

## **P r i m o   F o n t i**

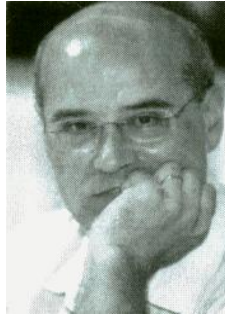
*Bellaria Igea Marina, senza una strategia di sviluppo condivisa, priva di un progetto comune, incapace di valorizzare i suoi talenti e di esprimere una leadership forte, ha imboccato la strada di uno sviluppo caotico che ha, di fatto, espropriato la politica.*

*Dobbiamo rassegnarci al declino ?*

# **L'ALTERNATIVA: COSTRUIRE "PONTI" SU "PILASTRI" NUOVI**

## **Spunti per un dibattito**

Appunti di un consigliere comunale di Bellaria Igea Marina



## Primo Fonti

(Montegrolfo, 1957 - res.te Bellaria Igea Marina, avvocato, consigliere comunale 2004-2009)

---

*Quando l'elettore entra nella cabina elettorale deve sapere come l'amministratore pubblico ha esercitato il mandato conferitogli; per questo è utile che l'amministratore documenti il suo operato.*

*Lo impone, se non altro, la logica del rapporto fiduciario che si instaura tra elettore ed eletto.*

*Il presente opuscolo, perciò, vuole anzitutto rendere conto agli elettori del mandato assunto nel 2004 per contribuire, dai banchi dell'opposizione, all'amministrazione del nostro Comune e, nel contempo, offrire un contributo di riflessione nel tentativo di individuare il percorso migliore per governare il nostro immediato futuro.*

*Bellaria Igea Marina li 28.09.2008*



www.avvocatofonti.com - E-mail: primofonti@avvocatofonti.com

[ Dedicato a mio padre ]

## INTRODUZIONE

<< *Un tempo sui tram c'era un cartello che invitava i passeggeri a " Non parlare al conducente". Ora è come se quel cartello non ci fosse più. Il tram si è fermato, i passeggeri litigano tra di loro e, per parte sua, il conducente discute con i passeggeri.(...)>><sup>1</sup>.*

La metafora rappresenta efficacemente la situazione sociale, economica e politica anche della nostra città di Bellaria Igea Marina.

La situazione è sotto gli occhi di tutti:

- la città è in mano a gruppi di pressione, di interesse e di potere particolaristici;
- chi cerca di conseguire il potere nelle istituzioni pubbliche e chi lo esercita persegue interessi di parte;
- come se non bastasse, l'antica arte del "*divide et impera*"<sup>2</sup> viene ancor oggi eser-

---

<sup>1</sup> Giulio Tremonti. *La paura e la speranza*. Poscritto. Mondadori.

<sup>2</sup> Letteralmente significa *dividi e domina*.

citata senza scrupoli dagli attori politicamente più rilevanti;

Ma il guaio peggiore è che tutto ciò avviene nel rispetto formale delle regole stabilite e senza che nessuno le metta in discussione.

La città, senza una strategia di sviluppo condivisa, priva di un progetto comune, incapace di valorizzare i suoi talenti e di esprimere una leadership forte, ha imboccato la strada di uno sviluppo caotico che ha, di fatto, espropriato la politica.

Dobbiamo rassegnarci al declino ?

Questo opuscolo vorrebbe offrire un contributo di riflessione da tenere in considerazione nel momento delle scelte.

Un contributo, articolato in cinque capitoli o “pilastri”, che, partendo dall’esperienza maturata nel Consiglio comunale, tenta di individuare in una diversa concezione e prassi della politica lo strumento principale per allontanare lo spettro del declino.

Una riflessione che, nel disegnare le coordinate del ragionamento, è aperta al contributo di quanti vogliono investire sull'unità della Città e quindi, simbolicamente, costruire "ponti" su "pilastri" nuovi.

E' il tentativo di disegnare un futuro diverso da quello che prefigura l'establishment <sup>3</sup> locale, da sempre poco incline al cambiamento, sapendo che, gettare lo sguardo sul nostro futuro volendolo governare col volto pulito della buona politica e del buon governo, può significare mettersi contro lo *status quo*.

Eppure è necessario uscire allo scoperto e ribellarsi ad un sistema che difende a denti stretti lo *status quo*, inconsapevole garante di un sicuro declino.

---

<sup>3</sup> Col termine si descrivono gli interessi delle élite nelle singole istituzioni.

Dobbiamo dunque percorrere strade nuove e per poterlo fare con ragionevole certezza di successo ci vogliono nuove idee.

Non abbiamo scelta: per intraprendere la via dello sviluppo siamo chiamati a coraggiose scelte strategiche e, per certi aspetti, straordinarie, consapevoli della necessità di creare oggi l'habitat naturale delle scelte che dovremo fare domani.

## PRIMO PILASTRO

### **Pluralismo e sussidiarietà <sup>4</sup> : presupposti per una amministrazione condivisa.**

In un Paese di forte immigrazione, dove non si condividono più gli stessi valori e dove non si dà più valore alle stesse cose, non si può prescindere dal riconoscimento del pluralismo esistente nella nostra società che si esprime nelle culture diverse, nelle diverse tradizioni, nel diverso sentire, nelle opposte scelte politiche.

---

<sup>4</sup> Il termine “sussidiarietà” deriva dal latino *subsidium*, che indica le truppe di riserva; la terminologia militare romana distingue infatti le coorti che combattono sul fronte (nella *prima acies*) dalle coorti di riserva, che stanno pronte dietro il fronte (le *subsidiariae cohortes*). La sussidiarietà, applicata alla società, indica l'intervento compensativo e ausiliario degli organismi sociali più grandi (per es. lo Stato) a favore dei singoli e dei gruppi sociali più piccoli. (da J. Höffner, La dottrina sociale cristiana, San Paolo)

### **a) Il pluralismo.**

Come governare una società pluralista, che vuole tendere all'unità pur nella diversità, è la domanda che deve porsi l'accorto amministratore pubblico, a qualsiasi livello di responsabilità.

