

COMUNE DI BRESCIA
ASSESSORATO ALLA PARTECIPAZIONE

ATTI DEL CONVEGNO

**LA CITTA' E LE SUE CIRCOSCRIZIONI
DAL DECENTRAMENTO ALLA PARTECIPAZIONE**

**Convegno promosso da: Assessorato alla Partecipazione,
Conferenza dei Presidenti di Circoscrizione, Commissione
Partecipazione e Decentramento del Comune di Brescia**

BRESCIA – 3 FEBBRAIO 2006

Organizzazione convegno e raccolta testi

a cura di Alberto Berardelli e Ausilia Doninelli
del settore Partecipazione e Decentramento

Revisione testi pubblicazione

a cura di Claudio Bragaglio

Elaborazione grafica e Stampa

a cura del Centro Stampa del Comune di Brescia

Prefazione

La partecipazione del cittadino alle scelte della pubblica amministrazione è tema all'ordine del giorno del confronto politico e sociale, sia a livello nazionale che locale.

In un Comune l'esigenza di riformulare in senso partecipativo i processi decisionali pone in evidenza il ruolo fondamentale delle Circoscrizioni quali organismi di partecipazione popolare e di governo territoriale di prossimità.

Nell'ambito di un'organizzazione complessa, quale quella di un Comune capoluogo di Provincia, non mancano, tuttavia, elementi di criticità, in particolare riguardanti il delicato rapporto tra dimensione organizzativa ed efficienza dei servizi. Ciò pone qualche interrogativo circa i "confini" più opportuni tra le competenze dell'amministrazione centrale e quelle da attribuire alle Circoscrizioni.

Come è possibile conciliare, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, il ruolo, più tradizionale, della Circoscrizione comunale quale "braccio operativo" decentrato del Comune, con quello, più coerente con il principio di sussidiarietà, della Circoscrizione quale organo ausiliario del Comune?

Come è possibile favorire lo sviluppo della socialità territoriale, in una realtà urbana e demografica dove le reti di socializzazione, di integrazione e di partecipazione non sono più date per scontate, ma vanno a volte sostenute, se non ricostruite?

Come è possibile riconoscere e valorizzare la dimensione di vita comunitaria, propria dei quartieri, nell'ambito dell' at-

tività di una Circoscrizione territorialmente più vasta?
Come è possibile adeguare la struttura e l'organizzazione comunale alle esigenze di partecipazione evidenziate dai cittadini e dalle Circoscrizioni?

A questi quesiti ha cercato risposte il convegno *“La Città e le sue Circoscrizioni. Dal decentramento alla partecipazione”*, promosso dall'Assessorato alla Partecipazione, dalla Commissione consiliare al Decentramento e dalla Conferenza dei Presidenti delle nove Circoscrizioni del Comune di Brescia, con la partecipazione di amministratori e dirigenti delle città di Bergamo, Cremona, Mantova, Modena, Parma, Trento, Verona e Vicenza.

L'iniziativa ha rappresentato l'avvio di un più ampio percorso di riflessione e approfondimento, mirato alla revisione del regolamento comunale sul decentramento e al potenziamento del ruolo delle Circoscrizioni.

Claudio Bragaglio

Assessore alla Partecipazione del Comune di Brescia

Laura Castelletti

Presidente del Consiglio Comunale

Desidero innanzitutto scusarmi con i partecipanti alla conferenza sulle Circoscrizioni per non poter essere personalmente presente all'incontro che si tiene nella sala del Consiglio Comunale, che affronterà il tema "La Città e le sue Circoscrizioni, dal decentramento alla partecipazione". Purtroppo impegni politici nazionali (anche gli amministratori vivono le attività di partito!) mi tengono lontana da Brescia per qualche giorno.

Mi spiace mancare non solo perché verrà meno un arricchimento personale che certamente la competenza dei relatori assicura, ma anche perché volevo testimoniare con la mia presenza l'attenzione e la volontà di rendere sempre più forte e operativo il vincolo che lega il Consiglio Comunale alle Circoscrizioni.

In questi anni abbiamo insieme cercato, a volte remando controcorrente, di affermare il ruolo delle assemblee elettive rispetto ad un sistema sempre più attento e concentrato sul luogo della decisione operativa. Lo abbiamo fatto però consapevoli che una democrazia moderna ha bisogno di sedi di partecipazione e di rappresentanza, ma anche di capacità decisionale e di efficienza nel fornire servizi ai cittadini.

E vorrei sottolineare come nell'esperienza bresciana le Circoscrizioni abbiano davvero rappresentato una efficace modalità di decentramento, e quindi, di partecipazione. Un movimento partecipativo dalla periferia verso il centro, in cui i cittadini sono stati sostenuti in tale sforzo, organizzan-

do manifestazioni ed eventi nei quartieri, rendendo disponibili strutture e servizi adeguati. Insomma, Circoscrizioni quali spazi partecipati e quindi occasione di scambio con le forze sociali e politiche per la lettura dei bisogni e delle risorse della città, per un confronto sulle politiche attive di intervento, nella rivitalizzazione continua della qualità di convivenza dei cittadini.

Quindi le Circoscrizioni continuano ad essere viste e coinvolte nei processi dinamici della città, nella collaborazione con gli assessorati, nella definizione delle politiche territoriali e nell'interfaccia relazionale tra i cittadini e i diversi settori dell'amministrazione. Un vero e proprio presidio della partecipazione di comunità e di animazione sul territorio in cui giungere a sintesi condivise e, soprattutto, strettamente convergenti con le necessità territoriali.

Un lavoro in cui continuo è il monitoraggio delle reti di comunità, nella costante messa a punto di un proficuo sistema di comunicazione forte con tutti i cittadini e con la Giunta, per dare contenuto agli indirizzi politici e risposta ai bisogni espressi.

In questa direzione spinge il *Regolamento delle Circoscrizioni* approvato nel luglio 2002, proponendo un nuovo protagonismo delle Circoscrizioni attraverso la valorizzazione delle reti di socialità, anche con la programmazione di un incontro annuale con tutti i cittadini e le associazioni di ogni quartiere; ed attraverso la conoscenza del territorio, cioè la raccolta di dati e informazioni/richieste sui temi della viabilità, del verde, dell'ambiente, delle opere pubbliche, per dare risposte e orientare i bisogni.

Vengono altresì promossi interventi riguardanti il sistema

formativo, cioè la collaborazione continua con le scuole dell' autonomia, sia sul piano dei servizi sia su quello culturale in vista di un progetto di educazione permanente; la lettura dei bisogni della popolazione per fare proposte alla Giunta anche per servizi innovativi e progetti speciali da finanziare autonomamente.

