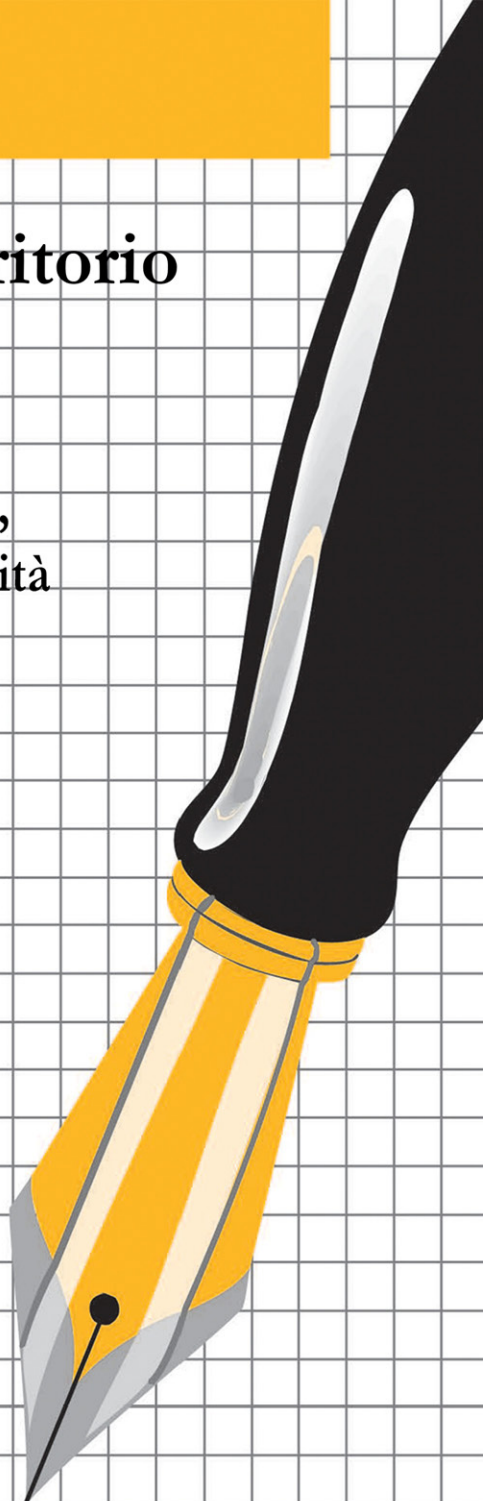
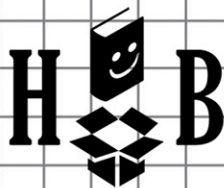
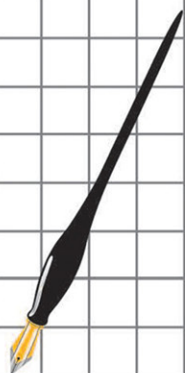


Governare un territorio e una comunità

Per uno sviluppo di equità,
giustizia, benessere e qualità

Everardo Minardi



Everardo Minardi

Governare un territorio e una comunità

*Per uno sviluppo di equità, giustizia,
benessere e qualità*

Collana Block notes n°20



Governare un territorio e una comunità

Per uno sviluppo di equità, giustizia, benessere e qualità

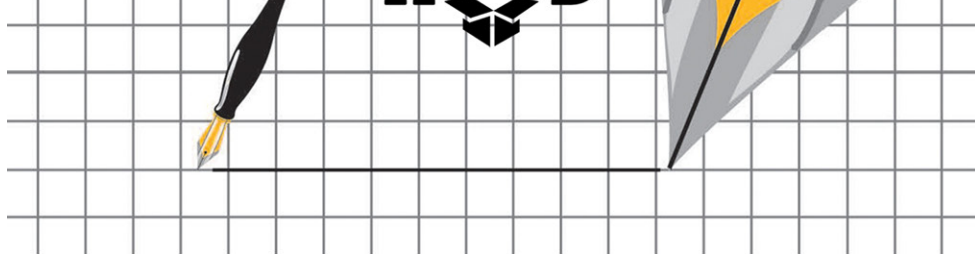
© 2021 Edizioni Homeless Book
www.homelessbook.it

ISBN: 978-88-3276-183-2 (eBook)

Publicato a febbraio 2021

Indice

Introduzione	5
1 - Governare ed amministrare un territorio ed una comunità	9
2 - La buona amministrazione e il buon governo per fare sviluppo nei contesti locali	15
3 - Persone, autonomie sociali e comunità: i soggetti del benessere e di uno sviluppo di qualità	19
4 - Dare valore ai beni comuni per fare sviluppo con equità e sostenibilità	25
5 - Settori e progetti di sviluppo per la qualità della vita	33
Conclusioni	39



zione

Senza percorsi inutili e di maniera intendiamo riferirci a comunità e a territori che da sempre sono stati e sono protagonisti del proprio sviluppo.

Uno sviluppo che non ha indebolito, ma rafforzato l'identità della comunità nella dinamica interazione tra mondi urbano e rurale; realtà ancora ben identificabili nella realtà italiana.


Facciamo riferimento ad uno sviluppo che non si è identificato in una modernizzazione urbana e industriale, ma ha saputo riconoscere il valore delle diverse aree urbane, rurali, marittime del nostro paese.

Da questo multiforme volto della matrice territoriale e, quindi, sociale e culturale dei territori, lo sviluppo si è manifestato nel generare un protagonismo sociale ed economico che si è espresso nella formazione e nella crescita di una imprenditorialità - in un certo senso - anomala rispetto a quella che si formava nelle aree investite dalla modernizzazione capitalistica.

