



con il sostegno di

## **CARTA DELLA PARTECIPAZIONE AREE INTERNE**

### Premessa

---

#### *Cosa sono le aree interne*

Le aree interne, individuate attraverso degli indicatori che misurano la lontananza dei territori da scuole, ospedali, stazioni, in termini di distanza e raggiungibilità, sono le zone geografiche del nostro paese meno servite dai servizi pubblici e infrastrutture tecnologiche. Coincidono con quelle aree che, dall'inizio dell'età industriale, perdono popolazione a favore delle città, dei fondovalle, della costa. Si tratta prevalentemente di regioni montuose il cui paesaggio porta le tracce di un secolare sfruttamento intensivo di acqua, risorse minerarie, patrimonio boschivo, e di un successivo abbandono, ma che conservano una gran quantità di ricchezze naturali e culturali, di risorse energetiche, di bellezze paesaggistiche, di tradizioni produttive. Omogenee dal punto di vista sociale e scarsamente conflittuali, non sono aree necessariamente povere, ma in tutte i beni pubblici scarseggiano e sono malridotti, i servizi sanitari sono lontani, le scuole vuote, i giovani che possono vanno a studiare fuori e difficilmente tornano per carenza di opportunità o perché non riescono, da soli, a trasformare i propri territori dando gambe alle loro iniziative/idee.

In Italia le "aree interne" rappresentano il 53% circa dei Comuni italiani (4.261), ospitano il 23% della popolazione italiana, pari a oltre 13,54 milioni di abitanti, e occupano una porzione del territorio che supera il 60% della superficie nazionale.



con il sostegno di

### Le forme della partecipazione

Quando si parla di partecipazione dei cittadini in generale ci si intende riferire alle diverse modalità con le quali essi possono prendere parte al governo della cosa pubblica.

La Costituzione definisce la partecipazione nella modalità dell'espressione del proprio voto in occasione delle elezioni e del concorso alla definizione degli indirizzi generali tramite l'associazione in partiti, ossia la democrazia rappresentativa. Ma anche nella forma della democrazia diretta, attraverso tutti gli strumenti che la Carta costituzionale mette a disposizione dei cittadini e, in particolare, quelli della petizione, della legge di iniziativa popolare e del referendum. Infine, con la riforma del 2001, anche la partecipazione nella forma dell'attivismo civico (o cittadinanza attiva) ha ottenuto un avallo costituzionale.

Invece, manca in Costituzione proprio il riferimento esplicito a quella modalità di coinvolgimento che, sia nelle leggi ordinarie sia nella esperienza pratica, hanno assunto un'attenzione via via crescente, la cosiddetta democrazia partecipativa.

Obiettivo ultimo della democrazia partecipativa è l'interesse delle istituzioni medesime, perché essa contribuisce a qualificare la loro azione, a renderla più efficace e incisiva poiché più rispondente a bisogni e proposte elaborate con il punto di vista civico, e, in ultima analisi, garantisce, accrescendo il livello di soddisfazione dei cittadini, il loro consenso nei confronti delle istituzioni stesse.

### Perché una carta della partecipazione nelle aree interne

Principalmente all'ambito della democrazia partecipativa fa riferimento questa Carta rivolta alle aree interne, territori con caratteristiche del tutto peculiari anche rispetto alle dinamiche sociali che lì si verificano, e che dal 2013 costituiscono oggetto di una politica pubblica ben definita che mira a sostenere la loro rivitalizzazione e il loro sviluppo, contrastando il graduale abbandono che le contraddistingue. La Carta intende promuovere percorsi di partecipazione che diano impulso al protagonismo delle comunità e alla loro



con il sostegno di

partecipazione alle politiche di sviluppo che le riguarda, favorendo in tal modo l'aderenza della Strategia ai bisogni del territorio e la sua efficacia.

Essa definisce alcuni ambiti prioritari di azione ed elenca alcuni principi per lo svolgimento di percorsi e di pratiche di partecipazione di qualità, attraverso la massima valorizzazione del contributo civico.