Sono certa che l'incontro con gli assessori delle altre città permetterà una efficace modalità di confronto e reciproco accrescimento, poiché oggi tutte le città vivono entro una inedita visione della "condizione urbana" che caratterizza la nostra dimensione di cittadini e il contesto stesso in cui le Circoscrizioni sono oggi inserite.



La sala del Consiglio del Comune di Brescia
"Palazzo della Loggia"

Laura Parenza

Presidente della Commissione consiliare Partecipazione e Decentramento.

In apertura dei lavori, come presidente della Commissione-Partecipazione e Decentramento, desidero ringraziare gli assessori, i funzionari, i relatori che hanno oggi accolto l'invito e sono presenti a questo convegno promosso ed organizzato dal nostro Assessorato alla Partecipazione, dalla Commissione al Decentramento e alla Partecipazione e dalla Conferenza dei Presidenti delle nove Circoscrizioni.

Sono convinta che oggi, nell'era della globalizzazione, sia più che mai importante mettere in rete saperi e conoscenze e questa iniziativa vuole essere un momento di ascolto e di confronto tra pratiche ed esperienze di diverse città che hanno una consolidata tradizione in tema di decentramento e di partecipazione.

L'obiettivo che, credo, ci accomuna tutti è la volontà di promozione e di sviluppo della partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla vita pubblica. Ritengo che ciò costituisca un elemento sostanziale di democrazia.

Lo Statuto del Comune di Brescia indica nelle Circoscrizioni gli organismi di partecipazione e di decentramento, di consultazione e di gestione di servizi di base, di promozione del dialogo con il cittadino. Vede nelle Circoscrizioni le istituzioni deputate a favorire forme democratiche di partecipazione per lo sviluppo dell'associazionismo e delle attività di volontariato.

Il Regolamento dei Consigli delle Circoscrizioni, nelle sue finalità generali, disciplina l'organizzazione e il funziona-

mento delle Circoscrizioni stesse, volte a sollecitare l'impegno sociale ed il coinvolgimento attivo delle comunità locali.

Le Circoscrizioni hanno quindi lo scopo di promuovere strumenti e occasioni di espressione di tutte le componenti del territorio e, inoltre, quello di sostenere processi di autonomia cosciente e responsabile.

Ho voluto citare questi due fondamentali (a mio avviso) passaggi dello Statuto del Comune di Brescia e del Regolamento dei Consigli di Circoscrizione in quanto sono convinta che non si tratti, in prospettiva, di ampliare soltanto in senso quantitativo la partecipazione alla vita politica ed amministrativa dell'Ente locale, ma si tratti soprattutto di porre l'accento sulla qualità della partecipazione.

Desideriamo la partecipazione per affermare una nuova idea di cittadinanza attiva che non si esaurisca nell'atto del voto, ma valorizzi il patrimonio di esperienze e competenze dei cittadini, il loro desiderio di essere ascoltati, di giocare un ruolo tra un'elezione e l'altra.

Desideriamo quindi promuovere una partecipazione che estenda e qualifichi la presenza di tutta la comunità alla vita pubblica, a partire dai quartieri, attuando così il principio della democrazia partecipativa a consolidamento ed integrazione del modello classico di democrazia rappresentativa.

I due principi, quello della “democrazia rappresentativa” e quello della “democrazia partecipativa”, non costituiscono due ambiti separati o in conflitto tra loro: gli eletti, infatti, sono titolari di un potere legittimo che non viene messo in discussione da un percorso partecipativo, anzi, attraverso

l'articolazione di un percorso strutturato di dialogo, aperto e trasparente, è possibile immaginare di potenziare il legame tra la città e i propri rappresentanti e, in questo modo, consolidare e rilanciare la fiducia dei cittadini verso le nostre Istituzioni, i nostri Enti locali, le Circoscrizioni e i Quartieri.



La sede della prima Circoscrizione



La sede della seconda Circoscrizione

Paolo Corsini

Sindaco di Brescia*

Un semplice saluto beneaugurante, nell'espressione del più cordiale benvenuto ai colleghi amministratori delle altre città, ai Presidenti delle nostre Circoscrizioni ed a quanti hanno inteso partecipare ai lavori di questo convegno, promosso dall'Assessorato alla Partecipazione del Comune di Brescia, dalla commissione e dai Presidenti.

Il momento che stiamo attraversando appare particolarmente significativo per quanto attiene agli interrogativi che il convegno sollecita ed alle possibili risposte che insieme intendiamo ricercare. Ciò in ragione di due motivazioni di fondo. In prima istanza, la constatazione di quanto sia ormai sempre più matura la consapevolezza degli amministratori circa la vetusta distinzione tra "centro" e "periferia".

Persino sotto il profilo urbanistico, prima che in ambito normativo, è certamente più corretto riferirsi ai luoghi centrali della città, ai molteplici "centri" della città. E, del resto, mi pare che di ciò manifesti coscienza la stessa denominazione degli Assessorati nelle città che qui sono rappresentate. Prevalga, per esempio, la qualificazione partecipativa più coerente che si accompagna al termine "Assessorato al decentramento".

Tuttavia, non possiamo nasconderci al riparo di un *escamotage* puramente espressivo o terminologico, poiché gli accadimenti recentemente verificatisi in Europa rendono palese il problema delle periferie, luoghi che spesso nel nostro immaginario, e talora nella realtà, coincidono con una

* Il testo qui pubblicato riproduce la trascrizione, non rivista, dell'intervento orale dell'Autore.

condizione di emarginazione, persino di degrado o comunque di difficoltà. Questo, dunque, il primo degli aspetti che meritano di essere considerati.

In secondo luogo, il problema della partecipazione in rapporto alla categoria della rappresentanza. Perché? Perché non vi è dubbio che in un tempo nel quale il grado di rappresentatività del sistema dei partiti segna il passo ed è sottoposto ad interrogativi radicali (al di là del tentativo di recupero che i partiti operano del loro ruolo, basti pensare alla recentissima legge elettorale che assegna alle segreterie dei partiti la nomina dei rappresentanti che sederanno in Parlamento), resta tuttavia il fatto che i raggruppamenti partitici oggi non sono in grado di fungere da collettore della domanda sociale, di svolgere il ruolo di mediazione tra società civile e istituzioni.

Ciò è tanto più vero – e di questo il Sindaco di qualsiasi città italiana può essere testimone – in quanto lo stesso meccanismo dell'elezione diretta sovraccarica di domanda l'istituzione municipale. Vi è, dunque, la necessità di ripensare quali possano essere gli strumenti ed i veicoli della partecipazione, soprattutto quando il sistema politico e della rappresentanza non riesce a svolgere con efficienza il ruolo tradizionalmente assegnatogli.

