

Tra innovazione sociale e normazione «nominale»

di MICHELE CARDUCCI¹

1. Salento e «bicefalismo»

Come descrivere e confrontare le istituzioni salentine sul territorio? Sulla base di quali indicatori o parametri?

A queste domande si risponde solitamente in due modi: comparando il contesto nel tempo; comparando il contesto nello spazio con altre realtà. Sul primo fronte, le ultime fonti di cui si dispone per il Salento sono offerte da una ricerca del CSV Puglia del 2011, da cui emergono alcune costanti delle istituzioni locali: la loro scarsa innovazione interna rispetto alle istanze di sussidiarietà e partecipazione (collaborativa, procedimentale, organica, diffusa) promosse dalla società. Sul secondo fronte, il Quaderno n. 8 del CSV Salento permette invece di constatare che il profilo più problematico di questa dissociazione investe le questioni ambientali, con effetti negativi non solo sulla salute, ma anche sulla responsabilizzazione diffusa verso obiettivi ecologici fissati a livello europeo e internazionale.

Una simile situazione, definita di «bicefalismo» (tra esigenze di conversione ecologica e prassi politico-amministrative antiquate), non è solo di qui. Produce un problema di «effettività», imputabile a due fattori costituzionali: il riparto di competenze tra enti, che disincentiva approcci olistici tipici della conversione partecipativa ecologica; il

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato.

ricorso a una normazione «nominale» (Loewenstein), solo formalmente osservante vincoli esterni, nazionali o internazionali, di cambiamento.

Dal primo punto di vista, il 2017 è stato un anno emblematico per l'Italia: si pensi alla «nominale» abolizione delle Province, con L.56/2014, e alle successive mancata riforma costituzionale e Raccomandazione del Consiglio d'Europa dell'ottobre 2017. Dal secondo punto di vista, è proprio il Salento a rivelarsi teatro di una serie di contraddizioni tra innovazione e normazione «nominale».

2. Normazione «nominale» e *Rent Seeking*

Le contraddizioni non si devono all'assenza di riforme. La stessa Regione ha fatto innovazione, sin dall'esperienza dell'Assessorato sulla cittadinanza attiva: dalla LR 43/2012 (gruppi di acquisto solidale) alla 39/2013 (biodiversità), alla 23/2014 (cooperative di comunità), alla 28/2017 (partecipazione), alla 41/2017 (Agenzia per lo sviluppo ecosostenibile). Questi atti, però, sono fra loro slegati, frutto appunto della ripartizione materiale che ostacola gli approcci olistici. Ma soprattutto risultano del tutto avulsi dai principali «selettori strategici» di sostenibilità eco-compatibile delle decisioni, con la conseguenza di mantenere un livello di ineffettività, rilevato da diverse fonti (ARPA Puglia, Annuario dei dati ambientali 2017, Registro nazionale INES, indicatori ISDE, progetto buone pratiche della Prefettura di Lecce ecc.).

I più importanti «selettori strategici» esclusi sono i tre pilastri della Convenzione di Aarhus, formalmente operativi in Italia con L. 108/2001, e il c.d. «approccio ecosistemico» di gestione territoriale. Sia l'uno che l'altro sono stati fatti propri dalla UE e sono nominalmente riconosciuti dallo Stato italiano. Essi dovrebbero favorire percorsi multilivello tra enti e società civile, finalizzati a garantire forme plurali di coinvolgimento locale. Il loro presupposto risiede nella consapevolezza che la democrazia rappresentativa, come dispositivo di governo condizionato da interessi e consenso di breve periodo, sia

insufficiente ad affrontare decisioni strategiche a forte impatto sul futuro. In alcuni Stati extraeuropei, se ne è persino costituzionalizzato l'assunto. In Italia no, ancorché proprio Feliciano Benvenuti ne avesse precocemente colto la rilevanza, con la teoria della «demarchia» delle amministrazioni quale via per lo sviluppo inclusivo.

Quella «nominale» è dunque una normazione priva di «selettori strategici», che trasformino concretamente consolidate prassi ecologicamente inadeguate. Non a caso (cfr. dati Labsus), anche la regolamentazione locale di cambiamento socio-ecologico è molto scarsa nel Salento.

In più, questa terra paga il prezzo di logiche, pubbliche e private, di *Rent Seeking* nelle strategie di sviluppo, che hanno scaricato sulla popolazione pesanti esternalità negative (dall'Ilva al petrolchimico di Brindisi a Cerano a Colacem), senza alcuna compensazione in termini di condivisione del futuro, giacché gli stessi obiettivi «strategici» continuano a essere centralisticamente imposti in esclusione delle voci locali (si v. la recente sent. Corte cost. 58/2018 sul caso Ilva).

3. Residualità partecipative

In questo quadro, le innumerevoli espressioni di cittadinanza attiva, progettazione partecipata, innovazione comunitaria, agiscono in campo residuale: suppliscono alla soluzione di problemi, ma pur sempre ai margini degli (assenti) interventi trasformativi sulle cause.