La Carta non rappresenta uno strumento chiuso e definitivamente valido, ma vuole essere il momento di avvio di un percorso, all'interno del quale poter raccogliere i contributi di quanti vorranno aderire e parteciparne i contenuti.

## Come nasce la Carta

---

Promotore della Carta della Partecipazione nelle Aree Interne è Cittadinanzattiva sostenuto e affiancato dal Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), entrambi interessati a promuovere e sostenere processi qualificati di partecipazione civica alle scelte delle politiche nazionali per questi territori.

Un incontro tra Terzo Settore ed Istituzioni che intende porre attenzione alla partecipazione come approccio culturale alla condivisione delle scelte, dagli indirizzi che ne delineano la ratio agli interventi di pianificazione e programmazione, cercando per le Aree Interne, e per le particolari esigenze che le caratterizzano, modi e forme adeguate.

La Carta nasce dal confronto tra due approcci diversi ma sinergici e tra esperienze maturate lungo tutto il territorio nazionale che hanno generato un importante patrimonio di conoscenze e la consapevolezza che le Aree Interne necessitano di un'attenzione qualificata e continua sia per favorire la crescita delle comunità interessate sia per garantire la straordinaria bellezza ed integrità dei luoghi, che ne rappresentano anche garanzia di futuro.



con il sostegno di

### La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Dal 2013 - su impulso del Ministro della Coesione territoriale - l'impegno per lo sviluppo di questi territori è portato avanti nella Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI), una iniziativa che vede convergere l'azione di tutti i livelli di governo: Stato Centrale, Regioni e Comuni (in forma associata). Il principio guida è quello di un intervento partecipato e radicato sul territorio in cui lo stesso è il vero protagonista. In questi primi sei anni la strategia ha lavorato su 72 "aree progetto" che corrispondono al 16,9% del territorio nazionale e il 3,46% della popolazione nazionale (2,1 milioni circa al 2011). Il 62% degli abitanti delle aree progetto vive in aree classificate come "periferiche" o "ultra-periferiche", ovvero che distano almeno 40 minuti dai propri poli di riferimento. Le aree sono composte in media da 15 comuni, 30.000 abitanti e caratterizzate da una perdita di popolazione tra il 2001 e il 2011 del 4,3%.

### Cittadinanzattiva

Promuove da oltre 40 anni l'attivismo dei cittadini per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni, il sostegno alle persone in condizioni di debolezza, operando in diversi ambiti: salute, scuola, servizi di pubblica utilità, giustizia. Si occupa da tempo di aree interne con l'obiettivo di superare le disuguaglianze che affliggono questi territori rispetto al resto del Paese e che sono determinate dalla penuria di quei servizi pubblici essenziali al godimento dei principali diritti della persona – servizi sanitari, scuola, mobilità, infrastrutture tecnologiche –, ma nella convinzione che le diversità possano essere sempre incluse e valorizzate.

Lo fa contribuendo a rafforzare le leadership locali e il capitale comunitario attraverso attività di formazione e informazione, con attività di animazione o di partecipazione al dibattito pubblico sui temi della ricchezza e del valore delle aree interne; tramite la raccolta e la diffusione di buone pratiche – in ambito scolastico, sanitario, di servizi pubblici – per l'empowerment delle comunità e il miglioramento dei servizi; con sperimentazioni relative alla gestione diretta dei beni culturali e ambientali da parte della



con il sostegno di

popolazione residente, con risultati notevoli in termini di partecipazione e di benefici culturali e sociali per le comunità.

Collabora con il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) per contribuire a rafforzare l'efficacia della Strategia attraverso la promozione del protagonismo delle comunità e la loro partecipazione alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche che le riguardano, perché esse possano determinare un cambiamento effettivo e diventare motore di sviluppo per il Paese. A tal fine Cittadinanzattiva mette a disposizione le competenze e gli strumenti acquisiti in decenni di lavoro per l'attivismo dei cittadini e la tutela dei diritti; opera azioni di monitoraggio e pressione sul grado di avanzamento della Strategia, anche in funzione del suo ampliamento; contribuisce alla diffusione della sua conoscenza attraverso incontri di prossimità, con cittadini e associazioni civiche; facilita occasioni di confronto fra istituzioni e comunità delle aree interne per favorire percorsi comuni di implementazione della Strategia; realizza, in partnership con il Comitato tecnico nazionale, attività formative strutturate come un modulo ad hoc della Scuola civica di alta formazione.