La risposta può essere offerta sotto molteplici versanti: da un lato l'impegno alla riforma della credibilità della politica e dei partiti, dall'altra la valorizzazione del ruolo delle istituzioni. Una possibile e credibile soluzione risiede certamente nella concretezza, nella congiunta efficacia del decentramento e della partecipazione. Da un lato, cioè, l'Amministrazione centrale del Municipio che si delocalizza sul

territorio, dall'altro – senza insistere in distinzioni di carattere topografico - un movimento partecipativo ascensionale, dal basso verso l'alto, dalla periferia verso il centro.

Il problema riguarda dunque i soggetti della partecipazione: come è possibile sostenerli, promuoverli, rendere loro disponibilità di strutture, di servizi, di sedi e di spazi adeguati. Questi i temi nei dintorni dei quali si propongono nuove riflessioni, a Brescia come in altre città. Pare assai opportuna a questo proposito la sollecitazione avanzata dal professor Mario Gorlani, docente di Diritto degli Enti locali presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Brescia: ovvero, il suggerimento di procedere nell'adozione di un'ulteriore categoria - di natura coestensiva - posta oltre il semplice decentramento e la sola partecipazione.

Si tratta di una proposta che merita di essere sostenuta ed indagata: mi riferisco a quello che il professor Gorlani definisce l'*auxilium*, un ruolo ausiliario, la pratica della sussidiarietà, che - rimandando al suo etimo - richiama l'idea del *subsidium afferre*, del portare aiuto, il proporre una disponibilità ulteriore.

Ma vi sono altri due punti che interessano Brescia e che, sono certo, possono riguardare pure i colleghi di altre città. Quali sono queste altre due tematiche?

La prima: corriamo il rischio che la Circoscrizione, così come l'abbiamo conosciuta, riproduca i vizi più che le virtù della strutturazione tradizionale del Consiglio comunale, con i suoi vantaggi ma, soprattutto, le sue limitazioni.

Ovvero il rischio che la Circoscrizione finisca per costituire una struttura burocratizzata, caratterizzata sotto il mero profilo del suo funzionamento amministrativo, più che non nel-

la sua capacità di rappresentare il veicolo in grado di selezionare e di orientare la domanda.

Come è noto le Circoscrizioni, per lo meno a Brescia, scaturiscono dall'esperienza dei quartieri. Il quartiere, sotto il profilo dell'insediamento territoriale, costituisce una realtà assai omogenea, maggiormente identificabile, molto più riconoscibile di quanto non sia la Circoscrizione. Certamente ma questo è argomento che vale per tutte le realtà urbane i bresciani si sentono cittadini di Campo Féra, cittadini di Borgo Trento o di Sant'Eufemia, più che cittadini di questa o quella Circoscrizione.

Il quartiere è dunque realtà storicamente insediata sul territorio. Come è possibile, quindi, raccordare il quartiere alla Circoscrizione, intesa quale organo amministrativo di decentramento e di partecipazione? Come identificare, dunque, il rapporto tra cittadinanza e territorio, soprattutto in un tempo nel quale i sociologi ci ragguagliano circa il fenomeno di una cittadinanza sempre più deterritorializzata. Questo l'altro interrogativo basilare.

Per quanto riguarda il Comune di Brescia, e qui concludo, vi è un ulteriore aspetto del problema che ci interessa. Stiamo lavorando ad un progetto denominato "Reti di città", progetto attraverso il quale varie amministrazioni urbane stanno cercando di dare vita ad un'agenzia di sviluppo del territorio capace di accomunare (ma siamo naturalmente interessati ad allargare la prospettiva) le città di Bergamo, Brescia, Trento, Verona, Mantova e Vicenza.

In una stagione in cui lo Stato nazionale è entrato in crisi, da un lato sottoposto a pressanti richieste di cedere quote sempre maggiori di sovranità ad istituzioni sopranazionali

e, dall'altro, investito da un oneroso sovraccarico di istanze territoriali e locali nel segno del decentramento e del federalismo, anche la città ha subito il dilatarsi della propria sfera, favorita dall'internazionalizzarsi degli scambi economici, dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione, dall'instaurarsi di una dimensione in cui i diversi fenomeni appaiono e sono interconnessi, inseparabili

Se è doveroso, oggi, proporre reti *di* città (la logica del "fare sistema", definendo progetti territoriali che superano la tradizionale partizione di province e di regioni), non è forse altrettanto doveroso e importante interrogarsi sulla possibilità di costituire reti *in* città? Se ci si interroga sul tema delle reti in città, la Circoscrizione, in un momento di difficoltà e forse pure di crisi di identità, ritrova un proprio ruolo.

La provocazione che voglio sollevare è, insomma, sostanzialmente questa: ovunque, in tutte le città, si assiste ad una sorta di atteggiamento rivendicativo della Circoscrizione nei confronti del Comune, dell'organo centrale, un dato ancora più enfatizzato se i colori politici sono dissonanti, e cioè se vi è una discordanza di rappresentanza politica tra la Circoscrizione e l'organismo centrale.

Ciò rischia di mandare *in tilt* non solo la macchina comunale, ma pure l'intero sistema dei rapporti e delle relazioni interistituzionali. Quindi, tornando al tema posto dal professor Gorlani: è possibile che questa categoria dell'ausiliarietà, della sussidiarietà, se normata e strutturata, possa consentire il superamento delle contraddizioni prima accennate?

Questi alcuni degli interrogativi rispetto ai quali il convegno di oggi potrà fornire indicazioni e suggerimenti, nel se-

gno di una valorizzazione di quel principio di cittadinanza che deriva dalla *communitas*, vera dimensione fondativa della città, momento di identificazione di tutti in un sistema di regole, di doveri, di diritti condivisi.



La sede della terza Circoscrizione

Mario Gorlani

Docente di diritto degli Enti Locali, Università degli Studi di Brescia

1. Premessa

In un'epoca come quella attuale di grandi trasformazioni sul piano sociale, politico, economico e nelle forme di comunicazione e manifestazione del pensiero, assume un ruolo centrale la riflessione sulla crisi della democrazia rappresentativa e sulla ricerca di nuovi canali di partecipazione e di inclusione dei cittadini-elettori. Il modello tradizionale, basato sulla mediazione dei partiti nel rapporto tra gli elettori e gli organi rappresentativi, sembra avviato al tramonto, in parte “delegittimato” dagli eccessi della “partitocrazia”, in parte ormai inadeguato ad intercettare le domande e i bisogni sociali che l'elettorato esprime. La forma-partito classica, con i suoi metodi di elaborazione delle proposte politiche e i suoi riti, non trova più spazio in una società caratterizzata da una parte dalla velocità e dall'ampiezza delle informazioni disponibili e, dall'altra parte, dalla trasformazione in atto del cittadino elettore da protagonista attivo a consumatore passivo della partecipazione politica.

