

Recensione del saggio di G. Bulsei, *La società diffusa. Organizzazione e politiche locali*, Milano, Carocci editore, 2012

di Luca Beccaria

Il volume si presenta come un testo di supporto e informazione sulle politiche pubbliche locali in Italia. La monografia è articolata in tre parti. Nella prima parte vengono esposti gli elementi essenziali dei sistemi locali quali formazioni sociali e territori amministrati. Tra le ripercussioni della società industriale e della globalizzazione sulle società locali si mette in particolar modo in luce l'esito non uniformante, ma tale da produrre fenomeni socio-economici localmente situati, di "glocalizzazione" direbbe Zygmunt Bauman, lontani da un qualsivoglia flusso armonizzatore. L'accezione di sistema locale viene esplicitata sulla base delle categorie elaborate dal sociologo Angelo Pichierri: la sociografia, l'identità e la regolazione. Ciò è necessario per comprendere cosa l'A. intenda quali attori locali coinvolti in una determinata società. Conseguentemente, egli enuncia il rapporto tra organizzazioni (enti pubblici) e un dato territorio, che può essere – stando alla definizione di un altro sociologo, Giorgio Osti – di tipo: esclusivo, preferenziale o elettivo.

Nel corso del capitolo, Bulsei si sofferma inoltre sulla dicotomia dell'ente Comune che, in Italia, assume ad un tempo il ruolo di istituzione di governo delle comunità locali più vicine ai cittadini e di azienda pubblica multifunzione. Su entrambi i fronti la disciplina legislativa susseguitasi nel tempo ha mostrato parecchie lacune. Ad esempio, il rafforzamento dell'esecutivo locale (con l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province nel 1993), cui era sotteso l'obiettivo di arrivare a governi di legislatura per gli enti locali – ovvero la regola per cui la durata di un esecutivo dovrebbe coincidere con quella della legislatura o "consiliatura" – non avrebbe sostanzialmente risolto le relazioni tra assetto formale dei poteri locali e la possibilità e capacità di affrontare i problemi delle realtà amministrate, indicando che forse quella riforma non fu una soluzione al problema che stava emergendo, la personalizzazione della politica, ma non fece altro se non accelerare l'involuzione in atto nel sistema dei partiti, compiutasi con Tangentopoli.

La seconda parte contiene l'esposizione dei risultati di tre ricerche: una sul contributo delle organizzazioni non profit alla qualità dello sviluppo territoriale (cap. 2), un'altra sull'esperienza delle giurie di cittadini quale strumento a metà tra l'esperienza di democrazia partecipativa e attività consultiva dei policy maker (cap.3) e infine un'ultima, che indaga sugli accadimenti successivi al terremoto che colpì L'Aquila e l'Abruzzo nel 2009 (cap. 4).

Il capitolo 2 discute ampiamente del ruolo delle imprese sociali, soffermandosi sul loro ruolo potenziale di erogatore di welfare, da parte di formazioni giuridiche private sui generis come quelle nell'ambito del non profit, che sollevano molte perplessità se si considerano i canoni dell'economia classica, secondo cui risulta difficile spiegare come imprese che erogano beni o servizi a prezzi più alti della concorrenza, riescano a stare sul mercato. A tal proposito vale la pena ricordare che il legislatore, con la legge 8 novembre 1991, n. 381 (art. 5, comma 1) dispose che gli enti pubblici potessero stipulare convenzioni con le cd. cooperative sociali di tipo B, finalizzate alla fornitura di determinati beni e servizi – diversi da quelli socio-sanitari ed educativi – in deroga alle procedure di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti), purché detti affidamenti fossero di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria. Tale disposizione rientra nel solco di quanto prescritto dalla Costituzione all'art. 45, circa il ruolo sociale della cooperazione. L'A. richiama, nello specifico, la Legge delega sull'impresa sociale con le disposizioni introdotte tra cui la possibilità di acquisire la qualifica di impresa sociale a tutte le forme giuridiche previste dal libro V del Codice Civile. A tal proposito, L'A. si sofferma sulla rete relazionale su cui generalmente

queste realtà si appoggiano – tra imprese sociali e gli enti locali – oltre alle già richiamate possibilità di indizione di gare d'appalto che vedano un trattamento speciale per queste categorie. Viene in particolare richiamato all'attenzione del lettore, il Piano di zona, previsto dalla legge n. 328/2000, tra gli "strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali". L'A. snocciola poi alcuni dati e considerazioni riguardanti la maggiore resistenza ai periodi di crisi delle imprese cooperative, frutto di un intricato mix di condizioni favorevoli, predisposte dalla legislazione (fiscalità, riserva indivisibile) e capacità di organizzazione di reti mutualistiche tra imprese cooperative, si pensi alle grandi centrali (Legacoop, Confocoperative, ecc) e la creazione di un sistema parallelo, ad esempio, di accesso al credito (fondi mutualistici).