con il sostegno di

## I principi fondanti della partecipazione

---

### **IDENTITÀ DELLA PARTECIPAZIONE**

1. La partecipazione dei cittadini alla definizione, implementazione e valutazione di strategie e politiche pubbliche avviene attraverso le azioni civiche autonome che i cittadini mettono in campo organizzandosi e le pratiche di democrazia partecipativa in cui le istituzioni coinvolgono i cittadini. Poiché le pratiche di democrazia partecipativa rappresentano uno strumento efficace per rendere più rispondenti e vicine ai bisogni e ai desideri delle comunità e dei cittadini le politiche pubbliche, esse possono essere considerate un “diritto” dei cittadini.
2. Una partecipazione di qualità deve avere un impatto trasformativo, essere capace di cambiare in meglio la realtà, porsi obiettivi concreti ed attuarli.
3. La partecipazione dei cittadini riguarda tutte le fasi del ciclo delle politiche pubbliche, ovvero riguarda l’agenda, la decisione, la programmazione, l’attuazione, l’implementazione e la valutazione di una politica e dei programmi, piani, progetti e realizzazioni.

### **CONDIZIONI D’ACCESSO PER UNA PARTECIPAZIONE DI QUALITÀ**

4. I percorsi di partecipazione sono inclusivi e aperti a tutti gli interessati all’oggetto trattato; in ogni caso, gli eventuali criteri di selezione vengono scelti in modo trasparente e sono resi noti. I percorsi rimangono inoltre aperti ai contributi dei cittadini che possono pervenire durante tutto il tempo dello sviluppo degli stessi.
5. Partecipare è semplice: sono rimosse le barriere fisiche, tecnologiche e normative che possono precludere l’inclusività dei percorsi; il linguaggio non è tecnicistico, specialistico o gergale, e, se tecnico, è reso comprensibile.
6. Ogni percorso inizia con la definizione da parte dei partecipanti di regole condivise, finalizzate a facilitare un confronto informato, argomentato e ragionevole, utile a facilitare l’incontro e a gestire l’eventuale conflitto delle posizioni.



con il sostegno di

## **CONDIZIONI ABILITANTI PER GARANTIRE UNA PARTECIPAZIONE DI QUALITÀ**

7. Il percorso partecipato è chiaro nell'oggetto e negli obiettivi e nell'ambito di attuazione. Nel momento iniziale i partecipanti saranno parte attiva nella definizione degli obiettivi e nella individuazione delle modalità di verifica delle realizzazioni.
8. Chi organizza dovrà determinare con cura l'impegno che si prefigge di sostenere nel mantenimento del percorso di partecipazione e nell'attuazione di quanto emerso in termini di risorse umane e di investimenti economici necessari a garantire la realizzabilità delle decisioni attraverso azioni concrete e prese in carico e di questo informeranno i partecipanti.
9. Le diverse posizioni che si manifestano nel percorso partecipato sono fonte di valore e, in quanto tali, devono essere tutelate. Gli esiti e le scelte finali possono essere definiti solo dopo aver affrontato le questioni e chiarito dubbi e criticità in maniera esaustiva.
10. I percorsi partecipativi implicano non solo l'impegno degli organizzatori e delle amministrazioni ma anche quello di tutti i presenti a contribuire all'attuazione delle decisioni prese con i loro comportamenti e le loro azioni individuali: i percorsi non sono luoghi di richiesta, ma di costruzione comune e di co-progettazione
11. Obiettivi e azioni debbono essere concreti, i tempi dei percorsi di partecipazione possono essere lunghi, ma devono essere sempre definiti e condivisi.