Stabilire se il pluralismo è incompatibile con l'esigenza di portare a sintesi e ad unità le varie istanze che nascono dalla nostra comunità o se, invece, deve essere riconosciuto come elemento fondante della nostra società, non è questione di poco conto.

La risposta può nascere solo da una riflessione realistica e critica: realistica perché dobbiamo accettare i fatti come sono; critica nel senso che dobbiamo fare uno sforzo per cambiare la situazione.

Il problema del dialogo fra le culture, della loro compatibilità, della pace tra religioni è arrivato ad essere un tema politico di primaria importanza.

A proposito persiste l'idea che la diversità possa essere governata con la "*tolleranza*" perché



ammette, rispetta opinioni e convinzioni diverse dalle proprie.

La tolleranza politica e religiosa è divenuta così garanzia delle libertà di pensiero, di parola, di opinione, di stampa, che sono le principali forme di libertà.

Ma è sufficiente il concetto di "tolleranza", che si limita a riconoscere a ciascuno il diritto di professare il proprio credo politico e religioso purchè lasci tutti gli altri in pace? <sup>5</sup>

O è necessario pensare a forme di convivenza che educino a portare il peso della difficoltà di colui che si vede o si dichiara diverso dalla maggioranza?

E, in ipotesi, quale potrebbe essere lo strumento?

---

<sup>5</sup> Per l'approfondimento: **Ermanno Bencivenga**, *Oltre la tolleranza: per una proposta politica esigente*, Milano: Feltrinelli, 1992

## **b) Il principio di sussidiarietà.**

E' oramai chiaro che la strada del cambiamento che va percorsa non può prescindere da una concreta cooperazione tra privato e pubblico fondata su nuove basi con l'affermazione del principio guida di *sussidiarietà*.<sup>6</sup>

*“Come la persona viene prima della società, così la società viene prima dello stato.”*<sup>7</sup>

Questo, in estrema sintesi, è il concetto di sussidiarietà.

Il principio affonda le sue radici nel valore del primato della persona, cui fa riferimento la dottrina sociale cattolica (soprattutto a partire dall'Enciclica *“Quadragesimo anno”* del 1931) ma

---

<sup>6</sup> Il principio di sussidiarietà,( art.118 Cost.) visto **in senso orizzontale** significa che il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. **In senso verticale**, significa che la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio;

<sup>7</sup> A lezione di sussidiarietà del Card.Giacomo Biffi. Luglio 1999

anche nei valori della libertà individuale e del mercato, secondo la tradizione liberale e nei diversi valori posti alla base del federalismo come, per esempio, le esigenze garantistiche sottese alla divisione verticale dei poteri.

La base del principio di sussidiarietà risiede nella struttura e nella natura particolare dei gruppi più piccoli, i quali hanno compiti e diritti che non possono essere svolti e soddisfatti in maniera adeguata dagli organismi più grandi. Il principio di sussidiarietà, quindi, tutela da un lato l'autonomia e la vita del singolo e dei gruppi minori ( i c.d. corpi intermedi: famiglia, associazioni, partiti) di fronte all'invasione degli organismi sociali maggiori, dall'altro esso è sinonimo di aiuto dall'alto verso il basso ove dovesse risultare necessario.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Da J. Höffner, *La Dottrina Sociale cristiana*, San Paolo

Ignorato per lunghi anni tanto da non essere neppure menzionato nei dizionari della lingua italiana, il principio di sussidiarietà è diventato di attualità solo quando è stato espressamente sancito dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, come principio cardine che delimita i poteri di intervento della Unione Europea rispetto alle competenze proprie degli Stati membri per entrare, poi, nella Carta Costituzionale con la legge cost. 18 ottobre 2001 n.3. ( art.118 Cost.).

La portata rivoluzionaria del principio di sussidiarietà, se correttamente applicato,<sup>9</sup> risiede essenzialmente nei suoi presupposti e nei doveri a cui è tenuta la Pubblica Amministrazione.

Quanto ai presupposti, costituiscono punti fermi ed insostituibili, sia la **solidarietà** (per cui la società aiuta il singolo) sia il **bene comune** ( che

---

<sup>9</sup> E' stato osservato che senza un adeguato riconoscimento dei soggetti sociali lo stesso decentramento di molte competenze agli enti territoriali potrebbe tradursi in una maggiore invadenza della pubblica Amministrazione e in una ulteriore burocratizzazione dei servizi.

è il bene di tutti) , anche se non si identifica con essi.

Quanto ai doveri della Pubblica Amministrazione il principio di sussidiarietà può comportare, ora un dovere di astensione, ora un dovere di intervento, in base alle circostanze.

Ne discende, quasi come corollario, che si devono anzitutto creare le condizioni ai c.d. corpi intermedi di agire liberamente senza sostituirsi ad essi nello svolgimento delle loro attività ( è questo il principio da cui muove la solidarietà e che la differenzia dall'assistenzialismo) e, poi, attuare una politica premiante per chi persegue il bene comune e penalizzante per chi, invece, non lo persegue.

Partendo da queste premesse, nel Consiglio comunale del 19 luglio 2004 commentavo le linee programmatiche che la nuova amministrazione, appena insediatasi, esponeva al Consiglio ed alla cittadinanza.

Eccone uno stralcio.

Con riferimento alla sussidiarietà.

“ (...) L'applicazione del principio di “*sussidiarietà*” compare in un contesto del tutto marginale e solo con riferimento ai temi sociali.

Neppure un accenno al principio con riferimento agli altri settori ed in particolare a quelli economici.

Il principio si applica o non si applica. E se si decide di applicarlo lo si applica a tutti i settori, con coerenza e senza doppi sensi.

La tutela della autonomia e della vita dei singoli e dei gruppi sociali minori di fronte all'invasione degli organismi sociali maggiori, è un bene troppo importante per sacrificarlo sull'altare del centralismo (anche se democratico).”

Con riferimento al pluralismo.

“(…) Non vi è una parola, non vi è un accenno, non vi è un richiamo, neppure indiretto, al riconoscimento del pluralismo che connota la nostra società.

