

Partecipazione, conflitto e Fondi Strutturali dell'Unione Europea - di Giuseppe Gangemi*



Mi è stato chiesto di parlare di quello che è successo nell'anno trascorso dal mio precedente intervento alla Terza Assemblea Nazionale degli Enti Locali e siccome il convegno è centrato sul tema della partecipazione e dell'Europa, ho pensato di poter trattare insieme entrambi gli argomenti: il che cosa è successo (la mia attività di consulente dell'assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva della Regione Puglia) e l'Unione Europea. Ma siccome tra gli invitati a questo convegno ho visto sia il nome del Presidente Vendola sia quello dell'assessore alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva, Guglielmo Minervini, ho pensato che dei risultati e dei processi di consultazione della Cittadinanza Attiva avrebbero certamente parlato loro e che mi restava da ritagliarmi soprattutto uno spazio più personale, più legato al che cosa è successo a me in questa attività di consulente della Regione e al mio modo di rapportarmi e di reagire ai residui di ideologie, di strategie di programmazione e quant'altro con cui ho avuto a che fare. Fatta questa premessa, comincio con il delineare il problema, precisando che si tratta del "mio" problema.

Il problema

La mia relazione alla Terza Assemblea Nazionale degli Enti Locali, assemblea tenutesi a Bari il 5-6 novembre 2005, trattava come tema centrale il ruolo del politico in un contesto in cui la cittadinanza si rende attiva e partecipa a processi deliberativi. Questo ruolo consisteva (era ed è la mia opinione) nel fatto che il politico di fronte a una "partecipazione attraverso contaminazione" deve trasformarsi in un arbitro, cioè in un garante di logica, etica e diritto naturali. Quest'affermazione, pur non avendo suscitato alcuna reazione immediata, visibile nel corso dei lavori, aveva comunque suscitato più di una perplessità. Prima di precisare in che cosa consistessero queste perplessità, chiarisco cosa intendo per "partecipazione attraverso contaminazione".

Nelle pratiche di partecipazione, si possono riconoscere tre diverse forme o modelli di partecipazione:

- 1) Il modello conflittuale che può essere concepito sia in relazione con il concetto di cleavage - cioè con l'idea che il conflitto che veramente conta sia quello che nasce dalle fratture sociali profonde che trovano espressione nelle contrapposizioni ideologiche e nel sistema politico irrigidito su posizioni antitetiche di principio (il modello del conflitto per cleavage è quello che ha prevalso nel "secolo breve") -, sia indipendentemente dal concetto di cleavage, cioè che occorra fare pressione sulle istituzioni in nome della giustizia sociale o di una soluzione equa relativa a una single-issue. Questo modello ha successo quando: a) la protesta fa sorgere un movimento n.i.m.b.y., coinvolge l'intera popolazione di un luogo e suscita solidarietà; b) la protesta crea occasioni di dibattito e di discussione anche animata alla ricerca di come evidenziare i pro e i contro una decisione. Quando la partecipazione si presenta in forma conflittuale, il problema è quello di dare spazio di confronto alle varie e spontanee posizioni di chi richiede partecipazione. Il modello conflittuale non sempre tiene aperti questi spazi.

- 2) Il modello del coinvolgimento che può essere concepito come quella pratica con la quale la classe politica apre la partecipazione e la guida. La partecipazione attraverso coinvolgimento inizia nella forma della partecipazione guidata dall'alto, e implica la scelta dei cittadini di cooperare con le istituzioni, entrando dentro le istituzioni, anche se solo temporaneamente e per una sola issue. La partecipazione attraverso il coinvolgimento, in genere, appare meno visibile di un movimento n.i.m.b.y. sia perché fa più rumore un albero che cade che un bosco che cresce, sia perché molto forti sono i processi di autoselezione. Si comincia, infatti, con molti che tentano di partecipare, ma quanto più la discussione si fa approfondita, tanto meno diventa facile inserirsi nel discorso (e non pochi abbandonano). La strategia del coinvolgimento, per diventare visibile, deve ricorrere a varie e diverse forme di partecipazione: tavoli di concertazione, incontri con esperti, assemblee cittadine, town meeting, etc. Il modello del coinvolgimento ha sempre un punto di partenza che è costituito dalle reti del politico responsabile dell'iniziativa di coinvolgimento dall'alto: queste reti possono essere, come nel caso della Regione Toscana, gli enti locali (comunali e provinciali), oppure, come nel caso della Regione Puglia, la rete di relazioni nelle organizzazioni non governative, le reti delle associazioni di volontariato, etc. Ma può anche essere la rete di un politico che opera con gli strumenti tradizionali della politica partitica: le reti clientelari o le reti di militanti, etc. Solo l'incontro e il confronto tra tutte queste reti è garanzia di visibilità dell'iniziativa di mobilitazione dall'alto.
- 3) Il modello della contaminazione è il punto di incontro tra i due precedenti modelli quando hanno successo. Il successo del modello conflittuale si manifesta nella forma dell'inchiesta sul tema controverso che genera il conflitto. L'inchiesta indica che le istituzioni stanno cercando di operare una sintesi tra il sapere alternativo o conflittuale e la competenza istituzionale. Attraverso l'inchiesta, nascono anche le proposte concrete e la ricerca di un metodo condiviso su come, dove e quando decidere, per esempio, una discarica. La partecipazione per contaminazione produce un modo alternativo di fare politica e una concezione alternativa della democrazia. Il modello conflittuale di partecipazione si avvicina al modello della contaminazione quando la richiesta di partecipazione sviluppa sia la vigilanza democratica che la volontà della deliberazione attraverso l'inchiesta. La combinazione. Il successo del modello del coinvolgimento si riscontra quando si realizzano varie e molteplici vie alternative di partecipazione e quando matura, per conciliare i conflitti che ne derivano, l'esigenza dell'inchiesta, cioè l'esigenza di un incontro proficuo tra i saperi della politica e le expertise diffuse nella cittadinanza: l'offerta di diverse vie di partecipazione sviluppa la discussione e questa porta all'inchiesta come premessa alla deliberazione. Quindi, i due modelli di partecipazione conflittuale e del coinvolgimento, quando hanno successo, si fondono e generano l'inchiesta, cioè l'incontro tra diversi tipi di sapere. La partecipazione che si produce nel successo dei primi due modelli, cioè nella loro fusione, è definibile come modello della partecipazione per contaminazione. In altri termini, lo sbocco è sempre la contaminazione, mentre la partenza può essere sia quella del coinvolgimento sia quella del conflitto (considerando che il successo può produrre la conseguenza che l'ingresso di nuovi attori può far perdere il controllo a chi ha fatto partire il