Uno sviluppo che si è alimentato di quel "capitale sociale" - fatto di memoria, tradizioni, sistemi di relazioni familiari e sociali, connotate dai valori della fiducia e della reciprocità - che ha generato una cultura ed ancor più una prassi di mutualità e di imprenditorialità cooperante e cooperativa.

Uno sviluppo che ha consentito a comunità e territori, anche senza la *leadership* delle fabbriche industriali e





del loro ceto dirigente, di realizzare il consolidamento di una prassi partecipativa e di confronto tra famiglie e piccole imprese; con l'effetto di diffondere il senso condiviso di una responsabilità estesa nel governare il territorio.

Ciò ha reso possibile un modo di amministrare beni e risorse che non si polarizzava nella città e nei gruppi dei redditori (che aspiravano alla sua guida), ma tendeva a coinvolgere le comunità delle frazioni, dei borghi, delle parrocchie, laddove queste contenevano le istanze cooperative e partecipative, chiamate a guidare il rapporto con la città.

Governare ed amministrare una città e il suo territorio, quindi, si presentano come attività che trovano nel contesto locale le condizioni di partecipazione sociale; queste non si limitano al coinvolgimento dei ceti urbani ed operai, ma comprendono attori individuali, famigliari, associativi ed imprenditoriali, quegli attori che oggi si riconducono al polo della "economia civile".

Perciò le funzioni di governo e di amministrazione della città e del suo territorio possono essere fattori importanti per comprendere le caratteristiche distintive di quanto avvenuto sia nei decenni trascorsi, (nell'ante-guerra, ma soprattutto nel decennio della ricostruzione post-bellica), sia nella fase attuale.

In questo periodo, infatti, la crescita economica, a cui non è seguito uno sviluppo corrispondente in termini di equità, giustizia e di qualità, ha messo in discussione le attività e le competenze politiche e tecniche riconducibili al governo del territorio, alla sua amministrazione ed alla gestione delle sue risorse.

Di tali funzioni e delle loro attività conseguenti in-

tendiamo discutere in queste pagine, per comprendere le difficoltà e i deficit riscontrabili; si farà perciò attenzione agli effetti riconoscibili sullo sviluppo e la qualità della vita delle popolazioni, ma anche e soprattutto si cercherà di individuare le ragioni da discutersi ed i percorsi da compiersi per generare una fase nuova di sviluppo della comunità.

Questa, infatti, è chiamata a valorizzare e potenziare le sue risorse diffuse di imprenditorialità sociale ed economica connotate dai valori della mutualità, della solidarietà e della responsabilità sociale di comunità.

1 - Governare ed amministrare un territorio ed una comunità

Governare non significa solo amministrare!

La semplice attività amministrativa in una comunità ed in territorio, se non si esaurisce in sé stessa, ma sollecita ad adottare una diversa prospettiva: quella che individua nel benessere di tutti e nella tutela e valorizzazione dei beni comuni i fattori capaci di generare effetti positivi e costruttivi nei confronti di tutti, anche nei confronti delle diverse generazioni che compongono le comunità.

Anzi tra i due termini, *amministrare* e *governare*, si possono distinguere approcci e modi di agire che si differenziano significativamente proprio per la diversità delle premesse e dei fini che intendono conseguire.

Tale differenza si manifesta ancora di più laddove i due modi di fare politica, amministrare e governare, si mettono in relazione non solo con le istituzioni, ma anche e soprattutto con il complesso assetto dei territori e delle comunità che si possono manifestare nel breve, ma soprattutto nel medio-lungo periodo.

Nei territori e nelle comunità occorre che siano riconosciuti e risolti i problemi nel breve periodo (i problemi propri dell'amministrare), ma anche e soprattutto che siano delineati i percorsi di medio-lungo periodo lungo i quali definire e conseguire le tappe progressive dello sviluppo complessivo di tali entità (ciò che si traduce nella capacità di governare, altrimenti detta di *governance*).



Il governare (*governance*) non si riduce all'amministrare, mentre l'amministrare richiama costantemente - e spesso implicitamente - le scelte strategiche che stanno alla base della rappresentazione dello sviluppo che con atti singoli, quotidianamente, una amministrazione intende conseguire.

L'amministrare consiste nell'adottare decisioni, che conformemente alle norme (da quelle comunitarie a quelle locali) sono finalizzate a conseguire specifici e dichiarati risultati.

In questo contesto spesso è lo scarto tra decisione e norma che fa problema; infatti, spesso si generano discordanze ed effetti reattivi da parte di chi (individui, gruppi, imprese), sulla base di interessi legittimi, ritiene di non essere stato soddisfatto o di essere stato danneggiato da quanto deliberato da coloro che esercitano le funzioni di amministrazione.

Perciò il lavoro degli amministratori, soprattutto nelle istituzioni pubbliche, è difficile, oneroso, spesso particolaristico e dispersivo; le decisioni spesso vengono ad essere influenzate da fattori non sempre prevedibili; le strutture normative di riferimento sono complesse, spesso soggette a diverse interpretazioni, applicabili in contesti anche molto diversi tra loro.

La funzione dell'amministrare (*government*), quindi, si esercita in una situazione sostanziale di incertezza, e genera a sua volta incertezza; anche a fronte della necessità di far fronte alle reazioni - non sempre scontate - di chi viene coinvolto, attivamente o passivamente, dagli esiti delle decisioni adottate.

