisionali; in pratica il Legislatore ha considerato di forte impatto il potere contrattuale quasi "monopolistico" di alcune amministrazioni, e per questo motivo ha favorito l'utilizzo della contrattualizzazione come raggiungimento di una semplificazione dei processi.

La realtà che si è poi concretizzata non ha rispecchiato i suddetti intenti: spesso i tavoli hanno generato processi lunghi e difficili in cui il potere contrattuale delle amministrazioni più "importanti" non è riuscito a prevaricare con facilità la volontà delle amministrazioni locali. Quanto è venuto a crearsi è riconducibile ai processi di apprendimento delle unità amministrative coinvolte; *"con il susseguirsi di tavoli negoziali è probabile che gli attori imparino a fronteggiare gli appelli ricattatori"*

³³ (Bobbio, 2000, 132).

all'interesse generale e come sviluppare strategie negoziale per difendere meglio i propri interessi” (Bobbio, 2000, p.133).

E' possibile che le intenzioni del Legislatore, ci riferiamo in particolar modo agli estensori delle norme L.142/90 e la L.241/90, siano state disattese attualmente perché il tentativo di utilizzare un coordinamento positivo per snellire i procedimenti non ha funzionato.

Possiamo quindi ritenere che lo snaturamento dello strumento contrattuale non sia veritiero; il suo utilizzo invocato come forzatura decisoria può ora divenire uno strumento per migliorare la qualità delle scelte grazie alla sua ricchezza, integrazione e pluralismo grazie ad un accordo in cui entrambe le parti hanno uguale potere contrattuale.

La possibilità di sovvertire il potere “monopolistico” nelle scelte contrattuali ha permesso alle amministrazioni locali di creare accordi in cui è considerata una pluralità di interessi; tutto questo non è ancora considerabile come pratica partecipativa ma contribuisce alla formazione di una comunità attenta e sensibile alle politiche pubbliche, comunità che potrà poi essere interpellata e incentivata a partecipare in prima persona.

3.6 Il contratto come facilitatore di integrazione

La pubblica amministrazione ha vissuto e sta vivendo un periodo di eccessiva frammentazione sia a livello organizzativo che funzionale. Questa realtà pone le piccole amministrazioni in difficoltà: infatti, risulta per loro molto difficile disporre di tutte le competenze giuridiche e tecniche necessarie ad affrontare un determinato problema.

L'attuale complessità porta ad una forte interdipendenza tra le P.A. che è favorita tramite l'utilizzo di accordi.

L'accordo utilizzato in questa modalità può ricordare un forte legame con il mercato privato proprio perché è azione tipica dei privati lo stipulare accordi per colmare l'eccessiva frammentazione funzionale. Questo accade nel pubblico ad esempio per il fenomeno legato alle privatizzazioni, per forniture, servizi e lavori pubblici in cui l'amministrazione incarica un'azienda esterna di fornirle un determinato servizio; ciò che si va a creare è quindi un rapporto di compravendita in cui l'acquirente versa una determinata cifra per quanto ottenuto oltre ad avere ruolo di programmazione, monitoraggio e controllo. L'interdipendenza tra i vari livelli di governo, dal locale al globale, genera invece una serie di accordi cui non si dà luogo ad un pagamento di prestazioni ma ad un lavoro comune in cui le varie parti mettono a disposizione capacità e conoscenze al fine del raggiungimento di un obiettivo comune.

Si crea quindi un'unione di forze differenti: *“La contrattualizzazione delle politiche pubbliche rappresenta una via di mezzo tra lo stato e il mercato. E' un modo per risolvere i problemi pubblici senza fare ricorso alle autorità o alla legge, né agli automatismi del mercato, ma piuttosto attraverso l'aggiustamento consapevole degli interessi degli attori in gioco e la ricerca del consenso su obiettivi e strumenti comuni.”*

(Bobbio, 2000, p. 135)

3.7 I cambiamenti del contratto nell'amministrazione pubblica

Il contratto ha quindi cambiato completamente l'approccio alle decisioni in ambito pubblico: si è passati da decisioni unilaterali all' "apertura di tavoli" in cui le intenzioni iniziali vengono messe in discussione con l'obiettivo di generarne altre generalmente condivise.

I cambiamenti essenziali sono essenzialmente tre³⁴:

- 1) cambia il modo di concepire gli interessi dei singoli: si passa da una integrazione corporativa, in cui sono privilegiati gli interessi di categoria, ad un pluralismo in cui vengono rispettati gli interessi di un intero territorio. Non è più necessario riferirsi a importanti associazioni che dialoghino con il governo locale, anche gli interessi esterni all'amministrazione vengono ascoltati.
- 2) cambiano i rapporti tra le amministrazioni: il contratto dà la possibilità di ampliare il potere contrattuale, la rigida struttura gerarchica in cui i poteri diminuiscono dall'alto verso il basso viene a mancare
- 3) cambia la professionalizzazione delle funzioni relative ai processi decisionali: la contrattazione richiede caratteristiche che spesso non sono presenti nelle amministrazioni pubbliche. I compiti che prima venivano affidati ai politici oggi sono affidati a figure professionali create ad *hoc* come i mediatori e i negoziatori.

³⁴ (Bobbio, 2000, p.136)

3.8 Difficoltà e aspetti positivi della contrattualizzazione pubblica

Quanto detto fino ad ora ha dimostrato che la pratica contrattuale ribalta completamente l'assetto istituzionale presente in Italia; la rigida gerarchia, su cui si basa tutto l'ordinamento amministrativo, viene messa in discussione e sovvertita da questo strumento.

Insieme alla gerarchia anche l'approccio tecnocratico alle decisioni non sposa la pratica degli accordi perché, secondo questo filone di pensiero, *“tenderebbero a dar vita a decisioni meno sagge, più confuse o compromissorie di quelle possibili attraverso l'applicazione di conoscenze razionali”* (Bobbio, 2000, p.138).

Altro contrasto ha origine in quello che viene definito come *“mito dell'impersonalità³⁵”* ovvero la realtà che è alla base dello stato di diritto. La legislazione si basa su rapporti impersonali, cosa che non avviene con i contratti, stipulati e discussi da persone fisiche. Ciò può generare una sfiducia da parte di chi si limita a guardare il procedimento senza prendervi parte, sfiducia che è supportata dal legittimo dubbio circa la parità dei diritti di accesso al tavolo e l'equilibrio tra le forze contrattuali.

Di contro a tutti questi aspetti negativi è lecito dire che la contrattualizzazione pubblica *“[...]sollecita lo sviluppo di razionalità diverse da quelle tradizionali e incoraggia l'autonomizzazione dei singoli segmenti amministrativi”*. (Bobbio, 2000, p.139).

La necessità di interazione tra le varie amministrazioni favorisce il formarsi di un capitale sociale forte; il contratto non è certo lo strumento perfetto per unire tutti gli interessi in gioco e le *“cattive abitudini³⁶”* italiane non facilitano la fiducia nei suoi confronti, ma il portare alla *“luce del sole”* tutte quelle pratiche rimaste da tempo sommerse permette alla cittadinanza di interessarsi all'operato pubblico.

³⁵ (Bobbio,2000, p.138)

³⁶ Con *“cattive abitudini”* mi riferisco alla tendenza, già citata in questo capitolo, a creare accordi non ufficiali

Capitolo 4

LA PARTECIPAZIONE

Nei primi tre capitoli sono stati analizzati alcuni cambiamenti occorsi alla politica pubblica italiana che si sono manifestati a partire da un mutamento nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadinanza. Il percorso segnato da questo lavoro di tesi è passato attraverso la modificazione da *government* a *governance* per giungere all'introduzione della contrattualizzazione pubblica. E' stato più volte ricordato come la contrattualizzazione pubblica non sia considerabile come pratica partecipativa proprio perché essa fornisce un'informazione, pubblicizza un evento senza includere tutti gli stakeholders nella decisione di questo evento: *“L'informazione viene a volte considerata una forma di partecipazione, di cui tuttavia costituisce al massimo il grado zero: “essere messi a parte” non equivale né a essere parte né a prendere parte”* (Pellizzoni, 2008, p.95).

Giunti a questo livello di analisi è ora possibile trattare l'argomento partecipativo.

4.1 Partecipazione

Il concetto partecipativo è estremamente vasto e inflazionato dal suo ampio utilizzo, la principale difficoltà risiede nel riuscire a comprendere quale sia la sua portata ovvero dove e quando si possa parlare di partecipazione; *“Il tema della partecipazione propone un dilemma consueto: l'estensione da conferire a un concetto per renderlo analiticamente utile”* (Pellizzoni, 2005, p.480).

Pellizzoni sottolinea la necessità di delineare con precisione i confini del termine “partecipazione” per distinguerla dalla *“socialità in quanto tale”* (Pellizzoni, 2008, p.94) ovvero è importante distinguere la partecipazione dalle azioni compiute quotidianamente. E' chiaro che partecipare ad una festa non è la stessa cosa che partecipare ad una manifestazione sindacale oppure dare una mano per spostare un'auto in panne non equivale a fare pressioni su un pubblico amministratore affinché venga adottato un determinato provvedimento.

La distinzione necessaria da apportare è quindi rivolta in tre direzioni³⁷:

1) Verso il basso: dalla partecipazione vanno escluse innumerevoli forme di interazione non casuali tra esseri umani, quindi non vanno considerate tutte quelle forme di aggregazione che risultano prive di volontarietà.

2) Verso l'alto: non si devono includere nella definizione di partecipazione le azioni di interazione ai vertici più alti; la partecipazione, secondo Pellizzoni, è da intendersi come aggregazione a livello locale e non sovra locale. Considerando i livelli sovra locali risulterebbe impossibile distinguere tra un manifestante di un corteo e un rappresentante di un governo seduto ad un tavolo di trattativa internazionale.

3) Internamente: bisogna distinguere l'appartenenza a differenti tipi di associazioni, altrimenti non si può distinguere tra l'iscrizione ad un gruppo di pressione contro la costruzione di una discarica e l'iscrizione ad un'associazione di micologi.

Apportate queste distinzioni è quindi possibile provare a definire la pratica partecipativa: “ *Partecipare significa in prima approssimazione “essere parte” e “prendere parte”: attivarsi in una collettività cui in qualche modo si appartiene*” (Cotta, 1979, p.196). Si può completare la definizione di Cotta con le parole di Pellizzoni: “*La partecipazione può essere distinta da altre forme di comportamento collettivo se si conviene che essa comporta autonomia e intenzionalità*” (Pellizzoni, 2008, p.94). Quindi partecipare significa prendere parte alle scelte di una comunità cui si appartiene in modo autonomo e intenzionale; cosa che non avviene in numerose attività aggregative cui si aderisce senza esserne autonomamente e intenzionalmente parte. L'intenzionalità e l'autonomia fanno sì che gli individui si allontanino dal mero adempimento di un ruolo, ciò porta ad una dissoluzione del rigido status gerarchico e ad una distribuzione del potere decisionale: “*partecipare, insomma, significa ridurre le distanze o l'isolamento tra gli attori e il ruolo della gerarchia attraverso la distribuzione del potere*”. (Ceri, 1996, p. 512)

La partecipazione prevede quindi l'interazione di determinati soggetti, portatori di interesse, nel tentativo di esporre le proprie idee relative ad un dato argomento nell'intento di raggiungere un accordo comune.

La partecipazione è inscindibile da due elementi molto importanti:

1) Il conflitto

³⁷ (Pellizzoni, 2005)

2) L'ascolto

1) Sovente capita che la partecipazione nasca come forma obbligatoria di risoluzione di un conflitto poiché è possibile che questo trovi una risoluzione tramite l'utilizzo della partecipazione: *“Il nesso tra partecipazione e conflitto è importante, la partecipazione è quindi imprescindibile dal conflitto³⁸”*. Il conflitto può quindi essere risolto tramite l'utilizzo di pratiche partecipative; per riuscire efficacemente in questo intento sono necessarie una corretta interpretazione degli eventi ed un buon dialogo che derivano dalla messa in pratica di una seria capacità di ascolto.

2) Alla base di ogni forma partecipativa sta l'ascolto sempre più spesso relegato alle fasi terminali di un processo decisionale e reso quindi inutile perché non dotato delle corrette potenzialità di azione.

Marinella Sclavi³⁹ propone una brevissima storiella che può servire come punto di partenza per la descrizione dei processi partecipati:

“Una delle storie più significative ed efficaci riguardanti l'arte di ascoltare è quella di quel giudice saggio di fronte al quale furono portati i due litiganti. Il giudice ascolta il primo litigante con grande concentrazione e “Hai ragione” gli dice. Poi ascolta il secondo e “Hai ragione” dice pure a lui. Si alza uno del pubblico: “Eccellenza, non possono aver ragione entrambi!”. Il giudice ci pensa sopra un attimo e poi, serafico: “Hai ragione anche tu!””.(Sclavi M., 2003, p. 9).

Questa storiella evidenzia, in maniera sottile, la difficoltà nell'individuare un concreto interesse comune. Il giudice protagonista della vicenda dà ragione a tutti perché trova motivazioni ragionevoli in ognuno degli interessi riportati dai vari litiganti e, addirittura, dal punto di vista riportato dal pubblico.

Partecipare ad un progetto equivale quindi a ricercare la soluzione che possa essere positiva per tutte le parti in gioco, senza pretendere che questa divenga ottimale per tutti. Fondamentale diviene il saper ascoltare, per far sì che le conoscenze di tutti gli attori fungano da elementi importanti nel processo decisionale.

³⁸ Appunti presi da chi scrive durante il convegno: Il futuro della partecipazione, 16/04/2008, Milano Università Bicocca, dall'intervento di Tommaso Vitale

³⁹ Sclavi M., 2003, *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori, Milano

4.1.1 Partecipazione all'interno di processi di pianificazione territoriale

Vista l'ampiezza del significato legato al termine partecipazione è necessario "restringere il campo" a quella che si può definire come partecipazione a processi di pianificazione territoriale. E' stato scelto di analizzare questo tipo di partecipazione perché è quello più vicino all'oggetto di studio di questa tesi.

Partecipazione sarà dunque da qui in avanti intesa come: *"un' azione finalizzata alla creazione di decisioni pubbliche, solitamente trasformazioni del territorio, in cui gli stakeholder collaborano con le pubbliche amministrazioni apportando le proprie conoscenze e i propri interessi nello svolgimento del progetto"* (Savoldi P., 2006, p.13).

Per stakeholder si intendono genericamente i portatori di interessi, ovvero tutte quelle singole persone o quelle associazioni che sono interessate direttamente o indirettamente dalle conseguenze e esternalità⁴⁰ positive o negative generate dalla realizzazione delle decisioni pubbliche.

La partecipazione è stata introdotta per favorire forme decisionali più democratiche, diminuendo così la conflittualità insita in ogni processo decisionale. I processi inclusivi cercano, inoltre, di *"far conoscere la politica alla gente e far conoscere la gente alla politica"*.(Savoldi P., 2006. p. 65)

La pratica partecipativa introduce una visione opposta rispetto a quella generata da modelli gerarchici per cui le decisioni raggiunte con l'intervento di pochi sono ritenute le più coerenti; l'utilizzo di esperienze partecipative porta ad una notevole visibilità dei processi decisionali e ad una maggior fiducia nelle amministrazioni che le promuovono creando anche un livello molto elevato di aspettative. L'avvicinamento a queste forme di partenariato non è ancora completamente diffuso e largamente utilizzato, proprio perché, le elevate aspettative e i tempi serrati inducono gli amministratori, ancora una volta, a cercare di evitarne la realizzazione.

Esistono tuttavia alcune circostanze per cui la partecipazione è l'unica soluzione possibile alle problematiche incontrate, circostanze che Luigi Bobbio⁴¹, ha distinto in

⁴⁰ *"Quando le attività economiche di un soggetto, che si tratti di un'impresa o un consumatore, influiscono sul benessere di un altro soggetto, esse generano un'esternalità. Quando la seconda parte risulta avvantaggiata, l'esternalità è positiva; quando invece ne risulta danneggiata, l'esternalità è negativa"* (Kreps, 2005, p. 363)

⁴¹ Bobbio L., 2004, A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma

1) “situazioni in cui non si riesce a prendere una decisione perché”:

- i gruppi che la contrastano sono forti, ben organizzati e possono esercitare una notevole influenza sull’arena politica (la giunta, il consiglio, i partiti di maggioranza, ecc.);
- manca qualcosa che è detenuto da altri (competenze legali, risorse finanziarie, informazioni, competenze tecniche, ecc.);

2) “situazioni in cui non si riesce a mettere in pratica una decisione”:

- i gruppi che si ritengono colpiti riescono a mettere i bastoni tra le ruote e a bloccare o snaturare il processo di attuazione;
- le scelte prese dalla P.A. risultano troppo astratte rispetto alla situazione o basate su informazioni imprecise;
- manca la collaborazione di attori che, non essendo stati coinvolti nella decisione, non avranno sufficiente motivazione per collaborare con la P.A.

Bobbio presenta cinque situazioni in cui è necessario attuare pratiche partecipative, pratiche che possono essere sviluppate mediante l’applicazione di svariati strumenti e tecniche. Una delle difficoltà risiede nel comprendere quale strumento e quali tecniche siano maggiormente adatte alla situazione perché ogni situazione è completamente differente dalle altre e richiede approcci specifici. Paola Savoldi scrive a questo proposito: *“E’ interessante e istruttiva la lettura delle schede che raccontano di molte esperienze, dalla viva voce di chi le ha vissute. Più difficile è convincersi che sia possibile individuare e generalizzare tecniche e metodi della partecipazione utili in una varietà di contesti”* (Savoldi P., 2006, p.15).

4.2 L'approccio top down e l'approccio bottom up

La mancanza di una metodologia teorica unica che regoli le modalità di intervento degli attori non istituzionali nel processo decisionale, fa sì che si continui ad utilizzare lo stesso termine ("pratica partecipativa") per definire sia un approccio volto ad accrescere il consenso popolare sulle decisioni politiche (*top-down*), sia un metodo progettuale di elaborazione di scenari futuri socialmente condivisi (*bottom-up*).

L'approccio *top-down* – caratteristico delle istituzioni che vogliono mantenere e difendere una struttura decisionale piramidale – è basato su una concezione formale di partecipazione, che si esplica in una maggiore sensibilizzazione in termini informativi o nella raccolta di osservazioni, attraverso questionari, indagini o sondaggi. La modalità di comunicazione che caratterizza questo metodo è principalmente unidirezionale, dall'alto verso il basso: mentre i cittadini vengono a conoscenza delle politiche già formulate, e possono venir chiamati ad esprimere il proprio assenso o dissenso su di esse, i decisori – quali legittimi detentori dell'autorità e garanti del bene comune – prima definiscono, sulla base di una conoscenza tecnico-scientifica, gli obiettivi (premesse non modificabili o negoziabili nel corso dell'azione, del processo consultivo), poi raccolgono ed elaborano le preferenze espresse dalla popolazione, sulle quali si baserà la decisione finale. Il contributo della comunità rispetto all'intero processo decisionale è però marginale: la partecipazione, gestita e indirizzata dall'alto, allo scopo di salvaguardare i principi funzionali del piano, si rivela «ingannevole ed apparente» (Schiavo F., 2002, p. 46) facendo credere al singolo cittadino di aver maggior potere contrattuale rispetto a quello che realmente ha. D'altra parte, la scelta di non fornire agli abitanti alcuna occasione di interazione e di confronto (in cui mettere in discussione, ad esempio, i contenuti delle proposte o la strutturazione stessa della consultazione) affonda le sue radici nel presupposto che solo le decisioni prese da esperti garantiscono la razionalità e l'efficienza del processo. Tuttavia, l'incapacità dell'attore istituzionale di prevedere quale sarà l'effettivo impatto della politica o del progetto sulla cittadinanza nel momento in cui sarà coinvolta, o di evitare l'interferenza di attori esterni "non previsti", fa sì che questa scelta si riveli talvolta molto dannosa. Promuovere il coinvolgimento degli abitanti nella fase finale del processo significa, infatti, attirare l'attenzione su decisioni che possono suscitare lo scontento e la protesta

di coloro che ne criticano il contenuto o condannano la modalità autocratica con cui sono state prese, dando così vita a conflitti di lunga durata, a volte irriducibili, che possono ostacolare la messa in opera del progetto, e più in generale, impedire che, attraverso la manipolazione del consenso attorno ad ipotesi già formulate, si rafforzi la posizione e l'influenza della pubblica amministrazione. L'incapacità di risolvere o almeno mitigare preventivamente i conflitti, e le complicazioni ad essi connessi, ha messo in discussione l'efficacia dell'approccio top-down e aperto la strada ad una nuova logica diretta ad accrescere la democraticità del processo decisionale.

L'approccio *bottom-up* – adottato da organi istituzionali in un contesto di diversità e interdipendenza tra diversi livelli di governo o parti pubbliche e private – promuove il dialogo e la cooperazione tra le diverse forze politiche, sociali ed economiche che compongono la società. Essendo un modello collaborativo, la partecipazione viene qui intesa come una concreta interazione *“tra coloro i quali sono portatori di interesse, che possono muovere poteri istituzionalizzati, o cospicue risorse, e soggetti meno forti e istituzionalizzati, ma attivi nella produzione di politiche e di beni pubblici”* (Gelli, 2001). La modalità di comunicazione che si instaura tra amministratori e utenti è quindi bidirezionale: gli individui possono finalmente partecipare alla definizione dei problemi e degli obiettivi, alla scelta delle strategie e delle ipotesi alternative, e alla implementazione delle decisioni, mentre le istituzioni si impegnano a collaborare seriamente e ad accettare i risultati derivanti da questo processo interattivo. Configurare una partecipazione "dal basso", significa creare una rete di relazioni in cui, grazie ad una circolazione più diffusa delle informazioni e alla creazione di un clima di apprendimento, di dialogo e di cooperazione, ciascuno può mettere a disposizione le proprie conoscenze, confrontarsi con gli interessi e le prospettive degli altri attori in campo, ridefinire le proprie priorità nel corso dell'interazione, fino a conseguire una soluzione congiunta e condivisa. In un processo di pianificazione strategica dal basso – dove, malgrado le premesse, difficilmente si riuscirà a coinvolgere tutti i residenti e coloro che svolgono attività nel quartiere, nella città, ecc. – l'entusiasmo e la dedizione dei partecipanti, deriva dal fatto che, forse per la prima volta, hanno l'impressione di "contare qualcosa", di influire sulle decisioni che riguardano la vita della comunità locale, di poter contribuire in prima persona alla strutturazione e implementazione di

politiche mirate ad accrescere l'equità sociale, a salvaguardare l'ambiente, a migliorare le infrastrutture, i trasporti e i servizi, coerentemente con le loro necessità. Pertanto, un metodo effettivamente partecipativo, comunicativo ed equo, nel quale si trasferisca parte del potere dai soggetti pubblici agli attori sociali (*empowerment*), non è solo uno strumento di acquisizione del consenso, perché oltre ad accrescere la responsabilità nei confronti del problema da risolvere e la consapevolezza di essere anch'essi soggetti delle politiche, esso diventa una condizione di garanzia per l'efficienza e l'efficacia del piano, diversamente da quanto accadrebbe con un approccio top-down. Oggi, queste politiche *bottom-up*, capaci di valorizzare le differenze dei luoghi e di incentivare la formazione di una comunità più coesa, iniziano timidamente ad affiancarsi a strategie di salvaguardia dei principi funzionali del piano (*top-down*), ma in futuro, soprattutto se accompagnate da opportuni strumenti di pianificazione e tecniche partecipative, sono probabilmente destinate a consolidarsi, essendo le sole in grado di soddisfare la volontà di "*mettere insieme l'enorme frammentazione degli interessi, dei valori che si trovano messi in gioco nelle arene attuali delle decisioni pubbliche*" (Gelli, 2001, p.13)

4.3 Breve storia della partecipazione in Italia

Come descritto nei paragrafi precedenti il concetto di partecipazione è molto ampio e diffuso, risulta quindi difficile ricostruirne la storia senza prenderne in considerazione disparate forme. Numerosi testi⁴² analizzati indicano come inizio della partecipazione in Italia il periodo compreso tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 perché in quegli anni nasce il "controllo operaio": *"Coloro che ne hanno descritto i momenti salienti identificano come fase inaugurale il periodo compreso tra la fine degli anni '60 e la fine degli anni '70"* (Savoldi, 2006, p. 10). L'aggregazione operaia di quegli anni ricerca un maggior riconoscimento dei diritti del lavoro, non puntando ad un'inclusione nella pianificazione territoriale non è quindi paragonabile alla partecipazione che si sviluppa a partire dagli anni '80.

Le prime esperienze di aggregazione formale in sindacati, per far valere i propri diritti verso amministrazioni disattente e gerarchizzate, vengono affiancate, negli anni '80, dalla nascita di comitati spontanei. In questi anni vengono a crearsi numerosi comitati urbani che si contrappongono alle trasformazioni di rilevante impatto ambientale e sociale, tali associazioni sono spesso mosse da una volontà oppositiva che viene definita come "sindrome N.I.M.B.Y." ovvero *"not in my back yard"*, non sotto casa mia. In sostanza i movimenti di opposizione alle opere con forte impatto ambientale bloccano anche tutte quelle opere che sono necessarie per la prosecuzione della vita quotidiana come, ad esempio, gli inceneritori o i siti di stoccaggio dei materiali tossici.

Nonostante le motivazioni non sempre condivisibili e logiche, questi fenomeni hanno incrementato le forme inclusive e partecipative; in quasi tutti i casi in cui si presenta un "fenomeno N.I.M.B.Y." la popolazione si organizza in modo efficace creando comitati e organizzando assemblee cittadine. *"Nei casi di sindrome Nymby la spinta ideologica della contestazione è spesso debole, il livello di impegno progettuale limitato, mentre la capacità di autorganizzazione e l'efficacia delle azioni diventano sempre più rilevanti: è il primo segnale evidente di crisi del sistema politico e, secondo alcune*

⁴² Salvati M., Breve storia della concertazione all'italiana, Stato e Mercato, Bologna, Il Mulino, n° 60, dicembre, pp. 447, 475

Savoldi P., 2006, Giochi di partecipazione, Forme territoriali di azione collettiva, FrancoAngeli, Milano
Carrieri M., 2008, La partecipazione oscillante: il lavoro nell'impresa, Partecipazione e conflitto, Milano, Franco Angeli, n°0 , pp. 157, 174

interpretazioni, della democrazia rappresentativa su cui tale sistema poggia” (Savoldi, 2006, p. 10). Savoldi indica come possibile motivazione dell’insorgenza di questi gruppi l’insoddisfazione circa la strutturazione della democrazia rappresentativa: un potere incentrato su status gerarchici rigidi, che non tiene conto dell’opinione della cittadinanza, porta quest’ultima a cercare di trovare un’alternativa per veder realizzati i propri diritti. L’aggregazione e l’associazionismo politico – territoriale, hanno dunque questo scopo.