Voi, intendo dire la vostra parte politica, che siete sempre pronti ad invocarlo quando ritenete che altri lo neghino, voi, proprio voi, non riuscite ad ammettere che nel mondo, ed anche a Bellaria Igea Marina, vi sono persone e gruppi che fanno riferimento a culture diverse e diverse anche dalla vostra. Quando vorrete finalmente riconosce, senza pregiudizi ideologici, che il ruolo della pubblica amministrazione è quello di rendere possibile, sostenere, favorire e stimolare, senza recidere mai.? “ <<omissis...>>

### c) L'amministrazione condivisa.

L'Amministrazione comunale è stata coerente con le linee programmatiche che si è data: per essa, i cittadini sono “**amministrati**” o “**clienti**” nella migliore delle ipotesi.

All'interno di questo modello , che Sabino Cassese definisce “*paradigma bipolare*”<sup>10</sup> , il **pubblico**, a causa della sua ritenuta superiorità, è concepito in contrapposizione al **privato**.

Il modello, nella sua pratica applicazione, ha raggiunto, di recente, la massima espressione nel concepire, elaborare e proporre l'accordo di programma che avrebbe dovuto portare alla realizzazione del nuovo porto turistico.

Ma ha clamorosamente fallito ed i risultati solo lì a testimoniarlo.

La mancata realizzazione della darsena ne è la prova più convincente se dopo oltre vent'anni dal

---

<sup>10</sup> S.Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930,83, cit.in S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Riv.trim. dir. pubb. 2001,602.

suo concepimento e milioni di €uro spesi non è ancora approdato in porto nessun panfilo ma solo tanta carta sulle scrivanie.

Dunque si deve cambiare.

E il primo cambiamento da realizzare è quello di dare vita ad una nuova modalità di rapporto nella quale i cittadini non sono né amministrati né clienti, bensì **alleati** dell'amministrazione.

E' il modello **dell'amministrazione condivisa** <sup>11</sup> all'interno del quale convivono due profili distinti tra loro:

- 1) il modello della co-amministrazione;
- 2) il modello dell'amministrazione della sussidiarietà.

Nel primo, la collaborazione fra amministratori e cittadini nasce da una richiesta rivolta dall'amministrazione ai cittadini che vengono così sollecitati ad affrontare insieme un problema di interesse

---

<sup>11</sup> Per l'approfondimento: **Gregorio Arena**, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di diritto costituzionale*, n.117/118, 1997, 29-65.



generale cui l'amministrazione da sola non può dare soluzioni.

Nel secondo, invece, la collaborazione deriva da una autonoma iniziativa dei cittadini che si attivano nell'interesse generale, secondo quanto previsto dall'art.118,u.c. della Costituzione ( *“ Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”* ).

L'attuazione dell'art.118 u.c. Cost. dipende dunque non dalle istituzioni, ma dai cittadini, ai quali spetta assumere l'iniziativa nell'interesse generale.

Tuttavia, le cose non nascono mai per caso. Per favorire l'assunzione di responsabilità è necessario pensare, anzitutto, ad un percorso formativo che, a partire dalla situazione concreta, favorisca l'individuazione e l'assimilazione delle potenzialità che il principio di sussidiarietà

contiene su varie tematiche locali, quali, ad esempio, le infrastrutture, la finanza, la competitività, istruzione e formazione, servizi etc... nel tentativo di recuperare, nella direzione del bene comune, la dimensione della partecipazione.

Si comprende così come il modello dell'amministrazione condivisa può rappresentare la chiave per risolvere la crisi attuale delle relazioni tra Istituzioni pubbliche, imprese e cittadini di Bellaria Igea Marina a condizione che a livello sociale, politico ed economico si sviluppino strumenti di intervento innovativi. Qualche tempo fa, per esempio, era emersa un'idea - forse ancora troppo innovativa - che andava in questa direzione: la costituzione di una *“società per gli investimenti”* partecipata da imprenditori locali.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La proposta costituiva parte del programma elettorale di “Lista della Città” alle elezioni amministrative del 2004

Una società che avrebbe dovuto costituire il cervello ed il polmone finanziario per la realizzazione di opere strategiche a beneficio della collettività.

L'idea venne subito tacciata come fantasiosa ed impossibile da realizzare da chi, salendo poi al governo della città, ne celebrò il funerale.

Ma fu un errore imperdonabile!

Oggi l'idea viene riesumata al di fuori dei confini comunali, tanto che se ne parla con sempre maggiore insistenza e concretezza<sup>13</sup> individuando, in essa, l'unica alternativa ai magri bilanci comunali.

La speranza è che si possa assistere ad un ravvedimento operoso e che, con esso, si vogliano cogliere sul serio le opportunità che offre il modello di cui è espressione.

---

<sup>13</sup> La Voce di Romagna, cronaca di Rimini, del 07.09.2008 "Ora bisogna cambiare Rimini"

Ritornando all'esempio del porto turistico, non può sfuggire la questione centrale: se i contenuti dell'accordo di programma per la realizzazione del porto turistico fossero stati elaborati prima di tutto con i cittadini, e poi fatti propri dall'amministrazione comunale, oggi la darsena sarebbe realtà.

In tal caso, all'amministrazione comunale non sarebbe restato altro da fare che apporre il sigillo sul capolavoro di aver portato a compimento un'opera tanto attesa evitando, nel contempo, le laceranti polemiche che, invece, hanno caratterizzato la vita della città degli ultimi anni, dividendola come mai era accaduto prima.

L'amministrazione comunale ha preteso di imporre un progetto preconfezionato, rendendosi disponibile alla discussione solo in sede istituzionale dove la logica della maggioranza che predomina ha escluso, di fatto, ogni possibilità di dialogo.

E' stato il trionfo del c.d. "*paradigma bipolare*" che ha prodotto la sconfitta dell'intera città, profonda-

mente ferita e divisa su un falso problema:

*“darsena adesso“ ! “ darsena quando” ?*

Come potrà evitare il declino una città così divisa?

Il tentativo di percorrere una strada diversa, anche se più impegnativa, va perseguito con decisione; quella che fonda i rapporti tra pubblico e privato, tra amministrazione e cittadini, su basi nuove, paritarie e pluraliste, cioè sull'alleanza contro un nemico comune: il declino.