In questo contesto si registrano tuttavia alcune tendenze di segno opposto, che meritano di essere approfondite e che costituiscono l'oggetto del presente intervento.

2. La crisi della democrazia rappresentativa

Il tema è molto stimolante e attuale e da anni, se non addi-

rittura da decenni, impegna gli studiosi, i politici e le persone più attente alle problematiche della effettività della democrazia e della legittimazione delle istituzioni, nazionali e locali, di fronte ai governati e agli elettori.

Gustavo Zagrebelsky, in un recente volumetto pubblicato con il quotidiano *Repubblica* “*Imparare la Democrazia*”, ha scritto molto puntualmente che “se una democrazia si esaurisce nel suo momento elettorale, se assolto questo pur fondamentale compito l’elettore si disinteressa e delega ogni decisione che lo riguarda agli organi della democrazia rappresentativa, questi a lungo andare tendono a diventare autoreferenziali, a perdere legittimazione, con la conseguenza che il tessuto democratico della società tende ad inaridirsi”. In altre parole, la democrazia non si autoalimenta, va costantemente sorvegliata e vivificata, sia sul versante della tutela dei diritti fondamentali, sia sul versante della partecipazione e dell’effettività della sovranità popolare; non può coincidere soltanto con il momento elettorale, che pure è l’atto supremo con cui si esprime la volontà sovrana del popolo, perché altrimenti la democrazia si impoverisce, si inaridisce, diviene delega passiva ad un’*elite* che, mano a mano che ci si allontana dal giorno delle elezioni, è sempre meno rappresentativa della volontà popolare e sempre più autoreferenziale.

La democrazia va quindi vissuta come quotidiano e faticoso sforzo di partecipazione, di coinvolgimento, di inclusione anche dei cittadini più emarginati e periferici, di legittimazione e di verifica continua delle politiche decise dalla pubblica autorità.

Non è certo questa la sede per rievocare, sia pure inciden-

talmente, le suggestioni del binomio dialettico “democrazia diretta/democrazia rappresentativa” e le discussioni sul “plusvalore democratico che la prima può vantare sulla seconda (Rousseau) o la seconda sulla prima “il Federalista”. Certo è che, oggi, una democrazia “inquietata” cerca nuovi assetti e nuove forme di espressione, capaci di affermarsi anche a prescindere dai canali tradizionali.

Non può non venire in mente, a questo proposito, Alexis de Tocqueville, nel suo classico “*Democrazia in America*”. Nel suo viaggio attraverso la nuova Repubblica federale agli inizi dell’Ottocento, Tocqueville riporta sul suo taccuino molte annotazioni, ma una colpisce più di altre: è la descrizione dell’organizzazione municipale nordamericana, della vivacità che caratterizza la vita pubblica nelle piccole comunità locali sparse per la provincia, che ricorda le città-Stato ateniesi e le loro *agorà*. Il cittadino americano sente in modo molto forte la sua appartenenza alla comunità, vuole contribuire alle sue decisioni, ed è membro attivo delle assemblee pubbliche nel corso delle quali sono assunte le decisioni più significative. Può sembrare una visione un po’ idilliaca di una realtà che non è più; ma è comunque una ricostruzione che dà conto e descrive un’aspirazione sentita e un tratto importante della democrazia.

Merita di essere menzionato anche Giovanni Sartori, che in un classico della scienza politica (“*Democrazia e Definizioni*”, Il Mulino, 1957) scriveva: “... il quadro non formale del funzionamento di una democrazia porta a vedere che la chiave di volta del sistema non sono le elezioni, ma la pubblica opinione. Il potere elettorale – di per sé – è la garanzia meccanica del sistema, in quanto tiene sospesa sui rappre-

sentanti, a scadenze fisse, la minaccia di una sanzione; ma la garanzia sostanziale è data dalle condizioni nelle quali l'elettorato si fa una opinione. E una democrazia è tanto più autentica quanto più si fonda e si richiami a un governo di opinione”.

Insomma: il “mito” della democrazia come forma autentica e diretta di autogoverno del popolo – o, se vogliamo semplificare, dell'innesto di elementi di democrazia diretta sul tronco della democrazia rappresentativa classica - è sempre stato presente nel costituzionalismo e nella scienza politica. E oggi che la complessità della società moderna rende impossibile anche solo il pensare ad un'autentica democrazia diretta, l'aspirazione verso essa si declina come ricerca di strumenti alternativi e più efficaci per far dialogare cittadini e istituzioni, per far sentire i primi parte attiva delle scelte delle seconde.

Nel modello costituzionale (art.49) la partecipazione era essenzialmente affidata all'assemblearismo dei nostri organi rappresentativi e ai partiti di massa, e alla loro capacità di raccogliere il consenso di grandi masse di popolazione, di dar voce alle loro aspirazioni, di farle sentire parte, in modo non casuale e precario, della vita pubblica. La democrazia in questo modo ha tratto linfa, è divenuta parte integrante della nostra vita quotidiana, è progredita nella tutela dei diritti e nella promozione delle politiche sociali. Ma quella spinta, se ha portato un percorso di grande progresso sotto forma di democrazia dei diritti, ovvero di democrazia del riconoscimento dei diritti fondamentali, sembra essersi invece esaurita per quanto riguarda la democrazia partecipativa, ovvero il sentirsi parte attiva, per i cittadini, delle scelte

fondamentali relative alle politiche pubbliche che li riguardano.