processo – per esempio, un assessorato alla partecipazione per il coinvolgimento o un centro sociale per il conflitto - perché finiscono per partecipare anche componenti della realtà sociale che i promotori dell'iniziativa avrebbero preferito lasciare fuori). Il successo del modello del coinvolgimento si riscontra quando si mettono in campo forze sociali che si mobilitano per produrre, per fare e per agire anche in forma conflittuale. Il successo del modello conflittuale si riscontra quando entrano in campo forze sociali che sono interessate a produrre, fare e agire anche in forma cooperativa. Per questo, il modello della contaminazione è diverso sia dal modello conflittuale che dal modello del coinvolgimento. Infatti, mentre il primo è contro e il secondo è per la cooperazione, esso non è più solo contro e non è più solo cooperativo.

Le perplessità suscitate dalla mia proposta (che di fronte a un modello di partecipazione per contaminazione il politico si trasformi in un arbitro) sono provenute proprio da alcuni esponenti, con cariche elettive negli enti locali, del cosiddetto "movimento dei movimenti". Sorprendentemente, dal mio punto di vista, questi militanti del movimento hanno reagito difendendo il ruolo del politico e soprattutto quella che hanno chiamato la "funzione del politico". Per funzione del politico, mi è stato spiegato, essi intendono il fatto che sia il politico ad assumersi per intero la responsabilità della decisione e dei suoi effetti. Questa responsabilità non è rinunciabile senza tradire il mandato dell'elettore che è un mandato a governare.

Il problema è che coloro che hanno avanzato questa obiezione, di fronte a una partecipazione conflittuale "di massa", non si farebbero alcuno scrupolo a richiedere che il politico si trasformi in un mero notaio, destinato a siglare passivamente e garantire la volontà dei partecipanti senza intervenire per modificarla o correggerla in nessun modo. Questo malgrado sia evidente che il ruolo del notaio è infinitamente più passivo del ruolo di arbitro che controlla il rispetto di logica, etica e diritto naturali.

Ma andiamo ai fatti di quei due giorni e passiamo, poi, alle vicende successive. Nell'occasione della Terza Assemblea Nazionale degli Enti Locali, erano presenti alcuni politici veneti: una delegazione regionale di Rifondazione Comunista, tra cui Paolo Cacciari, tre consiglieri comunali veneziani - uno della Margherita, Franco Conte, uno della Lega Nord e uno di Rifondazione Comunista - e il sindaco di Padova, Flavio Zanonato. Non solo agli esponenti della sinistra alternativa, ma anche ad alcuni politici della sinistra istituzionale, l'affermazione che, in presenza di una forte partecipazione della cittadinanza attiva, il politico si debba trasformare in un arbitro, era sembrata inaccettabile in quanto faceva perdere quella che essi chiamano la "funzione del politico", cioè la funzione, delegata dagli elettori, di decidere e di assumersi la responsabilità della decisione.

Quello che mi aveva colpito, quello stesso 5 novembre 2005, era il fatto che, nel discorso tenuto ai Nuovi Municipi, il Presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola, aveva rivolto un invito ("Toglietemi potere!") che, dal mio punto di vista, era identico a quanto io avevo proposto. L'invito di Vendola, infatti, non implicava alcuna forma di assenteismo o di astensione dalle responsabilità del politico, ma solo la richiesta di un ridimensionamento del suo ruolo decisionale nei casi in cui altri (a cominciare dai cittadini) si fossero attivati e avessero chiesto di decidere in prima persona.

Ovviamente, l'invito "toglietemi potere", essendo riferito a se stesso, ha una rilevanza diversa del mio invito a che i politici, cioè ad altri diversi da me, di fronte alla cittadinanza attiva, si astengano dal decidere autonomamente e facciano solo da arbitri del modo in cui collettivamente viene presa la decisione. Quello che è accettabile come rinuncia personale, infatti, non sempre è accettabile quando avanzato come richiesta alla classe politica, per giunta da parte di chi non appartiene alla classe politica. Queste sono cose che non si chiedono; semmai si impongono operando una "rivoluzione" (al tema della rivoluzione accennerò più avanti).

Una seconda ipotesi poteva spiegare il fatto che l'invito di Vendola, a differenza del mio, avesse suscitato consensi ammirati ed era il fatto che si poteva interpretare non come genericamente rivolto a tutta la cittadinanza attiva, ma solo a quella parte che era costituita da militanti e simpatizzanti (insomma elettori del centrosinistra). In fin dei conti, "toglietemi potere" poteva voler dire: voi, che siete qui e condividete la mia posizione, come mostra il fatto che mi avete votato, dal momento che la vittoria non è stata solo mia ma è stata di tutti voi, attivatevi in modo da togliermi potere (anche se non accetterei di rinunciare al potere di decidere quando richiestomi da chi non mi ha votato o, peggio, non mi voterebbe mai).