## SECONDO PILASTRO

### **I consigli di quartiere: la fabbrica delle idee.**

I “ Consigli di Quartiere” possono diventare luoghi di formazione all’impegno sociale e politico , dove far sbocciare idee e progetti, “*laboratori*” di ricerca o, se si preferisce, “*fabbriche delle idee*” da trasformare in progetti. Insomma, una specie di laboratorio di trasformazione della materia prima in semilavorato.

In una situazione in cui nessuno più si preoccupa della selezione e formazione della classe dirigente (i partiti politici, i sindacati, i circoli etc..., non svolgono più questa funzione), ma tutto è lasciato allo spontaneismo ed alla iniziativa individuale non sempre disinteressata, è necessario individuare soluzioni alternative.

Non va, peraltro, dimenticato che i “Consigli di Quartiere” sono “*imprese*” molto particolari con

un “*core business*”<sup>14</sup> ed un “*Know how*”<sup>15</sup> altrettanto particolari.

Essi, a condizione che la partecipazione, intesa come allargamento delle aree di decisionalità e di coinvolgimento dei diversi soggetti, non sia fittizia, sono capaci di rendere i processi democratici più ricchi ed articolati.

Purtroppo, il Consiglio comunale del 20.02.2006 ha soffocato questa vocazione dei C.Q. approvando un regolamento che li concepisce, invece, senza poteri effettivi, assegnando loro, tra gli altri di minor rilievo, un mero ruolo consultivo che l'amministrazione può utilizzare se, come e quando le pare e piace.

---

<sup>14</sup> Con il termine “*core business*” si intende l'insieme delle attività principali che contribuiscono maggiormente alla produzione del fatturato.

<sup>15</sup> Il termine *know how* sta a significare il *saper fare* e rimanda alle competenze che si applicano nello svolgimento dei vari compiti lavorativi e che si basano sull'esperienza. Il *know how* che l'azienda possiede e riesce a gestire rappresenta una delle principali risorse (*asset*) che conferiscono valore all'azienda stessa e sui quali si fonda il suo eventuale vantaggio competitivo.

In quel Consiglio comunale, partendo dall'analisi legislativa vigente, delineavo così un diverso modello di C.Q.

**<< I riferimenti legislativi:**

- legge 278/76 che istituisce i quartieri
- legge 142/90 che all'art.13 raccoglie la disciplina sotto la rubrica:” Circostrizioni di decentramento comunale”
- legge 265/99 per la quale il quartiere è organo di consultazione, partecipazione e di gestione dei servizi di base.
- non va dimenticata la legge costituzionale n.3/2001 e la legge La Loggia con l'art. 7 in riferimento all'art.118 Cost.
- l'art.17 t.u.e.l. che rimette allo STATUTO comunale ed al REGOLAMENTO relativo la disciplina della materia.
- art.43 dello Statuto comunale: “ I quartieri sono organi di consultazione e di partecipazione. La disciplina delle modalità sono ovviamente demandate al regolamento.”

**Per la legislazione richiamata**, le vocazioni di base per le quali i quartieri sono stati concepiti sono quella partecipativa-consultiva e quella del decentramento amministrativo, come due facce di una stessa medaglia che non sarebbe più quella senza entrambi i suoi due volti.

**Perché? Qual è la ratio?** Semplicemente perché, come si dice, “*ubi potestas, ubi societas*”,cioè ad ogni situazione di potere corrisponde un consesso umano e sociale, in un rapporto di perfetto parallelismo. In altri



termini, si vuole avvicinare il più possibile il governo al singolo cittadino, permettendogli di esercitare la sua parte di sovranità; la sovranità popolare è strettamente legata al decentramento amministrativo. Non basta la funzione consultiva e partecipativa perché la sovranità popolare sia compiutamente esercitata; è necessario che sia accompagnata dal decentramento amministrativo, nella misura da stabilire secondo le circostanze, ma non può essere totalmente assente.

**La legislazione vigente** non consentendo l'istituzione di circoscrizioni nei comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, NON impedisce tuttavia a questi Comuni di istituire altre forme di decentramento ( art.6 co.2 t.u.e.l.) che è rimessa all'autonomia locale di tutti i comuni.

Ciò significa, **sul piano funzionale**, privilegiare interventi di tipo propulsivo e consultivo attraverso l'analisi e lo studio dei problemi locali, trasferire i servizi di base alla responsabilità degli organi del C.Q. ecc...

**Sul piano organizzativo** si tratta di individuare strumenti snelli per la consultazione della cittadinanza, di dotare il C.Q. di mezzi adeguati e di un organo esecutivo, di istituire un minimo di apparato burocratico.

Se si intraprendesse questa strada, anche gradualmente, il **Consiglio di quartiere** potrebbe diventare ciò che deve essere: un ponte tra il COMUNE e i CITTADINI, diventando nei fatti il livello istituzionale più vicino in assoluto al singolo cittadino considerato detentore della sovranità la cui valorizzazione dipende dalle prerogative e dai poteri di cui lo stesso Consiglio sarà munito.

Purtroppo, il regolamento per il funzionamento dei Consigli di quartiere che viene chiesto di approvare, manca totalmente delle funzioni di decentramento amministrativo, né pone le premesse perché possano essere assegnate in un prossimo futuro. Anzi, così proposto, il regolamento - che non prevede neppure come obbligatorio il parere preventivo dei consigli di quartiere sulle materie di loro competenza - pone serie premesse perché il cittadino, svuotato di fatto della sovranità che gli appartiene, si allontani dalla vita del suo quartiere e quindi della città.>>

Il Consiglio comunale ha scelto un modello di “Consiglio di quartiere” a sovranità limitata, preferendolo ad un organismo dotato di autonomia gestionale e funzionale.

Non deve quindi meravigliare se i C.Q. non hanno espresso tutta la loro potenzialità e rischiano di essere causa di ciò che, invece, si voleva evitare con la loro istituzione: l'allontanamento dei cittadini dalla vita del loro quartiere e quindi della città.

Il primo campanello d'allarme è suonato quando, di recente, i presidenti dei quartieri hanno criticato il mancato coinvolgimento nella stesura del bilancio comunale.