Il passaggio tra gli anni ’80 e gli anni ’90 è di fondamentale importanza, la crisi della democrazia rappresentativa⁴³ viene percepita e compresa dal Governo a tal punto che vengono introdotte delle riforme⁴⁴ amministrative; la partecipazione viene quindi letta come una concreta possibilità di risolvere la crisi democratica e di riavvicinare la popolazione all’operato delle amministrazioni pubbliche. L’interazione, la comunicazione e la sensibilizzazione in genere circa le politiche pubbliche hanno lo scopo di eliminare l’approccio gerarchizzato e estremamente rigido delle amministrazioni pubbliche per far sì che il cittadino possa sentirsi parte delle decisioni intraprese.

Durante anni ‘90 la partecipazione continua ad essere fortemente proposta dalle comunità locali ma inizia anche ad essere affiancata dall’insorgere di iniziative partecipative proposte sempre più spesso dalle istituzioni; queste ultime pongono grande cura nel comunicare pubblicamente le iniziative intraprese e i risultati conseguiti. “ *Si assiste a una progressiva diffusione delle iniziative di coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni di interesse collettivo, si moltiplicano le esperienze, si arricchisce la varietà delle tecniche di partecipazione spesso mutuata da contesti anglosassoni [...]*” (Savoldi, 2006, p. 10).

La fase più attuale, quella che l’Italia sta attraversando in questi anni, vede la nascita di nuove logiche che spingono alla pratica partecipativa: non si partecipa più solamente per risolvere conflitti o per riferire un’esigenza personale che in altro modo non potrebbe essere rispettata, si partecipa per creare: “*una ricerca di senso dello stare insieme nella ricostruzione dello spazio pubblico, del riconoscimento dei beni comuni,*

⁴³ Per comprendere il significato della definizione: “crisi della democrazia rappresentativa” si faccia riferimento al primo capitolo di questo lavoro

⁴⁴ Per un approfondimento circa le riforme cui si fa riferimento è possibile consultare il secondo capitolo di questo elaborato

dello sviluppo della cittadinanza attiva” (Magnaghi, 2006, p.11). Ricareare politiche di pianificazione territoriale tramite l’utilizzo della partecipazione può quindi diventare un processo *in- continuum* , ovvero un’azione continuativa tra le istituzioni pubbliche e i cittadini in cui sia il senso del pubblico e il bene comune a dettare le scelte e non il prevalere di una serie di interessi particolari nei confronti di quelli collettivi.

4.4 Utilità della pratica partecipativa

Il testo “Community Engagment”⁴⁵ redatto dallo Stato Australiano del New South Wales ritiene che l’importanza della partecipazione abbia origine dal continuo relazionarsi tra le pubbliche istituzioni e privati che porta sempre più spesso ad una pianificazione territoriale congiunta e partecipata; le comunità locali si aspettano un assiduo aumento nel coinvolgimento per l’elaborazione di processi decisionali. Il recente impegno dei governi a condividere le politiche pubbliche con i cittadini può in parte essere letto come risposta all’apatia pubblica, generata dalla scarsa capacità di influenzare i processi decisionali. In quest’ottica le democrazie devono continuamente organizzare modalità inclusive per coinvolgere nelle decisioni pubbliche i singoli cittadini; una modalità di governo che preveda inclusione e partecipazione può quindi portare ad una gestione migliore della pianificazione territoriale.

Analizzando in modo più approfondito le utilità generate dalla partecipazione, il testo pubblicato dalla Stato Australiano, riporta tre macro gruppi di interesse (le comunità locali, i proponenti privati e le pubbliche amministrazioni) individuando per ciascuno di essi le positività derivanti dall’utilizzo di processi partecipati.

Utilità per le comunità locali:

- Maggior accesso: inteso come una miglior accessibilità alle informazioni e all’avanzamento delle pratiche; questa situazione crea una responsabilizzazione nei confronti della comunità che viene messa nelle condizioni ottimali per poter prendere parte alla gestione di ciò che la riguarda
- Miglior informazione e comprensione: la maggior apertura ha come conseguenza una più efficace comprensione degli accadimenti, le decisioni e i processi intrapresi, tramite processi partecipativi, risultano più facili da comprendere.
- Senso di coinvolgimento: l’informazione e l’accesso ai procedimenti hanno come conseguenza un innalzamento del senso di responsabilità e di appartenenza ai luoghi abitati..

⁴⁵ Department of planning Henry Deane Building, 2003, Community Engagement in the NSW Planning System, Sydney

- Risultati migliori: tutto questo dovrebbe aumentare le possibilità di ottenere risultati migliori

Utilità per i proponenti:

- i progetti vengo realizzati sulla base di migliori idee, migliori perché nascono anche dalle esigenze esplicitate da tutti i portatori di interessi, pubblici e privati;
- si riducono al minimo i ritardi e i conflitti postumi (partecipando le discussioni vengono anticipate e non posticipate);
- si creano saldi rapporti nella comunità locale favorendo anche la formazione di un capitale sociale che potrebbe essere di fondamentale importanza nello sviluppo di progetti futuri;
- tramite il coinvolgimento di risorse locali si ottimizza il rapporto qualità prezzo diminuendo gli sprechi;
- migliora la stima dei proponenti nella comunità.

Utilità per le amministrazioni pubbliche:

- aumenta la credibilità perché aumentano le responsabilità che gli amministratori si prendono nei confronti degli elettori;
- diminuiscono le spese e gli sprechi sia in termini di tempo che in termini economici;
- le decisioni divengono meno ridondanti e dispendiose, concertando si va direttamente alla soluzione del problema attuando un uso più responsabile delle risorse
- risulta più facile condurre a buon fine la realizzazione di politiche, programmi e servizi

L' "European handbook for participation"⁴⁶ individua nella pratica partecipativa la possibilità di "cambiare le cose" nell'interesse generale. La direzione intrapresa dal cambiamento deve essere nell'interesse di tutti ovvero si deve avere la capacità di prendere in considerazione simultaneamente i singoli interessi e quelli collettivi in

⁴⁶ Comunità Europea, 2006, European Handbook for Participation, Bruxelles

modo tale da creare una linea d'azione attenta ed efficace. La Comunità europea sottolinea in oltre quanto sia importante la partecipazione ai fini di una rottura con il clientelismo poiché tramite la concertazione è possibile: *“a participatory approach relieves the pressure exercised on local authorities by multiple and diverging individual requests”* (European handbook, 2006, p.39)

4.5 Gli Strumenti della partecipazione

Definire a priori e con certezza quali siano gli strumenti da utilizzare in caso di realtà concertative non è possibile poiché questi strumenti vengono spesso percepiti come una sorta di “bacchetta magica” per risolvere conflitti e tensioni generate dalle trasformazioni del territorio. La varietà di situazioni locali rende difficile comprendere quali siano le corrette metodologie, e di conseguenza gli strumenti partecipativi, da applicare in una determinata situazione e quindi in un determinato contesto. Può risultare arduo, se non impossibile, definire a priori gli strumenti partecipativi da applicare alle varie situazioni proprio perché l’elevata specificità dei contesti locali fa sì che si debba cambiare e modificare di volta in volta la forma e l’utilizzo dello strumento partecipativo.

E’ difficile poter fornire definizioni e spiegazioni approfondite degli strumenti e dei metodi partecipativi anche per quanto espresso da Pierre Lacoscomues e Patrick Le Galès; essi sostengono che c’è molta confusione nella definizione degli strumenti e delle metodologie partecipative perché il “fare politica” punta sempre all’ottenimento dei risultati senza badare allo studio delle metodologie applicate. Proprio per questo motivo sarebbe importante iniziare un’analisi approfondita dei metodi e degli strumenti partecipativi, analisi che ad oggi non esiste ancora. “[...] *public policy instrumentation and its choice of tools and modes of operation are generally treated either as a kind of evidence, as a purely superficial dimension (governing means making regulations, taxing, entering into contracts, communicating, etc.), or as if the question it raises (the properties of instruments, justification for choosing them, their applicability, etc.) are secondary issues, merely part of rationality of methods without any autonomous meaning.*” (Lascomues, Le Gales.....)

Di strumenti partecipativi si occupa Luigi Bobbio⁴⁷ indicandone alcuni da interpretarsi come proposte partecipative perché non è possibile creare un *vademecum* della partecipazione cercando di generalizzare tecniche e mezzi.

Di seguito riporto una cernita di strumenti partecipativi:

1) Outreach

⁴⁷ Bobbio L., 2004, A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma

- 2) Camminata di quartiere
- 3) Focus group
- 4) Brainstorming
- 5) Planing for real

1) Outreach

L'outreach ha origine nel mondo anglosassone e nasce dalla volontà di andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che queste si rivolgano alle pubbliche amministrazioni.

Ribalta la metodologia classica per cui sono i cittadini a rivolgersi alle istituzioni nel momento in cui hanno delle problematiche da sollevare. Questa modalità d'azione è indicata in modo particolare per tutta quella fascia di popolazione (portatori di handicap o persone che non hanno familiarità con i processi di sviluppo locale) che ha delle reali difficoltà ad interloquire con le organizzazioni pubbliche

È una "tecnica" partecipativa da attuare non su casi mirati ma in situazioni dove è necessario verificare le condizioni esistenti, gli incontri si svolgono per le strade o nei circoli di quartiere proprio per facilitare l'adattamento e la libera espressione degli intervistati.

La sua applicazione pratica vede l'utilizzo di materiale informativo, la pubblicizzazione degli incontri tramite l'ausilio di giornali o spot televisivi oppure di strutture mobili (come i camper) che possono attuare nel modo più efficace possibile lo spostamento delle amministrazioni verso la popolazione. Può risultare utile anche l'attivazione di un punto di riferimento in loco in modo tale da ottenere uno scambio continuativo che consenta un'ottimale approccio alle problematiche.

2) Camminata di quartiere

La camminata di quartiere è un'altra modalità partecipativa che consente ai responsabili, ai progettisti, di andare di persona a verificare la situazione del sito interessato al progetto. La visita ha la caratteristica di essere svolta con l'ausilio della popolazione che in quella zona vi abita; si cerca così di risolvere il problema della scarsità di informazioni ovvero i residenti di una determinata zona conosceranno aneddoti storici e problematiche riscontrate nella vita quotidiana. Progettare tracciando linee sulla carta, senza essersi fatti un'idea dell'area e senza aver ascoltato i principali fruitori della zona, porta inevitabilmente al compimento di errori di valutazione, errori che possono essere

evitati guardando all'area di interesse accompagnati da occhi locali, persone che la conoscono e la fruiscono regolarmente.

La camminata si conclude poi in uno spazio al coperto dove è possibile fare il punto sugli elementi sollevati e su eventuali annotazioni che non sono state portate alla luce durante il percorso.

La camminata di quartiere è preceduta da un'ampia pubblicizzazione tramite l'Outreach, senza di esso non sarebbe possibile stabilire il percorso da seguire e cercare di capire quali persone invitare.

In ultima analisi la camminata di quartiere è molto importante perché, essendo svolta in modalità del tutto informali, fa sì che la popolazione dia libero sfogo alle proprie richieste e dubbi senza anteporvi remore legate all'etichetta.

3) Focus group

Il focus group è una modalità partecipativa utilizzata per la risoluzione di problematiche specifiche, quando si viene a creare una situazione di difficoltà e si ha la necessità di indagare approfonditamente su questo argomento.

La modalità di svolgimento del focus group prevede la creazione di un gruppo di discussione (gruppo costituito da un numero variabile dalle quattro alle dodici persone) che interagiscono tra di loro, il risultato della loro interazione è quindi utilizzato al fine di risolvere la situazione di impasse venutasi a creare.

Per facilitare l'interazione tra i membri del gruppo è essenziale che esso sia omogeneo costituito cioè da persone con medesimo grado di istruzione o con il medesimo ruolo lavorativo.

A differenza di altri tipi di interazione dove viene ridotta al minimo la comunicazione tra i membri del gruppo per evitare tensioni, qui è stimolata la partecipazione tramite:

- domande reciproche;
- richieste di chiarimento;
- messa in evidenza di punti deboli;
- dichiarazione del proprio disaccordo.

Vanno comunque evitati gli accanimenti su giudizi negativi e per far ciò è importante la presenza di un moderatore, ovvero di una persona preparata che sappia condurre le

discussione cambiando argomento quando questo è stato esaurito e calmando situazioni di tensione nel momento in cui dovessero venire a crearsi.

La fase terminale di questa modalità partecipativa è costituita dalla elaborazione e interpretazione di quanto discusso, il livello di elaborazione può variare da una semplice descrizione narrativa alla integrale trascrizione delle registrazioni a seconda dell'uso che ne verrà fatto.

4) Brainstorming

Il brainstorming è una tecnica utilizzata per la risoluzione di precise problematiche, come il focus group ma con modalità differenti e con un numero di partecipanti leggermente superiore.

Consiste nel riunire fino ad un massimo di 15 persone in una stanza, preferibilmente un luogo agevole e comodo, e far sì che queste persone esprimano la prima soluzione che gli passa per la mente in merito ad una problematica specifica (da qui il termine brainstorming che in lingua inglese significa tempesta di cervelli). Le idee devono essere scritte su di una lavagna o su alcuni post-it da un moderatore in modo tale da essere ben visibili a tutti i partecipanti; dalle idee espresse deve nascere uno sviluppo continuo che affini sempre più il pensiero originale sino ad ottenere una soluzione concreta.

Il moderatore ha quindi cinque importanti compiti da svolgere:

- produrre il problema iniziale in modo chiaro e semplice
- far sì che i partecipanti non giudichino in alcun modo ciò che viene detto
- favorire le idee estreme e giudicate folli
- scrivere le idee espresse su di una lavagna o su post-it
- incoraggiare i partecipanti ad elaborare variazioni sulle idee esposte

Sara Serravalle riporta un esempio chiaro e sintetico del brainstorming all'interno della dispensa da lei scritta per il corso di Urbanistica all'Università Statale di Milano:

“Se il problema consistesse nell'esistenza di una relazione difficoltosa in aula tra i docenti e studenti, una proposta che potrebbe scaturire dalle fasi iniziali del brainstorming è quella, ad esempio, di recarsi un giorno in classe in costume da bagno. La rielaborazione di questa idea potrebbe condurre alla proposta “meno ardita” di recarsi un giorno in piscina insieme.

Da qui potrebbe infine derivare l'idea "realizzabile" e "concreta" di prevedere nella scuola spazi in cui i docenti possano trovarsi e fare alcune attività insieme, al di fuori della formalità che caratterizza i rapporti in classe.

In questo modo il problema è stato sviscerato, rompendo le inibizioni all'interno del gruppo e pervenendo, ad esempio, alla proposta di realizzare un bar con spazi di qualità o un club" (Serravalle S., 2005, p. 31).

5) Planing for real

Il planing for real è un metodo partecipativo che prevede la possibilità di modificare una determinata area in modo virtuale da parte degli *stakeholders* coinvolti; si cerca di sfruttare la conoscenza dei problemi del territorio insita nei principali fruitori della zona in questione.

Questa modalità di partecipazione si utilizza quando è necessario apportare alcuni cambiamenti rilevanti che possono essere svolti in differenti modalità, tali cambiamenti vengono decisi a partire dalle considerazioni che la popolazione fa emergere durante il planing for real.

Per prima cosa è prevista la realizzazione di un plastico rappresentante la zona di discussione, tale plastico deve essere di dimensioni e colori tali da stimolare la partecipazione di tutti i presenti alla discussione. Una volta riuniti gli *stakeholders* intorno al plastico gli si consegnano delle carte-azione, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo, che devono essere posizionate nei punti ritenuti più bisognosi di cambiamenti.

In questo procedimento è necessaria la presenza di un gruppo di facilitatori che interagisca con la popolazione, in maniera neutrale, allo scopo di registrarne le opinioni e le motivazioni alla base delle loro scelte.

Essenziale è la necessità di mettere al corrente tutti gli intervenuti di quelli che sono i vincoli, economici e urbanistici, e alcuni esempi di soluzioni già adottate altrove.

Al termine dell'incontro lo staff tecnico analizza le preferenze espresse rielaborandole e mettendole a disposizione dei progettisti.

Tabella n°3 Le modalità partecipative

Modalità	Fase della programmazione /pianificazione	Stakeholders coinvolti	Strumenti utilizzati per la pubblicizzazione
Outreach	Iniziale, preventiva.	Serve per monitorare e verificare le esigenze di quella fascia di popolazione che non riesce ad avere un rapporto diretto con le istituzioni causa handicap fisici o ignoranza dei procedimenti partecipativi.	Diffusione di materiale informativo, spot televisivi, pubblicazioni su giornali, utilizzo di caravan, punto di riferimento in loco.
Camminata di quartiere	Successiva all'Outreach, necessita di una buona conoscenza del territorio e di un preventivo "legame" con la popolazione locale	La popolazione residente nella zona interessata dal progetto, quella che si mostra interessata alla partecipazione dopo le fasi di Outreach	La sua pubblicizzazione è conseguenza diretta dell'Outreach
Focus group	Interviene nel momento in cui si crea una problematica di difficile risoluzione, discute un tema specifico	Un gruppo selezionato e omogeneo di persone. Può essere	La pubblicizzazione non deve essere attuata tramite l'ausilio dei media,

		costituito in un numero variabile da 4 a 12 membri. Necessaria la presenza del moderatore.	saranno gli stessi progettisti a individuare i membri del focus group nel momento in cui questo venga ritenuto utile.
Brainstorming	Interviene nel momento in cui si viene a creare una problematica difficile da risolvere che può essere presente o all'interno di un procedimento già avviato oppure esterna a qualsiasi dinamica progettuale.	Sono persone direttamente coinvolte, piccoli gruppi che non devono superare il numero di 15.	Essendo una modalità partecipativa da utilizzarsi su casi così specifici non è necessaria la sua pubblicizzazione, l'utilizzo deriva da una volontà comune di risolvere una precisa problematica.
Planing for real	Si utilizza nel momento in cui risulta necessaria una modifica strutturale all'interno di una determinata area e, per evitare che il progetto sia calato dall'alto, la popolazione viene invitata a condividere le proprie conoscenze e opinioni con i progettisti.	Vengono coinvolti tutti i fruitori e i residenti della zona presa in considerazione.	È essenziale una corretta pubblicizzazione e una conoscenza degli stakeholders prima dell'avvio del planing for real. Per questo motivo può risultare utile anteporvi l'utilizzo dell'outreach.

4.5 Procedure formali che prevedono o incoraggiano processi inclusivi

Le modalità partecipative precedentemente descritte sono da ritenersi parte di un procedimento inclusivo ampio e strutturato, il cui utilizzo è coordinato da procedure formali tipiche dell'agire contrattuale.

A partire dagli anni '90 nascono in Italia una serie di norme giuridiche che formalizzano e incoraggiano l'inclusione e la partecipazione del privato nei processi decisionali e di pianificazione territoriale; queste norme sono ora moltissime e hanno dato origine a numerosi strumenti di cui il capostipite è l'accordo di programma introdotto dalla L.142/'90.

Descrivere tutti gli strumenti in cui è richiesta o consigliata la partecipazione sarebbe un lavoro dispersivo e meramente compilativo perciò descriverò gli strumenti più noti e quelli in uso nel comune di Pioltello (comune in cui è situato il bosco della Besozza).

Gli strumenti che verranno analizzati sono:

- 1) Accordi di programma
- 2) Piano di governo del territorio
- 3) Agenda 21
- 4) Contratti di quartiere

1) Accordi di programma⁴⁸

L'accordo di programma si pone come strumento innovativo agli inizi degli anni '90, adottato per ottenere uno snellimento formale e procedurale e che fa sì che le amministrazioni pubbliche assumano impegni reciproci per il futuro, concordando tempi e modalità di azione inerenti ad uno specifico argomento.

Di questo strumento Bobbio scrive: *“Benchè la disposizione preveda il coinvolgimento delle sole amministrazioni pubbliche (e non di tutti i possibili stakeholder) siamo già pienamente nel campo dei processi inclusivi: si sottolinea l'esigenza dell'integrazione e si prevede che questa esigenza debba essere soddisfatta attraverso un confronto diretto destinato a sfociare in un accordo.”* (Bobbio, 2004, p. 140). Quindi accordi pubblici affrontati e stipulati con modalità contrattuale, accordi che sono firmati dalle amministrazioni pubbliche ma che sono preventivamente concordati e conseguiti

⁴⁸ Per un maggior approfondimento dello strumento si rimanda al terzo capitolo

attraverso processi partecipativi ed inclusivi. Questo strumento nasce per superare *impasses* decisionali che non vedono una risoluzione in tempi brevi.

L'accordo di programma può essere promosso esclusivamente dal Governo, dalla Giunta regionale o della Provincia autonoma interessata; nel processo di negoziazione devono essere coinvolti i seguenti soggetti:

- organi periferici dello Stato;
- enti locali;
- enti sub-regionali;
- enti pubblici;
- ogni altro soggetto pubblico e privato interessato.

I contenuti necessari dell'accordo di programma quadro stabiliti direttamente dalla legge n. 662/1996 sono:

1. le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e le modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali; in proposito è da osservare che, poiché l'arco di riferimento temporale dell'intesa istituzionale di programma è triennale, l'accordo dovrà prevedere iniziative da realizzarsi al massimo entro tale triennio;
2. i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;
3. le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;
4. gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi, inadempienze;
5. i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;
6. le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;
7. le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

2) Legge regionale della Lombardia n° 12/2005

La regione Lombardia ha emanato nel marzo del 2005 una nuova legge di riforma rispetto alla normativa vigente in tema di governo del territorio, che rappresenta una reale riforma del sistema di pianificazione del territorio.

Con essa viene abrogato lo strumento di pianificazione del territorio comunale noto come Piano Regolatore Generale per essere sostituito dal Piano di Governo del Territorio.

Insieme al P.G.T. vengono anche normati gli strumenti di pianificazione a scala provinciale e a scala regionale: Piano territoriale di Coordinamento Provinciale e il Piano Territoriale Regionale.

Tralasciando le innovazioni in campo tecnico che questi piani hanno apportato all'urbanistica lombarda, si evidenziano quelli che la legge definisce come i suoi criteri ispiratori: *“La presente legge si ispira ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza”*⁴⁹.

I termini sussidiarietà, sostenibilità e partecipazione sono presenti e ripetuti frequentemente all'interno di questa norma come a voler evidenziare un netto distacco dal passato; di fatto la legge 1150/'42, che ha introdotto nel nostro ordinamento il Piano Regolatore Generale, prevedeva la partecipazione intesa solamente come possibilità di presentare osservazioni al P.R.G e agli altri strumenti di pianificazione al termine del processo di redazione.⁵⁰ Con il Piano di Gestione del Territorio viene per la prima volta riconosciuta alla cittadinanza l'importanza della loro partecipazione nel governo del territorio. Pianificare non è più una mera questione amministrativa spettante il consiglio comunale proprio perché le decisioni prese dagli amministratori eletti ricadono sulla cittadinanza ed è giusto che quest'ultima possa avere voce in capitolo.

3) Agenda 21

Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni

⁴⁹ L.r. 12/2005, art.1 comma 2

⁵⁰ L. 1150/1942 e ss. mm. Art. 9 – Pubblicazione del progetto del piano generale. Osservazioni. Il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha la facoltà di prenderne visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge. Fino a 30 giorni dopo la scadenza del periodo di deposito possono presentare osservazioni le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate.

economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. Agenda 21 locale è lo strumento con cui i principi generali e la metodologia di agenda 21 vengono applicati in un dato territorio.

Il nome agenda 21 deriva dall'obiettivo che si prefigge ovvero attuare strategie e politiche che generino una sostenibilità ambientale nel ventunesimo secolo; alla base di agenda 21 sta la visione strategica dello strumento ovvero una gestione della sostenibilità che parta dalla forte integrazione degli *stakeholders* nei processi di gestione territoriale. Agenda 21 presenta caratteristiche a metà tra uno strumento e una modalità di azione, all'interno di agenda 21 locale si possono concretizzare moltissime pratiche partecipative differenti. Non è raro che essa dia origine a dei forum ovvero dei tavoli che hanno l'onere di discutere molti tra i problemi legati al territorio, ciò che ne risulta da queste discussioni viene poi utilizzato come base per la realizzazione di progetti.

4) Contratti di quartiere

I contratti di quartiere sono programmi integrati di recupero urbano finalizzati alla promozione dello sviluppo sociale, economico ed occupazionale a livello di quartiere o d'area. La prima esperienza italiana è stata quella del bando di concorso contratti di quartiere del Ministero dei Lavori Pubblici del 1998, relativo ad interventi di riqualificazione di insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Il bando prevedeva il finanziamento delle sole opere urbanistico-edilizie, ma si poneva comunque obiettivi generali di sostenibilità poichè richiedeva forme di partecipazione degli abitanti, l'uso di tecnologie per il risparmio energetico e l'integrazione degli interventi con altre iniziative di tipo sociale ed economico. Il Ministero delle Infrastrutture con decreto 30 dicembre 2002 ha lanciato il bando di concorso per Contratti di quartiere II. Rispetto al bando del 1998 sono specificati meglio gli obiettivi sociali ed economici e il ruolo della partecipazione dei cittadini nella definizione degli obiettivi del contratto. Il Programma "Contratti di Quartiere II" riguarda i quartieri periferici o comunque degradati. In tal modo si è voluto dare seguito all'esperienza dei "Contratti di quartiere I" che ha ampiamente dimostrato - per il numero di adesioni e per la qualità delle proposte - che in questo ambito è necessario confermare l'impegno dell'Amministrazione centrale, non soltanto dal punto di vista dei finanziamenti. Per tali finalità, si è ritenuto necessario

assicurare risorse con continuità, in modo da sostenere le iniziative dei comuni, soprattutto dei capoluoghi delle aree metropolitane, e individuare ambiti di intervento più articolati per investimenti privati tali da ridurre, con adeguate iniziative, le condizioni di separatezza tra questi insediamenti ed il resto della città. Si è proposto, pertanto, un programma teso alla riqualificazione delle aree periferiche svincolato dai limiti nella destinazione che avevano le risorse precedentemente utilizzate di provenienza ex Gescal (prevalentemente finalizzate alla sola componente residenziale). Il programma è finanziato per il 65% con fondi statali e per il rimanente 35% con fondi regionali, è finalizzato ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati dei comuni e delle città a più forte disagio abitativo ed occupazionale. Sono previste, al contempo, misure ed interventi atti ad incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

Capitolo 5

IL CASO DEL BOSCO DELLA BESOZZA

Quanto illustrato nei capitoli precedenti ha avuto lo scopo di ricostruire la genesi della pratica partecipativa volta alla gestione dei processi di pianificazione territoriale. Partendo dall'analisi di un non riconoscimento della popolazione nella Pubblica Amministrazione, analizzato sotto il punto di vista di quattro differenti correnti di pensiero, abbiamo poi introdotto il concetto di *governance* come modalità gestionale opposto al *government*. Passaggio successivo è stata l'analisi e la visualizzazione dello sviluppo della contrattualizzazione pubblica, ovvero una pratica che ha tra i suoi scopi quello di avvicinare la popolazione alla conoscenza del lavoro della Pubblica Amministrazione, in modo da creare un fervore locale che incoraggi la partecipazione pubblica; il quarto capitolo è stato dedicato alla partecipazione letta come fase conclusiva dei passaggi precedentemente analizzati.