## **GLI ATTORI**

12. Nella "dimensione" della partecipazione tutti devono poter contare allo stesso modo e istituzioni, cittadini coinvolti, figure facilitanti, tecnici debbono assumere comportamenti e promuovere modalità di confronto in linea con questo principio.
13. Chi organizza un percorso partecipato non presenta mai soluzioni preconfigurate se non, eventualmente, sotto forma di stimolo al comune approfondimento.



con il sostegno di

14. Nel corso del percorso partecipato si opera per mettere a fuoco i punti di forza e di debolezza delle proposte emerse e, similmente, i vantaggi e i problemi connessi alla loro realizzazione, dando anche informative complete sulle soluzioni praticabili e sulle esperienze di buone pratiche

### **AMBITI DI INTERVENTO**

15. La partecipazione è tesa alla possibilità di trovare equilibri tra comunità e risorse attraverso l'attività coordinata e solidale dei singoli e l'uso conservativo delle risorse.
16. L'ambito della partecipazione non può essere limitato solo a singoli interventi, tanto più a oggetti irrilevanti o parziali, ma deve riguardare anche gli aspetti strategici da cui essi dipendono; ed è sempre opportuno riportare le singole scelte alle emergenze che interessano il pianeta (ad esempio, i mutamenti climatici) in modo da renderne evidenti gli effetti sul sistema complessivo.
17. La tutela dei diritti costituzionalmente garantiti e la cura dei beni comuni, materiali e immateriali, dell'ambiente e delle risorse locali, il sostegno ai soggetti deboli sono gli oggetti principe dell'azione partecipativa finalizzata alla salvaguardia del territorio e alla valorizzazione delle comunità.

### **MODALITÀ**

18. I cittadini che, per scelta o impedimento, non sono coinvolti nei percorsi partecipati saranno informati su obiettivi, modalità, ambiti di scelta, documentazione connessa, per agganciare il percorso partecipato all'intera comunità.
19. Occorre mantenere trasparenza e verificabilità sugli obiettivi, sulle scelte, sui risultati dei percorsi e sulla loro attuazione, garantendo ai partecipanti e all'intera comunità di riferimento informazioni circa la rilevazione, valutazione, rendicontazione degli effetti.





con il sostegno di

20. Chi organizza un percorso partecipato deve garantire la coerenza tra le decisioni assunte e la loro attuazione, verificandone gli effetti, e favorendo la costituzione di reti informali in cui i “partecipanti” possano divenire informatori di prossimità e protagonisti dell’attivazione dell’intera comunità.
21. I percorsi partecipati, prevalentemente in presenza, possono e devono integrare modalità di coinvolgimento on line, per estendere la platea di soggetti coinvolti, favorire il mantenimento di relazioni, supportare a distanza le attività.

#### **FORME DI INTERAZIONE**

22. Le istituzioni, oltre ad attivare i cittadini in pratiche di democrazia partecipativa, devono favorire percorsi di partecipazione e di attivismo civico autonomi ed essere aperte alle iniziative promosse dal basso e sostenere l’intervento diretto dei cittadini nelle politiche pubbliche quando questi si pongano obiettivi concreti e coerenti con l’interesse generale, con i criteri di sostenibilità ambientale e di equità sociale.



con il sostegno di

## Le aree interne e la partecipazione

---

La partecipazione nelle aree interne deve tenere in considerazione alcune caratteristiche proprie di quei territori e predisporre metodi specifici e appropriati ad esse.

In particolare si ritengono elementi su cui delineare i metodi di intervento i seguenti caratteri:

*La ridotta dimensione di molte delle comunità* interessate unita alla frequente bassa densità territoriale della popolazione. Il limitato numero di abitanti facilita i percorsi partecipati ed in particolare permette, una volta attuata una adeguata mobilitazione, una maggiore rappresentatività dei partecipanti rispetto al numero complessivo di individui presenti ed una semplificazione della comunicazione e dell'interazione tra partecipanti e non partecipanti. Al contempo la polverizzazione della popolazione in piccoli e piccolissimi insediamenti all'interno dei territori comunali rende più difficile agli abitanti l'accesso ai luoghi dove si svolgono i percorsi partecipati.