Infine, ma sarebbe l'ipotesi più ingiusta nei confronti di Vendola, si poteva considerare che il mio invito era una richiesta politica vera e propria (e quindi da prendere sul serio), mentre quello del Presidente della Regione Puglia era un artificio retorico, una semplice *captatio benevolentiae* dell'assemblea (qualcosa dalla quale egli si sarebbe ben guardato dal far discendere delle conseguenze pratiche).

Detto in altri termini, "toglietemi potere!" poteva essere considerato:

- 1) un fatto personale di Vendola che non implicava analoghi comportamenti da parte di altri;
- 2) un fatto interno a una parte politica che, come parte, non rinunciava a niente, ma che permetteva a chi meno si sentiva di governare, di fatto, di delegare il proprio potere ad altri;
- 3) un espediente retorico che serviva a rendere più simpatica la figura del Presidente della Regione, ma che lasciava tutto come prima.

Ognuna di queste tre spiegazioni implicava, però, che l'affermazione di Vendola non fosse considerata un vero obiettivo politico, valido per chiunque si fosse trovato nella sua situazione di capo del governo regionale eletto direttamente dal popolo. Se, invece, si considerava politicamente serio l'invito di Vendola, come io pensavo si dovesse fare, non mi era chiaro perché gli esponenti dello stesso partito di Vendola non avessero saputo riconoscere, nella mia affermazione ("di fronte alla cittadinanza attiva che partecipa secondo il modello della contaminazione, il politico si deve trasformare in un arbitro, garante di logica, etica e diritto naturali"), lo stesso invito "Toglietemi potere!" di Vendola.

Qualcuno, di fronte a questa mia perplessità, mi ha sottolineato che una cosa è quella che dice uno studioso qualsiasi, altra cosa è quella che dice un politico. Anche questa obiezione ha, a mio avviso, trovato una risposta in un evento a cui, per fortuite circostanze, mi è capitato di assistere. Infatti, verso la fine di gennaio 2006, sempre a Bari, le due espressioni "il politico si deve trasformare in un arbitro" e "Toglietemi potere!" si sono incontrate su un identico piano politico (essendo state pronunciate, la prima, dal sindaco di Bari per descrivere il

senso che aveva inteso e intendeva dare alla propria azione politica, e la seconda dal Presidente della Regione). E anche in questo caso, per la seconda volta, le due affermazioni sono apparse diverse e sostanzialmente differenti. Il sindaco Emiliano, in occasione della presentazione, a Bari, di un volume a cura di Livolsi (2005), ha esplicitamente sostenuto che, nel governo della città, il sindaco si deve trasformare in un arbitro e limitarsi ad esercitare una forma di controllo logico, etico e di diritto (Emiliano era, prima di diventare sindaco, un magistrato impegnato nelle più importanti inchieste di mafia). Giuseppe Cotturri, esponente di Città Plurale, seduto a fianco del sindaco, lo ha interrotto e lo ha corretto precisando: "non arbitro, ma allenatore". La correzione è stata accolta come ovvia da tutti i presenti, mentre l'invito di Vendola a togliergli potere, non aveva sollevato alcuna obiezione.

In quella serata barese, veniva presentato, da parte di Città Plurale, il volume di Livolsi che interpretava come identica (della stessa natura) la mobilitazione che aveva portato all'elezione di Emiliano a sindaco di Bari, nel 2004, e la mobilitazione che aveva portato alla vittoria di Vendola, nel 2005. Poiché un ruolo importante in questa mobilitazione era stato svolto da Città Plurale che organizzava l'evento, era evidente che quella presentazione si svolgeva in presenza di un pubblico che apparteneva alla parte militante che aveva contribuito all'elezione di entrambi gli uomini politici. Ciononostante, le due affermazioni (quella di Emiliano e quella di Vendola) erano state considerate diverse e avevano suscitato reazioni diverse.

In questa seconda occasione, il fatto che l'affermazione che il politico è, di fronte alla cittadinanza attiva, un arbitro era stata usata da un politico per indicare la propria azione politica e questo mutava il quadro delle possibili valutazioni delle due diverse affermazioni (in quanto le tre ipotesi precedenti venivano a cadere e restava sul terreno solo una quarta):

- 1) se l'affermazione di Vendola era una regola di condotta personale che non implicava la pretesa di analoghi comportamenti da parte di altri, lo era a maggior ragione anche quella di Emiliano;
- 2) se l'affermazione di Vendola era un invito interno ad una parte politica che permetteva a un uomo politico, che non si sentiva di decidere autonomamente, di astenersi, lo poteva essere anche quella di Emiliano;
- 3) se l'affermazione di Vendola era un espediente retorico che serviva a rendere più simpatica la figura del Presidente della Regione, lo poteva essere anche quella di Emiliano (che tuttavia non aveva suscitato la stessa adesione per simpatia);
- 4) quindi, l'ipotesi più probabile era che l'occasione in cui Emiliano aveva rilanciato, con lo stesso mio insuccesso, la proposta che il politico si riducesse ad arbitro mostrava che quello che non andava era proprio il contenuto dell'affermazione e non la diversità dei ruoli di chi aveva pronunciato quelle due frasi nella assemblea dei Nuovi Municipi.