Il caso di studio che segue ha come scopo il tentativo di comprendere come la popolazione possa essere inclusa in un progetto pubblico; più che comprendere come mai ci sia stata una scarsa partecipazione nelle fasi progettuali è interessante analizzare come sia possibile includere la popolazione nella gestione attuale dell'area, ora che i lavori sono ultimati da due anni. L'analisi della situazione italiana ha evidenziato come la modalità partecipativa di condurre politiche di sviluppo locale necessiti di tempo per poter verificare i risultati nei casi in cui essa è stata utilizzata. Ci è parso quindi interessante analizzare un caso pratico, quello del bosco della Besozza, di recente⁵¹ realizzazione, che ha visto il coinvolgimento di diversi interessi locali, il succedersi di Amministrazioni ed una concertazione tra pubblico e privato difficile e problematica.

⁵¹ Il Bosco della Besozza ha visto l'inizio dei lavori nel 2003

5.1 Motivazioni della scelta

L'oggetto di studi in questione è il caso del bosco della Besozza, ovvero un'area verde realizzata grazie alla collaborazione tra il Comune di Pioltello e la Regione Lombardia. Si è scelto di analizzare questa realtà perché presente nel territorio di chi scrive; a partire dal 2005 si è iniziato a frequentare la zona ancora in fase di realizzazione e da subito si è potuto notare come ciò che si presentava davanti non era un semplice parco sub-urbano ma denotava caratteristiche tecniche particolari: la piantumazione fitta e l'assenza di sentieri nella parte a nord si contrappone fortemente agli ampi spazi a prato presenti nella parte a sud del Bosco. Insieme a queste due principali distinzioni abbiamo colto la voluta ricercatezza delle specie arboree ed arbustive piantumate: contrariamente alla maggior parte delle aree verdi presenti nell'hinterland milanese qui sono messe a dimora specie autoctone come querce, pioppi e salici. In secondo luogo si è rilevato un notevole valore naturalistico all'area: la zona in cui è sito il bosco è fortemente degradata, cementificata e priva di ampi polmoni verdi che possono innalzare il livello di biodiversità; una sorta di oasi in mezzo ad un *continuum* di case, capannoni e strade a grande scorrimento.

La ricerca ha preso avvio dalla raccolta di informazioni a livello locale, attraverso domande poste agli abitanti della frazione di Limoto di Pioltello: con nostra notevole sorpresa abbiamo scoperto che in molti erano a conoscenza delle vicende storiche legate alla proprietà dell'area e alle battaglie legali⁵² che l'hanno vista partecipe, ma nessuno era in grado di dire con precisione chi fossero i promotori del bosco, quali gli obiettivi e quali i tempi di realizzazione. Nel Marzo del 2006 il Professor Paolo Lassini, nell'ambito del corso "Organizzazione degli spazi rurali", ha spiegato approfonditamente il progetto "dieci grandi foreste di pianura", illustrandone obiettivi e motivazioni che ne hanno portato alla costituzione. Durante questo corso si è venuti a conoscenza di come il bosco della Besozza facesse parte del progetto descritto nel corso frequentato; con l'ausilio del Professor Lassini abbiamo contattato il Dottore forestale Luca Gaiani, progettista della suddetta area. Che ci ha accompagnato a una "ricognizione sul campo", ove si sono potute comprendere le peculiarità dell'area sfuggite fino a quel momento; grazie alla sua guida abbiamo interpretato il territorio

⁵² Questi punti saranno chiariti nel paragrafo 5.4 di questo stesso capitolo

sotto una nuova chiave di lettura. L'insieme di queste analisi ha fatto sorgere il dubbio che la popolazione locale non abbia colto il "reale valore" del bosco; la difficoltà nel reperire informazioni a livello locale dagli abitanti del luogo, senza interpellare le Istituzioni presenti in Municipio, ci ha portato a credere che le fasi progettuali e realizzative non siano state accompagnate da un'efficace informazione della popolazione. Per questo motivo ci siamo recati negli uffici dell'E.R.S.A.F. nel Luglio del 2007 iniziando così l'analisi dei documenti ufficiali che hanno costituito il bosco della Besozza.

Quanto segue è l'analisi di questo caso di studio effettuata tramite lo studio dei documenti ufficiali e le interviste effettuate ad alcuni dei "protagonisti" di questa vicenda; per cercare di realizzare una ricerca il più esaustiva possibile del caso pratico, abbiamo ritenuto importante inserire un'analisi delle pratiche partecipative adottate dal Comune di Pioltello.

5.2 Progetto “Dieci grandi foreste di Pianura”

Il Bosco della Besozza è stato realizzato grazie al progetto ideato dalla Direzione Generale Agricoltura (D.G.A.) della Regione Lombardia denominato “Dieci grandi foreste di pianura” che ha lo scopo di *“migliorare la qualità ambientale e la sostenibilità sul territorio lombardo⁵³”* ; per realizzare questo obiettivo è stata data la possibilità a tutti i comuni di pianura di mettere a disposizione un’area comunale per poter realizzare una foresta originaria, ovvero con specie autoctone, con il contributo economico della Regione. Come risulta chiaro dal nome del progetto la disponibilità data da Regione Lombardia è quella di realizzare dieci foreste di pianura. La politica agricola comunitaria ha favorito fino alla fine degli anni ’80 un’agricoltura industriale e quindi intensiva, attraverso uno sfruttamento del territorio che ha causato un impoverimento dei suoli, della biodiversità ed un innalzamento dei livelli di inquinamento. Questa tendenza si è modificata a partire dagli anni ‘90 quando la Comunità Europea ha deciso di modificare il precedente approccio al settore agricolo portandolo verso modelli più sostenibili per l’ambiente; le azioni pratiche della comunità europea si sono concretizzate nell’emanazione di due importanti regolamenti:

- 1) Regolamento n. 2092/91
- 2) Regolamento n. 2078/92

Il primo Regolamento ha legittimato le forme di agricoltura alternativa come il biologico e il biodinamico; il secondo Regolamento ha introdotto le misure agro ambientali, ovvero delle norme che tentano di garantire un’agricoltura sostenibile e rispettosa dell’ambiente. Entrambi questi regolamenti hanno lo scopo di dare un chiaro segnale da parte della Comunità Europea circa la volontà di creare un rispetto ambientale a partire dagli agro – ecosistemi che rappresentano una delle poche superfici non edificate in Europa. Seguendo le indicazioni riportate dalla Comunità Europea la D.G.A. ha deciso di incentivare il ri-sviluppo dell’ambiente forestale originario nelle zone di pianura *“Alcune iniziative sviluppate negli anni 80 hanno dimostrato la possibilità di avviare nuovi ecosistemi agro-forestali (in contesti fortemente antropizzati), anche a valenza ricreativa, che in pochi anni hanno garantito sperimentalmente un notevole incremento della biodiversità, della qualità del*

⁵³ AA.VV. , 2004, Le dieci grandi foreste di pianura, Sviluppo sostenibile: nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda, D.G.A. Lombardia, Milano

paesaggio e della vita (Parco Nord Milano, Bosco in Città di Italia Nostra, Bosco delle Querce a Seveso)⁵⁴.”

Questo progetto ha quindi come scopo quello di sviluppare migliaia di ettari di zone verdi per poter avviare una radicale trasformazione del territorio che soddisfi le esigenze di biodiversità, abbassamento dei livelli di inquinamento e conseguentemente innalzamento della qualità ambientale e della vita di tutti i cittadini lombardi.

Degna di nota, perché unico esempio nel suo campo, la circostanza che per la prima volta in Lombardia sia stata considerata come grande opera infrastrutturale un’opera di rinaturalizzazione; grazie alla legge 31/96 sulle infrastrutture il progetto in questione ha potuto usufruire dei finanziamenti solitamente destinati a operazioni di edificazione o di costruzione di assi viari.

Gli obiettivi sopra citati e le specifiche tecniche che le singole progettazioni devono soddisfare sono elencate all’interno del D.G.R. n 7/9554; contenente i criteri guida del progetto “Dieci grandi foreste di pianura”, a partire dal 28 Giugno del 2002. All’interno dell’articolo⁵⁵ della D.G.A si può leggere come sia stato deciso di concordare gli obiettivi da raggiungere all’interno di ogni foresta insieme ai soggetti direttamente interessati in quanto progettisti o in quanto beneficiari locali, ovvero coloro che hanno sviluppato una proposta di impianto nel territorio di loro competenza. E’utile riportare qui di seguito quello che la D.G.A. intende con “beneficiari locali”: *“Con il termine ‘beneficiari locali’ si è inteso identificare l’amministrazione locale che ha risposto all’iniziativa regionale, predisponendo, di fatto, gli atti e i passaggi procedurali e di contenuto che hanno condotto, nei sei casi al momento attivi, alla presentazione delle prime proposte di forestazione di pianura. Si tratta prevalentemente di amministrazioni provinciali o di associazione di amministrazioni [....].⁵⁶”* L’articolo è stato scritto da un ente sovra locale che definisce come *stakeholders* le amministrazioni locali perché dotate di maggiori conoscenze sul territorio; in questo modo la Regione Lombardia esclude la possibilità ad altri portatori di interesse, quali associazioni ambientaliste locali o anche gli stessi cittadini, di partecipare alla fase progettuale di decisione relativa alla definizione degli obiettivi e della strutturazione della singole foreste.

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ AA.VV. , 2004, Le dieci grandi foreste di pianura, Sviluppo sostenibile: nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda, D.G.A. Lombardia, Milano

⁵⁶ *Ibid*

Ai fini di completezza dell'analisi, si elencano le sette aree verdi che sono state realizzate grazie al progetto “*Dieci grandi foreste di pianura*” :

- 1) bosco del Lusignolo (BS);
- 2) grande foresta di pianura (LO);
- 3) un Po' di foreste (CR);
- 4) bosco della Besozza (MI);
- 5) grande foresta del fondovalle in Valtellina (SO);
- 6) foresta della Carpaneta (MN);
- 7) grande foresta tra i due fiumi (PV)

Un'ottava foresta, il parco agricolo urbano della Vettabbia (MI) è in via di realizzazione.

5.3 Descrizione dell'area

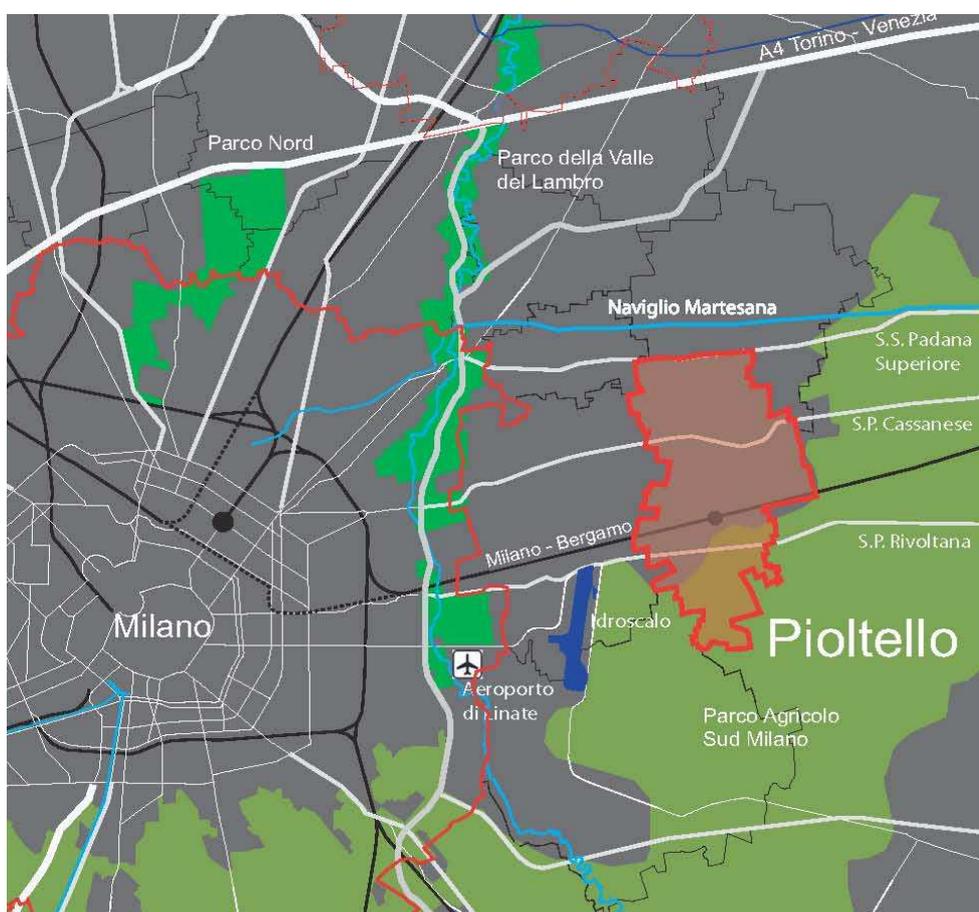


Figura n°1 Localizzazione del Comune di Pioltello⁵⁷

Il Bosco della Besozza è situato all'interno del comune di Pioltello, nella frazione di Limite di Pioltello; posto nella provincia est milanese, da cui dista 6,5 km, comunica con il capoluogo lombardo tramite la Provinciale N°14 Rivoltana, che collega il Comune di Pioltello all'aeroporto di Linate e a Milano: sul tracciato di questa strada provinciale sono previsti, a partire dal 2009, i lavori per la costruzione della nuova autostrada Bre – Be - Mi.

A circa un chilometro in linea d'aria si trova la linea ferroviaria Milano – Treviglio – Bergamo che verrà presto riconvertita a linea di alta velocità (T.A.V.). Entrambi questi assi viari, la linea ferroviaria e la strada provinciale N°14, costituiscono due linee di demarcazione e di chiusura della frazione di Limite di Pioltello, rendendola quindi

⁵⁷ Immagine tratta da: Comune di Pioltello, 2007, Pioltello città sostenibile, Rapporto sullo stato dell'ambiente, A cura di Pareglio S., Milano, Fondazione Lombardia per l'ambiente

completamente priva di aree verdi ad esclusione di alcuni piccoli spazi adibiti a giardini pubblici.



Foto n°1 Strada Provinciale N°14 Rivoltana (fotografia dell'autore)

La zona del comune di Pioltello è quella tipica della periferia industriale milanese, ove gli edifici residenziali affiancano i capannoni industriali senza soluzione di continuità; i centri produttivi, se pur ancora presenti⁵⁸ in minima parte, hanno lasciato il posto a centri di immagazzinamento e stoccaggio⁵⁹ in seguito alla delocalizzazione industriale⁶⁰. Tutto ciò genera un notevole traffico commerciale sulle strade del comune di Pioltello che, nonostante la presenza della linea ferroviaria Milano – Treviglio – Bergamo, vede la maggior parte della movimentazione merci effettuata tramite auto-articolati.

⁵⁸ Il comune di Pioltello ha al suo interno un'area definita "del polo chimico" all'interno della quale ha svolto attività produttive dal 1947 al 2000 l'azienda S.I.S.A.S. (società italiana serie acetica sintetica), tale area è per la maggior parte inattiva.

⁵⁹ I maggiori, per dimensioni e per importanza in tutto il nord Italia, sono i magazzini della società "Esselunga"

⁶⁰ Per delocalizzazione industriale si intende il fenomeno economico che ha, negli ultimi anni, spinto numerose aziende a spostare i centri produttivi in paesi dove la mano d'opera e i costi del lavoro sono più economici rispetto all'Italia. Tale fenomeno ha però fatto sì che le sedi rappresentative e i centri di smistamento delle merci rimanessero presenti nei paesi più industrializzati.

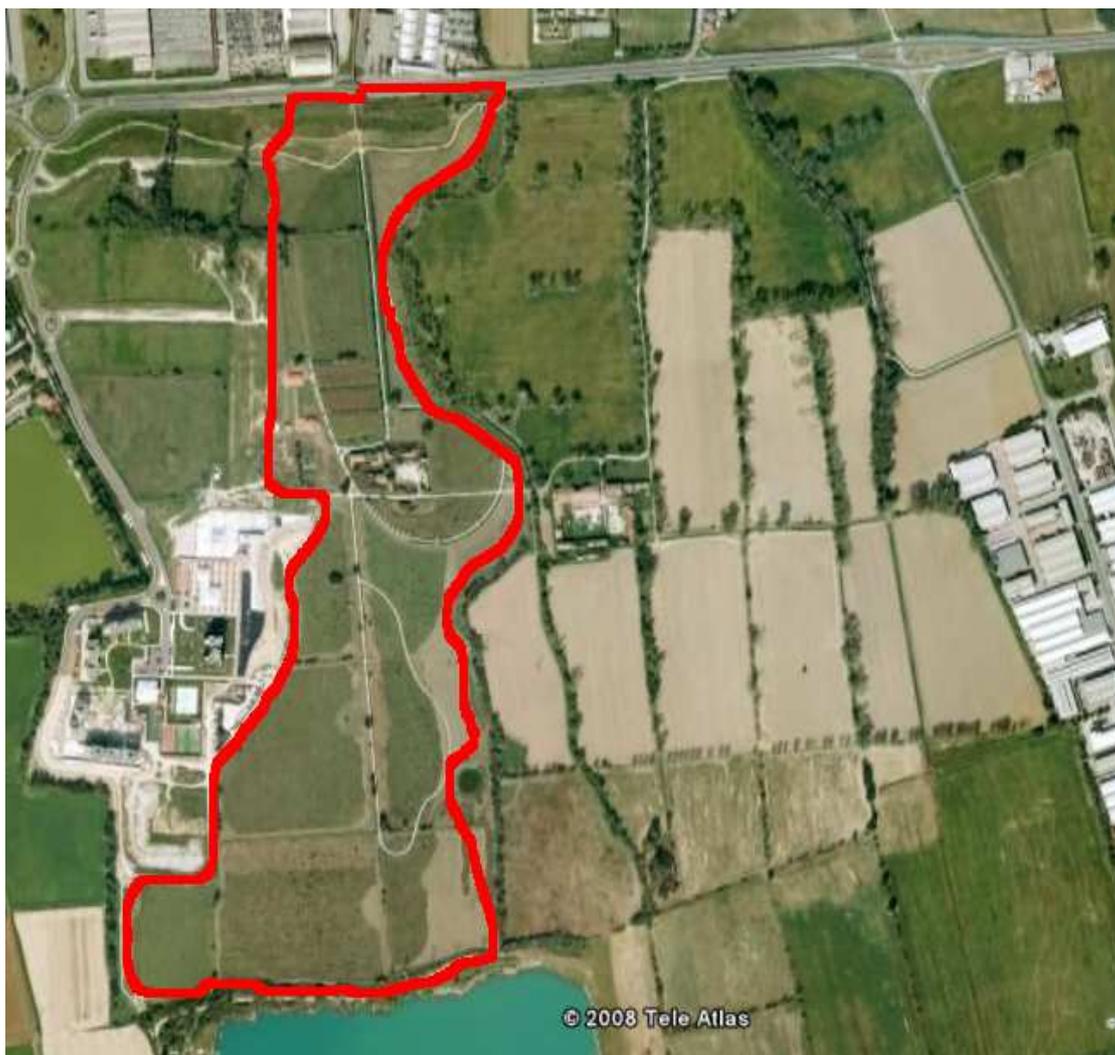


Foto n°2 In rosso l'area del Bosco della Besozza (fonte "Google Heart")

Il Bosco della Besozza è collegato a nord all'area industriale di Limito di Pioltello tramite un ponte pedonale che scavalca la strada Rivoltana, sul cui tracciato dovrà passare la Bre – Be – Mi; l'unico altro accesso al Bosco è costituito da una strada sterrata che collega la Provinciale N°14 ad un ampio parcheggio, ma tale strada è ancora chiusa. Ad est del bosco è presente la cascina "Camposoglio", di proprietà privata, parte del Parco Agricolo sud Milano, è una delle poche aree coltivate ancora rimaste nella zona che pur essendo un agro – ecosistema, costituisce un *continuum* con l'area verde della Besozza.



Foto n°3 “Cascina Camposoglio” (fotografia dell’autore)

Ad est del Bosco poi si trova la riserva naturale “Sorgenti della Muzzetta”, costituita nel 1984, che rappresenta un’area di tutela del maggior fontanile della provincia di Milano. A sud l’area in questione confina con una cava di ghiaia ancora in funzione e vi rileva la presenza di bacini lacustri artificiali che consentono l’attività di estrazione; le intenzioni iniziali di espandere l’area del bosco anche all’interno della cava, vista l’imminente chiusura, sembrano essere smentite dalla pubblicazione del nuovo piano per le cave della Provincia di Milano⁶¹ che autorizza un’ulteriore escavazione in quell’area.

Ad Ovest il bosco confina con il centro abitativo “*residenze Malaspina*”, i cui oneri di urbanizzazione hanno permesso al comune di Pioltello di entrare in possesso dei 37ha del bosco della Besozza.

Tra le aree verdi presenti nella zona va anche aggiunta la residenza privata denominata “Villa Invernizzi”; tutte queste aree hanno la caratteristica di essere separate da linee invalicabili per qualsiasi organismo animale privo di ali e queste nette demarcazioni territoriali rendono l’area cittadina della frazione di Limite priva di un elevato valore ambientale poiché povero di aree verdi .

⁶¹ D.C.R. 16 maggio 2006 n° VIII/166

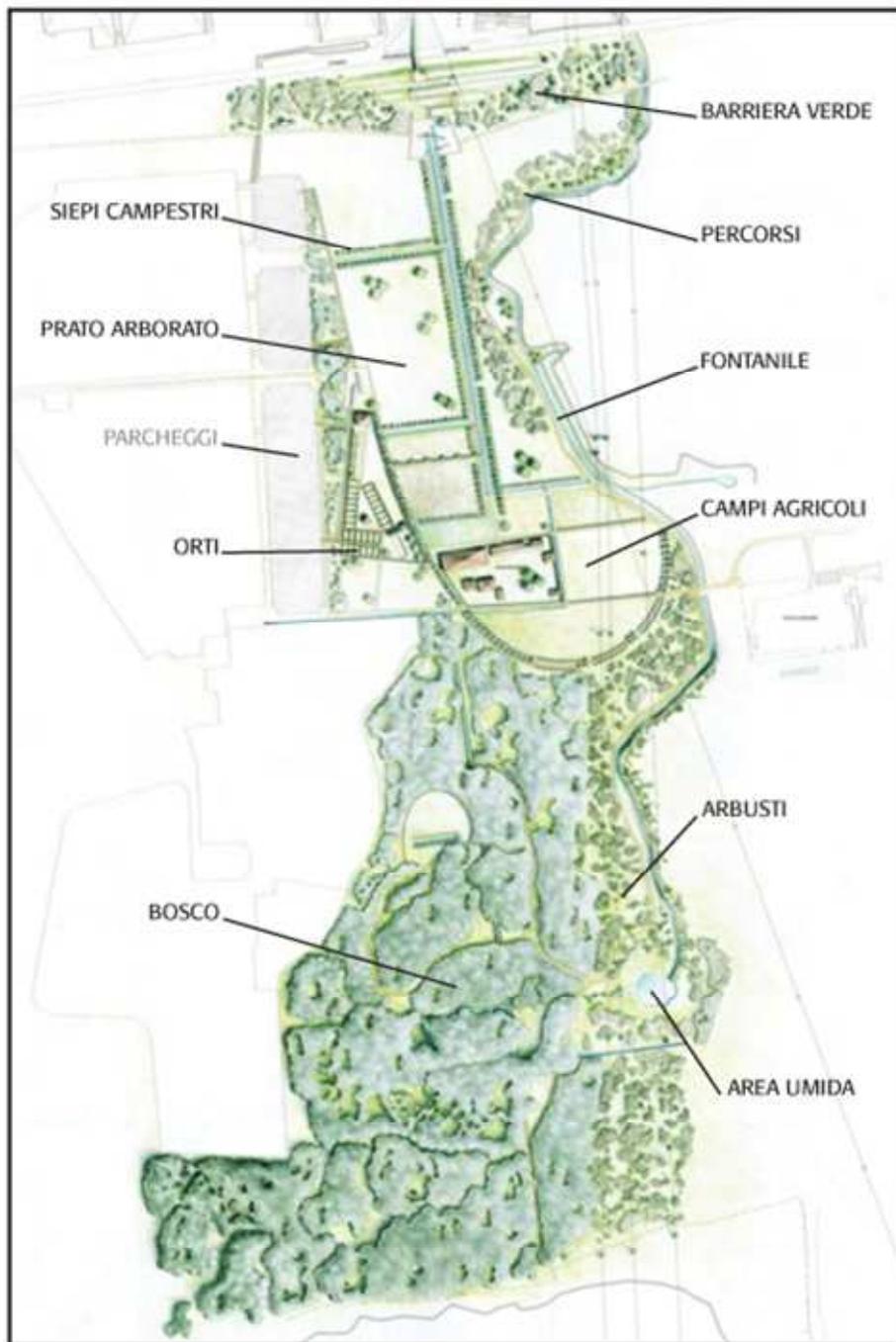


Immagine n°2 Il progetto del bosco della besozza (fonte E.R.S.A.F.)

5.4 Il processo di formazione del bosco della Besozza

L'area su cui attualmente sorge il bosco della Besozza ha vissuto negli anni una serie di modificazioni della destinazione d'uso da area agricola è stata concessa l'edificabilità per poi divenire area naturale protetta.

- Nel 1977 l'area viene dichiarata di notevole interesse agricolo e quindi inibita ad ogni tipo di edificazione, fin dal dopoguerra l'area è di proprietà di Montedison.
- Nel 1984 la società Edilnord acquista il terreno da Montedison.
- Il 27 marzo del 1987 i 640.000mq di proprietà Edilnord vengono resi edificabili ad uso terziario da una variante del Piano Regolatore.
- Gli ambientalisti e le opposizioni locali ricorrono al Comitato Regionale di Controllo ma le osservazioni vengono respinte il 15 dicembre 1987.
- Il 29 Aprile del 1994 vengono arrestati il Sindaco di Pioltello Michele Rossetti e il capoufficio tecnico Antonino Soravia con l'accusa di corruzione. Entrambi confessano di aver percepito 800 milioni di lire per favorire la variante di piano.
- Il 14 giugno del 1996 con un ordine del giorno il Consiglio Comunale sospende tutte le convenzioni edilizie previste.
- Il 1 Luglio del 1996 il T.A.R. emette una sentenza favorevole al ricorso da parte della società Edilnord contro la deliberazione del Consiglio Comunale che ha respinto il piano di lottizzazione.
- Il 26 gennaio del 2001 il Comune di Pioltello sigla un accordo con Edilnord: viene autorizzata la costruzione di 400mila mq di case contro i 900mila previsti inizialmente e un'area di 37ha viene interamente ceduta al Comune con lo scopo di realizzarci un parco urbano.