*L'età media molto alta* che interessa gran parte dei territori interni riduce la mobilità della popolazione e l'interesse verso attività non consuete. Gli anziani, in particolar modo quando hanno quotidianità strutturate su abitudini e relazioni consolidate, tendono a non porre attenzione e interesse nei confronti di attività non consuete e ad assumere un atteggiamento di disinteresse nei confronti delle novità proprio per tutelare quel *modus vivendi* che tendono a conservare immutato. Tale atteggiamento può essere superato con una particolare attenzione nei confronti di questi soggetti che, se adeguatamente attivati, possono al contrario supportare con entusiasmo ed energia i percorsi partecipati. Ad ulteriore conferma della delicatezza di tali interlocutori vi è la loro ridotta mobilità, per limitazioni fisiche e per scelta, che complica ulteriormente la loro attivazione.



con il sostegno di

*Dismissione delle reti, disgregazione delle filiere produttive e isolamento dei produttori.*

Il calo demografico ha molto spesso ridotto nel numero quelle figure che facevano *traite d'union* fra i produttori, artigiani o agricoltori e, anche per questo ha marginalizzato, quei fenomeni “mutualistici” che erano alla base delle comunità. A questa condizione si accompagna la debolezza, o assenza, delle reti formali di cittadinanza. L'associazionismo e il cooperativismo è generalmente debole, in molti casi completamente assente, a meno delle reti informali fra i cittadini, reti “di scopo”, ad esempio per la salvaguardia di un determinato ambiente, per gran parte “difensive”. Questo implica che l'azione è principalmente individuale e quindi che i percorsi partecipativi debbono porsi anche l'oggetto di ricomporre quelle relazioni interne alla comunità in grado di indirizzare e monitorare le scelte e sostenere le singole azioni in un quadro comune.

Scarsa presenza di infrastrutture tecnologiche e una ridotta diffusione dell'uso del digitale. Tale condizione, parzialmente recuperata da una maggiore interazione orale tra gli abitanti, risulta comunque limitante per il raggiungimento dei cittadini nei percorsi partecipativi, per la condivisione delle scelte individuali e comuni e per lo sviluppo delle potenzialità locali nell'avvio di nuove attività e.

Presenza di un tessuto relazionale consolidato. Se da un lato le relazioni sociali presenti all'interno degli insediamenti connettono maggiormente i singoli individui e facilita la verifica delle scelte e dei loro esiti dall'altro spesso ingessa le posizioni delle persone su pregiudizi consolidati e appanna il percorso partecipato con l'ombra di scelte e posizioni esterne e precedenti al percorso stesso.

Debolezza della proposta istituzionale locale. I sindaci sono soli, il personale tecnico e amministrativo dei comuni è molto al di sotto delle necessità, ridotte sono le specifiche competenze per l'ideazione, progettazione, realizzazione dei progetti. Tale situazione spesso favorisce l'accoglimento di proposte nate in ambiti disciplinari e professionali esterni alla comunità o non misurati sul contesto locale ricalcando temi e metodi che già



con il sostegno di

hanno mostrato la loro completa inefficacia in termini sociali e ambientali e l'attenzione verso l'impegno di spesa piuttosto che sull'esito dello stesso. Ciò rende difficile anche ragionare sui desideri e le speranze dei giovani, spesso non rispondenti ai criteri consolidati dell'intervento pubblico, e rende molto frequente la richiesta di finanziamenti inopinati e spesso nocivi per i territori.

Il legame tra economia e ambiente. Diffusamente si è in presenza di un'economia locale connessa con il paesaggio, l'ambiente e l'uso delle risorse presenti. Questa è un'enorme potenzialità che permette l'avvio di attività innovative sostenibili ed è anche un grande attrattore in quanto condizione specifica di tali territori.

## **LA CARTA DELLA PARTECIPAZIONE AREE INTERNE**

### **Gruppo di lavoro**

Valentina Condò, Viola D'Ettore, Alessandra De Matteis, Raniero Maggini, Anna Lisa Mandorino, Antonia Marano, Francesco Monaco, Adriano Paolella, Filippo Tantillo