Qualcuno mi dirà "Vendola è Vendola" ed "Emiliano è altra cosa da Vendola", avrà probabilmente ragione. Ma avrà anche torto perché non basta dire che Emiliano è altra cosa da Vendola; occorre, infatti, anche aggiungere che anche "Minervini è altra cosa da Vendola". E allora il problema si fa, dal mio punto di vista, molto serio perché io preferisco pensare che Vendola e Minervini vadano nella stessa direzione. Se ciò non fosse, infatti, e mi si chiedesse di scegliere tra la direzione di governo presa da Vendola e quella presa da Minervini, io

sceglierei, senza alcun dubbio, la seconda. Infatti, o la frase di Vendola "toglietemi potere" porta alla politica della partecipazione come concepita dall'assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva o non porta da nessuna parte o porta dove, come sostenitore della democrazia deliberativa, io non accetterei di andare.

Il modello postcomunista della partecipazione

Cominciamo con il dire che il Presidente Nichi Vendola è un comunista dichiarato e non pentito. Appena è stato eletto, siccome pochi giorni prima era morto Giovanni Paolo II, la battuta costruita per l'occasione era la seguente: "E quando mai un comunista poteva vincere le elezioni regionali in Puglia? Ad ogni morte di Papa!". Senza voler mancare di rispetto al precedente Papa, questa battuta serviva a sottolineare che il caso di Vendola è un caso unico, o perlomeno molto raro. Quindi, il successo del suo governo regionale ha un significato politico profondo da valutare nei termini di che cosa possa significare essere comunisti oggi e di che cosa possa significare essere, come comunisti, al governo di un Regione.

La prima cosa da domandarsi è se essere comunisti al governo in Puglia significhi governare la Puglia come sono state e come sono governate l'Emilia Romagna e la Toscana. Sin dalle prime battute del nuovo governo, la giunta regionale pugliese ha chiarito che il proprio obiettivo era più ambizioso di questo e che l'elemento principale di distinzione tra i due progetti di governo doveva emergere dalla pratica della partecipazione: più legata alla cooperazione tra i vari livelli degli enti locali (Regione, Province e Comuni) quella delle Regioni della cintura rossa e più legata all'appello diretto ai cittadini quella della Regione Puglia. Al punto che, in margine a un incontro tra Regioni sul tema della partecipazione, il rappresentante della Regione Toscana ha chiaramente definito populista (e implicitamente destinata al fallimento) la strategia partecipativa della giunta Vendola.

Esplorerò più avanti l'ipotesi che, alla fin fine, la strategia di governo della giunta Vendola sia più vicina a quella delle regioni rosse, anche in tema di partecipazione, di quanto siano disposti ad ammettere i responsabili della politica regionale pugliese. Per intanto, comincio ad esplorare l'ipotesi che il governo "comunista" della Regione Puglia sia diverso dal governo "comunista" secondo il modello del vecchio PCI. Poi, dal momento che devo parlare anche di Europa, esplorerò l'eventualità che questo governo "comunista" diverso sia o meno gradito all'Unione Europea.

Cominciamo, quindi, con il considerare Vendola in relazione alla tradizionale teoria marxista-leninista che si poneva tre importanti obiettivi da raggiungere:

- 1) l'abbattimento violento del regime borghese;
- 2) la costituzione del nuovo regime rivoluzionario in dittatura del proletariato;
- 3) la dissoluzione graduale dello Stato.

Con riferimento al primo obiettivo, si era convinti che il primo atto rivoluzionario sarebbe maturato nel o nei Paesi capitalisti più avanzati quando si fosse realizzata la maturità necessaria per farlo. La rivoluzione veniva concepita come "la levatrice della storia", cioè come quella spallata violenta, anche se con il minimo possibile di violenza, con la quale un ristretto numero di capitalisti, che avrebbe già espropriato la maggioranza degli altri capitalisti, sarebbe stato a sua volta espropriato. Fondamentale era questa concezione della rivoluzione

come momento finale e violento solo al minimo indispensabile, cioè come momento costitutivo che seguiva a un lungo processo regolativo (in cui sarebbe stata una parte minoritaria della classe capitalista a produrre, gradualmente, la violenza necessaria all'abbattimento della propria classe attraverso l'esproprio di quei capitalisti che non reggevano la concorrenza del mercato).

Nella teoria marxiana classica, la dittatura del proletariato non era considerata come un problema essendo opinione diffusa che, una volta conquistato il potere, la dittatura del proletariato sarebbe durata il minimo indispensabile, in quanto il precedente processo violento di espropriazione, da parte di pochi capitalisti di tutti gli altri capitalisti concorrenti, avrebbe permesso che la dittatura si esercitasse, più che altro in forme pedagogiche, solo nei confronti di pochi e per poco tempo. La dittatura del proletariato è diventata un problema politico cruciale successivamente e solo perché la rivoluzione ha finito per affermarsi in paesi a capitalismo non ancora maturo e, di conseguenza, si è detto che i problemi di costruzione del socialismo si sono fatti, via via, sempre più difficili. Per questo, mentre ancora Lenin considerava possibile una dittatura che durasse solo per pochi anni, Stalin la considerava destinata a durare più di una generazione e rinviava, oltre la generazione di coloro che avevano fatto la rivoluzione, l'obiettivo della dissoluzione dello Stato. Infine Mao ha teorizzato che il processo di formazione dell'uomo nuovo, e quindi di dissoluzione dello Stato, sarebbe dovuto durare alcune migliaia di anni.

Dopo il crollo del socialismo reale, il terzo obiettivo della dissoluzione dello Stato è stato concepito come prioritario rispetto agli altri due obiettivi. La storia ha mostrato, infatti, che, attraverso il raggiungimento dei primi due obiettivi (e soprattutto del secondo), non si è mai riscontrato il prodursi di qualcosa che potesse favorire il raggiungimento del terzo (nemmeno nella Jugoslavia di Tito dove hanno solo convissuto, autodefinendosi terza via, un sistema politico nazionale autoritario e un sistema politico locale basato sulla partecipazione e su forme di democrazia deliberativa).