Rispetto a questa dimensione, l'esercizio della funzione di *governance* implica, invece, la necessità di far

fronte alla regolazione di una molteplicità di fattori individuali; ma ciò all'interno di un sistema attraverso il quale si intende rappresentare l'insieme interconnesso di elementi che vengono coinvolti continuamente, anche a partire da indirizzi e deliberazioni di carattere particolare.

Ciò che si viene ad esprimere nelle funzioni del governare è, quindi, la rappresentazione di fattori, elementi e qualità che non vengono presi in considerazione singolarmente, ma *nel loro insieme*. Di esse si colgono piuttosto le connessioni reciproche che fanno degli elementi individuali di un dato contesto un vero e proprio *sistema di azioni*, che si esprime in processi temporali, organizzativi, non poche volte in palese contraddizione con le logiche specifiche dell'amministrare.

D'altra parte il gestire una organizzazione, una istituzione – tanto più se pubblica – implica capacità manageriali ormai ben individuabili rispetto agli obiettivi di efficienza e di efficacia propri di tali entità; tuttavia, le capacità gestionali di istituzioni e strutture sempre più definite negli obiettivi e nei risultati si trova sempre più spesso, ed in maniera vincolante, sottoposta alla valutazione in merito alla loro collocazione all'interno di sistemi più complessi; la buona amministrazione non è sempre sufficiente, anche e soprattutto laddove è necessario valorizzare i legami e le connessioni che diverse realtà manifestano rispetto a sistemi di maggior ampiezza e complessità.

Potremmo in altri termini prospettare una transizione da una dimensione di *amministrazione* (anche e soprattutto di "buona" amministrazione) ad una di



governo multidimensionale di realtà istituzionali, territoriali e sociali caratterizzate dalla crescente complessità di relazioni e da interconnessioni spesso imprevedute; ciò portava a produrre dinamiche organizzative, modelli di gestione delle risorse e modi di definire obiettivi e risultati da conseguire che possono apparire non sempre congruenti tra loro, ma su cui occorre riflettere perché possono generare innovazioni significative nell'arte di amministrare e governare.

In realtà il difficile rapporto tra l'amministrare (*government*) e il governare (*governance*) non è prodotto dal superamento di una da parte dell'altro, ma dalla loro *compresenza*, anzi dalla loro *permanente interconnessione*; nel momento in cui si adottano decisioni di buona amministrazione, si instaurano percorsi e processi decisionali che possono, anzi devono condurre, in termini positivi o negativi, al "buon governo".

Una buona e corretta capacità di amministrare può, infatti, rivelarsi con *deficit* anche estesi di obiettivi e strategie di *governance*, rendendosi, quindi, incapaci di far crescere territori e comunità in una fascia temporale non breve, ma di medio e lungo periodo.

La cronaca ci consegna ogni giorno casi, anche molto dettagliati, di buona e corretta amministrazione ed al tempo stesso di *governance* deficitaria, incapace di dare una prospettiva di crescita e di sviluppo al territorio ed alla comunità in cui si agisce.

La buona amministrazione significa una corretta e puntuale adozione di decisioni di intervento e di spesa coerenti con le risorse a disposizione nei bilanci istituzionali, nonché con la ulteriore definizione di regole e di norme che vadano a coprire i vuoti normativi facil-

mente riscontrabili all'interno di sistemi istituzionali sempre più articolati e complessi.

Ciò comporta, però, effetti spesso inattesi e imprevisi nella gestione amministrativa delle risorse e dei rapporti con i territori e le comunità; queste si traducono in:

- configurazione della regolazione e del controllo normativo come funzioni *dominanti* della istituzione locale;
- adozione di decisioni che si traducono nella razionalizzazione e, quindi, nella necessaria e continua riorganizzazione delle funzioni della gestione amministrativa;
- controllo delle dinamiche di bilancio, come misurazione della efficienza delle regole e delle decisioni di impiego delle risorse, spesso senza una valutazione della efficacia raggiunta dalle stesse;
- effetto progressivo di "autoreferenzialità" della funzione amministrativa della istituzione locale, con un debole rapporto con la funzione di rappresentanza dei diritti, degli interessi e più in generale delle domande economiche e sociali delle diverse entità (famiglie, imprese, persone) presenti nelle comunità e nei territori.

L'insieme di questi processi tende a tradursi, peraltro, in altri effetti che occorre prendere in considerazione; non solo il rafforzamento degli attori che interpretano e traducono in atti di amministrazione le norme, le procedure, gli atti imposti come regolazione istituzionale della vita della comunità e del territorio, ma anche e soprattutto *l'indebolimento degli attori e degli obiettivi della rappresentanza politica.*



La eccessiva istituzionalizzazione dei processi di intermediazione e di incontro tra istituzione locale e persone, famiglie e unità della dinamica economica e sociale delle comunità (le organizzazioni sociali e le imprese) si traducono nella *messa in discussione del rapporto tra cittadini e istituzioni*; da ciò consegue in un certo senso l'imperativo per cui le istituzioni *devono* manifestare nei confronti dei cittadini non solo le regole e le forme della buona amministrazione, ma anche le strategie, gli obiettivi e, quindi, le risorse necessarie nel medio e nel lungo periodo per *fare sviluppo* dei territori e delle comunità.

2 - La buona amministrazione e il buon governo per fare sviluppo nei contesti locali

Il fatto che nella realtà odierna il *fare politica* si ponga troppo spesso l'obiettivo di *amministrare* (e non di *governare*) il territorio e la comunità di cui è espressione, sta ad indicare la difficoltà di individuare un'azione strutturata per lo sviluppo: in specifico il cambiamento delle condizioni di vita, di reddito, di benessere della popolazione che risiede ed opera in quel territorio.