Il comportamento dell'Amministrazione comunale, sia ben chiaro, è stato coerente con le premesse politiche che hanno informato la costituzione dei quartieri. La partecipazione attiva dei cittadini alla formazione del bilancio è proprio ciò che questa amministrazione non ha voluto e non vuole. Il bilancio partecipato, infatti, è una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita della propria città.

Ci sono varie esperienze di bilancio partecipato.

L'esperienza più celebre di bilancio partecipativo si è avuta a Porto Alegre (Brasile). L'esperienza di Porto Alegre ha avuto inizio nel 1989. Il fine era quello di permettere ai cittadini di partecipare

attivamente allo sviluppo ed alla elaborazione della politica municipale.

In Italia, il Bilancio partecipato ha visto una decisa diffusione, soprattutto nei comuni dell'Italia centrale, a partire dalla fine degli anni '90.

La buona riuscita di questo strumento, però, necessita di una stabilità politico-amministrativa e di una volontà di coinvolgimento che va ben oltre gli attori politici. E' tutto il Paese che va coinvolto, stimolato e ben informato, facendo emergere una nuova classe dirigente, capace di dialogare e assumere responsabilità.

Non si tratta, dunque, di chiamare nelle assemblee di quartiere il Sindaco o i vari assessori per spiegare ciò che hanno fatto o che hanno intenzione di fare. Le scelte programmatiche maturate nelle segreterie di partito e fatte rientrare nei generici programmi elettorali e quindi

imposte dall'alto, appartengono ad un piccolo mondo antico in via di estinzione.

Se si vuole partecipazione, bisogna fare e saper fare insieme, indicare spazi di autonomia gestionale e funzionale e pretendere l'assunzione della relativa responsabilità.

## TERZO PILASTRO

### **I giovani: il nostro futuro.**

Se vogliamo governare il futuro non possiamo non occuparci dei nostri ragazzi. L'Amministrazione comunale ha investito ingenti somme in una struttura dedicata a "Centro Giovani" denominata "KAS8" ma non ha affrontato il cuore del problema: l'emergenza educativa.

Generalmente il mondo degli adulti è abituato a pensare i giovani come soggetti passivi, destinatari di "cose", quando , invece, sono i giovani stessi che chiedono di essere "attori" ed artefici del loro destino.

I ragazzi, a loro modo, chiedono di percorrere con gli adulti almeno un breve tragitto alla ricerca del senso della vita per non trovarsi, poi, con una vita senza senso.

E' un compito che non può essere lasciato tutto intero alla famiglia, anche se questa non può

restare assente o spettatrice; l'ambiente sociale dove i ragazzi vivono e crescono ( in particolare il "gruppo" di appartenenza dove i giovani tendono naturalmente a relazionarsi) è direttamente responsabile e deve essere, perciò, responsabilizzato.

Insomma, è necessario creare un clima sociale sereno ed impegnato, dove sono chiari i confini di ciò che è bene e ciò che è male, dove si respirano valori, dove si sperimenta la fatica ma anche la gioia di crescere, dove la prima preoccupazione è quella di formare uomini e donne felici, maturi e responsabili.

Da queste considerazioni nasceva l'intervento pubblicato dal periodico locale "*Il Nuovo*"<sup>16</sup> che riporto integralmente.

---

<sup>16</sup> Il Nuovo, n.7 del 12 aprile 2007,p.14

<< *“Abbiamo scoperto il KAS8”* titola l’ultimo numero de *“La Città”*<sup>17</sup>, svelando il senso criptato del nome perché nessuno scivolasse sul facile equivoco. *“E’ una simpatica provocazione (...)”* si sono affrettati a precisare senza troppa convinzione i responsabili del Centro Giovanile.

Ma è sui contenuti che il KAS8 mostra il suo vero volto; giocando *“sul doppio senso”* - spiegano ancora i responsabili – *“sta a significare un po’ di caos e tanta voglia di fare cultura ad ampio raggio”*.

Non ho compreso l’accostamento della cultura al caos, a meno che non ci si volesse riferire al caos della mitologia greca, quale stato primordiale di esistenza da cui emersero gli dei; ma dubito che sia questa l’interpretazione autentica.

Ho la sensazione, però, che noi adulti, educatori, non abbiamo capito il senso profondo della *“provocazione”* dei nostri ragazzi e non capire vuol dire essere incapaci (in latino *capire* significa anche *essere capace*) di comprendere, in chiave educativa, i sacrosanti bisogni che i ragazzi esprimono in modo criptato ma inequivoco.

Cari ragazzi, la penso come voi; il KAS8 è una *provocazione* che ci fa capire come non è né politica né economica, ma educativa, la più grave emergenza del nostro Paese.

**Non siamo più capaci** di essere Maestri di vita, autorevoli vostri compagni di viaggio, perciò continuiamo a darvi cose, sempre più belle e costose, ma solo cose, incapaci da sole di dare il senso più vero e profondo alle vostre giuste criptate domande.

---

<sup>17</sup> La Città di Bellaria Igea Marina, n.3 del Marzo 2007, p.4 e 5



**Insistiamo**, per esempio, con l'offerta ipocrita di c.d. "*spazi di libertà*", ben sapendo che non è la libertà che vi manca quanto, piuttosto, qualcuno che ve la faccia gustare.

**Ci illudiamo** ancora di essere bravi educatori quando troviamo il tempo per "*ascoltarvi*", ma non troviamo quasi mai le parole giuste per farci *ascoltare* da voi.

**Auspichiamo**, poi, di suscitare in voi "*qualche interesse*", ma non coltiviamo gli interessi che desideriamo trasmettere.

**Desideriamo** darvi la possibilità di coltivare le vostre "*passioni*", ma ci troviamo, senza passioni, pieni di tutt'altro.

**Vogliamo offrirvi**, infine, "*voglia di incontrarsi*", ma passiamo le nostre giornate lavorando in solitudine.

Cari ragazzi, aiutateci ad essere Padri, Madri e Maestri.

Trovate il nome giusto che esprima questa epocale emergenza, la fantasia non vi manca, e dedicatelo al vostro Centro Giovani.