Non è questa la sede per indagare le ragioni di questa crisi, che attinge ad una molteplicità di fattori: dalla videodemocrazia alla velocità della vita moderna, dall'inconcludenza di molte politiche pubbliche alle forme di investitura popolare diretta degli esecutivi, che tendono a svuotare la partecipazione e i diritti politici al di là del momento elettorale, e a trasformare l'elettorato in un soggetto delegante e passivo. Quel che è certo è che si percepisce una diffusa consapevolezza in ordine a queste problematiche, in primo luogo da parte delle stesse istituzioni. Sono molti i piani su cui si riscontra lo sforzo delle istituzioni pubbliche e del legislatore di sostenere o, in certi casi, di ricostruire un tessuto democratico più vivace, e non mancano interessanti forme nuove di comunicazione e di partecipazione politica, di cui la tecnologia telematica rappresenta uno strumento essenziale (penso, soprattutto, a tutti i blog che si possono trovare su internet, ai siti istituzionali, alla posta indirizzata via email). La sensibilità verso questa tematica è approdata ai livelli istituzionali più alti, che ne hanno percepito la vitale importanza per una costruzione duratura ed efficace della democrazia europea. Si veda ad esempio la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 6 dicembre 2001, che rimarca che “... la partecipazione dei cittadini è il vero cuore della democrazia” e che “cittadini sensibili ai valori democratici, consapevoli dei loro doveri civili, e coinvolti nell'attività politica sono il sangue vitale di ogni democrazia”, invitando i governi a tutti i livelli ad assumere iniziative adeguate in quella direzione.

Lo rimarca anche un acuto studioso di governi locali (Luigi Bobbio, *“I governi locali nelle democrazie contemporanee”*, Laterza, 2002): “le motivazioni che spingono i governi (locali e non) a impegnarsi su questo terreno sono molteplici: si vuole compensare la fragile e tendenzialmente decrescente legittimazione elettorale, mediante la ricerca del consenso su singole *issues*; si vogliono prevenire le proteste e i conflitti che solitamente emergono di fronte a scelte calate dall’alto; si vogliono responsabilizzare i cittadini in interventi che li riguardano. La democrazia locale tende così ad assumere volti nuovi. Alla legittimazione generale (attraverso le elezioni) si sovrappone una legittimazione puntuale su singole politiche e singole scelte. Muta il ruolo degli amministratori locali che si configurano meno come decisori e più come registi o facilitatori”. Anche il prof. Giovanni Allegretti, in una sua relazione, sottolinea come la spinta verso le nuove forme di partecipazione venga talvolta, o spesso, proprio dai nuovi sindaci eletti direttamente dal popolo, che avvertono la solitudine della responsabilità che le elezioni hanno dato loro, e cercano nuovi canali di colloquio con le popolazioni amministrate.

In termini speculari, le motivazioni che spingono i cittadini ad interessarsi più direttamente alle scelte che li riguardano possono ricondursi a molteplici fattori, ma più di ogni altra cosa ad un localismo preoccupato di subire passivamente le scelte di una globalizzazione che fa apparire sempre più distante e ingovernabile il cuore delle grandi decisioni mondiali. Se i governi decidono le guerre senza più nemmeno coinvolgere i Parlamenti; se il cittadino percepisce la debordante prepotenza di fenomeni macroeconomici di porta-

ta globale, tali da rendere quasi trascurabile l'incidenza delle scelte degli stessi governi nazionali; se la localizzazione delle grandi opere pubbliche rischia di obbligare singoli cittadini a subire dolorosi sacrifici della loro dimensione individuale e familiare, l'ansia che questi fenomeni provoca trova normalmente sbocco in fenomeni di associazionismo estemporaneo, nervoso, discontinuo e disorganico, che rivela al contempo aspetti positivi e negativi, e che compito e sforzo delle amministrazioni (locali e nazionali) è di orientare e canalizzare verso esiti positivi e rilegittimanti.

Non sempre, tuttavia, gli sforzi perseguiti su questo terreno dal legislatore – e anche dalle amministrazioni regionali e locali – seguono una *ratio* del tutto coerente. Mentre ci si preoccupa giustamente dell'inaridimento della democrazia partecipativa, e del distacco sempre più marcato dell'opinione pubblica dalla quotidianità delle scelte politiche, da anni si persegue nel nostro Paese una tendenza normativa che privilegia forme dirette di investitura degli esecutivi, che assumono manifestazioni per certi versi plebiscitarie, e che hanno progressivamente depotenziato sia il ruolo delle assemblee elettive come luoghi del confronto dialettico e del compromesso tra idee diverse, sia la funzione assegnata dall'art.49 Cost. ai partiti come strumenti per la determinazione con metodo democratico della politica nazionale (e locale). L'elezione diretta del Sindaco, dei Presidenti di Provincia e Regione e, un domani non lontano, dello stesso Presidente del Consiglio, sistema che può vantare indubbiamente importanti successi nell'evoluzione del sistema politico e istituzionale italiano, evoca la suggestione di restituire al popolo la sovranità di decidere in prima

persona chi lo deve governare e di riabbinare finalmente, dopo tanti anni, il binomio “potere-responsabilità”. Ma nello stesso tempo rischia di creare le condizioni per una sorta di cortocircuito democratico, in cui l’unica illusione vera di sovranità consiste nella manifestazione della preferenza elettorale, che però coincide spesso con una delega in bianco al capo dell’esecutivo e in un *redde rationem* di quanto compiuto nella legislatura trascorsa.

Non è un caso, anche se può apparire per certi versi paradossale, che la crisi dei partiti e, con essi, del ruolo delle assemblee rappresentative, evidenzia la ricerca sempre più accentuata di nuove e alternative forme di partecipazione del cittadino, magari su singole tematiche (referendum, consulte, commissioni varie, bilancio partecipativo, modalità nuove di decentramento), che rappresentano certamente un arricchimento della democraticità e dello spirito civico della società, ma che nello stesso tempo non riescono ancora a colmare il vuoto lasciato dall’esperienza passata. L’Amministrazione (comunale, provinciale, regionale) sente il vuoto intorno a sé e cerca di colmarlo con gli strumenti di cui dispone, segnalando il disagio delle forme tradizionali di canalizzazione del consenso e di espressione della volontà popolare. Ma la nuova partecipazione che va profilandosi è o la passiva ricezione di messaggi televisivi, o una partecipazione settoriale, basata su interessi specifici, localizzati, che motiva i cittadini quando si tratta di discutere sulle “zone a traffico limitato” o sulla localizzazione della stazione della metropolitana, ma che pare perdere di vista una visione di insieme delle esigenze della città nel suo complesso e di aree più grandi.

Peraltro, il panorama degli ultimi anni è forse più roseo di come viene descritto. Grazie alle nuove tecnologie, e a *internet* in particolare, e grazie agli stimoli che derivano dai fenomeni di globalizzazione che, indebolendo la comunità statale, fanno percepire uno straniamento identitario dell'uomo, che vince soltanto in virtù di una presenza attiva quanto meno nelle scelte che lo riguardano più da vicino, va registrandosi un po' ovunque una diffusa sensibilità per le tematiche della partecipazione e del coinvolgimento diretto dei cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica. E questo avviene attraverso due diversi canali: la partecipazione – istituzionale e procedimentale – normativizzata, ovvero definitiva a livello positivo da leggi statali e regionali e da atti statutari e regolamentari di comuni e province, e una partecipazione spontaneistica e volontaristica, frutto della libera iniziativa di associazioni di cittadini, tradizionali e telematiche, o anche dell'altrettanto libera iniziativa di enti locali, preoccupati di raccogliere intorno a sé e alle decisioni più delicate che intendono assumere il consenso di vasti strati della società civile amministrata.