Nel tentativo di reperire finanziamenti utili alla realizzazione dell'area il Comune di Pioltello ricerca un accordo con la Regione Lombardia, che propone la creazione di una delle dieci grandi foreste di pianura. con l'iter che segue:

D) Lettera della Direzione Generale Agricoltura

Il 6 dicembre del 2000 la Regione Lombardia, nella persona di Paolo Daccolo, invia alle proprie Province una lettera avente come oggetto "creazione di dieci grandi foreste di pianura".

In questa lettera la Direzione Generale dell' Agricoltura evidenzia la mancanza di boschi e aree verdi naturali nell'ambito della pianura padana ed in particolar modo nei pressi delle grandi aree metropolitane; per ovviare a questo problema propone la possibilità di creare dieci grandi foreste di almeno 40 ha di estensione caratterizzate dalla presenza di specie autoctone, sentieri, percorsi e attività economiche compatibili con l'ambiente ricreato.

Lo strumento che la Regione propone alle varie amministrazioni per la realizzazione delle foreste è l'Accordo di programma. In questa missiva la D.G.A. indica come investimento complessivo per ogni singola foresta la cifra di 5 miliardi di lire ripartite per un costo unitario di piante e strutture pari a 100 milioni di lire all'ettaro. I tempi previsti per la realizzazione delle opere sono qui indicati in 2 anni per la piantumazione e la realizzazione delle infrastrutture e successivi 2-3 anni per apprezzarne i risultati. La lettera si conclude con la richiesta di ricevere, da parte delle Amministrazioni Provinciali, le indicazioni di una o più aree disponibili entro il termine del 31.12.2000. Insieme alla lettera di presentazione del progetto le Amministrazioni Comunali hanno ricevuto anche la scheda tecnica del progetto sono sottolineati gli obiettivi, i risultati attesi, i soggetti competenti, i soggetti interessati e/o attuatori, gli strumenti attuativi, le aree disponibili, l'investimento previsto, le risorse finanziarie, i tempi di attuazione, le fasi dell'opera e le criticità.

II) Presentazione delle aree proposte dalle Province alla Regione Lombardia

Recepita la proposta della Regione Lombardia le Province indicano inizialmente sei aree disponibili alla realizzazione del progetto.

In particolare il Comune di Pioltello propone l'area, di recente acquisizione, oggetto del contenzioso con Edilnord; in tale area ora sorgono le residenze Malaspina.

Recependo la richiesta della Regione Lombardia il Comune di Pioltello ha così trovato opportuno realizzare un bosco nell'area strappata all'urbanizzazione selvaggia.

III) Delibera della giunta regionale del 15 Luglio 2002

Il Bollettino Ufficiale della Regione approva le sei aree proposte chiedendo una definitiva conferma circa la loro immediata disponibilità, diminuendo gli ettari necessari da 40 a 35 e chiedendo la consegna dei progetti definitivi entro e non oltre il

24 gennaio 2002.

Nella Gazzetta Ufficiale (G.U. n°29/2002) sono presenti i riparti dei finanziamenti delle sei foreste approvate (nuovo bosco pianiziale annesso al parco ricreativo dell'usignolo; bosco aree golenali del Casalasco, del Po' e del Morbasco; bosco Valle Grassa – Coldana – Sant'antonio; bosco della Besozza; forestazione fondovalle Valtellinese; un nuovo bosco per Mantova dopo 500 anni).

I riparti prevedono i finanziamenti per la progettazione e per l'inizio dei lavori da elargirsi nell'anno 2002 e il saldo dei finanziamenti per il completamento dei lavori previsto per il periodo 2002 – 2004. La Gazzetta Ufficiale riporta le indicazioni generali (finalità dell'intervento e i criteri generali della progettazione) e gli elaborati progettuali essenziali. Queste ultime devono essere così composte:

1. Relazione descrittiva e relazioni tecniche specialistiche. (queste devono descrivere il contesto circostante l'area di interesse da un punto di vista geomorfologico, climatico, podologico, forestale, climatico e anche una visione legata all'uso dei suoli, agli aspetti storico – economici)
2. Rilievi plano-altimetrici e studio d'inserimento urbanistico (rappresentati su Carta Tecnica Regionale).
3. Elaborati grafici.
4. Computo metrico estimativo.
5. Costi aggiuntivi (come espropri, indennizzi e attività promozionali).
6. Altri costi (monitoraggio e definizione degli indicatori per il monitoraggio).
7. Quadro economico riassuntivo con indicazione dei cofinanziamenti.
8. Programma di gestione (previsione dei costi di gestione successivi alla realizzazione).
9. Coinvolgimento di enti e privati (previsione di sponsor o di privati interessati alla realizzazione o alla gestione della foresta).
10. Scheda di sintesi (descrizione succinta dell'intervento completa di computo economico).

IV) Convenzione con l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste

Giunti a questa fase di progettazione le varie Province hanno trovato un ente cui far realizzare l'opera; nel caso del bosco della Besozza la provincia di Milano è riuscita a

stabilire una convenzione con ERSAF (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura) il giorno 16 dicembre 2002.

L'accordo è reso ufficiale dalla delibera dell'ERSAF numero 0099 del 2002, accordo che vede riuniti ad un unico tavolo la Provincia di Milano settore Agricoltura e parchi, il comune di Pioltello e l'ERSAF stesso.

Il compito che l'ERSAF si propone qui di svolgere è quello di fornire assistenza tecnica in ambito forestale e territoriale per la realizzazione del bosco e gli impegni presi sono:

- La Provincia di Milano deve impegnarsi a versare l'intero importo, versatole dalla Regione Lombardia per la realizzazione dei lavori, all'ERSAF
- Il Comune di Pioltello si impegna a mettere a disposizione l'intera area, libera da vincoli, contestualmente all'apertura dei cantieri
- L'ERSAF si impegna ad eseguire in amministrazione diretta gli interventi
- I fondi devono essere versati per il 70% ad inizio lavori e il 30% al saldo.
- La Provincia di Milano e il Comune di Pioltello hanno parere vincolante sulla progettazione esecutiva
- La verifica tecnica amministrativa è attuata dalla Provincia di Milano previa consultazione con il Consiglio Comunale
- ERSAF si assume gli oneri di manutenzione per i tre anni successivi alla data di inizio lavori

V) Ripartizione dei finanziamenti

Nello specifico la realizzazione dell'opera ha poi visto l'utilizzo di 1.900.000,00 Euro messi a disposizione da:

- Regione Lombardia 923.795,25 Euro
- Stato 826.204,75 Euro
- Fondazione Carialo 150.000,00 Euro

L'ammontare dei lavori è poi così ripartito nei quattro anni successivi all'inizio dei lavori:

- Anno 2002 57.000,00 Euro
- Anno 2003 490.101,60 Euro
- Anno 2004 482.599,80 Euro
- Anno 2005 670.298,60 Euro

5.5 Il coinvolgimento del comitato antinquinamento

La frazione di Limito di Pioltello ha visto a partire dagli anni '70 l'intervento di un comitato locale "antinquinamento" che si è battuto per la tutela della salute dei cittadini, minacciata dalla presenza sul suolo cittadino del polo chimico. Il polo chimico è rimasto in attività fino al 2000 profilando seri rischi di inquinamento idrico e legati a possibili incidenti chimici; il comitato locale è nato e si è sempre mosso nel tentativo di giungere alla chiusura e alla bonificazione del sito.

Nel 1987 la giunta guidata dal sindaco Michele Rossetti approvò una modifica al PRG che introdusse la possibilità di edificare nell'area in cui ora sorge il Bosco della Besozza; in merito a ciò il comitato antinquinamento incominciò ad interessarsi alla questione.

Solamente nel 1994, in seguito all'arresto dell'ex sindaco, il comitato è intervenuto in maniera decisa e, nell'intento di dare maggior risalto alla propria azione, viene assorbito dalla sezione locale di Legambiente. In quegli anni il Presidente della sezione di Pioltello di Legambiente, Walter Finazzi, promosse il coinvolgimento della popolazione in una serie di interventi e serate di informazione dedicate a quella che viene definita "questione B.I.C.A.": il primo incontro risale a venerdì 24 settembre 1994, quando nel centro di aggregazione di Limito un centinaio di cittadini si riunirono per essere informati circa le decisioni adottate dall'allora giunta comunale⁶².

In merito alle numerose manifestazioni realizzate da Legambiente la maggioranza politica del Comune di Pioltello, rappresentata dal proprio portavoce Claudio Viganò, si espresse con le seguenti parole: *"Il nome di Legambiente viene usato ed abusato [...]. Finazzi e soci sfruttano l'organizzazione ambientalista per portare avanti lotte puramente politiche"*⁶³.

I giornali locali, "Gazzetta della Martesana" e "Punti di Vista", riportano le novità sul caso evidenziando le opinioni della maggioranza, allora favorevole alla realizzazione dell'edificato, e quelle dell'opposizione rappresentata sostanzialmente dalla lista civica di Pioltello a favore di Legambiente.

Il fermento locale, unitamente all'assidua opposizione della Lista civica per Pioltello, portarono più volte la questione in Consiglio Comunale. Legambiente chiese di non

62 Fonte : "Gazzetta della Martesana" 27/09/94

63 D. Colillo, Viganò e Finazzi si prendono per i capelli, "La Gazzetta della Martesana"18/10/1994

procedere ad un'opera di edificazione che ha visto la sua approvazione con una variante al PRG ottenuta in modo illegittimo⁶⁴; la volontà di non edificare è appoggiata dalla cittadinanza che, non solo partecipa ai consigli comunali ma l'11 giugno 1994 occupa simbolicamente il terreno di proprietà di Edil Nord⁶⁵. Il 7 giugno del 1994 Legambiente tiene un nuovo incontro a Limoto di Pioltello dal titolo "Vivibilità a Limoto", in cui si discute del polo chimico e dei pericoli legati ad un'edificazione massiccia dell'area EDIL Nord; anche in questa occasione la partecipazione è importante.

Grazie alle continue pressioni esercitate da Legambiente e al sostegno della popolazione locale 14 giugno 1996, durante il Consiglio Comunale, protrattosi fino alle 3 del mattino e a cui partecipano numerosi cittadini, la stessa maggioranza bocciò la possibilità di realizzare l'edificato come risultante da variante di piano approvata il 27 marzo del 1987. Con queste parole Claudio Viganò (capogruppo della Lega Nord Lombarda), l'allora maggioranza, boccia la possibilità di dare il via libera all'edificato: *"[...] Sicuramente il progetto B.I.C.A. non faceva parte del programma proposto dalla Lega Nord che adottato dal Sindaco Dr. Torre, ne determinava l'elezione. Rammentiamo quindi alla giunta tutta, ovvero al signor Sindaco ed ai delegati coinvolti alla stipula di questa convenzione, di verificarne la congruità con il programma che i cittadini hanno dimostrato di voler realizzare con l'elezione dell'attuale amministrazione. Visti i numerosi punti non chiariti relativamente agli impatti di vario genere, viste le prospettate conseguenze negative sul territorio, ambiente, viabilità, salute, qualità nonché durata della vita dei cittadini, visto che l'esposizione delle conseguenze economiche non garantisce i valori desiderati, vista la dubbia capacità occupazionale dell'insediamento, il gruppo consigliere Lega Nord Lombarda esprime parere negativo sullo schema di convenzione oggi presentato dall'amministrazione"*⁶⁶.

In seguito a questa decisione il sindaco Alberto Torre decide di rassegnare le dimissioni. Il 1 Luglio dello stesso anno il Tar accolse il ricorso presentato da Edilnord sospendendo la delibera adottata il 14/06/'94 Nonostante questa notizia la situazione rimase congelata fino alle successive elezioni amministrative del 1997. In queste

64 Si fa riferimento alle dichiarazioni rilasciate dell'ex Sindaco Rossetti al Sostituto Procuratore Fabio Napoleone. Fonte: "Gazzetta della Martesana" 31/06/'94. In questo interrogatorio il Sindaco Rossetti dichiara di aver ricevuto una tangente pari a 800 milioni di Lire dalle mani di Paolo Berlusconi per accelerare l'avvio dei lavori edilizi

65 Fonte: "Gazzetta della Martesana" 21/05/'94

66 D. Colillo, Il gruppo consigliere Lega Nord Lega Lombarda esprime parere negativo, "La Gazzetta della Martesana, 17/06/1996

elezioni venne nominato sindaco Mario de Gaspari che scelse come Assessore all'Ambiente Walter Finazzi che, a seguito di questo nuovo ruolo istituzionale, lasciò la presidenza del comitato locale di Legambiente.

La nuova Amministrazione Comunale intraprese un fitto dialogo con Edilnord (poi ceduta a Pirelli Real Estate), per cercare di non portare la questione innanzi al Consiglio Superiore della Magistratura. Il risultato dei numerosi incontri tra le parti lo si può apprezzare il 26 gennaio del 2001: quando il Comune sigla lo storico accordo con Edil Nord in cui l'area edificata viene ridotta a un milione a 200 mila mq.

In seguito a questa vicenda il comitato locale di Legambiente venne accorpato con quello di Cernusco sul Naviglio e, da quel momento, abbandonò le questioni ambientali per portare avanti a tempo pieno il "progetto Chernobyl".

5.5.1 Analisi della situazione

Il Bosco inaugurato il 26 Aprile del 2006 è solamente l'atto conclusivo di una vicenda che è iniziata nel 1987, quando il Comune di Pioltello attua una Variante al Piano Regolatore che trasforma l'area da agricola ad edificabile.

In quegli anni la popolazione locale stava "combattendo" in modo piuttosto animato contro la presenza dell'industria S.I.S.A.S. sul suolo comunale. La notizia di nuove costruzioni, nuovo traffico e quindi un ulteriore pressione demografica portano gli stessi manifestanti contro il "Polo chimico" a voler impedire la realizzazione di nuove edificazioni. Il comitato antinquinamento trova un valido alleato sulla propria mozione nella sezione locale di Legambiente; grazie al ruolo di questa associazione ambientalista e anche grazie alle sue possibilità economiche vengono realizzati numerosi incontri e serate che costringono l'Amministrazione leghista a trattare più volte l'argomento in sede di Consiglio Comunale. La partecipazione della popolazione è riscontrabile nella presenza agli stessi Consigli, alle serate organizzate e anche nei numerosi articoli di giornale che parlano della "questione B.I.C.A.". Analizzando la stampa locale di quegli anni abbiamo notato come dal 1994 al 1996 quasi ogni settimana compariva un articolo sulla questione.

La "forza" esercitata dall'opinione pubblica si riscontra in quanto accaduto il 14 giugno del 1996, in quella serata lo stesso portavoce del Sindaco disconosce le scelte intraprese da quest'ultimo, sposando in toto le ragioni di Legambiente. Durante quel consiglio

comunale il Sindaco Alberto Torre “subisce” le pressioni esercitate da Legambiente e dall’opinione pubblica.

Gli eventi che seguono offrono una chiara chiave di lettura del livello di partecipazione locale. L’elezione ad Assessore all’Ambiente di Walter Finazzi fa sfumare le aspirazioni ambientaliste del comitato locale di Legambiente, tanto che attualmente l’unica attività di cui il circolo si occupa consiste nell’organizzazione dell’ospitalità dei bambini di Chernobyl una volta l’anno. Il giornale locale, “Punti di vista”, si scioglie nel momento in cui le nuove elezioni Amministrative determinano “l’ascesa” in Comune di una buona parte della redazione. L’allora direttore Marcello Moriondo ha così dichiarato a chi scrive: *“Non aveva più senso continuare a pubblicare il mio giornale, più di metà della redazione era entrata in politica e le nostre lotte erano finite. Si può dire che in un certo modo con la caduta della Lega e poi, nel 2001, con la firma dell’accordo con EdilNord l’interesse locale e la partecipazione della popolazione all’evento si sono del tutto spente. Avevamo raggiunto gli obiettivi che ci eravamo prefissi”*.

In ultima analisi è interessante notare come, dopo l’elezione del Sindaco Mario de Gaspari, gli articoli sul giornale “La Gazzetta della Martesana” circa le sorti dell’area sfumano gradualmente, al punto tale che nei giorni precedenti e successivi alla firma dell’accordo con Edilnord non v’è traccia di articoli che diano conto dello storico successo; solo un articolo, privo di riferimenti alla modalità di costituzione e alla storia dell’area, nel giorno dell’inaugurazione del Bosco della Besozza.

Ci pare quindi plausibile la visione del signor Marcello Moriondo per cui, una volta raggiunto l’obbiettivo di ridurre i metri quadri edificabili, l’interesse locale si sia ridotto al punto tale da spegnersi.

5.6 La partecipazione nel comune di Pioltello

Analizzati i documenti che hanno permesso la costituzione del bosco, risulta importante comprendere quale sia il grado di inclusione dei Pioltellesi nella pianificazione territoriale, a prescindere dal caso specifico del bosco della Besozza.

Nel Comune di Pioltello vengono utilizzati alcuni strumenti partecipativi, come risulta evidente sin dalla sua presentazione alla cittadinanza nel sito internet⁶⁷.

Oltre che il processo di agenda 21 in atto, nel Comune sono stati approvati ben tre contratti di quartiere, ed è già stata attivata la dinamica partecipativa per la stesura del PGT⁶⁸.

Di seguito si riporta una sintesi dei lavori attuati per la partecipazione in questi tre differenti strumenti.

5.6.1 Agenda 21 locale a Pioltello

Il processo di Agenda 21 locale è stato avviato nel comune di Pioltello a partire dal dicembre del 2005 e ha seguito un'evoluzione in cui si possono distinguere quattro importanti fasi:

1) Inizialmente sono state illustrate a tutti i settori della struttura comunale le finalità di Agenda 21 attraverso un'attività di formazione e confronto atta a favorire un approccio intersettoriale e interdisciplinare. Unitamente all'opera di informazione e formazione si è elaborata una ricerca della attività precedentemente svolte in ambito di sviluppo sostenibile e partecipazione in modo tale da conoscere il livello di capitale sociale già presente per poterlo integrare con quello apportato dal progetto.

2) In secondo luogo si è redatto il rapporto sullo stato dell'ambiente ovvero il documento che descrive le caratteristiche ambientali, sociali ed economiche del territorio a partire dalla sistematizzazione dei dati e delle informazioni disponibili. Insieme al RSA è stato introdotto l'utilizzo del bilancio ambientale, uno strumento che basandosi sul bilancio comunale evidenzia le spese e gli impegni presi dall'amministrazione comunale in campo ambientale. Il RSA è stato pubblicato sul sito internet del comune in modo tale da essere fruibile a chiunque interessato.

⁶⁷ www.comune.pioltello.mi.it

⁶⁸ Tutti i dati che ne seguono sono tratti dall'elaborato riassuntivo di questa partecipazione. L'elaborato ha titolo "La consultazione per il Piano di Governo del Territorio" ed è redatto dal comune di Pioltello.

3) La terza fase è legata al PGT, come detto precedentemente la nuova normativa regionale in campo di pianificazione urbanistica è informata a principi di esistenza sulla apertura e inclusione. Ogni comune con più di 15.000 abitanti è tenuto a redigere un P.G.T. invitando la popolazione a esprimere il proprio parere in merito.

4) La quarta fase, che riguarda il tema specifico della scuola e dell'educazione ambientale, è stata svolta parallelamente alle prime tre fasi. Sono stati organizzati due incontri per gli insegnanti aventi come obiettivo lo sviluppo sostenibile e la sua divulgazione agli studenti. Inoltre le scuole sono state chiamate in causa nei momenti di discussione del PGT.

Dall'analisi fatta fino ad ora di A21L nel comune di Pioltello risulta chiaro come questo strumento venga qui utilizzato come base di partenza per lo sviluppo di altri progetti. Il ruolo di A21L è quello di supervisore ed organizzatore: agenda 21 dà le potenzialità mettendo in comunicazione differenti attori sociali, individuando e creando reti che abbiano poi l'opportunità di costruire. Non è stato creato un forum ad hoc che parli e discuta di sviluppo sostenibile ma si è fatto sì che agenda 21 locale ponesse le basi per la creazione di concertazioni specifiche inerenti altri progetti primo tra tutti il PGT. Essendo un'esperienza giovane per questo Comune si desume che nel futuro agenda 21 locale possa servire anche per la realizzazione anche di altri processi partecipati, o quanto meno così si auspica.

5.6.2 La consultazione per il Piano di Governo del Territorio

La Legge regionale della Lombardia n°12/2005 riconosce come principi fondamentali del Piano la pubblicità e la trasparenza del procedimento e la partecipazione delle parti sociali ed economiche al processo di pianificazione.

Nel aprile del 2006 è stato avviato il procedimento per la redazione del PGT con la raccolta di proposte e suggerimenti da parte di soggetti interessati e nel periodo compreso tra novembre 2006 e maggio 2007 .

Il procedimento è stato organizzato su due differenti livelli per garantire una partecipazione il più diffusa e eterogenea possibile.

Il primo livello ha previsto l'utilizzo di un tavolo di concertazione a cui hanno partecipato tutti i portatori di interesse in forma organizzata. Il secondo livello è stato organizzato sotto forma di workshop aperto a tutta la cittadinanza e ai gruppi informali.

La consultazione sia dei tavoli che degli workshop è stata sviluppata sui temi principali affrontati dal piano:

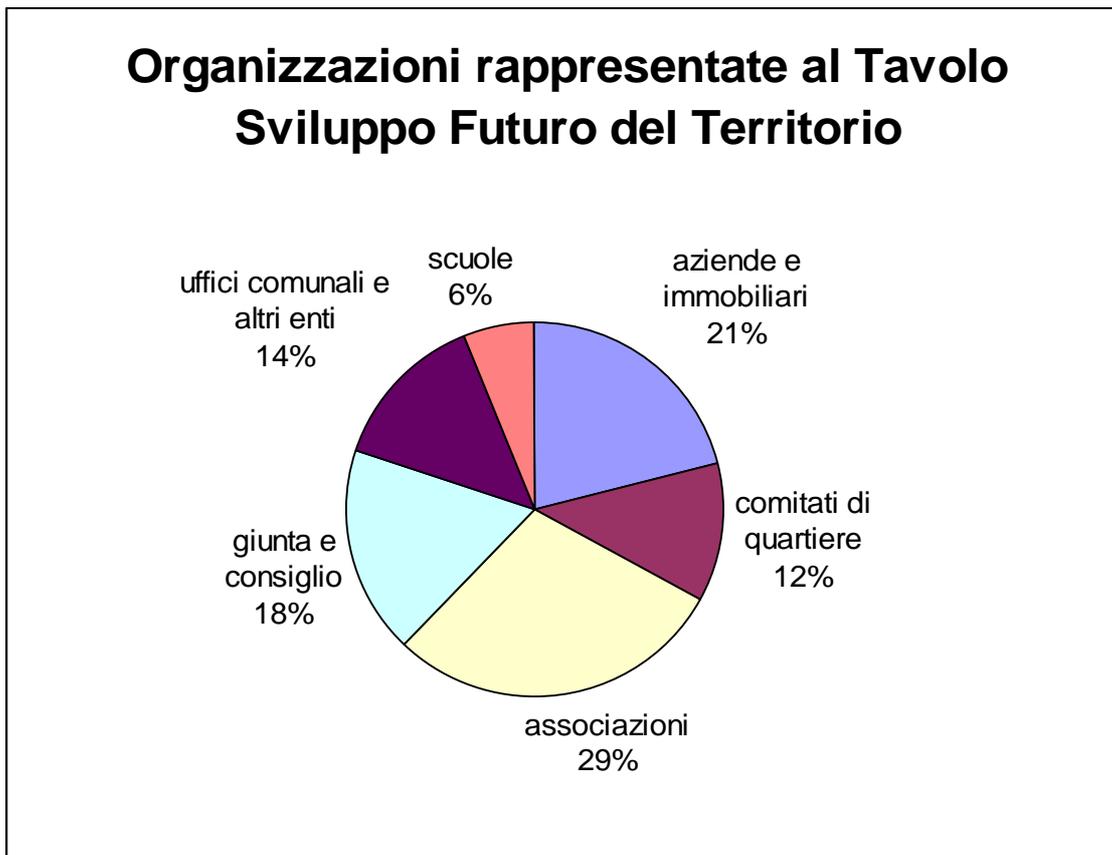
- Aree verdi: connessioni, gestione e fruibilità
- Mobilità
- Insediamenti produttivi
- Edilizia residenziale pubblica e privata
- Servizi e tempi della città

I) Primo livello: il tavolo “sviluppo futuro del territorio”

Per la formazione del tavolo si è svolta un'intensa attività di ricerca delle reti già esistenti sul territorio, si sono evidenziate le organizzazioni già costituite considerando in particolare le seguenti categorie:

- Associazioni
- Soggetti economici particolarmente rilevanti
- Enti gestori dei servizi
- Gruppi parrocchiali
- Consiglio comunale
- Enti e istituzioni pubbliche

Figura n° 3



A tutte le organizzazioni che sono state riconosciute come tali all'interno del Comune di Pioltello è stato inoltrato l'invito di partecipazione per l'incontro inaugurale tenutosi il 9 novembre 2006. Durante questo incontro si è spiegato il funzionamento di Agenda 21 e il suo utilizzo ai fini del processo di consultazione previsto per il PGT.

Dopo il primo incontro ne sono stati organizzati altri cinque, ognuno dei quali ha avuto un argomento specifico da trattare:

- aree verdi: connessioni, gestione e fruibilità (dicembre)
- mobilità (gennaio)
- insediamenti produttivi (febbraio)
- edilizia residenziale pubblica e privata (marzo)
- servizi e tempi della città (maggio)

La separazione così netta degli argomenti è servita a sfruttare ottimamente il tempo a disposizione, e a evitare inutili strascichi di discussioni negli incontri successivi.

La presenza di parte del Consiglio Comunale ad ogni incontro ha dato una rilevanza ufficiale agli incontri che, con la loro presenza, hanno legittimato quanto discusso.

Le modalità partecipative sono cambiate ad ogni incontro applicando quelle ritenute più efficaci per le questioni da approfondire; il filo conduttore di tutti gli incontri è stata l'adesione a quelli che sono stati presentati come i sei principi cardine della partecipazione:

- Rappresentatività dei partecipanti: tutti contano.
- Rispetto delle diversità di opinione: per un confronto costruttivo
- Orientamento al risultato: individuazione delle criticità, raccolta di suggerimenti e contributi per il governo del territorio
- Concisione e rilevanza degli interventi: interventi brevi consentono a tutti di esprimersi e rendono il dibattito più ricco di idee e proficuo
- Rispetto dei tempi e dell'agenda dei lavori previsti
- Approccio intersettoriale ai temi trattati (implicazioni ambientali, sociali ed economiche).

Gli incontri sono stati gestiti da un'associazione che ha fornito un facilitatore avente il compito di condurre le discussioni del gruppo favorendo la partecipazione e il rispetto dei sei principi sopra elencati.

Il comune di Pioltello ha quindi realizzato, al termine di questi incontri, una dispensa che raccoglie tutti i passaggi svolti e le decisioni prese durante i tavoli e i workshop, parte di questi dati sono direttamente disponibili all'interno del sito comunale.