Sarebbe un gran bell'esempio! F.to Primo Fonti >>

Tuttavia, mentre nel Paese si discuteva di "*emergenza educativa*", in Consiglio comunale c'era chi proponeva il "Casinò Municipale"<sup>18</sup>.

La proposta, come era apparso fin subito evidente, non ha avuto alcun seguito ma è sinto-

---

<sup>18</sup> La Città di Bellaria Igea Marina, n.1 del Gennaio 2007, p.16

matica del grado di consapevolezza delle “*emergenze*” che vive la città.

Anche per questa ragione, sulle pagine de “La Città di Bellaria Igea Marina” <sup>19</sup> commentavo la proposta così:

<<omissis>>

<< (...) E a proposito di argomenti, mi piace osservare come nessuno, neppure chi a bocce ferme si è speso sulla stampa locale, abbia ancora spiegato:

**perché**, dati alla mano, il casinò sarebbe una risorsa,  
**perché** si fa di tutto per far crescere sempre di più la platea dei giocatori quando si rileva che di gioco ci si ammala e si muore,

**perché** si devono rovinare col gioco d’azzardo le persone e le loro famiglie,

**perché** la qualità etica ed umana dei cittadini dovrebbe essere sacrificata,

**perché** lo Stato dovrebbe rinunciare alla funzione educativa, alla solidarietà, alla giustizia distributiva e sociale che la Costituzione impone , invece, come doveri ineludibili,

**perché** dovremmo rassegnarci ad una forma di prelievo fiscale ( tale diventa il gioco d’azzardo) che va a colpire, come un’imposta regressiva, anche le persone non ricche o addirittura povere,

**perché** non si vogliono considerare gli effetti che indirettamente il gioco d’azzardo produce sulla criminalità che pure lo Stato si propone di combattere.

---

<sup>19</sup> La Città di Bellaria Igea Marina,n.2 del Febbraio 2007,p.20.

**Perché,dunque?** In nome di quale sviluppo economico e turistico? Sulla base di quale idea di città?

F.to Primo Fonti >>

<<omissis>>

## QUARTO PILASTRO

**Un sano bilancio pubblico: il bene comune prioritario.**

Il bilancio comunale è il termometro che segna lo stato di salute dell'amministrazione; in generale si può dire che la temperatura sale col diminuire degli investimenti ed il contemporaneo aumento delle spese correnti.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Il bilancio comunale è suddiviso tra **parte corrente** e **parte straordinaria**, ognuna delle quali ha proprie fonti di finanziamento (entrate) e di uscite (spese).

Le **entrate correnti** (tributi locali, trasferimenti statali, regionali e provinciali, tariffe per erogazione di servizi) e le **spese correnti** (personale, acquisto di beni, prestazioni di servizi, utilizzo beni di terzi, contributi, interessi passivi, imposte e tasse, oneri straordinari, ammortamenti) individuano le risorse ordinarie generalmente impiegate per la gestione quotidiana dei servizi ripetitivi e per garantire il funzionamento della macchina comunale.

Le **entrate straordinarie** (alienazione di beni comunali, trasferimenti di capitali, oneri di urbanizzazione, accensione di

Anche nei bilanci pubblici, quindi, i cardini della politica di bilancio devono rimanere:

- l'equilibrio finanziario di lungo periodo,
- il contenimento delle spese correnti,
- gli investimenti.

### A) L'equilibrio finanziario / contenimento spese correnti

Le spese correnti, se si vuole perseguire l'equilibrio di bilancio, non possono più assorbire totalmente le entrate correnti, come non è più possibile perseguire una politica dell'indebitamento noncurante del livello degli oneri finanziari.

---

prestiti, avanzo di amministrazione ) e **le spese straordinarie** (realizzazione di investimenti, acquisto di beni mobili e attrezzature durevoli, incarichi professionali, trasferimenti di capitali, partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale), al contrario, individuano le risorse non ricorrenti che vengono utilizzare per realizzare degli investimenti, al fine di incrementare o migliorare il patrimonio della città (strade, scuole, fognature, ecc...).

Leggendo i nostri bilanci comunali, invece, il primo elemento che balza immediatamente agli occhi è il preponderante peso economico che assume la spesa per il personale e la gestione dell'apparato istituzionale ed amministrativo, seguito da una elevata incidenza degli oneri finanziari.

E' necessario invertire questa tendenza. Una macchina burocratica ben funzionante e di tutta soddisfazione è anche il risultato sia di una politica di incentivazione in base a risultati misurabili e, quindi, premiante dei singoli e degli uffici che conseguono gli obiettivi posti, sia di qualificazione del personale secondo il modello della formazione continua.

Il tutto da verificare attraverso un sistema di controllo del livello di soddisfazione degli utenti.

E' poi necessario, dove possibile, ristrutturare ed abbattere il debito per diminuire l'elevata incidenza degli interessi e quindi liberare risorse;

qui, l'equilibrio finanziario di lungo periodo, dovrà necessariamente passare attraverso operazioni straordinarie.

## **B) Gli investimenti**

Occorre sottolineare la necessità di operare scelte idonee per reperire risorse nell'ambito del bilancio e di utilizzare il leasing e/o project financing (strumenti di finanziamento in conto capitale) ove l'opera sia produttiva di utili di gestione.

Poi c'è tutto il capitolo relativo al ricorso ai mutui. Qui serve una riflessione che faccia leva sul buon senso, prima ancora che su aspetti tecnici.

Un debito viene contratto per realizzare un obiettivo di carattere prioritario e non per qualsiasi scopo utile.

Un mutuo, per esempio, viene contratto in una famiglia per acquistare la casa e non per altre cose, certamente utili, ma non prioritarie.

Nel nostro bilancio comunale, invece, il mutuo viene utilizzato per ogni minimo intervento; facciamo ricorso al mutuo, per esempio, anche per il pagamento degli incarichi professionali.

Contrarre debiti inopportuno significa privare la collettività di altre possibilità e gravarla di oneri.