Date queste premesse, la democrazia deliberativa, che nella teoria marxista-leninista era vista come lo strumento per realizzare, dopo la rivoluzione proletaria e la dittatura del proletariato, la dissoluzione dello Stato, è diventata la premessa per realizzare un nuovo tipo di rivoluzione come risultato della maturità della società civile e non come risultato dell'azione di un'avanguardia rivoluzionaria.

Questo schema di passaggio trova, tuttavia, una vischiosità ed è il fatto che nessun comunista intende rinunciare alla lotta e al conflitto. La rivoluzione e la violenza no, ma le lotte operaie e contadine, i movimenti collettivi di protesta, e quant'altro esprime conflitto, certamente sì. Il problema, quindi, si presenta nella forma di come governare senza rinunciare al conflitto o mettersi dalla parte sbagliata della barricata.

Questa esigenza che, all'apparenza, appare così complicata, in effetti mi è stata spiegata, quasi al mio arrivo in Puglia, nella forma di un aneddoto. Siccome, dopo aver riferito di una barzelletta, sto per raccontare un aneddoto, è bene che chiarisca che tutti i problemi più complessi, quelli che la teoria fatica a descrivere e che gli studiosi stessi stentano a restituire, perché essi stessi stentano a comprenderli, di fatto sono restituiti in modo esemplare nella forma di metafora, di aneddoto e di barzelletta. Metafore, aneddoti e barzellette espri-

mono la visione del mondo delle classi subalterne in un modo che, prestandovi attenzione, si presenta molto più ricco di quanto si supponga.

E allora, avanti con l'aneddoto: si racconta che Vendola, avendo sentito le voci di un corteo di protesta sotto le finestre del suo ufficio di Presidente della Regione Puglia, si sia precipitato per scendere in strada per unirsi al corteo e abbia dovuto essere fermato dalla sua scorta che lo ha avvertito che si trattava di un corteo di protesta contro la sua politica. "La protesta Vendola ce la ha nel DNA" è il commento finale dell'aneddoto.

Che l'aneddoto non sia vero è ovvio (del resto è stato coniato prima che egli realmente prendesse possesso del suo ufficio alla Presidenza della Regione). So che lo raccontavano i suoi sostenitori, ma sospetto che sia stato inventato dagli avversari politici e che sia diventato bipartizan. Il problema è che questo aneddoto, così efficace da essere usato trasversalmente agli schieramenti politici, esprime la convinzione che questo è l'unico atteggiamento che Vendola, anche da Presidente della Regione, possa assumere di fronte alla protesta e al conflitto. In altri termini, il conflitto rimane al di fuori delle istituzioni e non si può fare niente per riportarlo dentro (perlomeno in forma ritualizzata).

È vero che è così? È vero che il conflitto, nell'azione di governo della giunta, rimane fuori dagli uffici della Regione Puglia? E se sì, questo sarebbe gradito o sgradito all'Unione Europea?

Per dare una risposta a queste domande, occorre cominciare dai criteri che Vendola ha utilizzato per costruire la sua giunta, per lo meno per che assessori che, si dice, abbia voluto personalmente. Questi assessori sono quattro:

Angela Barbanente, assessore al Territorio;

Marco Barbieri, assessore al Lavoro, Cooperazione e Formazione professionale;

Silvia Godelli, assessore al Mediterraneo;

Francesco Saponaro, assessore alla Programmazione.

Si dice che questo nucleo di governo, per gli assessorati o per altri ruoli importanti nel governo regionale, si sia costituito nel PCI quando Denny Gadaleta, Silvia Godelli, Francesco Saponaro e Nichi Vendola erano conosciuti come "i giovani comunisti". Gadaleta è diventato il Capo di Gabinetto di Vendola, dopo essere stato a lungo segretario cittadino del PCI. In altri termini, nella costituzione della giunta, Vendola si sarebbe mosso come un uomo del vecchio PCI, perché si è affidato soprattutto a quanti aveva conosciuto e imparato a stimare mentre era nel PCI.

Minervini, cui è stato assegnato l'assessorato alla Trasparenza e alla Cittadinanza Attiva, non è strategico rispetto al progetto di Vendola, anche se è considerato utile. Vendola non avrebbe potuto considerare utile avere un assessore alla Partecipazione che intendesse la partecipazione solo come conflitto. La prima cosa che doveva fare per legittimarsi agli occhi anche degli elettori pugliesi che non lo avevano votato era quello di mettere come assessore un protestatorio con la tentazione di aggregarsi a un corteo e manifestare contro la Presidenza della Regione o sostenere sui mass media locali la posizione dei manifestanti.

Un'eventualità del genere non è, poi, così peregrina, se si pensa che l'assessorato alla Partecipazione del Comune di Padova, il primo assessorato in Italia con questo nome, è stato affidato al capolista della lista verde e, al primo conflitto con implicazioni ecologiche, i verdi hanno preteso che assumesse le loro ragioni contro il resto della giunta. L'assessore Renzo Scortegagna si è prima

autosospeso e, poi, poiché la polemica è continuata per mesi, si è schierato dalla parte del sindaco e i verdi hanno richiesto le sue dimissioni. Da allora, i verdi si considerano senza rappresentanti in giunta e, periodicamente, chiedono un rimpasto.

La partecipazione come concepita dall'assessore Minervini è più utile alla politica del Vendola che chiede che gli venga tolto il potere. Infatti, è basata sulla tipica strategia di azione delle organizzazioni non governative che hanno elaborato un modello di partecipazione per coinvolgimento, privo di compromessi ma anche privo di estremismi.