Perciò, l'amministrare si alimenta di episodi, gesti, immagini e rappresentazioni che non manifestano con efficacia l'unità e la complessità del contesto in cui ci si trova collocati.

Per tornare a *governare* insieme la comunità e il territorio è necessario *dotarsi di un disegno complessivo, organico e dinamico*, capace di prendere le mosse da ciò che storicamente connota il territorio e la comunità.

Di fronte all'indebolimento delle caratteristiche proprie del territorio e della comunità locale, occorre costruire, anche se in ritardo, una *strategia di azione* che sia capace di pensare al futuro della città e del territorio, a partire da ciò che lo caratterizza e lo distingue:

- la sua memoria storica
- la sua identità sociale e culturale
- il valore del suo patrimonio urbano e culturale
- l'articolazione della struttura produttiva, a partire dalla sua tradizione artigianale, per ricono-



scere la specificità dei settori produttivi in cui è ancora attiva e dominante

- la differenziazione per gruppi, associazioni, corpi intermedi della sua composizione sociale
- la diffusione delle pratiche di partecipazione sociale, in relazione alla mutualità e alla cooperazione diffusa nella popolazione

In relazione a questi aspetti, riteniamo che si possa e si debba costruire un percorso che, riconoscendo il valore delle dimensioni messe in evidenza, porti alla esplicitazione di un disegno di sviluppo locale.

Al centro di questo disegno non debbono stare i tecnici, i consulenti, i programmatori della buona amministrazione, ma la comunità nelle sue diverse espressioni e gli attori delle relazioni e delle dinamiche di produzione di valore economico e sociale, diffusi nel territorio, spesso non riconosciute, quasi mai valutate per quanto sono in grado di esprimere.

Fare sviluppo è l'*asset* di riferimento tale da coinvolgere tutti gli attori e i loro partner capaci di agire, finalizzando azioni e risorse al conseguimento degli obiettivi di interesse comune.

Fare sviluppo significa "fare rete" (*networking*), continuamente mutevole, capace di stringere in un rapporto di reciproco riconoscimento i portatori di valore sociale ed economico, da investire e moltiplicare in esiti corrispondenti agli interessi comuni.

Fare sviluppo significa passare da una logica individualistica di portatori di interessi in competizione, spesso in conflitto tra loro, ad una logica di *sharing*, di condivisione di azioni e risorse finalizzate a produrre

valore; il che non corrisponde di per sé alla somma degli interessi individuali.

Fare sviluppo significa riconoscere nelle persone i valori del capitale sociale (conoscenza, competenze, abilità) generatori di innovazioni nella organizzazione della produzione, della distribuzione dei beni intermedi e finali e nella disposizione dei servizi per il benessere delle persone e della comunità.



3 - Persone, autonomie sociali e comunità: i soggetti del benessere e di uno sviluppo di qualità

Il disegno di una politica, che non si riduca a mera amministrazione, si esplica continuativamente in un *percorso non casuale* per giungere al territorio e alla comunità, dove le persone sono presenti ed esercitano il loro ruolo, singolarmente e in forma associata.

L'azione politica si rivela, quindi, come un'azione che costruisce relazioni di umanità, creazione di valore attraverso il lavoro, partecipazione attraverso la condivisione di risorse, ambienti e strutture che contribuiscono a produrre sicurezza, continuità nelle istituzioni sociali della famiglia e d'educazione, e nelle regole sociali della vita comunitaria.

Fare politica in altri termini implica la priorità dichiarata e professata della *persona*, della sua identità come soggetto partecipe dei processi generatori della vita sociale. Perciò l'agire politico implica sempre l'interrogarsi su quali effetti si producono nella vita delle persone e delle relazioni sociali di cui sono parte; si interviene, infatti, su risorse, spazi e strutture che incidono sulla vita delle persone e della comunità

Perciò fare politica implica anzitutto scelte e decisioni che consentono a tutti di accedere a beni e servizi di interesse comune, sottraendole alle regole dello scambio e del mercato.



L'azione politica, anche attraverso il continuo adeguamento degli strumenti e delle regole della amministrazione, non può esimersi dalla responsabilità di conseguire lo scopo di favorire e incrementare le condizioni di favore per il benessere delle persone e delle formazioni sociali in cui operano; con ciò si accentua l'attenzione nei confronti di azioni e imprese che siano volte *non a distruggere o consumare* risorse ambientali e sociali del territorio e della comunità, *ma a valorizzare* e incentivare l'accesso e la fruizione di tali risorse per rendere condivisibile l'esito degli interventi.

Benessere delle persone ed esito degli interventi negli spazi e nelle strutture che si riconducono alla economia, non possono prescindere dal valore che si va a innescare; ciò comporta l'obiettivo di rafforzare - nell'agire secondo regole (*nomos*) - le potenzialità che stanno nell'ambiente naturale o in quegli spazi strutturati dove risorse di base e pratiche di lavoro si incrociano (*oikos*) per produrre esiti di benessere e di sviluppo integrato di persone e comunità.

In questo contesto si configurano, in termini sempre più espliciti e visibili, le diverse espressioni generate dalle relazioni sociali tra le persone e loro formazioni sociali; nonché le diverse manifestazioni delle aggregazioni sociali per valori ed interessi di diversa matrice (culturale, sociale ed economica) che si riassumono nelle "autonomie sociali".

I modi attraverso cui le persone, le famiglie e le più strette formazioni sociali si manifestano nel contesto della comunità territoriale sono molteplici.