*La rigidità strutturale del bilancio*, che evidenzia quanta parte delle entrate correnti sia assorbita dalle *spese per il personale e per il rimborso delle rate dei mutui*, si sviluppa così.

E tanto è più alto l'indice, meno gli amministratori sono liberi nella gestione delle risorse e nello svolgimento del proprio compito di governo.

Per cui, la diminuzione di tale livello è un obiettivo che l'amministrazione si deve dare e non quello contrario di accrescerlo.



Solo così si potrà portare un contributo di assistenza e solidarietà alle persone in difficoltà con interventi mirati, non solo o prevalentemente a carattere assistenziale, ma anche e soprattutto attuando il principio base dal quale muovono le azioni che il programma dei servizi socio-assistenziali dovrebbe prevedere e per il quale prevenire è un momento temporalmente (oltre che logicamente) precedente al rimuovere o riabilitare.

Solo così la scuola, per fare altro esempio, potrà diventare un settore concretamente prioritario, creando le premesse per aggredire il vero problema: quello del polo scolastico, premessa indispensabile per un nuovo istituto comprensivo. Le risorse non si trovano in un solo bilancio e il ritardo accumulato sta diventando oramai insostenibile.

A monte di queste semplici considerazioni ritengo, in conclusione, che ci sia una riflessione di fondo da fare: il bilancio è insieme un

documento economico e politico. Individua gli obiettivi prioritari e gli strumenti per raggiungerli.

Pertanto, nella sua strutturazione si legge in maniera forte ed evidente " l'impronta" dell'amministrazione.

I bilanci del nostro Comune sono la fotografia di una amministrazione che ha navigato a vista, che non ha amministrato, che ha rincorso i problemi ma non li ha governati, che non ha avuto e non ha un disegno strategico.

Rendere progressivamente le spese più flessibili è un obiettivo che richiede tempi e competenze, ma è un obiettivo imprescindibile, perché significa avere maggiori possibilità di amministrare.

Operare la scelta, per esempio, di un osservatorio, che può essere costituito anche da un solo esperto, che studi, individui ed indichi tutte le forme di contributi e finanziamenti possibili a

qualsiasi livello ed in qualsiasi settore è un'altra scelta imprescindibile per procurare risorse economiche, specialmente ora che si cammina a passi spediti verso il federalismo fiscale.

Inoltre, fissare obiettivi di contenimento progressivo e di controllo dei costi di alcune voci (spese correnti di luce, telefono, gas, cancelleria, incarichi e consulenze ai cosiddetti esperti, liti e arbitraggi) significa realizzare economie che potrebbero essere diversamente investite.

Queste alcune semplici considerazioni che consentono di passare da una logica di "resa" ai numeri ad una capacità di "ragionare" su di essi, per restituirli alla loro funzione di strumento, che va "amministrato".

## QUINTO PILASTRO

### **Ri-progettare la città.**

Sofocle, nell'*Edipo Re*, parlando agli antichi greci, diceva che la città è nulla se non è abitata dagli uomini.

L'affermazione, nella sua ovvietà, esprime, a distanza di millenni, l'esigenza di focalizzare l'attenzione sulla qualità delle condizioni generali dei cittadini.

Essa indica, in altri termini, l'esigenza di progettare la città non solo a partire dai bisogni immediati, ma da un progetto, da un'idea che valga anche per il futuro, per un tempo lungo della politica dove svaniscono le minuzie e gli interessi particolaristici e far così prevalere il **bene comune**.

Nel giugno 2008 il Consiglio comunale si è occupato del P.S.C. ( Piano Strutturale Comu-

nale) che ha mandato il pensione il P.R.G. (Piano Regolatore Generale).

Tuttavia, al di là delle diverse modalità di programmazione che la vigente nuova normativa impone, resta il fatto che nulla sembra mutato nel merito.

Riporto, a stralci, il contributo fornito in quella occasione.

<<omissis>>

(...) La L.R. 20/2000 ha attribuito ai Comuni la responsabilità di definire una pianificazione territoriale e urbanistica al fine di promuovere , con lo strumento del PSC che stabilisce gli orientamenti generali :

- 1) lo sviluppo economico, sociale e culturale della popolazione;
- 2) il miglioramento della qualità della vita;
- 3) l'uso consapevole e appropriato delle risorse.

Tutto questo è necessario e doveroso, ma **non basta** perchè noi dobbiamo mettere in terapia intensiva un Paese, ammalato di una malattia talmente grave che per debellarla occorre inventare davvero qualcosa di straordinario.

La malattia si chiama DECLINO, contro il quale il P.S.C. ha lo stesso effetto dell'aspirina per un malato terminale.

LA TERAPIA SI CHIAMA :

- 1) “PARTECIPAZIONE” NELLE SCELTE STRATEGICHE - perché capaci di innescare processi più ampi di sviluppo;
- 2) “VISIONE” CONDIVISA DELLO SVILUPPO.

I forum, per quanto utili, non mi sembra che possano assolvere a questa funzione; essi si pongono in un altro livello, necessario ma non prioritario.

**Si deve pensare ad una struttura permanente, fatta di persone esperte e motivate nelle varie discipline che pensino e ripensino la città; una struttura che si ponga da punto di riferimento certo e condiviso; espressione di una classe dirigente che trova sostanza nella società civile, capace di dialogare con tutti perché autorevole.**

Se vogliamo perseguire lo sviluppo e recuperare il tempo perduto, sono decisivi tre grandi PATTI che la città deve stringere:

1. **Una città profondamente cambiata.  
Patto territoriale.**

Nella nostra realtà non esiste più un comune sentire, un comune sistema di valori. Non si condividono più gli stessi valori, non si dà più valore alle stesse cose.

L'aumento vertiginoso della popolazione in troppo poco tempo non spiega tutto il fenomeno che ha, non si può nascondere, radici più estese; nazionali ed internazionali.

Ma con questa città dobbiamo fare i conti. Per programmare bisogna avere alcuni punti fermi.

Sapere oggi quanti saremo a tavola domani non è indifferente.

E allora è necessario un PATTO TERRITORIALE.

E' decisivo convincerci e convincere della necessità della fine dell'espansione edilizia per concentrare le risorse nella qualità edilizia; non sarà indolore, ma lo avvertiamo necessario.