Per non dire, poi, che, se Vendola avesse affidato questo assessorato a uno di Rifondazione Comunista, avrebbe dovuto togliere dai veri settori strategici di governo (Programmazione, Mediterraneo, etc.) la sua schiera di ex giovani comunisti. Minervini poteva garantire una partecipazione radicale e, insieme, equilibrata. Una partecipazione che può essere descritta in via aneddotica presentando l'assessore Minervini come uno che, prima ancora che si formi il corteo di protesta contro la propria politica, ha già partecipato ad alcune riunioni con i comitati spontanei e, al momento della manifestazione, si farebbe trovare nel suo assessorato a tranquillizzare dirigenti e funzionari con le parole: "tranquilli, li conosco tutti!" (la frase è stata realmente pronunciata nel corso di una riunione, nella quale volò persino qualche insulto, con i comitati misti del Policlinico di Bari).

Concludendo il percorso fin qui fatto, e presupponendo che il modello della partecipazione conflittuale (con l'assessore o il Presidente che si unisce ai cortei di protesta contro la politica della propria giunta) non sia compatibile con una coerente azione di governo, l'unica strada che poteva essere percorsa era quella del modello del coinvolgimento. Questa strada è stata percorsa con coerenza dall'assessorato alla Trasparenza e Cittadinanza Attiva, ma anche, con minore coerenza, dell'assessorato alla Programmazione. Infatti, poiché diversi sono stati i punti di partenza e separati i percorsi (tranne che per due riunioni), i risultati ottenuti sono stati radicalmente diversi proprio in riferimento all'invito di Vendola "toglietemi il potere". La strada percorsa dalla Cittadinanza Attiva ha dato corpo a quell'espressione nel senso di ridurre il politico a un arbitro; la strada percorsa dalla Programmazione ha interpretato quella espressione nel senso di trasferire gran parte del potere di Vendola nelle mani di Saponaro. Qualcuno già dice che egli è il vero uomo forte della giunta.

Cercherò, adesso, di rispondere al secondo quesito relativo all'Europa: quale dei due percorsi di partecipazione realizzati dai due assessorati si avvicina di più al modello europeo di partecipazione e perché?

L'assessorato alla Programmazione ha gestito in forma partecipata la programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea attraverso tavoli di concertazione, uno per ogni assessorato, cui sono stati invitati, insieme all'assessore o a un dirigente dell'assessorato, le categorie professionali interessate, i sindacati e le università. In altri termini, le reti di relazione coinvolte nella partecipazione sono quelle tradizionali dei cosiddetti "poteri forti", più la rete accademica che, per definizione, produce sapere tecnico.

Questo tipo di partecipazione, anche perché strutturata per settori, ha finito con imporre delle forti rigidità al Documento Strategico Regionale (DSR) e ha quasi del tutto vanificato l'apporto innovativo (non solo nei metodi di parteci-

pazione, ma anche nella strategia di utilizzo dei fondi) che i tavoli potevano comunque dare.

Il DSR è stato, di fatto, incardinato da una concezione contrattuale dei tavoli di concertazione (si registrava solo quello su cui si era raggiunto un accordo e veniva tassativamente escluso ogni problema che avesse creato divisione e conflitto) e dagli accordi con gli assessorati (dove si fissavano le politiche considerate prioritarie da ciascun assessore). La conseguenza è stata che il DSR è risultato molto tecnico e poco operativo. Infatti, molto spesso, il conflitto non nasce sulle cose da fare, ma sul come fare che cosa. Di conseguenza, il DSR dice sì che cosa si possa fare, ma non il come lo si debba fare.

La Cittadinanza Attiva, attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e delle reti di partenariato che hanno lavorato con fondi europei non ha avuto le manifestazioni "di massa" a cui era abituato Nichi Vendola perché poche centinaia sono state le persone che hanno fornito il loro contributo. Questo perché, come si è notato fin dalle prime settimane, il rapporto tra le persone che si sono iscritte al forum Accorda Le Tue Idee, messo a disposizione sul sito della Regione Puglia, per esporre le proprie idee e quelle che veramente lo hanno fatto è stato di 6 a 1: cinque su sei iscritti al Forum, di fronte al crescente livello di qualità degli interventi, hanno preferito astenersi. Almeno dieci volte il numero degli iscritti si sono limitati a consultare abitualmente il Forum, naturalmente, senza iscriversi e, quindi, nemmeno intervenire. Per questo, malgrado il limitato numero di persone che sono intervenute, circa ottocento, il contributo complessivamente fornito si è rivelato di alto valore qualitativo.

La conclusione che si può trarre è che la consultazione della Cittadinanza Attiva, attraverso un correttamente gestito processo di partecipazione per coinvolgimento, immette nel processo di partecipazione competenze esperte più avanzate di quelle a disposizione della politica quando si limita a mobilitare soltanto le proprie reti tradizionali (le reti clientelari e gli interessi forti dei tavoli di concertazione).

Non stupisce, quindi, che al momento del confronto tra i due documenti, il DSR predisposto dall'assessorato alla Programmazione e il suo allegato predisposto dall'assessorato alla Trasparenza e alla Cittadinanza Attiva, è emersa una quasi totale inconciliabilità delle impostazioni generali. Di conseguenza, nel braccio di ferro che ne è seguito, all'assessorato alla Cittadinanza Attiva è stata offerta soltanto l'opportunità di integrare il DSR limitandosi ad aggiungere le proposte più interessanti emerse dalla consultazione della Cittadinanza Attiva come ulteriori voci nell'elenco delle opere già decise dagli accordi tra l'assessorato alla programmazione e gli altri assessorati.