Muovendo da queste premesse, proverò a riflettere su due strumenti di partecipazione oggetto di attenzione e di sperimentazione in questi ultimi anni: il decentramento comunale e il bilancio partecipativo.

3. Il decentramento comunale

Il decentramento comunale attuato mediante le Circoscrizioni incrocia due problematiche fondamentali del complesso rapporto tra autorità e libertà, tra democrazia e so-

vranità popolare: da una parte, la problematica della sussidiarietà e della partecipazione popolare alle decisioni della pubblica autorità, dall'altra parte, dell'efficienza e adeguatezza della pubblica amministrazione.

Sono esigenze parimenti essenziali, di cui deve tenersi conto nelle scelte organizzative delle Amministrazioni locali, e che non a caso trovano pari considerazione nel nuovo testo dell'art.118 Cost. introdotto dalla riforma costituzionale del 2001: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Le Circoscrizioni sono state pensate per soddisfare entrambe le vocazioni: a) strumento di partecipazione del cittadino alla pubblica amministrazione e di rafforzamento della democraticità e rappresentatività delle istituzioni locali, b) ma anche organi di decentramento di servizi e di funzioni dei Comuni maggiori, in una prospettiva di efficienza e di ricerca del livello ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative e per l'erogazione dei servizi pubblici.

Le Circoscrizioni, infatti, offrono ai quartieri e alle frazioni delle città la possibilità di riconoscersi in organi elettivi e rappresentativi ad essi più vicini, e di sentire meno lontano l'esercizio della pubblica autorità, e nello stesso tempo (offrono) una occasione di decentramento dei servizi che non hanno bisogno di un'amministrazione centralizzata e che trovano nel livello decentrato una risposta più pronta.

L'incrocio dei due principi fondamentali perseguiti dalla Costituzione – sussidiarietà e adeguatezza – non è però

sempre agevole e scontato, e non sempre le soluzioni accolte sono convincenti. Come le due cabine di una funivia, sussidiarietà ed adeguatezza devono mantenersi in equilibrio, e ad ogni movimento dell'uno – ovvero ad ogni valorizzazione dell'uno - deve corrispondere un omologo e contrapposto movimento dell'altro.

Come a dire che un eccessivo decentramento di funzioni a favore delle Circoscrizioni rischia di sacrificare l'efficienza e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, così come un'eccessiva attenzione ai valori dell'adeguatezza e dell'efficienza può indebolire il tessuto democratico della collettività. E se il disvalore di quest'ultimo effetto è immediatamente percepibile, non vanno però sottovalutati i pericoli di una democrazia che non decide e che, nella ricerca del massimo consenso, perde efficacia e incisività sulle dinamiche sociali.

Partendo da questa chiave di lettura, si può affrontare il tema delle Circoscrizioni con la giusta consapevolezza. Le circoscrizioni rispondono ad una funzione imprescindibile nell'organizzazione delle città moderne, ma non debbono essere caricate di aspettative che non sono in grado di soddisfare.

Se mi è consentita l'espressione, la Circoscrizione può dare il meglio di sé come modalità di decentramento degli uffici, soprattutto negli ambiti che normalmente le città scelgono come campi di elezione delle competenze circoscrizionali: i servizi alla persona, alla famiglia, alla comunità, i servizi culturali e sportivi, i servizi educativi, la segnalazione di interventi nella manutenzione delle opere pubbliche di quartiere.

In questi ambiti la Circoscrizione, il suo Presidente, i suoi organi, offrono ai cittadini un interlocutore più sensibile alle loro esigenze, propiziando l'immagine di una amministrazione comunale più puntuale nel cogliere le necessità di frazioni e quartieri, tanto più attenta perché motivata dal rapporto rappresentativo che si instaura. In questo senso possono essere accolte le proposte volte a implementare le funzioni delegate dal Comune, così come le forme di raccordo tra il livello comunale e il livello circoscrizionale (raccordo tra Conferenza dei Presidenti e Giunta, creazione negli assessorati di un ufficio con delega specifica ai rapporti con le Circoscrizioni, e le altre tipologie proposte).

Con alcune avvertenze, però:

- a) innanzitutto non si dimentichi che la delega di funzioni presuppone il trasferimento di risorse umane, tecniche e, soprattutto, finanziarie: cosa particolarmente “complicata” e di difficile attuazione nelle attuali ristrettezze dei bilanci comunali;
- b) in secondo luogo, l'esercizio istituzionalizzato di funzioni che non si limitino ad un ruolo consultivo o di mera segnalazione o di proposta, ma riguardino anche il momento gestionale - come vorrebbero molti rappresentanti delle Circoscrizioni - richiede apparati burocratici e professionali improponibili, a meno di contraddire lo sforzo delle Amministrazioni locali di rimediare alle riduzioni di personale cui sono costrette;
- c) in terzo luogo, nell'atto di delegare funzioni ulteriori alla Circoscrizioni, occorre verificare che si tratti del livello adeguato per il loro esercizio.

Allo stesso modo, le Circoscrizioni possono animare e valo-

rizzare la vita comunitaria e associativa dei quartieri; e spesso ci riescono, anche se talvolta l'attività della Circo-
scrizione è rivolta alle attività del tempo libero – corsi di
lingua, di ballo, gite per anziani – che non sempre giustifi-
cano o appagano pienamente il loro ruolo.

Su questo versante, guai però a farsi soverchie illusioni. La
partecipazione e la sensibilità politica dei cittadini hanno
prevalentemente un carattere spontaneo, ed oggi ogni sfor-
zo in questa direzione si scontra con una crescente apatia e
disinteresse – oserei dire, disillusione – per le scelte di or-
dine generale assunte dalla Pubblica Amministrazione. So-
prattutto, l'interesse dei quartieri si anima principalmente
su singole questioni, che indeboliscono la progettualità e la
“politicalità” delle Circo-
scrizioni e tendono a privilegiare ca-
nali meno istituzionali e più occasionali di partecipazione.