Persone e gruppi si riuniscono per:

- affermare le loro identità,

- per conseguire gli interessi sociali ed economici,
- per fruire di una rappresentanza collettiva più estesa e riconoscibile,
- per affermare la necessità di una tutela condivisa e riconosciuta dei loro interessi,
- per la tutela del benessere di vita,
- per il riconoscimento esterno di bisogni e di domande sociali che si generano per effetto della partecipazione crescente alla vita della comunità e del territorio.

Le regole per dare stabilità e sicurezza alla vita di relazione diventano risorse sempre più necessarie all'interno della comunità, anche e soprattutto in virtù del rafforzamento di quelle esperienze di vita associativa che si arricchiscono attraverso la partecipazione e la condivisione delle persone e delle formazioni sociali di base.

La comunità nel suo territorio è l'espressione di una continua *costruzione sociale*, che non si può definire e delimitare solo in termini istituzionali con regole che provengono dall'esterno.

Nel processo di "costruzione" operano persone e gruppi sociali che affermano non solo la originalità della loro genesi, ma anche l'autonomia primigenia della loro manifestazione sociale; essi sono portatori di bisogni e di domande che possono essere riconosciute da altre comunità e da altri territori dove si generano altre espressioni di autonomia sociale.

Si attiva in altri termini un processo che integra e differenzia le diverse manifestazioni delle autonomie sociali; esse sono cariche delle loro specificità di cono-



scenze, esperienze e modalità di relazioni sociali (diversi valori, etnie non omogenee, lingue e modalità di comunicazione non sempre riconducibili a matrici comuni etc.).

Perciò, si rende necessaria l'individuazione di regole condivise che attribuiscono a istituzioni, esterne alla vita delle autonomie sociali, compiti e attività che integrino e rafforzino le attività e le risorse delle comunità.

Facciamo riferimento ad istituzioni esplicitamente sussidiarie, a cui si attribuiscono attività e funzioni, nonché norme riconosciute, che rafforzino il processo di continua costruzione sociale delle comunità.

Ciò implica la valorizzazione del protagonismo delle persone, e quindi, il riconoscimento delle loro qualità; senza dimenticare che ne consegue la loro responsabilità personale e sociale.

Fare politica significa, perciò, collocarsi all'interno di questo processo dinamico e aperto, non per regolarlo, controllarlo, ma per aprirlo e rafforzarlo. Non si devono, perciò, preventivamente delineare percorsi obbligati che limitano libertà e responsabilità delle persone e delle formazioni sociali, ma piuttosto è necessario integrare, completare, rafforzare la libertà e la responsabilità delle azioni che si riproducono continuamente all'interno di quel corpo sociale chiamato "società".

Politica non significa, quindi, di per sé regolazione normativa e amministrativa per incrementare e specializzare il controllo sociale; l'azione della politica si muove in direzione di un *enforcement* (e non solo di *empowerment*) delle azioni di soggetti sociali; questi in virtù della loro libertà riconosciuta di perseguimento dei loro interessi (da quelli valoriali-etici a quelli economi-

ci), possono contribuire a rafforzare e ad estendere le condizioni di benessere sociale (comprensivo di quello economico) che sono in grado responsabilmente di conseguire.

Il fare politica si qualifica, in definitiva, per la capacità di creare le condizioni indispensabili affinché le azioni delle persone, nella libertà delle autonomie sociali, siano capaci di conseguire obiettivi di miglioramento del benessere, senza che questo sia ridotto alla logica ed ai parametri della mera crescita economica.

La politica non si muove, quindi, impersonalmente (o collettivamente) in direzione della crescita economica (*growth*), ma mette in pratica – anche secondo la logica e le forme della normativa istituzionale – azioni programmate e mirate allo sviluppo *integrato* delle persone e delle loro formazioni sociali (*development*); ciò nel contesto di comunità e di territori dove le risorse esistenti o accessibili possono essere di riferimento per tutti, nella prospettiva di una giustizia sociale riconosciuta e praticata.



4 - Dare valore ai beni comuni per fare sviluppo con equità e sostenibilità

Passare da una logica di *government* ad una di *governance* implica anche il riconoscimento che la costruzione sociale della *polis* non si riduce di per sé nella garanzia, normativamente definita, di uno sviluppo come crescita delle opportunità di accesso alle risorse economiche; né si riduce all'uso e al consumo delle risorse naturali e ambientali che consentono l'ampliamento delle relazioni di controllo e di dominio sulla realtà esterna.

Se le disposizioni delle funzioni amministrative possono definire regole di comportamento nell'uso delle risorse acquisite sul mercato, vi sono modalità di accesso e di fruizione di beni e risorse, come quelle naturali e ambientali (dall'acqua alle risorse che producono energia e condizioni ambientali sostenibili), che richiedono una funzione di governo di maggiore ampiezza e rilevanza, anche in una prospettiva temporale che non si riduce nei tempi della democrazia rappresentativa.

Oltre alle dinamiche delle relazioni di scambio che, attraverso il libero mercato, consentono a persone, famiglie, gruppi e associazioni di connettersi con le imprese che producono beni e servizi per la collettività, diventa sempre più pressante la necessità di una visione dello sviluppo; se, infatti, si considerano in maniera non occasionale i fattori della sostenibilità dello sviluppo, vengono messi in evidenza il ruolo e la consistenza



che sulla vita collettiva vengono ad assumere beni che non si definiscono solo nei termini di una regolazione meramente amministrativa (propria di istituzioni locali e territoriali). Si pongono al centro come beni di cui va riconosciuto il loro valore di condivisione e di partecipazione: i *beni comuni*.