E' questa la scelta strategica per il miglioramento della qualità della vita.

## **2. Patto generazionale**

Occorre approntare una seria politica per i giovani creando le condizioni per la valorizzazione delle loro potenzialità, creatività, innovatività.

Occorre investire sulle famiglie, che sono la nostra risorsa e la salvezza dei nostri ragazzi.

Occorre investire sulla formazione permanente dei giovani ma non solo; in un'ottica di modernizzazione della città va sottolineata la centralità e strategicità dei processi di formazione, per tutti coloro che in ogni campo operano per la crescita economica e sociale della città.

Le imprese di domani non saranno quelle di oggi; per guidarle occorrono conducenti più abili di quanto non lo siamo noi, oggi.

Dunque, investire nella scuola, sia pubblica che privata, è la scelta strategica per eccellenza.

### **3. Il sistema imprenditoriale: le coordinate europee del ragionamento**

Le coordinate entro cui fare impresa non sono più soltanto nazionali.

I processi di internazionalizzazione e la creazione di aree sopranazionali richiedono di integrare spazio economico, spazio tecnologico, spazio sociale.

Il modello di sviluppo, che l'Euro in qualche maniera sta guidando, sembra valorizzare soprattutto aspetti economici. Non sono d'accordo, ma temo che dobbiamo convivere con questo modello.

Allora bisogna guidare processi di sviluppo delle nostre imprese, per renderle meno vulnerabili sui mercati che si fanno sempre più globali.

E' nostro dovere, per quanto ci compete, creare le condizioni dello sviluppo individuando, anzitutto, aree appropriate dove fare impresa.

E' questa un'altra scelta strategica oramai ineludibile;  
se non lo facessimo, commetteremmo un grave imperdonabile errore.>>



## CONCLUSIONE

### **Dalla città dei partiti alla città dei cittadini**

Non vi è dubbio che l'attuale scenario politico bellariense, tutt'ora soggetto a mutamenti e assestamenti, pone specifici problemi a quanti vogliono impegnarsi in politica.

Uno di questi riguarda certamente le forme e i modi attraverso i quali essere presenti nella vita politica cittadina.

Di certo non si tratta di far carriera in quel o quell'altro partito; col vuoto che c'è, non sarebbe nemmeno tanto difficile !

Ben più difficile, invece, ma significativa, è la presenza attiva ed autorevole di chi non chiede nulla per sé o per il partito di appartenenza, ma molto per la sua città che vuole dalla politica spirito di servizio, saggezza, trasparenza, metodo, coraggio, dialogo, discernimento nel giudicare, competenza, professionalità.

In questo senso gli ultimi dieci anni non hanno prodotto nulla di politicamente significativo ma hanno almeno messo in evidenza quanto fossero marinate le promesse di una classe politica parolaia, per nulla avvezzata a valutarsi in base ai risultati.

Amministrazioni comunali molto capaci di vaniloquio, ma totalmente assenti sul piano progettuale, hanno completato l'opera assestando un duro colpo al tessuto sociale ed economico cittadino.

E' così che la Città, priva di un piano strategico e divisa, è al livello più basso di sviluppo.

Nell'attuale fase della vita politica cittadina è necessario prendere atto di questo dato di partenza per cercare di coglierne i limiti e le opportunità, per costruire in questa condizione un assetto realmente rinnovato ed aperto.

Limiti ed opportunità che, in ogni caso, debbono fare i conti con la velocità con cui avvengono i cambiamenti, i quali non possono essere

governati solo con gli strumenti tradizionali (o anche di nuova generazione, come il P.S.C. ) di programmazione e progettazione della città che hanno mostrato e mostrano limiti evidenti, soprattutto nella fase della formazione del consenso nelle scelte e non si sottraggono alla mano pesante dei gruppi di pressione, di interesse e di potere particolaristici.

Si comprende, così, come sia vitale la collaborazione e la convergenza su obiettivi predeterminati che definiscono il modello di sviluppo, il quale non può prescindere da forme di collaborazione tra persone, tra forze politiche diverse per cultura e tradizione, che si rifanno a differenti sistemi di valori.

Se veramente si vuole che il consenso si formi attorno ad una idea condivisa di città, non c'è altra via da percorrere.

Ma le idee, da sole, non bastano. Occorrono anche le persone che le facciano circolare e la volontà di realizzarle.

Ci vuole chiarezza e linearità di comportamenti e di intenti, prima di tutto da parte dei partiti politici e di coloro che aspirano a ricoprire o ricoprono cariche pubbliche.

E' necessario, ancora, che i partiti non si muovano più su basi ideologiche e particolaristiche che, spesso, nulla hanno a che fare con il bene comune.

Ci vuole poi capacità di confronto rigoroso, di dialogo franco e sincero che porti ad assicurare scelte volte a costruire un cammino concretamente possibile, realmente rivolto al bene comune, che denuncia gli intralazzi, che non chiude gli occhi per convenienza quando devono invece restare ben aperti.

Ci vuole una **classe dirigente** che non faccia uso di stampelle da offrire di volta in volta a chi comanda, che cammini a testa alta e con la schiena ben dritta.

Ci vuole, insomma, il coraggio di azzerare tutto e ripartire costruendo “**ponti**” su “**pilastri**” sempre

più numerosi e solidi, che facilitino l'incontro piuttosto che lo scontro, sapendo che il futuro è in gran parte nelle nostre mani e sarà il frutto di quello che sapremo fare oggi.

## INDICE

Introduzione.....	3
<u>Primo pilastro</u>	
Pluralismo e Sussidiarietà : presupposti per una amministrazione condivisa .....	7
<u>Secondo pilastro</u>	
I consigli di quartiere: la fabbrica delle idee...	22
<u>Terzo pilastro</u>	
I giovani: il nostro futuro.....	30
<u>Quarto pilastro</u>	
Un sano bilancio pubblico: il bene comune prioritario.....	36
<u>Quinto pilastro</u>	
Ri-Progettare la città.....	44
<u>Conclusione</u>	
Dalla città dei partiti alla città dei cittadini....	49