Anche per questo è difficile conferire alle Circo-
scrizioni un
carattere autenticamente rappresentativo dei quartieri, quasi
si voglia ricreare a tale livello lo spirito comunitario che
spesso caratterizza i Comuni della provincia. Questi posso-
no vantare storia, tradizioni, continuità dei nuclei familiari
che ne costituisce la trama portante (anche se anche nei
comuni più piccoli tende ormai a svanire). Difficile trovare
qualcosa di analogo nelle città, soprattutto in quartieri peri-
ferici nati e cresciuti in funzione di residenza (o dormitorio)
di persone che lavorano e studiano altrove. Mancando que-
sta trama, diventa problematico anche assegnare alla Circo-
scrizione un compito rappresentativo di interessi unitari di
soggetti radicati nel medesimo territorio.

Non è un caso che i consigli di Circo-
scrizione tendano a ri-
proporre in piccolo le medesime suddivisioni politiche che

si ritrovano a livello comunale, il che fa della Circostrizione non la proiezione rappresentativa dal basso di interessi di quartiere, ma la ripetizione “dall’alto” di logiche di schieramento politico.

Segnalo questo aspetto, perché la qualità della rappresentanza e la tipologia degli interessi rappresentati costituiscono aspetti decisivi per il successo di un’istituzione che si vuole far crescere. Se la Circostrizione ambisce ad essere voce rappresentativa e legittimata dal basso degli interessi decentrati, deve superare una logica stretta di schieramenti e di rappresentanza politica, e riuscire ad essere autentica espressione del territorio nel suo complesso.

Viene in mente, a questo proposito, l’esperienza delle Regioni italiane ordinarie nei primi decenni della loro esistenza: un acuto studioso come il prof. D’Atena ha osservato che gran parte della loro debolezza è derivata dal fatto di non essere state capaci di esprimere gli interessi del territorio regionale, ma di aver soltanto riproposto a livello locale le suddivisioni politiche del livello nazionale. Le Regioni hanno cominciato ad assumere un ruolo consapevole e nuovo soltanto a partire da quando si è rafforzato il sentimento di identificazione territoriale della popolazione residente; e ciò è avvenuto sia grazie ai meccanismi di elezione diretta, sia soprattutto grazie all’incremento di funzioni di cui le Regioni hanno beneficiato per effetto delle ultime riforme costituzionali e legislative.

Riportato – con le dovute cautele – il discorso al rapporto tra Comune e Circostrizioni, il successo di qualsiasi proposito di riforma e di implementazione del ruolo rappresentativo delle Circostrizioni sta nella capacità di riuscire a radi-

care nei residenti un sentimento di appartenenza territoriale e di quartiere, e non politica (soprattutto, viene da dire, in un'epoca come quella odierna caratterizzata da un'accen- tuata rissosità e delegittimazione reciproca tra maggioranza e opposizione).

Non conosco la ricetta per conseguire un risultato tanto am- bizioso e decisivo, ma forse si potrebbe cominciare con il riflettere sui meccanismi elettorali e di selezione dei rappre- sentanti di Circostrizione, magari prevedendo formule mi- ste di voto.

D'altra parte, non va trascurata la questione dell'efficienza e del livello ottimale per l'erogazione dei servizi.

Non dimentichiamo – lo dicevo prima - che ormai i servizi pubblici richiedono economie di scala che obbligano a de- cisioni accentrate per assicurarne la minima economicità. Il livello ottimale è in realtà variabile a seconda della tipolo- gia del servizio coinvolto e anche a seconda della capacità delle singole realtà di organizzarsi in modo adeguato.

Il decentramento delle procedure decisionali comporta dei costi, sia in termini di efficienza (e quindi di rapidità dell'assunzione della decisione), sia in termini di bilancio, sia, non da ultimo, in termini di coerenza delle scelte, sa- pendo che va sempre più affermandosi una logica di oppo- sizione localistica a decisioni assunte nell'interesse di col- lettività più ampie (quella che gli americani chiamano logi- ca *nimby: not in my back yard*).

Proprio in questa chiave, con il tema delle Circostrizioni dovrebbe essere affrontato, specularmente, almeno in alcu- ne città di medie dimensioni, il tema della città metropoli- tana, il nuovo livello istituzionale previsto dalla recente

normativa di settore – e ora direttamente dalla Carta costituzionale – ma che fatica a trovare anche soltanto un inizio di esperienza, da Torino a Milano, da Roma a Palermo, individuate già nella legge 142 del 1990, alle città medie che potrebbero averne bisogno (e iscrivo Brescia fra queste).

Se si nota la tendenza di questi anni, mentre i fenomeni di decentramento e disgregativi sul piano istituzionale hanno avuto successo, e continuano ad averne (riforma del Titolo V, principio di sussidiarietà, creazione di nuove province, decentramento territoriale), molta più fatica incontrano i fenomeni aggregativi e di accentramento (dal livello europeo, alla fusione delle realtà comunali più piccole, alla istituzione delle città metropolitane). Eppure i fenomeni che riguardano la nostra quotidianità presentano una scala sempre più vasta, e richiedono politiche di coordinamento e di accentramento delle decisioni che stentano a trovare il consenso dei soggetti coinvolti.

4. Il bilancio partecipativo

Se l'esperienza delle Circoscrizioni e del decentramento comunale ha origini più lontane, negli ultimi anni si va affacciando nella vita amministrativa locale una forma del tutto nuova di partecipazione e di motivazione dei cittadini: il bilancio partecipativo, strumento capace di evocare un'aspirazione autentica, quella di una città e di una comunità capaci di ritrovarsi per decidere in modo equo, solidale e condiviso la distribuzione (o redistribuzione) delle risorse. La democrazia ha un costo, così come hanno un costo il godimento dei diritti (sociali in particolare) e le politiche

pubbliche. Per finanziarle è necessario far ricorso al prelievo fiscale o ad altre forme di contribuzione da parte dei cittadini, il che provoca spesso malumori o rifiuto da parte di chi paga e non ha la percezione di come vengono poi effettivamente impiegati i soldi che si è visto prelevare, o ha la sensazione di essere escluso dalle decisioni che riguardano le voci di spesa. E' proprio questo il terreno su cui la democrazia partecipativa è andata in cortocircuito, soprattutto all'inizio degli anni '90, in occasione della scoperta dei diffusi fenomeni di corruzione di Tangentopoli e di Mani Pulite. Ed è proprio su questo terreno che si è indirizzato il maggiore sforzo per ricostruire il rapporto di fiducia tra politica e cittadini: attraverso la trasparenza delle scelte di bilancio, nella versione minimale; attraverso il bilancio partecipativo nei comuni più ambiziosi.