Il problema sembrava risolto, ma era invece soltanto rinviato. Quando il Ministero ha fornito le istruzioni per la stesura del documento successivo (i Programmi Operativi Regionali) è emerso con chiarezza che la Cabina di Regia, che ha svolto il lavoro di coordinamento dei tavoli di concertazione e delle consultazioni degli assessorati e che ha materialmente realizzato la stesura del DSR, aveva fatto i conti senza l'oste. Infatti:

- 1) nei POR si chiede esplicitamente di precisare quali politiche saranno realizzate con un approccio integrato (indicazioni di merito sono contenute nei contributi della Cittadinanza Attiva, ma erano state poco recepite nel DSR);
- 2) l'obiettivo della strategia di Lisbona, nel DSR interpretato solo in riferimento a competitività e occupazione, nei POR viene esteso anche alla società del-

l'informazione e della comunicazione e quindi a partecipazione, governance allargata, trasparenza, ecc.;

- 3) la produzione di conoscenza via partecipazione e via indagine sociale (ignorata del tutto dall'assessorato alla Programmazione) viene ribadita come modalità concreta per fare le politiche (progettarle, attuarle, valutarle);
- 4) le modalità di attuazione sono ancora da delineare nel DSR mentre erano già in parte delineate nel documento della Cittadinanza Attiva. Infatti, i POR chiedono di definire le procedure di coinvolgimento permanente del partenariato sociale, ecc., quelle di sorveglianza e monitoraggio;
- 5) etc.

Detto in altri termini, la strategia adottata per il coinvolgimento della Cittadinanza Attiva ha prodotto una serie di risultati che sono congeniali alle fasi successive di interazione con l'Unione Europea e sono, da questa, considerati come garanzia della capacità di realizzare gli obiettivi indicati nel DSR e precisati nei POR. Questo è dovuto anche al fatto che molte delle considerazioni della Cittadinanza Attiva sono il frutto delle esperienze di attori sociali che hanno avuto modo di sperimentare programmi europei (Leader, Urban, Interreg, etc.). In altri termini, molte delle loro considerazioni erano più avanzate, in termini di progettazione europea, degli accordi raggiunti nei tavoli di concertazione e condensati in un documento settoriale e tecnico per il fatto che avevano avuto precedenti esperienze europee.

In particolare, si è potuto riscontrare che:

- mentre nel DSR le Pari Opportunità venivano riferite esclusivamente al Genere, la Cittadinanza Attiva le riferiva non soltanto al Genere ma anche alle minoranze, ecc. (i POR richiedono, per ogni politica, che sia specificato che cosa e come si farà in questo senso);
- mentre l'impostazione data al DSR escludeva dagli obiettivi strategici lo sviluppo rurale, i POR contemplano il settore sviluppo rurale come ambito di programmazione di cui si chiede, per ogni politica, di tenerne conto. I contributi della Cittadinanza Attiva, ovviamente, inserivano lo sviluppo rurale in ogni ambito di politica in quanto contemplavano per ogni politica una strategia trasversale;
- mentre la Cabina di Regia ha opposto un deciso rifiuto alla considerazione del ruolo strategico dello sviluppo sostenibile, come proveniva dalle indicazioni della Cittadinanza Attiva, i POR hanno ribadito questa politica come tema trasversale (vedi acqua, rifiuti, energia, ecc. collegate, con esempi e suggerimenti, al tema della ricerca e dell'innovazione);
- Saponaro, presentando il DSR finale, aveva dichiarato che nulla si poteva fare per politiche come l'acqua, i rifiuti, etc., con i fondi del DSR (si devono rinvenire, era la sua ipotesi, tra i fondi FAS con cui i POR devono integrarsi). Questo lo diceva perché, da quanto era emerso dai tavoli di concertazione, si pensava a interventi di tipo infrastrutturale e li si tagliava fuori perché non c'erano le risorse necessarie per realizzarli. Non si pensava a queste politiche in termini di informazione, partecipazione, governance, elementi che fanno la differenza nella qualità di progettazione e attuazione degli interventi e che sono fortemente sottolineati dalla Cittadinanza Attiva e suggeriti dall'Unione Europea;
- etc.

La conclusione che si può trarre da questo tipo di esperienza è che conviene al politico ridursi al ruolo di arbitro quando la Cittadinanza si fa attiva e partecipa con proposte e progetti perché, in questo modo, la qualità della progettazione ne guadagna. Infatti, sul tema delle competenze esperte, è sempre più evidente che la politica è in affanno: spesso non riesce ad andare oltre le proprie reti (clientele, mondo accademico e cosiddetti "poteri forti") e comunque non riesce ad arrivare laddove, da tempo, è già arrivata la Cittadinanza Attiva.

Conclusione

Quello che in questo scritto ho cercato di evidenziare come conclusione di un anno di collaborazione pratica, è stato intuito da alcuni studiosi, uno dei quali avevo già cercato di segnalare l'anno scorso (Silvio Trentin la cui opera mi sembrava particolarmente adatta all'assemblea dei Nuovi Municipi in quanto martire della Resistenza e, insieme, teorico del federalismo). Questa volta vorrei concludere segnalando un altro autore, Michel Foucault, la cui opera sta suscitando un largo dibattito nell'ultimo anno.

Foucault ha svolto, nei suoi ultimi anni, un'importante riflessione sul tema della biopolitica, un concetto che ha introdotto nel corso di lezioni tenute, nel 1975-76, al College de France. Le registrazioni di quelle lezioni sono state pubblicate in un volume dal titolo *Bisogna difendere la società*. Con il concetto di biopolitica, Michel Foucault si pone il problema di rinnovare il pensiero della sinistra e di contribuire alla costruzione di una seconda sinistra, una sinistra più movimentista sul piano strettamente politico e più kantiana che hegeliana sul piano culturale. Nel 2005, sono stati pubblicati in Francia e tradotti in Italia i due volumi delle lezioni degli anni 1977-78 e 1978-79 nei quali il concetto di biopolitica trova la propria formulazione più completa.