Il capitolo 3 entra nel merito delle esperienze di democrazia partecipativa, riportando le tesi dell'autore che forse di più ha studiato il tema: Luigi Bobbio. A tal proposito, si richiama l'evoluzione degli strumenti di partecipazione, dall'istituzione dei consigli di quartiere, alla realizzazione di rappresentanze per corpi ad esempio in scuole e università, riproducendo i meccanismi della democrazia rappresentativa di stampo liberale. A questa, fece seguito, nel corso degli anni '90 del Novecento, una crisi, sfociata poi nell'abolizione delle circoscrizioni per realtà territoriali medio grandi (al di sotto dei 250mila abitanti), per effetto di una legge finanziaria (quella del 2010), per cui, guardando anche l'ambito normativo, si può desumere che il tutto sia stato operato per ragioni "di risparmio", ad indicare che la partecipazione corre il rischio di essere considerata come un costo, il che è molto discutibile. Va segnalato che molti Comuni, al di sotto della soglia dei 250mila abitanti, hanno ricreato consigli di quartieri (o comunque denominati), ad indicare una volontà politica locale volta al loro mantenimento, quale strumento di decentramento infra-cittadino. L'A. passa poi al caso specifico, verificatosi nella città di Vercelli (il case-study), della giuria di cittadini, quale esperienza mutuata dal contesto anglosassone – l'A. si riferisce, nello specifico, alla giuria popolare del processo penale statunitense – caratterizzata da una fase di selezione dell'organo, di cui è prevista l'estrazione casuale da un campione rappresentativo della società, un'audizione di più parti (per permettere un confronto tra idee contrapposte) ed un verdetto, o valutazione complessiva, emesso da tale consesso. Tale esperienza ha avuto tra i propri pregi il fatto di aver incrementato la percezione del problema oggetto di giudizio/valutazione (nell'esperienza studiata, l'inquinamento dell'aria), da parte dei cittadini della giuria, mentre figurano tra i difetti la scarsa responsività – la capacità del rappresentante (in questo caso gli amministratori locali) di rispondere con prontezza, nel corso del rispettivo mandato, alle domande dei rappresentati (in questo caso i componenti della giuria) – da parte dei policy maker locali. Va segnalato che, per quanto l'esperienza attinga da un ambito giuridico definito (il processo penale statunitense), essa ad inserirsi nel solco delle esperienze partecipative ispirate dal programma noto come Agenda 21 – il documento di intenti ed obiettivi programmatici, approvato nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, che si è tenuta a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992.

Quanto all'esperienza del dopo-terremoto dell'Aquila (capitolo 4), spunti interessanti li solleva la gestione dell'emergenza in modo top-down, ovvero verticisticamente orientato, che avrebbe in qualche modo esautorato gli enti locali colpiti dal sisma e coinvolti fin da subito nella gestione delle criticità. A tal proposito, il progetto di creazione di newtown scoordinata dal contesto del tessuto cittadino avrebbe portato ad un impatto negativo sulle relazioni sociali ed economiche, ossia allo spostamento di molte imprese in altre città, sulla costa. La gestione dell'emergenza, senza il coinvolgimento degli enti locali, considerati un ostacolo per l'azione della Protezione civile, ha comportato anche un incremento delle ordinanze straordinarie tale da essere definita dall'A. come una condizione di emergenza dilatata. Nel testo manca un'informazione importante relativa

ad un evento occorso nei mesi immediatamente successivi all'ultimazione del medesimo: nel luglio del 2012 il Governo provvedeva, con il D.L. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 2012, n. 100, a porre un termine alla durata dello stato di emergenza.

In conclusione, la società diffusa viene qui descritta come un modello di amministrazione condivisa, basata su svariate arene partecipative e forme di inclusione degli attori sociali. Tale modello trova ragione d'essere nella necessità, per gli enti locali, di non poter attuare interventi esclusivamente burocratici; di qui l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e delle imprese sociali, quali erogatore di welfare e di servizi. Ad avviso dell'A. le istituzioni dovrebbero tener maggiormente in considerazione le condizioni sociali, economiche e culturali delle collettività che vogliono governare. A tal proposito si può obiettare che il prodotto materiale dell'agire di un'amministrazione locale (delibere, atti) non è da intendersi già come avulso dalla realtà, nato meramente su istanza dell'una o dell'altra segreteria di partito, ma come frutto meditato dell'agire collettivo e poi declinato nella forma dell'atto normativo o amministrativo del Consiglio, della Giunta o del Sindaco.