Incontro aree verdi

Dei cinque incontri realizzati dal tavolo "sviluppo futuro del territorio", quello inerente alla tematica delle aree verdi riporta l'unica attività partecipativa svolta sul Bosco della Besozza; per chiarezza bisogna dire che non è stato un incontro realizzato *ad hoc* ma ha visto protagoniste tutte le aree verdi del comune di Pioltello e, in seconda analisi, va sottolineato il fatto che l'incontro si è svolto nel dicembre del 2005, quando nel mese di aprile dello stesso anno il Bosco della Besozza è stato inaugurato.

Questi due elementi vanno ricordati perché in questo lavoro abbiamo sostenuto come non siano stati attuati processi partecipativi finalizzati ad includere la popolazione nelle scelte intraprese per la realizzazione e per la gestione del Bosco.

Obiettivo dell'incontro è stato quello di raccogliere le esigenze dei partecipanti in merito alla gestione delle aree verdi nei suoi aspetti più generali ma anche in riferimento a esigenze e interessi ad aree specifiche.

La discussione è stata condotta tramite l'utilizzo di carte obiettivo, una sorta di *planing for real* senza l'ausilio del plastico, che rappresentano obiettivi strategici e obiettivi specifici insieme ad alcune carte bianche sulle quali eventualmente indicare obiettivi non menzionati.

Qui di seguito si riportano due tabelle, presenti all'interno del documento cartaceo che il comune ha redatto per il PGT, indicanti le decisioni prese per la gestione generica delle aree verdi e nello specifico della foresta della Besozza.

Tabella n°4 Obiettivi generali della concertazione per il PGT "incontro aree verdi"

OBIETTIVI GENERALI	
Amministrazione	Portatori di interesse
Ridurre il consumo di suolo, riqualificando l'edificato esistente e mantenendo i confini del centro urbano consolidato	Tutelare il verde e le aree naturali
	Aumentare il verde urbano
Garantire la gestione delle aree verdi comunali anche mediante collaborazioni convenzioni pubblico-privato	Favorire la fruibilità e migliorare l'accessibilità delle aree verdi
	Migliorare la gestione e la manutenzione
Promuovere le aree verdi locali con attività di comunicazione e informazione per farle conoscere ai cittadini e favorirne la fruizione	Valorizzare gli elementi paesaggistici

Tabella n°5 concertazione in merito al Bosco della Besozza nell'incontro "aree verdi"

Foresta della Besozza	Amministrazione	Portatori di interesse
Fino alla fine del 2007 l'area sarà gestita in collaborazione con l'ERSAF (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste), ma nel 2008 tale supporto verrà a mancare	Individuare una forma di gestione appropriata ed economicamente sostenibile per l'Ente. Rientra in questo percorso l'azione di recupero della cascina Besozza di proprietà del Comune, la cui funzione deve essere pensata anche in relazione alla fruizione dell'area.	<u>Mario Crespi (consigliere comunale)</u> : destinare a verde.
		<u>2° e 3°circolo didattico</u> : facilitare il raggiungimento dell'area, in particolare garantendo l'accesso in sicurezza ai bambini.
		<u>Comitato Chernobyl</u> : Recuperare gli elementi architettonici presenti all'interno dell'area.
		<u>Settore ambiente provincia di Milano</u> : Garantire connessione con le aree verdi limitrofe. La provincia di Milano ha attivato il progetto Metro Bosco, per la realizzazione di un grande anello verde all'area metropolitana milanese, la cui ossatura si è costituita proprio dalle aree naturali esistenti.

Questo è quanto emerso dal tavolo di concertazione, tavolo a cui sono state invitate le associazioni riconosciute operanti nel comune di Pioltello.

II) Secondo livello: il workshop aperto ai cittadini.

I due workshop si sono tenuti il 3 febbraio e il 10 marzo 2006, per promuoverne la partecipazione sono stati utilizzati i seguenti strumenti di informazione e comunicazione:

- Volantini informativi distribuiti il 17 dicembre in occasione della festa di S. Lucia
- Pagina web dedicata ad agenda 21 locale sul sito del comune
- Manifesti informativi appesi nei luoghi pubblici principali
- Lettera di invito ad alcuni gruppi informali
- Lettera diretta agli amministratori condominiali

I due incontri si sono svolti con l'utilizzo dei tabelloni interattivi; ad ogni area tematica è dedicato un tabellone, sul quale è disposta una tavola cartografica e caselle di testo inerenti gli obiettivi e gli interventi previsti dall'amministrazione in corso.

Tutti i partecipanti potevano esprimere le loro considerazioni utilizzando dei post-it colorati da attaccare sui pannelli interattivi.

Il contributo offerto dai cittadini è stato quindi individuale, ufficializzato dalla presenza degli amministratori comunali che hanno chiarito ogni dubbio insorto durante le due serate.

Ai workshop hanno partecipato 75 persone su una popolazione Comunale di 31.936 abitanti (dati ISTAT 2001) ovvero lo 0,23% della popolazione.

Pannello interattivo “aree verdi”

In merito al Bosco della Besozza la popolazione ha sollevato le seguenti problematiche⁶⁹:

- mancanza di un controllo dell’area e i cani sono lasciati sempre liberi anche nella zona umida
- i cani vengono lasciati liberi anche nella zona umida

Di contro sono state riportate le seguenti proposte:

- Dare in gestione il Parco a società che ne curino la pulizia e la sicurezza o collaborare con enti e associazioni ambientaliste per la gestione dell’area
- Organizzare visite didattiche (per le scuole di ogni ordine), al fine di far conoscere il territorio e lo spazio geografico, anche con giochi di orientamento.
- Realizzare un ostello per giovani e studenti.
- Realizzare una fattoria con gli animali per far scoprire ai ragazzi il mondo animale.

5.6.3 I contratti di quartiere

Nel 2004 il comune di Pioltello ha partecipato al secondo bando regionale per i contratti di quartiere. Per Pioltello questo ha significato la costruzione di un nuovo edificio e la riqualificazione di tre vecchi stabili.

⁶⁹ si tenga conto che l’inaugurazione del Bosco non era ancora avvenuta al momento della consultazione, risulta quindi difficile comprendere come i pochi cittadini presenti al workshop potessero sollevare delle problematiche

La partecipazione è presente nei contratti di quartiere sin dalla realizzazione dei progetti, infatti la popolazione ha contribuito alla realizzazione dei progetti apportando idee e suggerimenti; all'interno della ristrutturazione degli stabili è prevista la creazione di spazi condivisi dove vengono forniti dei servizi alla cittadinanza. I contratti di quartiere hanno portato a Pioltello un caffè libreria, uno spazio gioco e uno spazio destinato ad accogliere attività commerciali di imprenditori giovani.

La comunicazione e l'informazione della popolazione è avvenuta tramite incontri realizzati negli stessi stabili da ristrutturare, in seguito a questi incontri è stato realizzato un comitato che si è occupato in modo continuativo della supervisione dei lavori e del controllo sul loro corretto svolgimento; inoltre, durante tutta la durata dei cantieri, è rimasto aperto al pubblico un *info point* avente ruolo di informazione e raccolta suggerimenti/lamentele.

5.7 Interviste a protagonisti del processo di costituzione del bosco

L'ultimo punto dell'analisi del caso di studio si è snodato attraverso la realizzazione di interviste ad alcuni dei "protagonisti" nel processo di costituzione del bosco della Besozza.

Le persone intervistate sono state scelte perché direttamente coinvolte nel caso di studio. In modo particolare abbiamo intervistato:

- 1) Il Professor Paolo Lassini in qualità di rappresentante della Regione Lombardia che ha dato il via al "progetto dieci grandi foreste di pianura"; scopo di questa intervista la comprensione delle motivazioni che hanno portato al progetto, quali gli obiettivi e quali i soggetti a cui esso era rivolto⁷⁰.
- 2) Il Dott. Mario de Gaspari, Sindaco di Pioltello dal 1997 al 2006, con cui si sono analizzati i momenti precedenti e direttamente successivi alla creazione del bosco. L'intervista al Sindaco si è concentrata in particolar modo sulla volontà di comprendere quale fosse la volontà locale nel portare avanti l'iniziativa, quali le difficoltà incontrate e quali i progetti per il futuro⁷¹.
- 3) L'ex Assessore all'Ambiente Walter Finazzi; le ragioni che ci hanno portato ad incontrare l'ex Assessore derivano da quanto riferitoci dalle precedenti interviste: entrambi lo indicano come principale ispiratore e sostenitore del progetto. L'ex Assessore non ha voluto essere intervistato^{72 73}.
- 4) L'Assessore all'Ambiente, Attività produttive, Viabilità, Trasporti e Cave Giorgio Fallini è stato intervistato in quanto diretto referente dell'attuale Amministrazione Comunale. Con le domande poste abbiamo cercato di comprendere quale sia la tendenza attuale per la gestione dell'area, quali i problemi riscontrati dalla Giunta e quali le intenzioni per il futuro⁷⁴.
- 5) Gianluca Premoli e Mosca Giovanni, Segretario e Coordinatore del comitato di quartiere, che rappresentano l'unico ente non politico che ha mosso delle richieste

⁷⁰ Documento 1 in appendice

⁷¹ Documento 2 in appendice

⁷² *In data 8 Maggio 2008, ricevuto dall'ex assessore all'ambiente Walter Finazzi presso il comune di Pioltello e descritto il mio lavoro di tesi, su richiesta di un'intervista l'unica dichiarazione che ha voluto rilasciatami è stata la seguente: "Mi dispiace ma non possiamo continuare l'intervista, non voglio compromettermi anche perché l'attuale assessore all'ambiente è iscritto alle liste del mio stesso partito".*

⁷³ Documento 3 in appendice

⁷⁴ Documento 4 in appendice

all'amministrazione Comunale circa l'attuale gestione del bosco. L'intervista ha avuto l'intento di cercare di capire come sia percepito il bosco dalla popolazione locale⁷⁵, quali siano secondo loro gli obiettivi dell'area, quali problematiche riscontrano attualmente e come giudica il livello di informazione – inclusione nello sviluppo e nel mantenimento del bosco⁷⁶.

Dalle interviste è emerso che il bosco della Besozza è stato caratterizzato da notevoli conflitti, tensioni e indecisioni; le vicende giudiziarie, le successive battaglie legali e il definitivo accordo raggiunto nel 2001 incrementano il valore della foresta perché realizzata in un'area strappata all'edificazione. Dai primi accordi ad oggi, l'area verde ha visto succedersi tre mandati comunali, i primi due (dal 1997 al 2006) sotto l'amministrazione De Gaspari e poi con l'attuale Amministrazione Concas. Per andare a fondo della vicenda ci è parso utile intervistare entrambi gli Assessori all'Ambiente, così come porre alcune domande al Professore Paolo Lassini in qualità di rappresentante della Regione Lombardia. Le domande poste ai soggetti intervistati hanno avuto lo scopo di ricostruire al meglio il processo di costituzione del bosco, mettendo in luce obiettivi e scopi del progetto. L'idea iniziale di provare a capire per quale motivo la popolazione non era stata inclusa nelle scelte del bosco ha ricevuto risposte differenti a seconda dei ruoli ricoperti dai soggetti intervistati all'interno della Pubblica Amministrazione: secondo Paolo Lassini la partecipazione non rientrava negli obiettivi principali dell'opera e avrebbero dovuto essere le Amministrazioni Comunali a porre rimedio alla situazione; secondo l'ex Sindaco De Gaspari partecipazione c'è stata, con la dovuta informazione e con "la bicicletta di inaugurazione"; probabilmente, sempre secondo il parere del Sindaco, è mancata sul piano progettuale e poteva essere svolta da E.R.S.A.F. perché considerata come responsabile in *toto* della realizzazione e progettazione del bosco.

Da più lati è invece stato sollevato il problema dell'attuale gestione del bosco: tutti gli intervistati hanno confermato la loro preoccupazione circa le sorti dell'area nell'immediato futuro, in quanto scaduto l'accordo con E.R.S.A.F, a fine 2008, non ci sarà nessuno pronto a gestire il bosco. A detta dell'Assessore Finazzi infatti mancano

⁷⁵ Aderiscono al comitato di quartiere 575 abitanti della frazione di Limoto di Pioltello, per comprendere il valore di questo dato numerico si faccia presente che ai workshop di Agenda 21 hanno partecipato 75 persone residenti in tutta l'amministrazione comunale e non solamente nella frazione di Limoto di Pioltello

⁷⁶ Documento 5 in appendice

volontari o associazioni territoriali disponibili. Di contro, i rappresentanti del Comitato di quartiere di Limito denunciano una mancanza di informazione, e una politica che non include la popolazione locale nelle fasi di *decision making*. Di notevole interesse è l'affermazione dell'ex Sindaco De Gaspari che sottolinea una mancanza di interesse e di consapevolezza del lavoro svolto, anche all'interno della stessa Amministrazione. Informazioni frammentarie o riportate in modo errato possono essere figlie di una discontinuità politica nello sviluppo del progetto; cambiata l'Amministrazione Comunale probabilmente è venuta a mancare un'adeguata trasmissione dei compiti e delle responsabilità e, altresì, l'esiguo fermento locale ha facilitato la mancanza di interesse nei confronti del futuro del bosco della Besozza.

5.8 Controproposta

“Partecipazione è intesa come un’azione finalizzata alla creazione di decisioni pubbliche, solitamente trasformazioni del territorio, in cui gli stakeholders collaborano con le Pubbliche Amministrazioni apportando le proprie conoscenze e i propri interessi nello svolgimento del progetto” (Savoldi P., 2006, p.13). A seguito di quanto emerso dalle interviste risulta di particolare valore la definizione di Savoldi per cui gli *stakeholders* collaborano con le Pubbliche Amministrazioni apportando le proprie conoscenze utili alla realizzazione del progetto. Le indicazioni della D.G.A. non hanno menzionato, nel progetto “dieci grandi foreste di pianura”, la possibilità di includere la popolazione locale nella fase progettuale; risulta, quindi, difficile indagare a progetto realizzato se una sensibilizzazione locale avrebbe risolto il problema della gestione del bosco della Besozza. Reinventare il processo di sviluppo dell’area inserendo una notevole partecipazione locale risulterebbe, a questo punto dei lavori, un’operazione meramente accademica e fine a se stessa. Per questo motivo abbiamo pensato di definire la controproposta come un’ipotesi partecipativa da realizzarsi in questo momento temporale.

L’idea è quindi quella di proporre una risoluzione al problema di gestione dell’area partendo da un forte coinvolgimento della popolazione locale: creare partecipazione partendo da ora.

L’idea progettuale può essere distinta in tre fasi:

- 1) Divulgazione e informazione
- 2) Dialogo con le Pubbliche Amministrazioni
- 3) Apertura di un tavolo concertativo

1) Le interviste hanno evidenziato come ci siano lacune conoscitive circa le reali potenzialità del bosco della Besozza. L’incontro con il Professor Lassini ha messo in luce le motivazioni precise e ben definite che hanno portato alla nascita del progetto *“dieci grandi foreste di pianura”*. L’estensione minima richiesta per l’area, la percentuale da destinare a bosco e quella da destinare a spazio fruibile, le specie arboree scelte per la piantumazione: questi elementi rientrano in una precisa logica, sono parti di un progetto molto complesso basato su anni di studi ed esperienze di forestazione in

contesti urbani;. per capire come è possibile gestire un'area di questo genere è quindi necessario conoscerne tutte le variabili in gioco.

Informazione e divulgazione potrebbero spesso essere percepite come noiose o inutili da parte di un pubblico estraneo all'argomento; sarà quindi necessario individuare una serie di possibili attività che forniscano gli strumenti necessari di conoscenza alla popolazione evitando che questi momenti divengano riunioni di elite culturali. Si potrebbero ad esempio organizzare visite guidate, organizzando la popolazione in gruppi e facendo sì che ogni guida possa rispondere alle curiosità e alle domande poste; si potrebbero realizzare momenti di incontro tra la popolazione locale e le Amministrazioni, con coloriture e connotazioni simili a quella espressa nella "camminata di quartiere", informare e venire informati circa problemi e proposte. L'informazione dovrebbe essere rivolta a vari target di età, attraverso lavori e progetti, destinatari dai più piccoli ai più grandi: quale luogo se non la scuola come punto di incontro e informazione.

Informare e divulgare vuol dire anche interessare, avvicinare e far vedere attraverso i propri occhi. Ecco quindi la necessità di far vivere il bosco, attraverso l'organizzazione di una serie di eventi: concerti, incontri all'aperto, spettacoli teatrali, a riprova del fatto che il bosco può ospitare manifestazioni varie, portando la popolazione a capire le reali potenzialità dell'area.

2) L'Assessore Fallini ha denunciato un'assenza di volontari, di persone che si rendano disponibili alla gestione dell'area, problema potrebbe essere risolto se solo si cercasse un punto di incontro tra l'Amministrazione Comunale e la popolazione locale Il Comitato di quartiere rappresenta in questo momento l'unica associazione locale che si sta prendendo a cuore le problematiche territoriali del Comune di Pioltello; sarebbe quindi interessante poter instaurare un dialogo tra Comune e Comitato di quartiere, creare un punto di partenza nel tentativo di risolvere la problematica della gestione del bosco. Il dialogo con le Pubbliche Amministrazioni deve essere anche incentivato tra le stesse Amministrazioni Pubbliche: i dati da noi raccolti hanno evidenziato un'asimmetria informativa, una mancanza di chiarezza anche tra gli stessi amministratori pubblici; sarebbe molto utile poter instaurare un dialogo che veda coinvolti anche gli ex amministratori in modo tale da raccogliere quante più conoscenze

disponibili sull'area.

3) Punto d'arrivo potrebbe essere l'apertura di un tavolo concertativo con tutti i soggetti interessati. Sarebbe auspicabile, in seguito alla "campagna" informativa e di sensibilizzazione, la costituzione di associazioni locali portatrici di proposte circa la futura gestione del bosco. Le idee presentate dagli *stakeholders* andrebbero poi discusse ed elaborate per giungere alla stesura di un Bando di Concorso volto ad individuare soggetti e attività che facciano vivere, fruire e conoscere il bosco.

A questo proposito si potrebbe sfruttare il lavoro già iniziato durante il procedimento di A21: nella tabella n°5 si può notare come la difficoltà della gestione fosse già stata sollevata, evidenziando il 31 dicembre 2007 come termine ultimo entro cui trovare un'attività che gestisse l'area; insieme a questo erano state raccolte alcune idee quali:

- dare in gestione il parco a società che ne curino la pulizia e la sicurezza o collaborare con enti e associazioni ambientaliste per la gestione dell'area
- organizzare visite didattiche (per le scuole di ogni ordine), al fine di far conoscere il territorio e lo spazio geografico, anche con giochi di orientamento.
- realizzare un ostello per giovani e studenti.
- realizzare una fattoria con gli animali per far scoprire ai ragazzi il mondo animale

Il procedimento di A21 è stato però seguito da una pochi⁷⁷ abitanti e non ha visto una fase di informazione – divulgazione. E' quindi possibile che il passare del termine ultimo per trovare una soluzione alla gestione non abbia destato scalpore locale proprio perché erano in pochissimi ad esserne a conoscenza. In ogni caso il tavolo di concertazione potrebbe essere aperto sfruttando A21. Nel *workshop* dedicato alle aree verdi è stato utilizzato un pannello interattivo su cui gli *stakeholders* hanno potuto applicare dei *post-it* per segnalare le loro idee; inoltre si potrebbe poi adottare lo strumento partecipativo denominato *planning for real* ovvero, in seguito alla realizzazione di un plastico rappresentante il bosco, la popolazione potrebbe intervenire direttamente con proposte e modifiche. Tale strumento partecipativo si inserirebbe perfettamente a questo punto del processo partecipativo proprio perché per essere del tutto funzionale necessita di un preventiva pubblicizzazione e conoscenza.

⁷⁷ Si ricorda che ai workshop hanno partecipato 75 persone su una popolazione Comunale di 31.936 abitanti (dati ISTAT 2001) ovvero lo 0,23% della popolazione.

CONCLUSIONI

Questo lavoro ha analizzato la partecipazione a partire dalle motivazioni che l'hanno ingenerata; il percorso delineato dai primi quattro capitoli ha avuto l'obiettivo di porre le basi per creare un'analisi approfondita del livello di inclusione della popolazione nelle fasi precedenti, di realizzazione e successive alla costituzione del bosco della Besozza.

Provare a comprendere cosa si intende per partecipazione, come questa possa nascere e quali prerequisiti siano necessari per vederla attuata è stato punto focale della parte teorica. Il solo fatto che vi siano numerose definizioni di partecipazione, i molteplici campi che questa realtà abbraccia e gli svariati soggetti che include fanno sì che questa materia non sia solamente di difficile analisi, ma presenti un percorso di attuazione ricco di variabili, caratterizzato da una gestione dei processi non scontata tanto in fase di progettazione, quanto in quella d'implementazione.

Se l'intento iniziale, nella stesura di questa tesi, era quello di provare a comprendere come gli obiettivi posti dai progettisti del bosco della Besozza si potessero considerare raggiunti anche senza una partecipazione attiva della popolazione locale, durante il periodo di studio ci siamo resi conto di come la realtà dei fatti presentasse numerosi elementi di ambiguità.

Comprese le motivazioni che hanno portato all'introduzione della democrazia partecipativa e, analizzata la situazione locale che ne favorisce lo sviluppo, ci siamo resi conto di come l'attuale mancanza di concertazione tra popolazione e Amministrazione Comunale non sia da considerarsi normalità; l'analisi dei diversi articoli comparsi sulla stampa locale in merito al caso di studio e le interviste raccolte hanno dimostrato come negli anni '90 il fermento cittadino, circa le sorti della suddetta area, fosse notevole. Le fonti analizzate mostrano, infatti, come la presenza della popolazione ai Consigli Comunali e alle assemblee cittadine fosse massiccia e costante in quegli anni: con tutta probabilità l'area su cui attualmente sorge il bosco non sarebbe stata ceduta al Comune di Pioltello senza le pressioni provenienti dalla cittadinanza e senza la più generale mobilitazione dell'opinione pubblica.

L'intento di comprendere se gli obiettivi iniziali siano stati raggiunti anche senza una partecipazione efficace della popolazione cede il passo ad un'analisi dei fattori che hanno determinato un calo di interesse e di attenzione nei confronti di questa realtà.

I fatti dimostrano come il raggiungimento di un accordo tra Comune e Edil Nord abbia realizzato ciò che l'opinione pubblica auspicava. La diminuzione dei metri cubi edificabili e la possibilità di realizzare il bosco della Besozza hanno, con tutta probabilità, gratificato i cittadini generando un iniziale senso di appagamento che ha contribuito al disinteresse per le successive fasi che hanno caratterizzato il progetto.

Ulteriore perdita di interesse si ravvisa nella candidatura e nell'elezione in Giunta Comunale di numerosi portavoce dell'opposizione al progetto "B.I.C.A.".

La svolta definitiva è avvenuta con le elezioni Amministrative del 2006 quando il totale ricambio degli amministratori pubblici ha fatto sì che non ci fosse un concreto passaggio di consegne circa le scelte da adottare e le possibilità di sviluppo dell'area.

Individuate le precondizioni necessarie a far sì che una politica concertativa e di inclusione della popolazione locale si realizzi, si è scelto di orientare la controproposta verso una modificazione dello stato di fatto. Delineare la modalità inclusiva da percorrere durante la fase progettuale sarebbe stato anacronistico e fine a se stesso; per questo motivo abbiamo deciso di articolare la controproposta come ipotesi di inclusione da realizzarsi nella cornice delle condizioni presenti.

Nei primi quattro capitoli non si sono espressi giudizi circa la necessità di attuare un processo partecipativo; si è evidenziato piuttosto come le modalità di partecipazione non abbiano una connotazione oggettiva ma varino da situazione a situazione e non è dato trovare nella bibliografia esistente un manuale pratico.

La "fotografia" attuale delle decisioni adottate dalle Amministrazioni Pubbliche mostra come si faccia spesso ricorso alla partecipazione senza che questo sia necessariamente garanzia di efficienza.

Il punto d'arrivo è quantomeno singolare considerato che un'area strappata all'edificazione selvaggia, grazie ad una movimentazione dell'opinione pubblica, registra oggi una totale mancanza di interesse da parte di quegli stessi cittadini che si erano battuti per la sua tutela; da qui la formulazione di una controproposta volta a stimolare una nuova attività inclusiva facendo leva proprio sulle esperienze passate del Comune di Pioltello.

Rimane, infine, senza risposta una delle questioni che hanno guidato l'intero svolgimento dell'indagine e le fasi di stesura dell'elaborato; è lecito infatti porre una domanda riguardo la validità dell'approccio partecipativo registrato nella prima fase del processo che ha portato alla costituzione del bosco. La partecipazione attiva della cittadinanza è infatti proseguita fino alla chiusura dell'accordo tra comune e Edil Nord; la questione, nonostante l'iniziale attenzione, ha poi perso valore, registrando un pressoché totale disinteresse della popolazione. E' opportuno riflettere sull'esatta articolazione dei fatti e chiedersi se, in questo caso, la costituzione del bosco, quindi un tema politico di interesse generale, sia stato utilizzato da alcune persone direttamente implicate nella vicenda in modo strumentale, ovvero come mezzo per conseguire un'affermazione politica alle elezioni amministrative del 1997. Se questa ipotesi, plausibile, fosse verificata potremmo ancora definire questa inclusione artefatta come momento di reale partecipazione?

APPENDICE

A) Opinioni a mezzo intervista

Documento n°1

Intervista al Professor Paolo Lassini Direzione Generale Agricoltura Regione Lombardia. Milano 7 Maggio 2008

Può riassumermi i passaggi che hanno portato alla creazione del “progetto dieci grandi foreste di pianura”?

L'idea nasce nel 1999 e discende da un'esperienza di un gruppo di persone che hanno seguito la nascita del “bosco in città”, del “bosco delle querce di Seveso” e del “Parco nord Milano” sia da un punto di vista tecnico che gestionale. Per contrastare la tendenza dell'ultimo ventennio, in cui a colpi di varianti l'urbanistica continua a edificare senza alcun tipo di partecipazione, noi abbiamo voluto provare a rovesciare la tendenza cioè a dimostrare che c'è lo spazio e la fattibilità per fare dieci grandi foreste. La superficie di 35ha è stata scelta per due motivi: perché un visitatore che si trovi al suo interno perda la connotazione dell'esterno e perché è quella minima che consente la creazione di un ecosistema capace di auto sostenersi. Contemporaneamente non volevamo creare un'oasi naturalistica perché l'esperienza di Italia Nostra ci ha insegnato che la creazione di un bosco in aree sub urbane senza stabilire a priori regole chiare porta ad un veloce degrado dell'area; nel caso di Italia Nostra il bosco in questione, sto parlando del “bosco in città”, era nato con l'idea di non porre limiti ai fruitori la conseguenza fu che negli anni '80 lì scaturì la delinquenza notturna. A quel punto, a ritroso, Italia Nostra ha dovuto imporre delle regole di fruizione ma con notevole fatica perché la situazione, che si era andata a creare, era di una tale complessità che ci volle parecchio tempo per risolverla.