Questi, nel contesto di un fare politica che privilegia la logica della amministrazione, sono in larga parte definiti nei termini di beni di interesse pubblico; come gli spazi territoriali in cui si continuano a disegnare i progetti di sviluppo urbano, industriale, di attività terziarie, indispensabili per migliorare la vita collettiva; ma la funzione pubblica di regolazione nell'uso dei beni non necessariamente ne garantisce la sostenibilità, la loro rigenerazione nel tempo e nello spazio.

La caratterizzazione dell'interesse pubblico per tali beni in realtà li sottopone a processi di trasformazione, di riduzione delle loro caratteristiche originarie, a dinamiche distributive che contribuiscono anche al debole riconoscimento del loro valore che comunque si connette al valore del territorio da cui vengono provengono.

In realtà occorre fare riferimento non solo agli effetti che tali beni hanno per le dinamiche ordinate e regolate delle comunità, ma anche per la sostenibilità e la loro riproducibilità che viene riconosciuta e tutelata nel tempo e nello spazio.

I beni comuni possono e devono essere tutelati e valorizzati dalle istituzioni del *government* locale e territoriale, ma non sono appropriabili né da soggetti privati attraverso le relazioni di mercato, né da soggetti pubblici, attraverso le regole amministrative da cui traggono origine le loro funzioni.

Si tratta di beni e risorse sia di matrice naturale e ambientale sia di matrice storica e culturale che vanno oltre la loro sottomissione a regole e modelli di vita economica e sociale dominanti, ma sono invasive e pervasive nella vita delle persone, delle imprese e della comunità al di fuori di logiche di programmazione e di gestione ordinata dei loro effetti generali.

Le ragioni odierne del fare politica, sia nella dimensione del governare e dell'amministrare, non possono tener conto in maniera puntuale degli effetti che la degenerazione eco-ambientale, ma anche la contaminazione dei processi di produzione industriale sui beni alimentari, sui prodotti intermedi e finali di derivazione industriale, stanno estendendo nella vita delle persone e delle comunità, incrementando i fattori di rischio non solo nelle condizioni di salute, ma anche in quella della sicurezza, da quella ambientale a quella sociale.

Perciò si impongono interventi di regolazione strategica su almeno tre settori, al cui interno i beni comuni diventano i criteri primari di riferimento:

Il territorio e l'uso del suolo

Azioni consapevoli in questo ambito non possono non partire da una puntuale e rigorosa tutela dei beni naturali, ambientali del nostro territorio; ciò implica una particolare attenzione alla distribuzione dell'acqua sia attraverso una maggiore attenzione ai flussi del fiume sia una riscoperta ed una valorizzazione dei diversi canali che attraversano la città, ormai in modo quasi invisibile.

Quindi azioni volte a prevenire, ridurre l'inquinamento atmosferico diventano urgenti e necessari an-



che a tutela della salute delle persone; con l'effetto di una riduzione del traffico stradale dentro al centro storico e ad una serie di motivati controlli sugli impianti di riscaldamento delle case, dei luoghi pubblici e delle imprese. I deficit degli interventi in questo settore sono visibili e constatabili facilmente ed è quindi necessaria una svolta significativa, con una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, delle famiglie e delle imprese.

Occorre poi prevenire in maniera puntuale e rigorosa l'apertura di nuove zone industriali e artigianali, anche e soprattutto a partire dalla facile constatazione delle strutture abbandonate, mai terminate, diffuse nelle aree periferiche della città e delle frazioni. Perciò, occorre evitare in maniera rigorosa il consumo di altre aree territoriali intorno alla città, che porti anzitutto al recupero delle aree e delle strutture produttive già esistenti.

Anche nel campo delle residenze abitative dentro e nei dintorni dell'area urbana, occorre prima di tutto procedere al recupero delle migliaia di case e di appartamenti vuoti ormai da tempo e in via di progressivo decadimento. La realizzazione di alcuni parchi naturali intorno alle aree urbane costituisce un fattore di valorizzazione della città della sua identità storica, culturale e sociale. E altri spazi presenti, attualmente privi di attività agricole, nell'area extraurbana pre-collinare e collinare, possono costituire un fattore di attrazione per le persone, per le attività ludiche del tempo libero.

Altre aree collinari, facilmente individuabili, possono poi costituire risorse essenziali per l'insediamento e lo sviluppo di iniziative di produzione di agricoltura di qualità.

La promozione e la valorizzazione dei beni della conoscenza, della memoria, della comunicazione culturale e interculturale

La vita di una comunità e il benessere a cui aspira non è solo il risultato di iniziative di produzione economica, di ampliamento e di rafforzamento della posizione degli attori economici della stessa su un mercato sempre più ampio; nella comunità crescono e si rafforzano progressivamente i fattori della conoscenza, sempre più essenziali per consentire ai cittadini, giovani e adulti, di competere anche sul mercato.

Quindi l'educazione, la istruzione superiore, la formazione al lavoro e alle professioni, senza dimenticare l'alta formazione universitaria e post universitaria si ripropongono come componenti essenziali di uno sviluppo integrato di un territorio e di una comunità.

Occorre perciò riconoscere, attraverso anche le istituzioni della memoria storica della comunità (le istituzioni culturali della città, le biblioteche, i musei, anche i musei "all'aperto") tali risorse e su di esse investire risorse pubbliche e promuovere la destinazione di risorse private, di famiglie e di imprese, con l'obiettivo di acquisire quelle capacità di relazione e di comunicazione plurilinguistica e culturale che prevengono ogni rischio di isolamento della città e della sua comunità.