Il primo di questi volumi porta il titolo di *Territorio, Sicurezza, Popolazione*; il secondo quello di *Nascita della biopolitica*. Entrambi i volumi sono stati curati, sotto la direzione di François Ewald ed Alessandro Fontana, da Michel de Senelart.

L'ipotesi di Foucault è che la cultura della sinistra si possa sottrarre all'influenza del leninismo attraverso l'utilizzo - che il curatore del volume definisce "disinvolto" (Foucault 2005b, 349), e forse lo è, ma non importa - del concetto di regolazione introdotto da Kant nella *Critica della ragion pura* (II volume): *Analitica trascendentale*, cap. II, sezione Ottava ("Principio regolativo della ragion pura rispetto alle idee cosmologiche") e *Appendice alla Dialettica trascendentale* ("Dell'uso regolativo delle idee della ragion pura"). Questa proposta di Foucault (utilizzare il concetto kantiano di regolazione per costruire una nuova cultura di sinistra) consiste nell'identificare regolazione e partecipazione.

Foucault intuisce che è proprio la partecipazione la richiesta che può scavalcare a sinistra l'impostazione conservatrice e autoritaria del socialismo reale. Tuttavia, come esempio e come modello di alternativa al socialismo, egli al tempo ha soprattutto la dissidenza russa che non fa del tema della partecipazione la richiesta politica fondamentale. I dissidenti, infatti, sono mossi da motivazioni più complesse, che nascono da nostalgie, conservatorismo e anche da una richiesta di partecipazione (ma che non è considerata la richiesta principale).

Questa attenzione anche eccessiva al tema dei dissidenti nasce dal rigore con cui Foucault intende svolgere il tema del rispetto della cittadinanza che si fa attiva e che si espone in prima persona, sia con la protesta che con il proprio sa-

pere che mette al servizio della collettività. Dice Foucault: "se la popolazione nella città, nella scarsità, nell'economia, diventa un fattore di regolazione attiva, ecco che essa diventa un nuovo attore e con questo attore si sviluppa un nuovo concetto: la partecipazione ai meccanismi di regolazione attraverso la libera adesione o razionalità. Ma, se la popolazione è un attore che si regola, non la si può comandare con un fa questo o non fare quest'altro, ma la si deve considerare come una fonte di iniziative apprezzabili e, in fondo, più razionali dell'ubbidienza" (Foucault 2005a, 66).

Detto in altri termini, se l'obiettivo è la dissoluzione dello Stato, lo strumento è la dissoluzione della concezione secondo la quale l'ubbidienza sia la forma di razionalità migliore; se l'obiettivo è la dissoluzione dello Stato, la "funzione del politico" considerata separatamente dalla società civile è un ostacolo a questo obiettivo; se l'obiettivo è la dissoluzione dello Stato, occorre un mutamento radicale del punto di vista che consiste nello spostare l'attenzione dal problema della "statalizzazione della società" al problema della "governamentalizzazione dello Stato" (Foucault 2005a, 89).

Sul piano delle produzioni dei saperi, continua Foucault, questo significa spostare l'attenzione dall'arte di governare secondo la verità (gestione tecnica dei problemi) e dall'arte di governare secondo la razionalità dello Stato sovrano (sovranità ereditata dalla rivoluzione francese secondo il modello continentale di rappresentanza) all'arte di governare secondo la razionalità degli agenti economici e, più in generale, all'arte di governare secondo la razionalità degli stessi governati (Foucault 2005b, 258). Il motivo di questa preferenza da accordare alle ultime due forme di razionalità è da riscontrare nel fatto che la governamentalità di partito può coincidere con la governamentalità dei governati solo se questi partiti sono rappresentativi della società (cosa che, per molti versi, sono stati nei Trenta Gloriosi anni dopo la seconda guerra mondiale). Adesso, però, dagli anni Settanta, il processo di governamentalizzazione dello Stato è proceduto lungo una linea diversa, lungo la linea dei movimenti collettivi.

Rispetto a questa linea di nuova democratizzazione, la governamentalità di partito ha costituito, spesso, una reazione e una deviazione. Questa reazione e deviazione si manifesta, anche in chi si definisce ancora comunista, nel momento in cui la "funzione del politico" viene contrapposta all'attivazione della cittadinanza per sostenere che la prima è prioritaria rispetto alla seconda. Questa contrapposizione è un modo per rilanciare, in modo pragmatico e non più ideologico, la vecchia pretesa della classe politica di esercitare la propria egemonia sulla cittadinanza indipendentemente dalla maturità o dalla consapevolezza di quest'ultima. Questa pretesa, come ho cercato di sostenere, non ha più alcuna giustificazione di natura scientifica: la Cittadinanza Attiva ha la capacità di produrre competenze esperte di livello superiore a quello a cui generalmente accede la politica attraverso le sue reti tradizionali (organizzazioni professionali, sindacati, università, etc. a cui la Cittadinanza Attiva non chiede di sparire dal processo di partecipazione per coinvolgimento, ma chiede di confrontarsi anche con altri secondo la regola del "vinca chi più riesce a convincere perché solo così vinciamo tutti").

Riferimenti bibliografici

Foucault, M.(2005a), *Territorio, Sicurezza, Popolazione*, Milano, Feltrinelli

Foucault, M.(2005b), *Nascita della biopolitica*, Milano, Feltrinelli

Livolsi, M. (2005), a cura di, *I nuovi movimenti come forma rituale*, Milano, Franco Angeli

* [Università di Padova](#)