Basandoci su questa esperienza abbiamo voluto che per il progetto dieci grandi foreste non fosse così. Dovevano esserci regole precise di fruizione, una gestione sempre presente anche economica purché compatibile; noi abbiamo voluto che le foreste fossero costituite per il 70% da un bosco naturalistico, paesaggistico e produttivo, mentre per il restante 30% non abbiamo dato delle indicazioni precise ma delle linee

guida: alta fruibilità, presenza massiccia della cittadinanza, creazione di un'attività economica che noi non avremmo finanziato. Nel caso anche fosse sorta un'associazione che faceva pagare dei servizi a noi andava benissimo, nel parco Nord ha funzionato, l'importante era la fruizione della gente in modo compatibile. Cacciatori, pescatori, chiunque riuscisse a creare un'associazione.

Abbiamo preteso nel progetto che queste cose fossero elencate ma il Comune di Pioltello ne ha fornito un esempio generico, elencando senza alcuna specifica una serie di possibili attività.

Nel 2001 fu fatta una lettera alle Provincie dove chiarivamo che da parte nostra non c'era disponibilità economica né una norma a disposizione quindi avremmo costruito questo progetto insieme alle Provincie, agli Enti locali e alle associazioni che volevano partecipare. L'idea era quella di costruire l'operazione insieme.

Solo a posteriori abbiamo trovato i soldi e la norma: 13 milioni di euro per realizzarne otto di cui sette sono già attive; nel 2004 il progetto è stato tradotto in norma con la legge 27.

Le foreste sono nate senza una programmazione perché volevamo sapere se l'operazione era possibile, non abbiamo deciso noi dove fare le grandi foreste abbiamo preso le aree date disponibili dai Comuni e non avremmo potuto far diversamente. Se infatti avessimo creato un Piano Regionale e avessimo poi cercato i finanziamenti non avremmo ad oggi sette foreste realizzate.

Quali sono le sette foreste realizzate e l'ottava in via di realizzazione?

Sondrio ha fatto una proposta nata fra la città e l'Adda, paradossalmente una foresta dove ce ne sono già un sacco, che rispondeva ai criteri generali del progetto in quanto il fondovalle della Valtellina presenta delle problematiche non dissimili dalla periferia milanese.

Cremona ha avuto una grande sensibilità e un forte appoggio degli agricoltori permettendo la creazione di un grosso consorzio di agricoltori insieme a diversi Comuni della Provincia e si è sviluppata lungo il Po.

Mantova presentava una realtà regionale, un'azienda pubblica di proprietà della Regione e quindi E.R.S.A.F. l'ha costruita in questo modo.

Lodi ha scelto una via diversa non un terreno pubblico ma agricolo con cui si è convenzionato facendo una foresta che è tra l'Adda e la città con diverse caratteristiche rispetto alle altre.

Brescia ha realizzato il Parco dell'usignolo che è in concomitanza con un insediamento sportivo del Coni creando così una corrispondenza fra i fruitori delle strutture sportive e della foresta.

Pioltello ha permesso la realizzazione del Bosco della Besozza a seguito di un incontro fatto con l'assessore Finazzi il quale aveva questa voglia di non costruire, non c'erano ancora i capitali disponibili ed insieme abbiamo realizzato l'operazione

Milano è stata l'operazione più macchinosa da un punto di vista burocratico ma è stata anche quella più bella perché vede la realizzazione di un bosco di 90ha che comprende al suo interno Chiaravalle e il depuratore; questa è la più alta progettazione da un punto di vista paesaggistico peccato che i soldi siano disponibili dal 2002 e non sia stato ancora realizzato nulla. Il problema è dovuto al fatto che Milano ha una burocrazia che rallenta di molto le operazioni e questo ha fatto sì che il progetto non sia ancora riuscito ad andare in appalto.

Pavia è stato l'unico esempio di foresta realizzata su un suolo privato. Qui, nel comune di Travacosiscomario, si è potuta realizzare la settima foresta. Si sono presentati da noi un privato con il Sindaco del Comune e un rappresentate del parco del Ticino; in questo incontro ci è stato proposto di fare una foresta privata. Noi abbiamo comunicato alla CEE l'intenzione e i soldi sono stati dati direttamente al privato. La garanzia che la foresta venisse poi gestita bene deriva da una ONLUS che è nata con l'inclusione di: comune, W.W.F., parco del Ticino e il privato. Nella contrattazione abbiamo ottenuto che la foresta fosse gestita gratuitamente e aperta al pubblico gratuitamente per un periodo di 50 anni, non solo, mentre agli altri progetti abbiamo coperto il 100% delle spese di realizzazione e gestione per i primi due anni, in questo caso il nostro esborso è stato del 60% perché il restante 40% è stato coperto dal privato stesso. Il risultato è che la foresta è stata finanziata nel 2005 e a fine 2006 era già realizzata ed è tra quelle gestite nel migliore dei modi tanto che il privato sta vendendo l'immagine della foresta che cresce. Nel 2008 ha già ospitato circa 3000 alunni di scuole che hanno visitato la foresta. Il suo obiettivo è quindi quello di attirare visitatori per poi vendere i prodotti derivati dalle attività agricole circostanti

alla foresta. In questo modo non entra gente “cattiva” perché ci pensa lui a non farla entrare, siamo di fronte ad una fruizione pubblica in un’area privata che è efficace perché lì c’è una forte appartenenza ed un forte legame al territorio supportato dalla cooperazione di numerosi interessi locali rappresentati dalla ONLUS di cui parlavamo prima. Speso la componente privata contrasta con quella pubblica perché l’imprenditore vorrebbe spingere al massimo della fruizione la foresta dall’altra parte W.W.F., comune e parco del Ticino vorrebbero un ambiente estremamente naturalistico. Questa convivenza ingenera quindi un giusto equilibrio tra i due estremi. Come può vedere la libertà decisionale lasciata alle Province e ai Comuni ha generato una casistica completamente diversa: alcune foreste sono state realizzate in appalto, come Sondrio, e questo ha funzionato benissimo; altre come Milano non sono ancora state realizzate.

Quale è stata la motivazione che ha portato alla volontà di avviare questo progetto?

Noi volevamo dimostrare che era possibile “strappare” una porzione di 35ha alla folle urbanizzazione anche lì dove il valore del suolo è molto elevato. Siamo riusciti nel nostro intento realizzando ben sette foreste ed un’ottava è in via di realizzazione. Questo ci è stato poi da sprone per il nuovo progetto che stiamo affrontando ovvero quello dei 10mila ha; progetto che è molto più vincolante da un punto di vista partecipativo rispetto a quello delle 10 grandi foreste.

Come mai non avete incoraggiato un processo partecipativo in queste aree?

Quando abbiamo lanciato l’idea alle Province per la creazione di 10 grandi foreste noi avevamo come unico obiettivo quello di dimostrare che era possibile fare, ci siamo fidati delle Province e delle Amministrazioni locali, abbiamo preso quello che ci veniva offerto per costruire queste aree verdi. In tutto questo ci sono aree realizzate con maggior successo e ci sono aree realizzate con minor successo ma, per quanto ci riguarda, il nostro obiettivo è stato raggiunto: le foreste sono realizzate. Abbiamo creato un processo irreversibile: nessuno costruirà mai più su queste aree.

Vero è che il concentrare la nostra attenzione sulla realizzazione di queste foreste ha lasciato in secondo piano la partecipazione. L'inclusione della popolazione forse sarebbe dovuta venire dalle amministrazioni comunali.

Quale è il rischio attuale per il bosco della Besozza? Quali saranno le conseguenze se la popolazione continuerà a non essere inclusa nella gestione del bosco?

Mentre nel caso di Cremona il processo partecipativo può venire con il tempo perché sono aeree poco fruite, con spazi enormi e quindi con pochi rischi di degrado e cattivo utilizzo; una situazione come Pioltello ha le stesse problematiche del "bosco in città" di Italia Nostra; il pericolo enorme viene dall'abbandono: se comincia il degrado il degrado richiama degrado.

Proroga di un anno (dal 31.12.07 al 31.12.08) dell'accordo con E.R.A.S.F. non risolve la questione. Cosa dovrebbe fare il Comune?

ERSAF non può più prolungare questo accordo perché non può fare concorrenza sleale all'iniziativa delle associazioni ambientaliste né all'iniziativa dei privati. L'accordo iniziale stipulato con il Comune era chiaro: la Regione si impegnava a pagare la manutenzione per i tre anni successivi al termine dei lavori passato quel termine tutta la gestione è in mano al Comune. I tre anni sono stati scelti perché garantiscono il proseguimento della vita del bosco, anche nella peggiore ipotesi di un degrado dovuto alla mancanza di manutenzione o, addirittura, se venisse incendiata quell'area rimarrà per sempre bosco. So che nella frazione di Limoto di Pioltello si è organizzato un comitato di quartiere; potrebbero essere loro i promotori di una futura gestione dell'area.

Come mai secondo lei le strutture realizzate non sono ancora attive? Per quale motivo il Comune non ha ancora organizzato un calendario di manifestazioni?

Il problema vero è che non c'è un'attenzione politica verso il Bosco; mentre Finazzi aveva fatto una scelta coraggiosa per cui si sentiva anche investito di responsabilità, in questo momento c'è una coscienza del valore fatto dalla precedente Amministrazione anzi, quanto fatto è letto come un problema in più da gestire. È un po' come tra padre e figlio: il genitore crea un qualcosa e il figlio le snobba. A

maggior ragione, vista l'imminente costruzione della Bre - Be – Mi, l'area della Besozza acquisisce ulteriore importanza, il Comune dovrebbe puntare su questo bosco in modo tale da farlo divenire un fiore all'occhiello.

Onestamente non capisco come mai si sia arrivati a questo punto: a quanto mi risulta l'Amministrazione attuale è molto vicina alle idee politiche dei Verdi e, nonostante questo, non si occupa di problemi di forte rilevanza ambientale al bosco che dovrebbero essere la loro bandiera. Probabilmente tutto questo è dovuto al fatto che la gente che si occupava del verde ora non si riconosce più in queste tematiche, si occupa di altre cose.

Come mai la cascina Besozza è abbandonata e in completo abbandono?

Se la cascina è abbandonata non è perché mancano i soldi; i rappresentanti del Comune di Pioltello sono già venuti in Regione a porci la questione e noi gli avevamo chiaramente detto che i soldi li avremmo trovati.

A questo punto come organizzerebbe la gestione?

Si dovrebbe avere un po' di coraggio e fare una sorta di manifestazione d'interesse con un bando di concorso selezionando chi ha voglia di prendere in mano la gestione della cascina intendendosi che questo non significa gestire i 35ha di bosco ma alcune cose basilari del tipo la pulizia. Il bando dovrebbe far presentare una serie di proposte che, a costo zero, dovrebbero gestire sostenibilmente la cascina. Piuttosto che venga un ristorante o una fattoria didattica anche perché poi su queste attività ricadrebbero altri soldi che sono già disponibili nel Piano di Sviluppo Rurale. La vicina proprietà Benetton è già disponibile a dare in concessione il terreno purché venga fuori qualcosa di fatto bene. Il tutto deve avere degli obblighi ovviamente ma questo porterebbe una presenza forte che eliminerebbe il rischio abbandono. Altra idea, piuttosto che niente, si potrebbe recintare l'area e creare un'associazione per cui chi ne fruisce deve essere socio contemporaneamente si potrebbero far pagare delle spese di manutenzione agli inquilini delle residenze Malaspina. Il fatto di chiuderla sarebbe impopolare ma saggio perché si potrebbero allontanare i malintenzionati anche senza la presenza della polizia locale.

Documento n°2

Intervista al Sindaco di Pioltello, dal 1997 al 2006, Mario de Gaspari. Milano 9 Maggio 2008

Potrebbe ricostruire le fasi di realizzazione del bosco della Besozza?

Quell'area è di cessione a seguito dell'intervento immobiliare Edilnord e questo fattore ti spiega anche il perché l'elemento partecipativo non è che sia venuto a mancare del tutto però non è stato così denso come invece sarebbe stato necessario.

Nel 1997 c'era in atto un contenzioso giuridico che avevamo già perso davanti al T.A.R. perché l'Amministrazione precedente aveva bocciato il piano di lottizzazione Edilnord senza addurre motivazioni sufficientemente valide. A quel punto le alternative che ci trovavamo di fronte erano due: o proseguire con la vicenda legale fino al Consiglio di Stato; oppure aprire una trattativa a porte aperte con l'operatore.

Quando abbiamo chiuso con Edilnord quel piano di lottizzazione siamo giunti ad un compromesso: l'edificazione prevista è stata ridotta da 900mila mq a 400mila mq e, cosa ancora più importante, è stata la modifica dell'assetto complessivo del carico volumetrico. Si è passati da un progetto iniziale in cui l'edificato e gli spazi verdi invadevano in maniera omogenea tutta l'area al progetto attualmente realizzato in cui le case sono state costruite solamente ad est, a fianco di San Felice, mentre la parte ovest è stata ceduta al territorio comunale nel momento stesso della stipula della convenzione. Divenendo immediatamente proprietari di quell'area il problema di che cosa farne si è posto da subito perché la nostra volontà era quella di salvaguardarla costituendoci una zona verde densa, estesa e non interclusa nelle abitazioni. Quando è uscito il bando "le dieci grandi foreste di pianura" noi eravamo il primo Comune ad avere un'area disponibile, altri Comuni si stavano interessando alla cosa ma le aree dovevano tutte essere cedute; abbiamo quindi portato a termine questa operazione in maniera molto rapida grazie al lavoro dell'assessore Finazzi che ha curato in prima persona il dialogo con la Regione.

Ecco quindi che la necessità di portare velocemente a termine la realizzazione del bosco ha forse inficiato la possibilità di informare e includere la popolazione nella realizzazione della foresta.

Come giudica il livello di inclusione della popolazione nella realizzazione del bosco?

Dire che non ci sia stata partecipazione credo sia esagerato: assemblee introduttive per presentare il progetto ne sono state fatte; era molto attesa la realizzazione del ponte che collega Limoto al bosco perché fino a che questo non è stato inaugurato non è stato possibile per i cittadini seguire di persona l'avanzamento dei lavori. Vero è che a mio modo di vedere la conoscenza e l'attesa c'erano tant'è che alla pedalata inaugurale eravamo in parecchi.

Sicuramente è mancata la partecipazione alla progettazione perché quel compito è stato affidato ad E.R.S.A.F. e solamente loro hanno avuto voce in capitolo.

Come pensavate di gestire l'area?

Quello che avevamo in mente noi era riuscire ad arrivare alla fine del 2007 con qualcuno che se ne prendesse carico. L'idea di Finazzi, che mi sembrava ragionevole, era di riuscire a realizzare un'associazione sul territorio sfruttando le energie locali come Legambiente che ha sempre dimostrato interesse per le questioni ambientali anche, ad esempio, nella lotta per la bonifica del polo chimico. C'era anche la consapevolezza che da soli forse non sarebbero mai riusciti a gestire l'area. Il progetto in sé comunque non richiede una grandissima manutenzione in realtà però ora l'amministrazione attuale dovrebbe far qualcosa.

Quando io ho terminato il mio incarico, nel 2004, il bosco era appena stato inaugurato ma ora non so come stiano procedendo.

La ristrutturazione della cascina era nei vostri progetti?

Si. Noi avevamo già trovato diversi interlocutori che si erano proposti; per esempio c'era una comunità interessata ad acquistare una parte della cascina per farci un'attività agricola tipo agrituristica. Io avevo presentato il progetto in fine di legislatura facendo presente la necessità di tenere in considerazione un'offerta simile, logicamente approfondendo e analizzando meglio l'offerta ma evitando di far cadere il tutto nel dimenticatoio. Altra proposta arrivava da un'azienda che voleva realizzare un'attività agricola, insomma diciamo che se fai un po' di marketing su questo progetto degli interlocutori li puoi trovare. Bisogna comunque darsi da fare, a mio parere è già

positivo il fatto che non sia stata ancora occupata dai nomadi per come la stanno trascurando.

Magari è anche difficile svilupparci un progetto però se non ci provano nemmeno; il tempo non gioca di certo a loro favore perché se non fanno nulla non otterranno nulla.

Il fatto che l'Amministrazione attuale non abbia ancora trovato una soluzione alla gestione può essere dovuto ad una mancanza di continuità tra il suo mandato e quello odierno?

Direi di no, almeno su un piano razionale. C'è una cosa da dire: io mi ricordo le battaglie di Finazzi per far crescere l'interesse intorno alla realizzazione di questo bosco e mi ricordo anche che le forze politiche non hanno mai manifestato quell'entusiasmo partecipativo per la Besozza. I fattori che avrebbero dovuto stimolare il fermento politico erano tanti ma io ho sempre registrato un po' di freddezza, non c'era fermento per la cosa. L'entusiasmo ce lo ha messo tutto Finazzi.

Pensa che gli altri amministratori avrebbero preferito ricevere gli oneri di lottizzazione?

No. Il progetto è nato in maniera un po' verticistica; non c'è stato quel processo che in certi casi si genera sul territorio come la raccolta di firme o l'azionariato popolare, il tutto è nato così, ma per fortuna perché altrimenti oggi il bosco non ci sarebbe.

Nessuno ha messo i bastoni tra le ruote a Finazzi ma non c'è nemmeno stata una consapevolezza del lavoro svolto da lui e dai nostri uffici del Comune; non si è compreso nemmeno il grosso risultato politico che questa operazione ha significato.

Documento n°3

Intervista⁷⁸ all'Assessore del Comune di Pioltello, Walter Finazzi, Assessore alle Attività Produttive, Tutela del Territorio, Parchi. Pioltello, 7 Febbraio 2005⁷⁹.

La volontà di realizzare il parco è nata dalla presa di coscienza della necessità di un riequilibrio territoriale in senso naturalistico o sono state percepite istanze provenienti dalla base, dai cittadini?

Entrambe le cose, assolutamente sì. Noi abbiamo un'anima ecologista e anche dai cittadini proveniva una forte richiesta di aree verdi. Quando ci siamo presentati alle elezioni, abbiamo chiesto ai cittadini se avessero voluto un'altra Limite davanti a Limite oppure una foresta e chiaramente hanno preferito la foresta. Di questo abbiamo riscontrato anche quando, per esempio, organizziamo manifestazioni in bicicletta per il parco. E' stata una scelta pienamente consapevole.

Oltre alla festa annuale di primavera realizzata in collaborazione con Legambiente presso il Bosco della Besozza, ci sono stati altri momenti di coinvolgimento dei cittadini nella fase di progettazione/realizzazione dell'opera?

Sì, abbiamo avuto diversi incontri con i cittadini attraverso assemblee, in cui spiegavamo, insieme ai funzionari dell'ERSAF, cosa avevamo intenzione di fare e com'era il progetto. L'unico ostacolo che abbiamo avuto era quello di portare i cittadini a vedere come stavamo realizzando il progetto, poiché mancava il collegamento, il ponte ciclopedonale che stiamo costruendo, ed era problematico far attraversare 4 corsie di strada a 200/300 persone in bicicletta. Bisogna comunque dire che è difficile intervenire in maniera strutturale su progetti realizzati da persone che hanno alle spalle una grande esperienza. Però, ad esempio con la realizzazione degli orti, dei vari percorsi e con il collegamento con le nostre piste ciclabili, sono state

⁷⁸ In data 8 Maggio 2008, ricevuto dall'ex assessore all'ambiente Walter Finazzi presso il comune di Pioltello e descritto il mio lavoro di tesi, su richiesta di un'intervista l'unica dichiarazione che ha voluto rilasciarmi è stata la seguente: "Mi dispiace ma non possiamo continuare l'intervista, non voglio compromettermi anche perché l'attuale assessore all'ambiente è iscritto alle liste del mio stesso partito". Nel tentativo di dare continuità al lavoro di ricerca abbiamo ritenuto utile riportare un'intervista rilasciata al dott. Mario Scagliosi nell'esecuzione della tesi di laurea

⁷⁹ Tesi di laurea di Scagliosi M., A.A.2003/2004, "Dieci grandi foreste per la pianura, nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda: il bosco della Besozza di Pioltello", Università degli Studi di Milano.

recepite istanze sentite dalla popolazione.

Dei primi 6 progetti approvati nell'ambito delle 10 grandi foreste per la pianura, Pioltello ha la peculiarità di prevedere dal 2007 una gestione diretta dell'area da parte del Comune con strutture e risorse economiche proprie, quali saranno tali strutture e le risorse necessarie?

Senz'altro il Comune dovrà stanziare qualcosa. Inoltre ho chiesto all'ERSAF di preparare un programma di manutenzione. Il mio sogno sarebbe quello di trovare un contadino di Pioltello che lo gestisca insieme con un'associazione, tipo Legambiente e magari le Guardie Ecologiche Volontarie per le quali stiamo organizzando un corso che partirà in autunno. E' chiaro che le risorse dovranno essere trovate dai 3 Enti: Comune di Pioltello, Provincia di Milano e Regione Lombardia, perché il Bosco della Besozza è un gioiello di tutti.

Quali sono, secondo Lei, le principali funzioni del Bosco della Besozza?

La prima grossa funzione è quella di dare uno sbocco ai cittadini di Limite, di avere un grande parco per attività ludiche, ricreative e sportive. La seconda grande funzione è quella demandata all'area naturalistica vera e propria, dietro alla cascina, che fornirà il supporto necessario alla vita della flora e della fauna. Infine il parco costituirà un polmone verde per la nostra aria, per il nostro vivere nel "catino" di Milano, nella cui atmosfera sono condensate ogni sorta di sostanze inquinanti.

La cascina della Besozza è purtroppo oggi in uno stato di notevole degrado, sarà possibile una sua ristrutturazione e con quali destinazioni d'uso?

Sono già 2/3 anni che sto cercando tra enti, associazioni e privati qualcuno che voglia rilevare la cascina. L'idea è quella di concedere una convenzione di 20 anni, mantenendo uno spazio come centro parco, destinando la cascina ad un'attività economica compatibile con il parco. Il problema nasce dalla difficoltà di reperire soggetti interessati che abbiano a disposizione i circa 2 milioni di Euro necessari alla ristrutturazione della cascina.

Come sarà tutelata la sicurezza dei cittadini all'interno del parco?

Sto pensando di coinvolgere le guardie ecologiche. Inoltre coinvolgeremo i cittadini attraverso gli orti sociali che, oltre alla funzione produttiva, hanno un'importante funzione di presidio del territorio. Abbiamo notato che, dove noi abbiamo realizzato gli orti sociali, c'è il presidio del territorio e quindi la dissuasione. Perché un territorio per essere presidiato, o lo presidi con il carro armato, ma dopo, quando il carro armato si volta, viene ugualmente colpito, o lo presidi con la vita, con la presenza di attività (hobby, giochi, attività didattiche...) che animano il territorio e scoraggiano le attività illecite.

L'attività del Comune, in merito alla pubblicizzazione della realizzazione dell'opera, di quali canali si è avvalsa? E' stata sufficiente per sensibilizzare la popolazione dal punto di vista di una maggiore partecipazione dei cittadini quale fondamento della politica d'Agenda 21 Locale?

Abbiamo utilizzato tutto quello che potevamo, dai giornali locali al giornale del Comune, e soprattutto abbiamo investito tanto nelle scuole. Tutti i nostri progetti di natura ambientale sono necessariamente passati anche attraverso una proposta alle scuole, è stato fatto un grosso sforzo da questo punto di vista. Poi ci sono state iniziative di coinvolgimento nei confronti dei cittadini attraverso assemblee, visite in bicicletta al parco ed altri eventi.

Documento n°4

Intervista a Giorgio Fallini Assessore all'Ambiente, Attività produttive, Viabilità, Trasporti e Cave del Comune di Pioltello all'ambiente, attività produttive, trasporti e cave. Pioltello 16 Gennaio 2008

Come giudica la partecipazione della popolazione al bosco della Besozza?

Tramite lo sviluppo di Agenda 21 abbiamo iniziato a parlare con la cittadinanza del bosco, abbiamo chiesto loro quali fossero i problemi riscontrati e i suggerimenti per risolverli. Attualmente i fruitori più costanti sono i pensionati intestatari degli orti; abbiamo ricreato nella zona bar un'area destinata agli orti; in questo modo cerchiamo di avere una presenza costante anche per la sorveglianza dell'area.

Secondo lei è mancata, in fase di progettazione, l'inclusione della popolazione?

Attualmente abbiamo alcune difficoltà con la gestione e con un certo tipo di fruizione dell'area, probabilmente informando da subito la popolazione nello sviluppo del progetto si sarebbero potuti evitare alcuni di questi problemi e magari ci sarebbe già un'associazione pronta per la gestione.

A quali problemi si riferisce?

Innanzitutto ad una cattiva fruizione, o meglio ad una mancanza di controllo che porta ad una cattiva fruizione; l'area è troppo vasta si figuri che tempo fa, passeggiando con mio figlio, sono quasi stato investito da un ragazzo in motorino lungo i sentieri del bosco. Per rimediare abbiamo chiesto alla polizia locale di controllare saltuariamente la zona. A questo si aggiunge un problema futuro, quando la Pirelli aprirà il parcheggio pubblico limitrofo al bosco per noi sarà la fine: i malati del week end insieme a tutti quelli che si recano all'idroscalo vedranno nella Besozza un nuovo posto dove fare bagordi. Senza controllo li sarà il caos.

Una gestione costante dell'area potrebbe risolvere il problema, come pensate di muovervi?

Attualmente abbiamo rinnovato l'accordo con E.R.S.A.F. per la manutenzione del bosco, non le so dire per quanto questo possa protrarsi ulteriormente. Il futuro dovrà

vedere la nascita di una O.N.L.U.S. che gestisca l'area perché questa è l'opinione espressa dalla cittadinanza nel progetto di Agenda 21. Inizialmente la proposta di gestire l'area era stata affidata alla sezione locale di Legambiente ma dopo il loro scioglimento nessuno si è più reso disponibile. Anche per quanto riguarda un calendario di iniziative l'idea è quella di creare un'associazione ad hoc.

Cosa pensate di fare con la cascina Besozza?

Lì il problema è ampio e articolato: ci vorrebbe un finanziamento cospicuo e un progetto serio e compatibile con il bosco. Noi abbiamo richiesto alcuni preventivi anche al politecnico di Milano però siamo ancora alla fase progettuale. Lì si potrebbe creare un agriturismo o una fattoria didattica, insomma un'attività che funga da volano economico per la gestione dell'area Per far questo abbiamo anche pensato ad un bando di concorso in cui si cederebbe solamente il diritto di superficie perché la proprietà degli stabili rimarrà per sempre comunale.

Di che cosa ha bisogno il bosco?

Di volontari o di qualcuno che ci lavori a tempo pieno, di persone che si prendano cura dell'area..

Documento n°5

Intervista a Gianluca Premoli (segretario del comitato di quartiere di Limito di Pioltello) e a Mosca Giovanni (Coordinatore del medesimo comitato). Limito di Pioltello 8 Maggio 2008

Quali sono state le motivazioni ideologiche che vi hanno spinto a costituirvi?