Sotto questo profilo possono diventare fattori significativi di sviluppo (e non solo di crescita economica) le innovazioni nella produzione e nella distribuzione dei beni agricoli e alimentari; nonché le manifestazioni dei saperi e delle pratiche di creazione e di condivisione di beni originali ed esclusivi, come quelli espressi da un artigianato di qualità; questo, senza rinunciare



all'uso delle nuove tecnologie in campo produttivo e comunicativo, può contribuire in maniera significativa all'attribuzione di una forte identità alla città e al suo territorio.

Tutela e valorizzazione dei beni e dei servizi per la salute e il benessere, a partire dalla comunità

La promozione della sicurezza di vita dei cittadini costituisce nel contesto odierno una delle condizioni primarie per la realizzazione di una politica di base per una comunità.

La sicurezza comporta una particolare attenzione all'ordinamento della vita pubblica di relazione e di comunicazione, con la prevenzione e il perseguimento delle azioni che mettono in discussione l'autonomia di vita delle persone nelle comunità.

La sicurezza concerne anche, a partire dalla vita di relazione delle persone nella comunità, il benessere e la salute di tutti coloro che partecipano alla vita della comunità (residenti da tempo, temporanei, immigrati e migranti); perciò, si rendono necessari strutture e servizi di elevata qualificazione tecnica e professionale (Ospedali, case della salute), ma un ruolo primario non può essere svolto dalla medicina di base e di comunità, a stretto contatto con le persone, le comunità, le strutture residenziali per persone con particolari necessità (a partire dalla età e dalla disabilità).

Ciò rende necessaria una riconfigurazione delle finalità e delle funzioni della medicina di base, che non può non caratterizzarsi come una medicina di comunità, connessa alla comunità, urbana, di quartiere, di frazione.

Ciò può rendere possibile l'avvio di effettive strategie di prevenzione, le cui azioni possono perseguire gli obiettivi della sicurezza delle condizioni di vita, anche attraverso la partecipazione riconosciuta di tutte quelle formazioni sociali intermedie (il cosiddetto "terzo settore"), di cui si compone e si alimenta ogni comunità.

Sotto questo profilo, l'infanzia, la popolazione anziana, le persone in condizioni di disabilità temporanea o permanente diventano il focus di una medicina di comunità che non può non assumere un ruolo centrale nella organizzazione dei servizi per il benessere della popolazione nella città e nelle diverse articolazioni del suo territorio.

Questi ambiti di azione che possono garantire un percorso di effettivo sviluppo nella vita delle persone e delle comunità ci indicano, in maniera ancora più definita, i settori in cui gli attori del *governare* e dell'*amministrare* possono svolgere in maniera appropriata ed efficace il proprio ruolo.



5 - Settori e progetti di sviluppo per la qualità della vita

Abbiamo cercato, nel nostro percorso, di mettere a fuoco come per realizzare una strategia di sviluppo di un territorio e di una comunità sia necessario un modo di fare politica che comprenda oltre alle norme necessarie per amministrare, anche il metodo del governare in una prospettiva più ampia ed integrata.

Ora è necessario chiederci su quali linee occorre mettere in gioco questa connessione tra le attività diverse ma da integrare tra il *government* e la *governance*.

È possibile, a nostro avviso, anche a conclusione della nostra riflessione, individuare alcuni assi su cui agire e da cui partire per muoversi in direzione di uno sviluppo integrato di un territorio e di una comunità.

Cittadinanza attiva

Occorre partire da un modo di considerare la vita di un comunità e delle persone che in essa si muovono che individui in essa non un luogo ed uno spazio di subordinazione e di passività, ma di attività continua e progressiva.

Per troppo tempo si è considerato l'azione dell'amministrare come un insieme di procedure e di processi che richiedevano l'adesione, la sottomissione dei cittadini ad un sistema a cui non appartenevano e che con difficoltà riconoscevano.

Occorre invece partire dalla considerazione che le persone, i cittadini sono risorse attive, capaci di una



loro autonomia di azione, di valutazione e di giudizio; quindi, un valore che arricchisce la cittadinanza e le funzioni regolative dell'amministrazione locale; i cittadini sono anche coloro che spesso sono capaci di anticipare, prospettare, rappresentare anche le dimensioni della vita sociale, culturale ed economica che le strutture anche istituzionali spesso non sono in grado di recepire immediatamente.

La cittadinanza è quindi attiva, si qualifica per questa qualità che contiene anche le potenzialità di visione e di rappresentazione di ciò a cui le azioni dei cittadini possono contribuire.

Ruolo attivo nella promozione dei beni comuni

Proprio nel contesto di una cittadinanza attiva, che si muove non in modi passivi, diventano significative le azioni che i cittadini possono esprimere nei confronti dei beni comuni, per il loro riconoscimento (che le norme amministrative non sempre lo fanno), la loro tutela e la loro valorizzazione.

Proprio in questa direzione si colgono spesso azioni innovative che famiglie e gruppi sociali mettono in atto per la tutela di beni come l'acqua, il riconoscimento di prodotti alimentari e agricoli che l'ambiente naturale offre, se protetto e non inquinato; e si potrebbero segnalare altri casi di valorizzazione di beni propri dell'ambiente che di seguito anche le imprese hanno saputo riconoscere, rendendoli condivisibili, senza che ciò comporti la loro distruzione.

Responsabilità sociale di imprese

Un altro mutamento di prospettiva che è intervenuto nel modo di fare impresa si può individuare nell'adesione che un numero di imprese sempre più crescente (a partire dalle piccole fino alle medie imprese soprattutto) ha espresso nei confronti dei modelli e delle regole della responsabilità sociale di impresa.