Il Salento è ricchissimo di innovazione sociale, classificabile per metodi, contenuti, finalità: dalle prassi di condivisione di idee (*Job and Active Citizenship* del 2013, *Stati generali dell'ambiente e della salute* del 2017) a quelle di esperienze (Comitati di quartiere, Sognatori resistenti, Forum TerraPuglia, Sanità che cambia, Salento 21, Giovedì della cittadinanza tarantina); dalla co-progettazione (Caratteri Mobili, CostaWeb Gallipoli) alla co-sensibilizzazione ecologica (Comitato verde Santa Rosa Lecce), alla co-formazione (brindisium.net, cura

dell'oliveto di Spazi Popolari), all'*Empowerment* comunitario-aziendale (EdenSalento); dal monitoraggio di prassi e dibattiti internazionali di innovazione eco-compatibile (CtonFest del paesaggio) ai percorsi partecipati urbani (Parco delle Cave, Fari di comunità di «Lecce è il suo mare», Laboratorio via Leuca); dall'autogestione comunitaria di risorse a Melpignano alla «democrazia del vino» di Qu.Ale a Lizzano; dagli esperimenti di sussidiarietà e sostenibilità circolare ai Patti delle madri braccianti di Ostuni; dalle proposte di bilancio partecipato allo Statuto di Francavilla, ai percorsi di Climathon Lecce sulla erosione costiera; dalle reti di economia solidale (Sfrutta zero di Diritti a Sud, Laboratorio Beth, Oltre Mercato Salento, Casa delle Agricolture di Tullio e Gina, Salento KM 0) a quelle di sensibilizzazione dell'*Open-Gov* nei piccoli Comuni; dalle comunità interpretative di ricerca-azione alle scuole di progettazione partecipata; dalle iniziative di sensibilizzazione ecologica (Comitato salviamo Sarparea) a quelle di sperimentazione dello stesso approccio ecosistemico (Associazione Parco di comunità del Mago), agli esperimenti di «cittadinanza scientifica», alla proposta di «moneta di compatibilità ecologica» di Alba Mediterranea.

Si è cercato di edificarne una struttura unificata, con l'idea della «Casa della sussidiarietà e dei beni comuni». Ma la frammentazione dispersiva resta, proprio perché non sorretta da istituzioni trasformative.

4. Dissenso partecipato

In questo quadro, si inseriscono i fenomeni di dissenso partecipato verso le vicende Acquedotto pugliese, Xylella, TAP, Ilva, Colacem, trivelle ecc. Il dissenso denuncia proprio il deficit di considerazione dei «selettori strategici», come invece vorrebbe il «quarto pilastro» della difesa ambientale «non nominale» (il c.d. diritto umano all'ambiente e alla democrazia: Ris. ONU 53/144-1999; OC-23/17 CIDH ecc.). Anche le

iniziative di «Squatting» (Terra Rossa a Lecce) e gestione dei beni comuni (Palazzo Comi a Lucignano) lo hanno rivendicato.

Nel caso Xylella, l'esclusione dei saperi contadini (nonostante i protocolli c.d. "post-normali" di *Citizen Science*), la limitazione della libertà di ricerca, avallata dalla legislazione regionale in deroga (LR 4/2017 e 64/2017), l'impossibilità di conoscere le esternalizzazioni dei costi ambientali e sociali delle scelte adottate, lasceranno ferite aperte. Altrettanto può dirsi per questioni come le trivellazioni in mare, rispetto all'odg della Provincia del 29.01.2016, o il perenne contenzioso Ilva (ricorso Codacons verso il Dpcm 29.09.2017). Nel caso TAP, poi, l'esclusione a priori della Convenzione di Aarhus e della c.d. «opzione zero» nella valutazione partecipata del futuro sostenibile, ha eliminato sul nascere l'ipotesi di emanciparsi dai limiti di cambiamento delle istituzioni, nella riconferma di una normazione «nominale» insufficiente.

Bibliografia

- BARATTI F., *Ecomusei nel Salento*, Angeli, Milano 2012
- CALAMO SPECCHIA F., *Comunicazione profonda in sanità*, Maggioli, Rimini 2011
- CAMPANELLI G. et al., *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia*, Giappichelli, Torino 2016
- COLAZZO S., *Progettazione partecipata*, in N. Paparella, *Il progetto educativo*, vol. II, Armando, Roma 2009
- CSVS, *Visti da noi*, Quaderno 8, Corsano 2011
- GEREBIZZA E., *La trappola del gas*, Re-Common, 2014
- IPRES, *Rapporto Puglia 2016*, Cacucci, Bari 2016
- LIETO S., *Normazione sociale e ruolo del regolamento comunale*, speciale 2 «federalismi.it», 2017
- LOEWENSTEIN K., *Verfassungslehre*, Mohr, Tübingen 2000
- LUBELLI L., *Terra rossa*, vol. XI «Amaltea. Innovazione sociale e Community Care», 2016, pp. 9-18
- MAGGIO G., *Trans Adriatic Pipeline*, vol. 9 «H-ermes. J. Comm.», 2017, pp. 91-104
- MANCARELLA M., *Il Progetto Salento e Voting*, Tangram, Trieste 2013
- MALLEY C.S. et al., *Updated Global Estimates of Respiratory Mortality in Adults*, «Environ. Health Perspectives», 1390, 2018
- MEO V., *Piccole rivoluzioni nel Salento*, «Comune.info», 8 giugno 2017
- PAMELIN D., *Il difficile bilanciamento. I casi Ilva e Texaco-Chevron*, n. 2 «Costituzionalismo.it», 2017
- PISCITELLI P. et al., *Dal Salento un esempio di cittadinanza scientifica*, vol. 37 «Epidemiol. Prev.», 1, 2013, pp. 3-4
- RUSSO L., *Le organizzazioni di volontariato nel sistema del welfare pugliese*, CSV Puglia, Corsano 2011
- SAPONARI M. et al., *Isolation and Pathogenicity of Xylella*, «Scientific Reports», 7, 2017, pp. 1-13
- SCORTICHINI M. et al., *A Zinc, Copper and Citric Acid Biocomplex shows Promise for Control of Xylella*, «Phytopathologia Mediterranea», 2018, pp. 90-121
- SNPA, *Rapporto Ambiente 2017*, Roma 2018