Noi ci siamo costituiti il 10 Settembre del 2007 perché abbiamo notato una notevole sfiducia da parte dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione comunale, gli elettori si sentono trattati come sudditi e vengono privati di quei diritti – doveri sanciti dalla Costituzione all'Art.13 e all'Art. 54.

In sostanza siamo stufigli di una politica autoreferenziale che non ascolta l'opinione dei cittadini e che, ancor peggio, li tiene all'oscuro delle decisioni prese. Il nostro intento è quello di svolgere un ruolo di controllo e suggerimento verso l'operato dell'Amministrazione comunale. Noi crediamo che la gente vada educata alla responsabilità verso le Istituzioni e verso l'importanza di partecipare alla vita politica.

Avete riscontrato un'adesione nella popolazione di Limito alla vostra iniziativa?

Abbiamo ricevuto 575 firme di adesione al nostro comitato da parte dei limitesi e durante la prima riunione cittadina, tenutasi il 13 dicembre 2007, abbiamo visto la partecipazione di 150 concittadini. Il sentimento di malcontento è diffuso e percepito da tutti.

Qual è la vostra opinione in merito al bosco della Besozza?

Crediamo che il bosco sia per Limito un'ottima cosa; nel nostro quartiere non abbiamo ampie aree verdi e il bosco vede la presenza di grandi prati e sentieri che ci danno la possibilità di trascorrere il nostro tempo libero all'aria aperta a due passi da casa.

Vero è che noi come comitato di quartiere siamo molto preoccupati per la mancanza totale di sorveglianza: un'area così vasta senza alcun tipo di attività svolta in maniera costante al suo interno rischia di andare verso un veloce degrado. Per questo motivo abbiamo proposto al Comune la possibilità di creare un gruppo di guardie ecologiche volontarie che presidino il bosco almeno nel periodo estivo.

Inoltre ci piacerebbe molto veder risistemata la cascina Besozza in modo tale da poterci avviare attività, compatibili con il bosco, che rendano viva la foresta dandole una presenza e una gestione costante.

Siete a conoscenza del fatto che esistono dei fondi in Regione Lombardia per la ristrutturazione della cascina?

No, assolutamente. Il Comune ci ha sempre comunicato che mancano i finanziamenti per la ristrutturazione della stessa. E ti dirò di più - parla Mosca Giovanni - io ero anche in lista con la lista per Pioltello⁸⁰ che è quella che ha spinto di più per la realizzazione del bosco della Besozza e nelle varie riunioni che si sono fatte il problema della ristrutturazione è stato sollevato più volte ma nessuno ha mai parlato di finanziamenti disponibili dalla Regione. Per cercare di risolvere il problema noi, come comitato di quartiere, stiamo addirittura spingendo il Comune a destinare le compensazioni, generate dalla vendita dell'area dell'ex polo chimico, alla ristrutturazione della cascina.

Secondo voi c'è stata un'adeguata informazione alla cittadinanza circa i vincoli e le possibilità di sviluppo dell'area?

Il bosco è stato inaugurato e reso disponibile alla popolazione senza che ci fosse stato un notevole coinvolgimento. Vincoli e possibilità di sviluppo non sono mai stati comunicati chiaramente; noi abbiamo fatto alcune richieste e abbiamo proposto alcune iniziative circa il futuro dell'area, ad esempio è stata proposta la realizzazione di una fattoria didattica, ma nessuna di queste idee è mai stata analizzata e messa nero su bianco.

Secondo voi l'amministrazione Comunale si sta mobilitando per cercare di organizzare la gestione del bosco?

No. Secondo noi non sta facendo nulla per trovare una possibilità alla gestione dell'area, loro ci hanno detto che stanno organizzando una O.N.L.U.S. ma non ci risulta che questo si stia facendo.

⁸⁰ La lista per Pioltello è una lista civica di cui faceva parte l'ex assessore per l'ambiente Walter Finazzi e di cui fa parte l'attuale Assessore per l'ambiente Fallini

Per quale motivo?

Non lo sappiamo. Le uniche motivazioni sarebbero legate a opinioni personali nei confronti degli attuali amministratori comunali. Non riusciamo a capire come sia possibile salvaguardare i polmoni verdi della città senza dare l'opportunità di creare delle attività che permettano il presidio e la ricchezza, la divulgazione da un punto di vista scientifico della validità dell'iniziativa tramite una fruizione mirata. Non permettendo uno sviluppo dell'area la risoluzione certa verso cui si sta andato è l'abbandono e il degrado totale.

Questa scarsità di interesse da parte del Comune nei confronti del bosco potrebbe essere dovuta ad una mancanza di paternità del progetto dell'attuale amministrazione?

Durante la proposta del progetto dieci grandi foreste di pianura non c'è mai stata un grandissimo interesse, anche nell'Amministrazione comunale precedente. Ci si è trovati di fronte alla necessità di realizzare in fretta un'area verde nei 37ha strappati alla cementificazione. Una volta che il progetto è stato realizzato probabilmente l'argomento ha perso importanza, il termine del mandato dell'assessore Finazzi , promotore principale del bosco, ha poi completato l'opera.

Come leggete la possibilità di informare i cittadini, allo stato attuale delle cose, circa i reali obiettivi per cui il bosco è stato realizzato? Che importanza date alla possibilità di intraprendere un dialogo con l'amministrazione circa la gestione dell'area?

L'informazione circa il reale valore naturalistico del bosco può far sorgere una coscienza delle reali potenzialità dell'area; se questo fosse stato fatto a partire dal 2003 magari a livello locale sarebbero potute sorgere delle proposte concrete per la gestione della Besozza.

Per quanto riguarda il dialogo con le amministrazioni pensiamo che sia l'unica possibilità di risoluzione del problema. Il comune avrebbe dovuto pensare alla gestione già nel 2007; con il rinnovo dell'accordo con l'E.R.S.A.F. ha tamponato il problema che comunque si ripresenterà il 31 dicembre 2008. Allo stato attuale dei fatti la prospettiva di aprire un tavolo di concertazione è, a nostro avviso, l'unica possibilità risolutiva

proprio perché l'Amministrazione comunale continua a temporeggiare senza giungere ad una soluzione.

B) Articoli inerenti al "caso B.I.C.A." tratti dal settimanale "La Gazzetta della Martesana"

Documento n°6

Magi P., Mascherpa I., Il Berlusca si mangerà Limito, "La gazzetta della Martesana", 27/09/1994

Tutto esaurito venerdì sera all'assemblea di Legambiente, Walter Finazzi teme per la frazione pioltellese

«Il Berlusca si mangerà Limito»

PIOLTELLO - Pensiamo al nostro futuro prima che sia troppo tardi. E' il preoccupato messaggio che Walter Finazzi ha voluto comunicare ai cittadini di Pioltello/Limito/Seggiano e Rodano, intervenuti venerdì 25 all'assemblea indetta da Legambiente per discutere il progetto dell'insediamento Berlusconi. Nell'aula del Centro aggregazione di Limito, oltre ad un centinaio di cittadini, c'erano anche numerosi esponenti di rilievo di tutte le forze politiche che agiscono sul territorio. Dopo una chiara esposizione dei fatti, Finazzi, coadiuvato da lucidi e grafici ha rivolto ai presenti una domanda: cosa sarà di Limito quando sarà soffocata, oltre che dal Polo chimico e dalle grandi arterie di comunicazione viaria, anche dall'insediamento Berlusconi?

Le cifre

Ma a farla da padrone nel corso della serata sono stati i dati numerici: 924mila metri cubi è il volume del progetto, 12mila persone in più che transiteranno sul territorio tutti i giorni, 50 miliardi di oneri di urbanizzazione, 10mila nuovi cittadini che andranno ad occupare le abitazioni in via di costruzione.

Ma non è tutto, secondo il battagliero esponente di Rifondazione: «Non dimentichiamoci -ha detto- della nuova dogana che sarà costruita a Segrate e che porterà un aumento del traffico di Tir (12mila al giorno) sempre nella zona di Limito, il nostro territorio -è la domanda retorica- può sopportare tutto questo?». Dopo le valutazioni ambientaliste di Finazzi, il discorso viene portato sul piano politico. E anche morale. Si parla di mazzette, di forniture a microonde regalate qualche anno fa dalla Fininvest ai consiglieri comunali della precedente amministrazione, di una dubbia legalità dell'operazione tutta. E' a questo punto che tra gli esponenti delle forze politiche di governo si alzano chiare voci di dissenso. Interviene l'architetto Vittorio Mauri, assessore ai lavori pubblici di Pioltello: «L'amministrazione non ha ancora preso una decisione definitiva a riguardo. Siamo aspettando di conoscere l'esito delle indagini della magistratura prima di proseguire nella valutazione del progetto Berlusconi. L'assegnazione del terreno potrebbe essere avvenuta regolarmente e le mazzette potrebbero essere servite solo a svuotare le procedure. Come saranno andate realmente le cose? Per il momento ci si limita ad esporre anche gli aspetti positivi del progetto. L'occupazione sembra non essere un fattore trascurabile ed un insediamento di terziario è senz'altro meglio di un'industria chimica, viene fatto notare. I rappresentanti dell'Amministrazione comunale di Rodano, comu-

ne direttamente interessato ai nuovi insediamenti hanno messo in evidenza soluzioni alternative come l'auspicabile possibilità di veder realizzato il progetto Berlusconi sull'area della Sisas bonificata.

**Paola Magi
Ilana Mascherpa**



Walter Finazzi, gran mattatore della serata, e a destra l'area destinata all'insediamento

Esclusivo/Il memoriale dell'ex sindaco di Pioltello Rossetti in carcere per corruzione

Mamma, ho preso l'aereo col Berlusconi

PIOTTELLO - L'ex sindaco di Pioltello Michele Rossetti, arrestato sette settimane fa in seguito allo scandalo sull'edilizia popolare, vuota il sacco riguardo a un altro affare: quello dell'area Bica. Nel suo memoriale, che pubblichiamo integralmente in esclusiva, racconta che quella mazzetta da 400 milioni che ha intascato l'ha subito versata nelle casse del Psi. Sottolinea che ad accordarsi con Paolo Berlusconi e con il suo braccio destro Sergio Roncucci, responsabile delle relazioni esterne della Edilnord, erano stati i vertici del Psi. Parla della profonda amicizia che legava gli esponenti del Garofano a Berlusconi, ricordando di aver viaggiato sull'aereo privato del Cavaliere, proprio accanto a Sua Emittenza e a Fedele Confalonieri, dopo aver recapitato, a Roma, una tangente di 200 milioni all'ex segretario del Psi Vincenzo Balzamo. Insomma, Rossetti si sarebbe limitato a fare da «postino». Si recò appunto a Roma per consegnare la prima rata della mazzetta ricevuta da Roncucci. Mentre la seconda parte della tangente (altri 200 milioni) sarebbe finita a Milano, alla segreteria regionale del Psi e a riceverla sarebbe stato l'onorevole Sergio Moroni. Ora, se i magistrati del pool che conduce l'inchiesta riterranno credibile il racconto dell'ex sindaco pioltellese, Rossetti potrebbe tirare un bel sospiro di sollievo almeno per la faccenda Edilnord. L'imputazione contestatagli (concorso in corruzione) potrebbe infatti essere modificata in quella meno grave di ricettazione e violazione della legge sul finanziamento pubblico ai partiti. Ma per poter costruire a Pioltello studi televisivi e

uffici, la società di Paolo Berlusconi aveva pagato 400 milioni anche all'allora capo dell'ufficio tecnico comunale Antonio Soravia. Il funzionario, arrestato con Rossetti, si trova inguaiato fino al collo, anche perché proprio pochi giorni fa il costruttore Antonio D'Adamo (finito in manette tempo addietro per aver pagato una tangente di 750 milioni alla giunta Psi-Pds di Segrate per sbloccare l'operazione «Milano oltre» e coinvolto nello scandalo della «Duomo connection») ha rivelato al sostituto procuratore Fabio Napoleone di aver versato una mazzetta di 200 milioni per «lubrificare» un maxi-progetto di lottizzazione a Pioltello.

Soravia, Poggiolini della Martesana

A intascare la bustarella sarebbe stato non un politico, ma un burocrate, appunto Antonio Soravia. E secondo gli inquirenti potrebbe essere proprio lui il vero regista del traffico di tangenti a Pioltello. Anzi, descritto come un uomo che sapeva spremere abilmente gli imprenditori (tanto da guadagnarsi due ordini di custodia per concussione), Soravia viene dipinto come un

«burocrate d'oro» nel senso letterale del termine e per il suo patrimonio miliardario c'è chi già pensa a lui come al «Poggiolini della Martesana». Intanto, l'inchiesta sulle tangenti dell'edilizia popolare fa un'altra vittima. È Enrico Pescatori, ex presidente del Cimip (il consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare). Accusato di corruzione, avrebbe incassato tra l'87 e l'88 delle bustarelle da costruttori interessati a ottenere l'assegnazione di alcuni lotti di terreno, agevolati dalla legge 167, per poter realizzare palazzine in cooperativa.

Il Dott. Napoleone, per poter capire la mia storia politica/amministrativa e i legami che ho sempre avuto, è doveroso che le spieghi con le sottostipole premesse. Il referente politico che maggiormente si occupava della politica pioltellese sin da prima degli anni 1970 era il senatore Antonio Natali, ex presidente della MM. (...)

Personalmente ho conosciuto Natali poco più di un anno dopo il mio servizio militare (1971 circa), tramite un vecchio militante del Psi, allora segretario della locale sezione del partito e molto conosciuto a Pioltello/Limito, di nome G. Berta. Giovane, e appena iscritto al Psi, mi rivolsi al Berta se poteva aiutarmi a entrare alla MM o in altro ente, ed egli, poco tempo dopo, mi fece parlare con l'allora presidente della MM. Debbo riconoscere che Natali si impegnò in varie occasioni per ricercarmi un impiego sicuro e remunerativo. Agli inizi del 1972, avevo inoltrato domanda presso la Bpm perché si era aperto un concorso pubblico; glielo riferii ed egli mi assicurò che si sarebbe interessato. A distanza di qualche mese, mi informò in anteprima che, a seguito del suo interessamento, sarei entrato in banca. (Fu assunto infatti il 2 ottobre 1972).

Il Natali mi invitò inoltre a impegnarmi politicamente in sede locale, perché ero giovane, e il partito aveva bisogno di nuove leve. Veniva naturale per me, a questo punto, dimostrare la mia riconoscenza, aderendo alla componente autonoma del Psi, la lista di area comunista dell'onorevole Craxi, allora in minoranza nel partito a Mi-

lano, con specifico riferimento alla persona di Natali. Di lì a poco, la mia elezione del 27/28 novembre 1972 nel consiglio comunale di Pioltello fu votata e favorita da Natali, mi incamminai anche in questa nuova esperienza amministrativa. Come può ben immaginare, a poco più di 25 anni di età e nell'arco di pochi mesi, avevo raggiunto, grazie all'aiuto del presidente Natali, due importanti risultati: un sicuro posto in banca e un impegno nella vita amministrativa della mia città. (...)

Nel 1985, pochi mesi prima della mia elezione a sindaco, fui informato dal Natali di termini pronti a tale prestigioso incarico e dimostrarsi la mia esperienza acquisita. Il 13 luglio 1985 venivo indicato ed eletto sindaco di Pioltello. Alcuni mesi dopo la mia elezione a sindaco, un certo Roncucci, allora alla Fininvest, mi chiese un appuntamento, che gli accordai.

Ricordo che venne a parlarmi dell'area Bica e dell'interesse della Fininvest a che la stessa fosse trasformata, nell'ambito del Prg, in terziario, al fine, disse, di creare in futuro una cittadella televisiva che raggruppasse in un unico sito le svariate attività, aggiungendomi inoltre che «in altozano» stari già informati, senza peraltro precisarmi chi.

Rammento a questo riguardo, che rimasi in me un po' contrariato per questa allusione, anche se poteva venire facile supporre, considerato il rapporto esistente, come la stampa riferiva, fra i vertici Fininvest e l'onorevole Craxi, e quindi Natali.

Ne avremo conferma in seguito comunque. Alla fine dell'incontro, l'impressione che ebbi del Roncucci fu quella di avere di fronte un interlocutore ben vestito, ben curato, ma alquanto sicuro e anche un po' altezzoso, come per dimostrarmi che dovevo solo essere un fedele esecutore. Rammento inoltre che Roncucci mi

informò che Paolo Berlusconi, assieme al suo staff di tecnici Fininvest, volevano incontrare istituzionalmente il G. M. solo per illustrare ufficialmente il progetto, accordai tale incontro che si tenne tempo dopo.

Successivamente a tale incontro, Roncucci tornò nel mio ufficio, e riferì che la G. M., dopo aver attentamente valutato la richiesta, era orientata a prendere in considerazione la trasformazione dell'area, perché l'attuazione del progetto illustrato poteva ritenersi prestigioso per il paese

e per gli indotti «i lavoratori» che potevano derivarne, ma precisò altresì che saremmo stati alquanto rigidi nell'impedire alla Fininvest lo sfruttamento incontrollato del territorio.

Chiari inoltre, ma credo il Roncucci lo seppe perché ne aveva parlato «La Repubblica», che, avendo rifiutato categoricamente una colata di cemento per un insediamento abitativo di circa 5/6.000 nuovi abitanti (vedi Ligresti), non volevo correre il rischio di trovarmi una eccessiva volumetria in terziario.

(Desidero ricordare che, per quanto concerne l'area Ligresti, ben 1.850.000 metri quadrati circa, ebbi il piacere di trasformarla in area agricola e successivamente -1993/94- quale componente del Parco agricolo Sud Milano, mi sono battuto, riuscendoci, affinché venisse inserita nel Parco).

Ebbi inoltre chiara l'insolitezza del Roncucci quando precisò che dell'area Bica, di circa 640.000 mq., ben 400.000 metri quadrati erano orientati a destinarli a parco.

Comunque il Roncucci, che dell'arte del «savour faire» se ne intendeva, alternava insolitezza e sufficienza a grande

disponibilità, vedasi l'offerta di un soggiorno in Sardegna, in ambiente lussuoso, per due persone, che garbatamente rifiutai, perché molti sanno che amo trascorrere il mio tempo libero in campeggio, da oltre 15 anni. Ammetto invece di avere accettato l'invito al Teatro Manzoni con Paolo Berlusconi e sua consorte, un invito allo stadio di S. Siro con posto nella cosiddetta tribuna tribuna, perché molti sanno che amo trascorrere il mio tempo libero in campeggio, da oltre 15 anni. Ammetto invece di avere accettato l'invito al Teatro Manzoni con Paolo Berlusconi e sua consorte, un invito allo stadio di S. Siro con posto nella cosiddetta tribuna tribuna, perché molti sanno che amo trascorrere il mio tempo libero in campeggio, da oltre 15 anni.

Berlusconi e Roncucci amavano mandare a casa come strenne: libri, video-cassette, segnafi e buoni ultimo anche un forno a microonde regalato, mi si disse.

«Ero solo un povero sindaco di campagna»

Il Roncucci, che dell'arte del «savour faire» se ne intendeva, alternava insolitezza e sufficienza a grande

disponibilità, vedasi l'offerta di un soggiorno in Sardegna, in ambiente lussuoso, per due persone, che garbatamente rifiutai, perché molti sanno che amo trascorrere il mio tempo libero in campeggio, da oltre 15 anni.



Michele Rossetti



Silvio Berlusconi

un imprenditore mi aveva promesso un contributo votante (mi volevo riferire al Bianchi) e qualora avessi avuto ulteriore bisogno, mi sarei rivolto agli amici e sostenitori.

Ricordo inoltre che il senatore Natali mi preannunciò in quell'incontro che si sarebbe interessato presso il segretario nazionale onorevole Craxi per farlo venire a Pioltello ad aprire la mia campagna elettorale.

Alcuni giorni dopo, mi chiamò Roncucci e mi fissò una somma di lire 200 milioni, allora sede della Fininvest Comunicazioni, consegnandomi nel suo ufficio, da soli, il denaro.

In quell'incontro mi presentò anche Fedele Confalonieri e Aldo Brancher. Ricordo inoltre che Roncucci, nel salutarci, mi disse che, senza dubbio, l'onorevole Craxi mi avrebbe fatto l'onore di aprire la campagna elettorale a Pioltello.

Nei giorni successivi mi telefonò l'onorevole Balzamo dicendomi di raggiungerlo a Roma, fissandomi egli il giorno. Feci il biglietto aereo a Linate senza prenotazione e andai a Roma a consegnare l'invito a Pioltello, che decollava da Ciampino nel pomeriggio. A Ciampino mi accompagnò con la sua auto personale il giornalista della Rai Paolo o Carlo Musumeci, con il quale avevo trascorso qualche ora assieme a casa sua, incontrando la moglie conduttrice di un programma alla radio. Ricordo inoltre che il Musumeci, in attesa di accompagnarmi, mi portò nel suo ufficio, se non erro in via del Babuino.

Ricordo che a Ciampino, prima della partenza, presentai il dottor Musumeci, il quale, saputo giornalista Rai escluso: «Eh... non è vero che sono tutti cattivi i giornalisti Rai».

L'aereo, non vorrei sbagliarmi, pare fosse un Gulfstream. A bordo salirono Silvio Berlusconi, il sottoscritto, Fedele Confalonieri, che avevo conosciuto in via Paleocapa, e Bernasconi, il quale, credo, ma non vorrei sbagliare, fosse il direttore di Program- ma Italia. Bernasconi, all'arrivo a Linate, su invito di Silvio Berlusconi, mi accompagnò a casa con la sua auto. Ricordo inoltre che a bordo Silvio Ber-

lusconi, correndo il periodo delle disavventure di Carlo De Benedetti, con la S.G.B. belga, si lasciò andare ad alcuni commenti sulla vicenda, chiedendo anche a me come la pensassi.

Feci finta di non capire: allora, mia moglie era dirigente del gruppo Olivetti ed era a stretto contatto con il fratello di Carlo De Benedetti (Franco De Benedetti).

L'onorevole Craxi effettivamente venne a Pioltello il 6/7 maggio 1988 ad aprire la campagna elettorale, ed il Roncucci mi preannunciò anche l'invio di una troupe televisiva della Fininvest, che vi fu.

Per la seconda tranche dei 200 milioni, non ricordo precisamente il periodo, ma poteva essere ottobre 1989, pochi mesi prima che mi dimettessi da sindaco di Pioltello, il Roncucci mi chiamò e mi diede appuntamento in un bar pasticceria di Milano, consegnandomi la somma di lire 200 milioni, contenuta in una busta resistente.

Consapevole della volta precedente, mi recai da Natali per chiedere istruzioni. Ricordo chiaramente che, nel vedermi, Natali fu molto soddisfatto e aprendo l'agenda mi indicò che mi aveva già in nota da qualche giorno, ma che a causa della salute e di alcuni impegni non aveva potuto chiamarmi. Natali mi diede le istruzioni di portarli alla segreteria regionale in corso Magenta 57, perché, mi aggiunse, il partito milanese, aveva molte fature da pagare. L'onorevole Moroni, nelle cui mani ho consegnato l'intera somma, aveva da pochi mesi preso la carica di segretario regionale su ordine di Craxi.

Va da sé che, per effetto delle suddette modalità di consegna, la tangente Fininvest passò, come suol dirsi, sulla mia testa, perché il tutto, come le ho spiegato, era pilotato sin dall'inizio, e non avrebbe, né poteva, un povero sindaco di campagna gestire una trasformazione di area appartenente a un «gruppo» che intratteneva solidi agganci con i massimi vertici del partito. Mi assumo comunque le mie responsabilità per gli errori che ho commesso. Solo ora, nel luogo in cui mi trovo, strumentalizzato non solo dai dirigenti del mio partito, per far affluire senza loro rischio, somme di denaro alle sue casse, ma anche dai dirigenti Fininvest, che le versarono per fare gli affari loro. Confido di trovare in lei e nel giudice Arbustino quella comprensione che forse merito.

Michele Rossetti

Documenton°8

Mascherpa I., Area Bica: Rc la rivuole nel Parco, "La Gazzetta della Martesana"

21/06/1994

Area Bica: Rc la rivuole nel Parco

PIOLTELLO
- Hanno occupato l'area Bica chiedendo il reinsediamento nel Parco Agricolo Sud Milano, per

E una delegazione «occupa» il terreno

gli interessi speculativi di un privato, e non certo per realizzare gli interessi generali della collettività. È quindi necessario

la da ogni futura ipotesi di speculazione: mercoledì scorso, alle 11, alcuni rappresentanti di Rifondazione Comunista di Pioltello e il consigliere regionale Pippo Torri si sono incamminati sulla stradina che porta alla cascina Besozza, prendendo simbolicamente possesso del terreno dove costruirà Berlusconi.

Il gesto dimostrativo è stato seguito da un'interpellanza del gruppo consiliare di Democrazia Proletaria-Rifondazione Comunista della Regione Lombardia. Il Circolo di Pioltello e il gruppo regionale di Rc, in un comunicato diffuso subito dopo l'occupazione dell'area Bica, fanno una cronistoria della vicenda a partire dal 1977, quando l'area era di rilevante interesse agricolo, e quindi non edificabile.

Il 27 marzo 1987 scrive Rifondazione la maggioranza avente per sindaco Michele Rossetti (Psi) adottò la variante al Prg che trasformava l'area da agricola a terziario.

Il 15 dicembre dello stesso anno furono respinte le osservazioni presentate da Comitato Antinquinamento, Dp e Unità Popolare, che chiedevano il rispetto della delibera regionale "IV 3859" del 10 dicembre 1985 che prevedeva il vincolo ambientale per l'area.

Il 17 ottobre 1989 la giunta regionale approvò definitivamente la variante al Prg, ma per quanto riguarda l'area di Berlusconi la giunta sottolineò che "È sospesa l'efficacia delle previsioni ivi contenute fino all'approvazione del piano paesistico".

Il 13 maggio 1993 la maggioranza avente per sindaco Franco Gironi (Psi) approvò il Ppa (Piano Pluriennale di Attuazione, ndr) e il 3 giugno 1993 convocò il consiglio comunale per deliberare la lottizzazione Berlusconi. Rifondazione comunista si oppose vincendo il ricorso al Coreco e facendo annullare il Ppa per il triennio 1994/96, autorizzando quindi Berlusconi a realizzare solo il 30% della volumetria prevista.

Rifondazione Comunista ritiene necessario andare oltre gli aspetti giudiziari della vicenda, che vedono coinvolti Paolo Berlusconi per aver dato 800 milioni in tangenti al responsabile dell'ufficio tecnico Soravia e al sindaco socialista Rossetti. I fatti dimostrano che il Prg di Pioltello è stato adottato per soddisfare

che dalle forze politiche della sinistra che governavano Pioltello in quegli anni arrivino prese di posizione e condanne in merito alla vicenda. Nonostante la maggioranza sia cambiata e la giunta comunale sia rappresentata dalla Lega Nord, questo progetto verrà realizzato. Rifondazione Comunista ritiene che giustizia sarà fatta non solo quando verranno accertate le responsabilità delle persone coinvolte, ma quando verrà definitivamente abbandonata l'idea di realizzare quanto proposto dagli speculatori. Per questo ci mobileremo nelle sedi regionali affinché quest'area ritorni all'interno del Parco Sud, così com'era prima del pagamento della tangente.