Le imprese stesse in altre termini non valutano l'impatto della loro produzione solo sui mercati di sbocco, ma anche sulla qualità dei beni di cui si avvalgono per la loro produzione, ma anche sulle condizioni di benessere e di salute di coloro che operano a servizio delle aziende.

L'impresa non si valuta in definitiva solo in relazione al successo conseguito sui mercati, attraverso l'incremento del proprio capitale, ma anche attraverso un'altra serie di variabili sociali che la identificano come una componente essenziale di una comunità, rispetto alla quale rivede e ridefinisce i criteri della propria *performance* non solo in termini economici, ma anche sociali.

In questa direzione, si rende perciò necessario rivedere anche il criterio di partecipazione delle imprese socialmente responsabili ai processi decisionali di programmazione e di amministrazione proprie delle istituzioni locali per perseguire gli obiettivi di sviluppo adottati.

Partecipazione e comunicazione nella trasparenza

Una strategia e le azioni per uno sviluppo integrato tra persone, istituzioni locali e imprese porta con sé altre significative conseguenze, con effetti tutt'altro che marginali.



Uno sviluppo che alla sua base la risorsa di una cittadinanza attiva, con soggetti e azioni che innovano nell'accesso ai beni comuni e che inducono le imprese ad adottare criteri di responsabilità sociale per la loro valutazione esterna, è al tempo stesso il portatore e il risultato di processi di innovazione sociale che si manifestano nella partecipazione e nella comunicazione.

Anche in questo caso, la dimensione orizzontale della comunità manifesta la sua prevalenza, ponendosi come base di una intensificazione della comunicazione tra persone, associazioni intermedie della partecipazione sociale, istituzioni del governo locale e imprese.

Si può prospettare in altri termini una dimensione della vita politica sociale che intersecandosi con la dimensione economica, può produrre non solo un efficace equilibrio all'interno della comunità, ma anche il riconoscimento di un suo protagonismo sociale e politico.

Se per lungo tempo le comunità sembravano estranee alla dinamica regolative delle istituzioni del governo locale, ora possono diventarne, anche attraverso le espressioni degli organismi associativi intermedi, protagoniste a tutti gli effetti, mettendo in campo altri criteri di regolazione sociale che la logica amministrativa, poi diventata, burocratica, e la logica competitiva della economia avevano quasi fatto dimenticare.

Mutualità per la solidarietà

Nella vita della comunità, che ora può leggersi e valutarsi in termini diversi dal passato, si sono espressi e continuano ad esprimersi valori e pratiche sociali di relazione, di condivisione e di comunicazione, che per troppo tempo sono stati sottovalutati.

Infatti, nelle relazioni tra famiglie, in contesti sociali e territoriali anche marginali, non sono venute meno le pratiche della mutualità e della reciprocità, modalità di organizzazione aperta della vita sociale ed economica che non veniva riconosciuta all'esterno ma che dava stabilità e sicurezza alle persone, alle famiglie, alle diverse espressioni della vita sociale.

Se la mutualità si è poi tradotta, anche nella modalità delle imprese cooperative, non si è esaurita in esse; anzi, prendendo spunto dai limiti e dai vincoli normativi imposti alle stesse, la reciprocità delle relazioni sociali si è tradotta in altre forme di mutualità, anche non riconosciute ma che hanno alimentato anche la capacità di rispondere alle domande di benessere e di sicurezza sociale che quote non minimali di persone (come le persone anziane e disabili) hanno saputo dimostrare.

Le pratiche sociali della reciprocità e della mutualità, allorché non si sono chiuse solo in una ragione economica, hanno dato visibilità e consistenza alla dimensione della solidarietà. Un contesto di relazioni senza vincoli amministrativi, senza controlli funzionali (costi, benefici, etc.) che si sono espressi non solo nella dimensione locale, ma si sono progressivamente aperti alla dimensione internazionale.



Conclusioni

Non sembrerebbero difficili le conclusioni delle riflessioni che abbiamo steso fino a questo punto.

In realtà, se le considerazioni possono essere conseguenti e abbastanza lineari, la loro collocazione nel contesto istituzionale ed economico sociale a cui apparteniamo, ci consente di mettere in evidenza la incongruità delle proposte fatte in relazione ad una situazione socio-economica e socio-politica che non sembra particolarmente reattiva a fronte dei cambiamenti che sono comunque in atto.

Infatti, la politica sembra ancora concentrarsi sulla logica della regolazione amministrativa dei luoghi, degli spazi dove i comportamenti individuali e di gruppo, le relazioni sociali devono risultare conformi al dettato normativo; sebbene si parli di un riconoscimento del ruolo del terzo settore, di un terzo polo della economia sociale e civile rispetto a quelli della economia pubblica e di capitale; sebbene, si evidenzi il ruolo della partecipazione sociale alla vita delle comunità, l'avvio di un cambiamento significativo nella cultura e nella pratica della politica nella dimensione locale sembra ancora incerto e incompleto.

Tuttavia, i termini della discussione e del confronto per chi opera nel contesto della vita politica delle comunità e delle istituzioni democratiche della comunità sono presenti e condivisibili.

Quanto resta da fare è una azione educativa e informativa che contribuisca ad affermare una diversa visione del "fare politica" ed affermare la logica di una sicu-



rezza nella vita di comunità che si accresca degli effetti di uno sviluppo integrato e integrale che non si riduca solo alla crescita della economia.