Ileana Mascherpa

Colillo D., La Lega boccia la Bica e affonda il sindaco, "La Gazzetta della Martesana", 17/06/1996

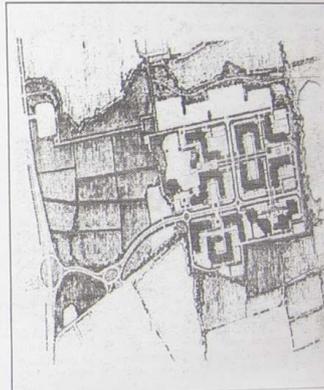
Colpo di scena in un consiglio comunale gremito di gente e protrattosi fino alle tre del mattino

La Lega boccia la Bica e affonda il sindaco

Clamoroso venerdì sera in consiglio comunale. Il Progetto di lottizzazione Bica è stato bocciato e con lui la giunta comunale che ha portato alla discussione la relativa convenzione. La serata è stata ricca di emozioni per le sorprese che ha riservato, prima fra tutte un ordine del giorno, articolato, presentato dal capogruppo leghista Claudio Viganò. Sorpresa perché il contenuto era assai diverso dalle dichiarazioni rilasciate dallo stesso Viganò alla stampa, la settimana precedente, di assoluta fiducia nell'operato del sindaco. Un documento semi apocalittico teso a giustificare la posizione contraria della Lega all'approvazione della convenzione. «L'ordine del giorno» avrebbe potuto assumere rilevante significato politico se fosse stato approvato prima della bocciatura della convenzione, ma ciò non è avvenuto e la sua successiva approvazione ha assunto valore di un rito formale. Hanno vinto dunque le opposizioni che sul Pia-

no Bica avevano sempre dato battaglia, in modo particolarmente limpido la «lista per Pioltello», ed il Partito Popolare Italiano, più sofferita nel merito la posizione del PDS che in passato aveva approvato la variante di PRG. Irrilevanti e contraddittorie le posizioni di Gironi e Nitti il cui voto contrario e di astensione appare, dopo le dichiarazioni della scorsa settimana, e dopo la presa di posizione del gruppo leghista, un expediente tattico. La bocciatura della convenzione Bica è anche la bocciatura del sindaco Torre e della sua politica per Pioltello, impostata, in gran parte, sugli oneri di urbanizzazione derivanti da questo intervento. Ora per Pioltello si apre una nuova delicata fase che potrebbe portare anche alle elezioni amministrative anticipate.

L'area Bica nel Progetto di lottizzazione. Sotto, il sindaco Alberto Torre



Dario Collio

«Il gruppo consiliare Lega Nord Lega Lombarda esprime parere negativo»

Lungo e tirato il consiglio comunale di venerdì 14 giugno nel quale si è discusso l'atto finale del piano di lottizzazione Bica/Nordin, progetto di trasformazione di grande rilevanza per Pioltello. Un pubblico numeroso e partecipe ha assistito ad una svolta storica della questione alla presenza, tra gli altri, di rappresentanti della Bica, i signori Hoffer e Anzani. Colpo di scena in apertura, quando Claudio Viganò, capogruppo della Lega, legge una proposta di ordine del giorno. «L'area in oggetto dice nel 1987 è stata dichiarata "area di particolare interesse agricolo", e quindi è inibita ad ogni tipo di edificazione. Nel 1984 questa area veniva ceduta dall'allora proprietà Montedison all'attuale Bica del gruppo Edilnord. In tempi successivi la precedente amministrazione rimuoveva i vincoli edificatori ed abbatteva gli oneri di urbanizzazione favorendo quindi eventuali realizzazioni».

sofferma su i vari punti illustrandoli dettagliatamente per giungere ad una conclusione che gela il sindaco e la giunta. «Sicuramente il progetto Bica - conclude - non faceva parte del programma proposto dalla Lega Nord che, adottato dal Sindaco dr-

parere negativo sullo schema di convenzione oggi presentato dall'amministrazione». Seguono successive dichiarazioni di disponibilità del capogruppo leghista ad esaminare un progetto diverso in futuro.



Il pubblico segue attentamente il dibattito. Sopra, il rappresentante Bica in atteggiamento eloquente



È opportuno rammentare - precisa Viganò - che su questi fatti è in corso un'indagine della Magistratura che vede coinvolti alcuni esponenti della precedente amministrazione nonché del Gruppo Edilnord già protagonista di analoghi episodi. Ci sono delle considerazioni ambientali. L'area in oggetto insiste su di un territorio che «vanta» alcuni tristissimi primati di inquinamento: aeroporto, Polo chimico, ferrovie dello Stato e futuro Interporto. Viganò si

Torre, ne determinava l'elezione. Rammentiamo quindi alla giunta tutta, ovvero al signor Sindaco ed ai delegati coinvolti nella stipula di questa convenzione, di verificarne la congruità con il programma che i cittadini hanno dimostrato di voler realizzare con l'elezione dell'attuale amministrazione. Visti i numerosi punti non chiariti relativamente agli impatti di vario genere, viste le prospettate conseguenze negative sul territorio, ambiente, viabilità, salute, qualità nonché durata della vita dei cittadini, visto che l'esposizione delle conseguenze economiche non garantisce i valori desiderati, vista la dubbia capacità occupazionale dell'insediamento, il gruppo consiliare Lega Nord Lega Lombarda esprime

Marras, Mauri, Moretti: viva la trasparenza, a casa il sindaco

È intervenuto di seguito Francesco Marras (Pds) il quale ha evidenziato al di là dell'importanza dell'argomento dell'ordine del giorno il fatto della rottura tra l'orientamento espresso dal gruppo della Lega e quello del sindaco e della giunta. «In politica - ha detto - queste cose accadono e va dato a Viganò il coraggio della trasparenza. Ma è chiaro che lo strappo che si è verificato sarà di difficile ricomposizione e il suo peso politico prevale sull'argomento all'ordine del giorno». Sull'importanza di tale documento si è soffermato anche Mauri (Ppi) per il quale nel dibattito si è andato oltre l'aspetto economico della questione. Mauri ha apprezzato che la Lega, che non si era mai espressa in merito, abbia messo in risalto la salvaguardia degli interessi di Pioltello al di là di quello finanziario economico. «Noi - ha detto Gianni Moretti (Lista per Pioltello) - siamo dalla parte di tutti coloro che si sono battuti con grande impegno e profusione di tempo ed energie, prima affinché l'area verde a sud della Rivoltana non venisse trasformata in edificabile e poi affinché non venisse approvata la convenzione». La serata si è protratta fino alle 2.30 del mattino quando si è giunti alla determinazione di votare prima il punto n. 3 all'Ordine del giorno del consiglio comunale, ossia lo schema di convenzione Bica. Con 21 voti contrari, 3 favorevoli (Tinelli, Sartirana e il sindaco Torre della Lega) ed un astenuto (Fabio Nitti Forza Italia) il piano di lottizzazione è stato respinto. Non presenti alla votazione Claudio Viganò e Chiodi. Di seguito è stato posto in votazione l'ordine del giorno del capogruppo della Lega che è stato approvato a maggioranza.

Documento n°10

Colillo D., Edilnord ricorre al Tar udienza lampo giovedì, "La Gazzetta della Martesana, 24/06/1996

Dall'aula consiliare a quella del Tribunale il destino dell'area Bica

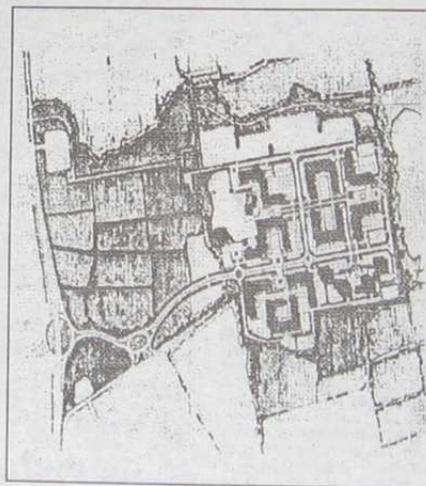
Edilnord ricorre al Tar Udienza lampo giovedì

Non si è fatta attendere la reazione degli uomini del bicipite alla bocciatura dello schema di convenzione presentato agli amministratori di Pioltello, per la lottizzazione delle aree poste a sud della Rivoltana. In meno che non si dica i legali della Edilnord hanno presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, quasi come in un gioco delle parti, in una sorta di guerra lampo, che vede piovere fidenti rapidi dopo una lunga pausa di studio. E più rapido ancora è stato il Tribunale nel fissare in tempi ravvicinatissimi l'udienza, che si terrà giovedì 27 giugno. A memoria nostra non ricordiamo una simile tempestività, che potrebbe assurgere quasi ad anomalia, in una Italia abitata alle secolari attese delle aule giudiziarie. A giorni dunque avremo il verdetto dei giudici che valuteranno la correttezza delle motivazioni



Claudio Viganò capogruppo della Lega Nord

alla bocciatura da parte degli amministratori di Pioltello. Sarà un verdetto interlocutorio, di cosiddetta "sospensiva", ossia, in attesa di entrare nel merito, il tribunale sospenderà il valore della deliberazione comunale. Frattanto si vocifera e lo si deduce anche da una lettura attenta del documento letto in consiglio dal capogruppo leghista Claudio Viganò, che la giunta comunale stia per portare all'attenzione del consiglio una sorta di Va-



riante al Piano Regolatore Generale, predisposta nel più assoluto riserbo; all'oscuro di tutti, forze politiche, associazioni e cittadini. Un vero e proprio blitz o colpo di mano a seconda dei punti di vista. Inutile chiedere con-

ferme sull'argomento. Staremo a vedere: sarà la storia delle prossime settimane, che potrebbe riservarci altre possibili dissociazioni, magari proprio sul destino delle aree Bica e sui confini del Parco sud.

D.C.

Documento n°11

Colillo D, *Bocciato il Consiglio che ha bocciato la Bica*, "La Gazzetta della Martesana", 1/07/1996

Accolto il ricorso Edilnord, sospesa la delibera comunale

Bocciato il Consiglio che ha bocciato la Bica



È ufficiale; il Tribunale Amministrativo Regionale ha sospeso la delibera con la quale il consiglio comunale di Pioltello ha, recentemente, bocciato la proposta di convenzione avanzata dalla Bica Spa, per la lottizzazione delle aree a sud della Rivoltana.

Il punto era stato portato alla discussione dal sindaco Alberto Torre che, sugli oneri di urbanizzazione derivanti dalla realizzazione Bica, ha programmato gran parte delle opere pubbliche da realizzare nel prossimo triennio: il consiglio comunale aveva clamorosamente bocciato la proposta della giunta. Ora il Tribunale Amministrativo Regionale, chiamato a pronunciarsi dagli uomini della Edilnord,

ha, a sua volta, bocciato il consiglio comunale, sospendendo, ad ogni effetto, l'esecutività di quella delibera. Il verdetto del Tar è di grandissimo rilievo, perché oltre ad evidenziare la mancanza di motivazioni con la quale il consiglio comunale ha bocciato la proposta di convenzione e quindi la lottizzazione delle aree, blocca di fatto ogni manovra tesa a mutare destinazione alle aree in questione. In altre parole, la Variante al Prg, che sarà portata in

consiglio nelle prossime settimane, non potrà assolutamente toccare le aree Bica: salvaguardia dunque, ma a tutela della Edilnord, altro che balletti! Si riaprono dunque i giochi e la mano passa agli uomini di Berlusconi che, pur in attesa del pronunciamento di merito del Tar, hanno buon gioco nel far rilevare la pretestuosità e l'irresponsabilità degli atteggiamenti del consiglio comunale di Pioltello. Può piacere o no, ma è così. Gravi i ritardi, gravissimi i danni e qualcuno potrebbe essere chiamato a pagare. D.C.

Documento n°12

Mascherpa I., *Inaugurato il bosco della Besozza, più alberi che pioltellesi*, "La Gazzetta della Martesana", 24/04/2006

POLMONE VERDE ● PISTE CICLABILI, VECCHI FONTANILI E PONTI DI LEGNO OLTRE A CINQUANTAMILA PIANTE

Inaugurato il «Bosco della Besozza», più alberi che pioltellesi



(ppp) Ponti di legno, piste ciclopedonali, fontanelle funzionanti, trentasette ettari di superficie e 50mila piante messe a dimora. Sono i numeri del «Bosco della Besozza», inaugurato il 23 aprile. In collaborazione con l'Ersaf, nasce così in città una delle dieci grandi foreste di pianura del progetto avviato nel 2002 dalla Regione Lombardia, la più vicina a una grande città. Uno spazio verde diviso in tre aree, una ludica attrezzata, un'altra agricola e naturalistica, e un'altra con i fontanili riscoperti e ripuliti. «Sembra incredibile, ma è realtà» ha commentato Walter Finazzi, assessore alle Attività produttive, tutela del territorio, parchi del Comune di Pioltello. «Abbiamo costruito una vera foresta, un piccolo gioiello da amare e vivere, un cinema prezioso da salvaguardare per il nostro divertimento, la nostra storia e la nostra salute. La nostra amministrazione ha investito molto in quest'opera: ha rinunciato a 15 milioni di euro da impiegare in opere di urbanizzazione e ha realizzato questo polmone verde di 500mila metri quadrati: una scelta politica di strategia ambientale che guarda al futuro». Una vera e propria foresta a due passi dalla città, che farà riscoprire a tutti i pioltellesi la voglia di verde. L'opera di riforestazione è costata poco più di due milioni di euro e si è cercato di ricostruire fedelmente l'aspetto tipico di un bosco della pianura lombarda, con aree umide, fontanili riportati a nuova vita e macchie boschive. Per conoscere una vegetazione ricca e complessa, caratteristica un tempo della pianura Padana, è stata anche organizzata una bicicletтата aperta a tutti. Tanti pioltellesi si sono dati appuntamento domenica nel piazzale del Comune e hanno attraversato tutta l'area con una guida turistica. La «foresta» sarà terminata entro la fine del 2007 e poi sarà consegnata al Comune. Durante la giornata, nel Bosco, è stato possibile anche visitare una mostra di dodici pannelli illustrativi dedicati a sei progetti che hanno come tema la valorizzazione del Bosco e della cascina Besozza. Gli autori dei progetti sono studenti del secondo anno della facoltà di Architettura del Politecnico di Milano.

■ La bicicletтата nel Bosco della Besozza

APPENDICE FOTOGRAFICA

Immagini di Giulia Antoniacomi

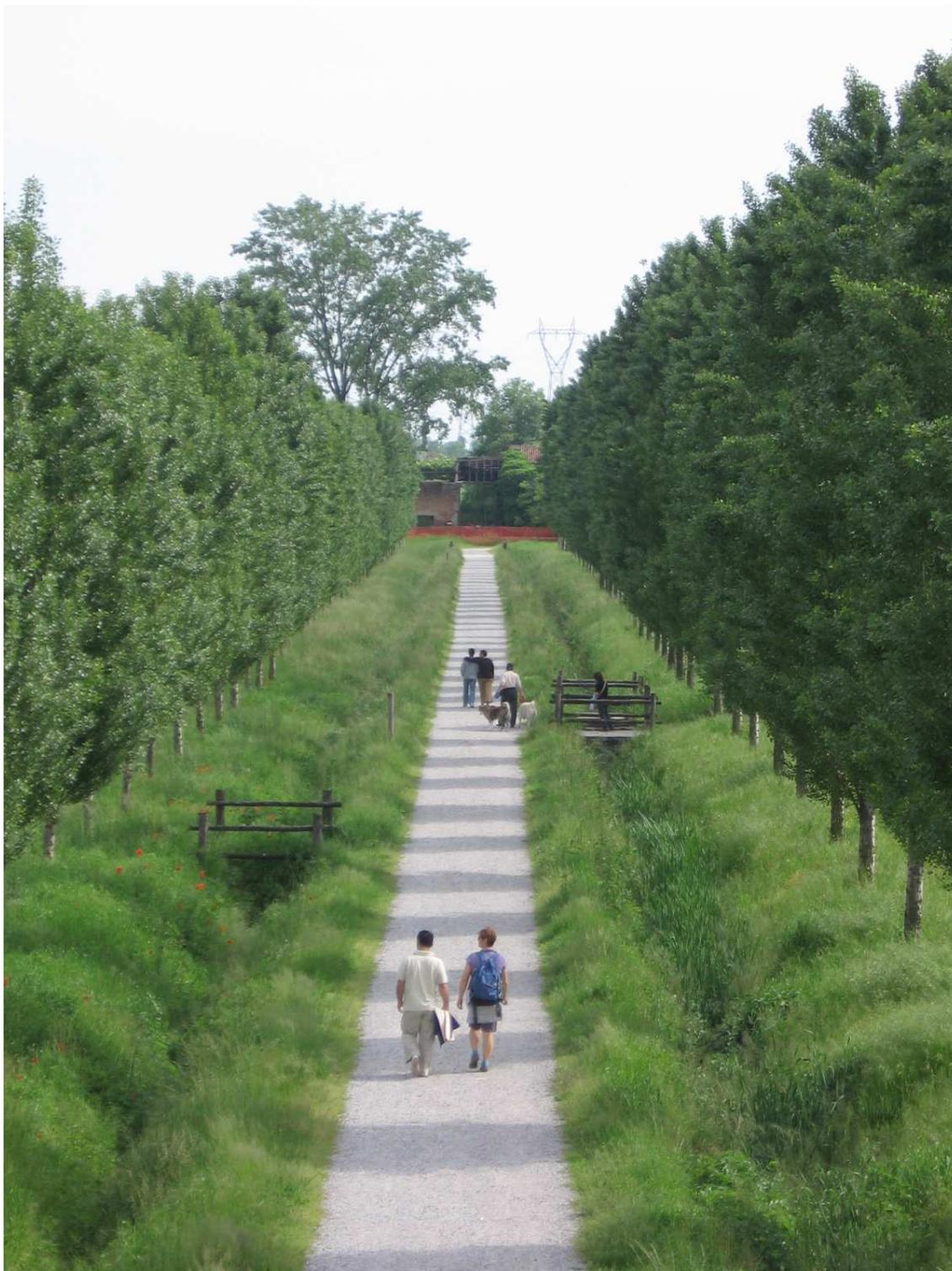


Foto 4: Sentiero principale del bosco della Besozza



Foto 5: Ponte ciclo – pedonale che collega Limito di Pioltello al bosco della Besozza



Foto 6: Visuale del bosco della Besozza dal ponte ciclo – pedonale



Foto 7: La cascina Besozza



Foto 8 La cascina Besozza



Foto 9: La cascina Besozza



Foto 10: Gli orti comunali



Foto 11: La tettoia adibita ad ospitare eventi



Foto 12: Area *barbecue*



Foto 13: Struttura che dovrebbe ospitare il bar



Foto 14: I servizi igienici



Foto 15: Cartellone informativo



Foto 16: Un canale irriguo



Foto 17: Un sentiero del bosco



Foto 18: La zona umida



Foto 19: Due germani reali in volo



Foto 20: Esempio di biodiversità



Foto 21: Seminativo delimitato da viti maritate con olmi



Foto 22: Uno dei pochi campi agricoli rimasti nella zona



Foto 23: Le residenze Malaspina



Foto 24: Le Residenze Malaspina in costruzione



Foto 25: La cava di ghiaia posta a nord del bosco della Besozza



Foto 26: Il bacino artificiale utilizzato per le attività estrattive

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. , 2004, Le dieci grandi foreste di pianura, Sviluppo sostenibile: nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda, D.G.A. Lombarida, Milano
- A.A.V.V., 2005, La politica economica delle città europee, Esperienze di pianificazione strategica, FrancoAngeli, Milano
- A.A.V.V., 2006, Un paese diverso, La politica economica delle città americane, FrancoAngeli, Milano
- Andornino F, 2001, Commenti su “Che cos’è la globalizzazione” di Ulrich Beck, Università degli studi di Siena, Facoltà di Lettere e Filosofia, Siena
- Batini F., 2002, Strumenti di partecipazione: Metodi giochi e attività per l’empowerment individuale e lo sviluppo locale, Erickson, Milano
- Beck U., 1999, Che cos’è la globalizzazione, rischi e prospettive della società planetaria, Carocci, Roma
- Biagi E., 2005, Era ieri, Rizzoli, Milano
- Bobbio L., 2004, A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma
- Borelli G., 2004, Sociologia Urbana, CUEM, Milano
- Carrieri M., 2008, La partecipazione oscillante: il lavoro nell’impresa, Partecipazione e conflitto, Milano, Franco Angeli, n°0 , pp. 157, 174
- Castells M., 2002, La nascita della società in rete, Università Bocconi Editore, Milano
- Colillo D., Viganò e Finazzi si prendono per i capelli, “La Gazzetta della Martesana”, 18/10/1994
- Colillo D, Il gruppo consigliare Lega Nord Lega Lombarda esprime parere negativo, “La Gazzetta della Martesana”, 17/06/1996
- Comune di Pioltello, 2007, Pioltello città sostenibile, Rapporto sullo stato dell’ambiente, A cura di Pareglio S., Milano, Fondazione Lombardia per l’ambiente
- Comunità europea, Commissione delle comunità europee, 2001, La Governance europea, un libro bianco, Bruxelles

- Comunità Europea, 2006, European Handbook for Participation, Bruxelles
- Consiglio italiano per le scienze sociali, 2005, Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia, Libro bianco, Marsilio, Venezia
- Cotta M., 1979, Il concetto di partecipazione politica: linee di inquadramento teorico, Rivista italiana di scienza politica, 9,2, pp. 193-227
- Dahl, R., 1961, Who Governs? Democracy and Power in an American City, Yale University Press, New Haven
- D'albergo E., 2002, Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità, Franco Angeli, Milano
- De Gaspari M., 2004, Il Sindaco e la città, Pioltello 1997 – 2004, Libroitano, Ragusa
- Department of planning Henry Deane Building, 2003, Community Engagement in the NSW Planning System, Sydney
- Ducci G., 2006, Pubblica amministrazione e cittadini: una razionalità consapevole, Franco Angeli, Milano
- Ferrarese M. R., 2000, Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti della società transnazionale, il Mulino, Bologna
- Gelli F., 2001, "Condizioni della partecipazione nelle politiche del locale. Aspetti teorici e pratici", Paper per il Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Siena 13-15 settembre 2001
- Giddens A., 2000, Il mondo che cambia, il Mulino, Bologna
- Kreps D. M., 2005, Microeconomia per manager, Egea, Milano
- Lascoumes P., Le Galès P., 2007, Understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, Blackwell Publishing, Oxford
- Lowi T.J., 1971, The Politics of Disorder., Basic Books, New York
- Magnaghi A., 2006, testo di presentazione del volume di Allegretti G. e Frascaroli M. E. (a cura di), Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia, Alinea, Firenze.
- Pellizzoni L., 2005, La deliberazione pubblica, Meltemi, Roma
- Pellizzoni L., 2008, Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione, Partecipazione e conflitto, Milano, Franco Angeli, n°0 , pp. 93, 116

- Perulli P., 2000, La città delle reti, Forme di governo nel post fordismo, Bollati Boringhieri, Torino
- Peters B. G. / Pierre J., 2000, Governance, Politics and the State, London, Macmillan Press
- Salvati M., Breve storia della concertazione all'italiana, Stato e Mercato, Bologna, Il Mulino, n° 60, dicembre, pp. 447, 475
- Salzano E., 2001, Il ruolo della provincia: solo governance?, relazione al 3° incontro nazionale di studio della RSO su "Governo locale e politiche attive di sviluppo territoriale", Ravello
- Savoldi P., 2006, Giochi di partecipazione, Forme territoriali di azione collettiva, FrancoAngeli, Milano
- Scagliosi M., (Tesi di Laurea), A.A.2003/2004, "Dieci grandi foreste per la pianura, nuovi interventi di forestazione nella pianura lombarda: il bosco della Besozza di Pioltello", Università degli Studi di Milano.
- Sclavi M., 2003, Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte, Bruno Mondadori, Milano
- Serravalle S., 2005, Nuovi strumenti per la progettazione partecipata e la gestione dei conflitti ambientali e territoriali, Milano, autoprodotta
- Sennet R., 2006, La cultura del nuovo capitalismo, Il Mulino, Bologna
- Simon H.A., Egidio M., Marris M., Viale R., 1992, Economics. Bounded rationality and the cognitive revolution. Aldershot, Elgar.
- Susan L. Podziba, 2006, Chelsy Story, Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia, Bruno Mondadori, Milano
- Trigilia C., 2005, Sviluppo locale, Un progetto per l'Italia, La Terza, Roma
- Zygmunt B., 2007, La società sotto assedio, La Terza Roma

Siti internet

- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf
- <http://europa.eu/bulletin/it/200107/p101003.htm>
- http://europa.eu/scadplus/glossary/index_it.htm
- http://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina_2005/commento_riforma_1241_90_napolitano.htm
- <http://www.umbrialex.it/Approfondimenti/La%20MIA%20riforma%20del%20Titolo%20V%20della%20Costituzione.htm>
- <http://archivistorico.corriere.it/>

RINGRAZIAMENTI

Quanta fatica! Se chiudo gli occhi e penso a quando ha avuto inizio questo lavoro non riesco nemmeno a capire come sia stato possibile portarlo a termine. Posso dire con soddisfazione che per me questo è stato il lavoro di una vita e di conseguenza è con notevole fierezza che ringrazio tutte quelle splendide persone che mi sono state accanto. Ci si incontra per caso e, sempre per caso, ci si trova a camminare fianco a fianco in alcuni tratti del nostro sentiero: Grazie Giulia per questi anni di cammino.

Mamma, Papà, Raffy e Alfio vi stringo in un abbraccio grande come l'infinito, senza di voi io non sarei qui.

Grazie a: Ilaria, Emma, Silvia, Stefania, Matteo, Paolo, Marianna, Marta e Alberto per questi viaggi e per aver riempito di divertimento tanti momenti scoloriti.

Cara Sos come potrei mai dimenticarti? Notti insonni e occasioni di crescita infinta un Grazie speciale al Capo, Demi, Furia Rossa, Pollino, DJ e Carmen.

Minoprio, la culla della mia infanzia, un posto dove ho trovato persone rare: Dante, Lucio e Gianca Grazie per avermi aiutato a crescere.

Un abbraccio speciale va a Debora senza la quale sarei ancora in preda ad un deliro pindarico.... Grazie di cuore Debby!!!

Grazie Alessio per tutta la razionalità che metti nella testa della mia folle sorellona.

L'ultimo pensiero è dedicato a due amici che hanno una sensibilità fuori da ogni limite, in un mondo spinto solo al profitto persone così sono gioielli preziosi: Grazie Nico e Maria!

Un ulteriore ringraziamento va a tutte quelle persone che mi hanno aiutato a reperire dati e che mi hanno seguito nella stesura di questo lavoro:

Prof. Tommaso Vitale

Prof. Paolo Lassini

Dott. Gianluca Premoli

Redazione Gazzetta della Martesana