Che cos'è il bilancio partecipativo? Lo si può definire come un processo di apertura della macchina pubblica alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nella assunzione di decisioni sugli obiettivi e nella distribuzione degli investimenti pubblici. E', in fondo, un fenomeno analogo a molti altri, dalla urbanistica negoziata, ai procedimenti di partecipazione nella pianificazione territoriale, al decentramento urbano, alla sussidiarietà orizzontale.

Lo schema attraverso cui si snoda il procedimento di approvazione del bilancio partecipativo è vario, ma essenzialmente contempla, in forme che sta poi ad ogni ente determinare, la discussione sulle proposte in dibattiti e assemblee, la selezione delle priorità da parte dei portatori di interesse, che si snoda lungo tutto l'anno, e che si conclude con la predisposizione di una proposta articolata di bilancio per

la gestione successiva.

Non può parlarsi di un solo modello di bilancio partecipativo, ma di diversi modelli, che si differenziano essenzialmente per la tipologia dei soggetti chiamati a partecipare (individui, associazioni, ecc.), per la quota di spesa che viene attribuita con il processo partecipativo, e per il ruolo consultivo o decisionale che vuole assegnarsi alla collettività. Il cuore del bilancio partecipativo consiste infatti nel destinare una quota di bilancio, tendenzialmente la più ampia possibile fino a giungere all'interezza, da affidare alla decisione diretta dei cittadini che esprimono le loro priorità in modo vincolante e attraverso un procedimento che vede impegnata tutta la macchina comunale a offrire le informazioni, gli approfondimenti tecnici, le simulazioni esecutive che sottopongono le scelte compiute alla prova della fattibilità.

Il primo effetto che produce, e che possiamo percepire, è che inverte la responsabilità della proposta. Non è soltanto, come il bilancio sociale, un metodo di comunicazione e di trasparenza nei confronti dei cittadini: con il bilancio partecipativo l'Amministrazione chiede ai cittadini di dire la loro su quali siano le loro priorità, li mette a confronto per consentir loro di rendersi conto che è necessaria una sintesi tra le varie posizioni, partendo dal presupposto che le risorse non sono illimitate.

Il bilancio partecipativo è altro e qualcosa in più, quindi, rispetto al bilancio sociale, e segna un'evoluzione significativa nel rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Il bilancio sociale è consuntivo, viene fatto alla fine dell'anno per spiegare ai cittadini dove sono stati investiti i

soldi, mentre il bilancio partecipativo è preventivo e di condivisione delle scelte. Il primo ha soprattutto uno scopo informativo: spiega che cosa fa il Comune per anziani, famiglie, turisti, ecc., ed è presentato con pochi numeri e parecchie descrizioni. Si tratta più che altro di un lavoro sulla percezione dei cittadini e sulla comunicazione e di uno strumento divulgativo sul funzionamento della macchina comunale. Il bilancio sociale mira a mettere a disposizione del cittadino una serie di informazioni sull'operato del comune o della provincia; e non a caso le prime riforme per democratizzare la Pubblica Amministrazione sono state, all'inizio degli anni '90, proprio quelle che hanno lavorato sulla trasparenza, sull'accesso agli atti, sulla proporzionalità dell'azione amministrativa.

Ma questo processo ha posto le basi per un'evoluzione ulteriore, che chiama il cittadino informato, e proprio in ragione di una sua più motivata consapevolezza, ad essere partecipe del processo decisionale, a intervenire non solo come soggetto al quale il bilancio sociale viene presentato, ma come protagonista delle scelte e delle decisioni fin dall'inizio, in modo da essere nello stesso tempo destinatario e codecisore partecipe delle attività sottoposte a rendicontazione.

L'obiezione più frequente è che questo strumento esaspera l'individualismo e l'egoismo. Invece, l'esperienza riportata dalle realtà che ne hanno fatto applicazione (e che ci hanno creduto) è opposta: in assemblea emergono tante richieste, il che fa emergere l'importanza della capacità negoziale e la necessità di dare strumenti adeguati ai cittadini coinvolti. Si tratta di riconoscere ad ogni cittadino l'intelligenza e la capacità di avere una visione del territorio in cui vive e di co-

struire tra tutti forme di solidarietà negoziale. Si prenda il caso del ciclista che vuole più piste ciclabili, il quale si trova in assemblea con il cittadino del quartiere popolare che chiede di mettere a posto la fognatura: la solidarietà negoziale sta nel riconoscere quest'ultimo problema come una priorità più grande. Messa a confronto in prima persona, i cittadini mostrano l'intelligenza di saper mediare tra le diverse esigenze spesso più di quanto sappiano fare gli organi rappresentativi.

Ci si deve però porre il problema se una completa valorizzazione del bilancio partecipativo non presupponga, a monte, anche il riconoscimento di una piena potestà impositiva, che responsabilizzi i cittadini anche sul versante delle entrate, e non soltanto su quello della spesa.

Normalmente il bilancio partecipativo lascia spazio alle scelte dirette dei cittadini sulle risorse flessibili, in conto capitale, soprattutto spese per investimenti e servizi. Gli esperimenti più ambiziosi contemplan anche l'utilizzo del bilancio partecipativo sull'intero bilancio comunale, e quindi anche sulle spese correnti, la cancelleria, la benzina per le macchine, tutto quello che va a comporre le spese di un'amministrazione comunale. Certo, il rischio è elevato, e l'ipotesi può preoccupare, perché la prima reazione a cui si pensa è quella di cittadini che sottraggono risorse di cui non percepiscono l'utilità e le indirizzano verso ciò che fa loro più comodo. Ad esempio, si può immaginare che qualunque cittadino che abbia la possibilità di scegliere integralmente come spendere i soldi delle Amministrazioni locali, li sottragga volentieri alla polizia municipale, per darli altrove e per sentirsi meno "sorvegliato" e a rischio multe.

Ma la scommessa sta proprio in questo: coinvolgere i cittadini per far percepire loro il significato e l'utilità di tutte le funzioni comunali, compresa quella di polizia, che è sì sorveglianza, ma anche tutela dell'interesse di tutti; responsabilizzarli quindi sulle singole scelte, per renderle più accettabili e accettate. Non è chiaramente una scommessa facile, presuppone lo sviluppo di un senso civico elevato, di un amore per la propria comunità e per la democrazia che, purtroppo, non sempre riscontriamo in Italia; ed è anche per questo che l'esperienza del bilancio partecipativo non può essere imposta per legge, almeno per ora, ma si affida a scelte spontanee impiantabili soltanto in alcuni Comuni nei quali si trovano amministratori e cittadini motivati.

Ovviamente il bilancio partecipativo sconta anche alcuni problemi tecnici di non poco conto. Oltre alla necessaria volontà politica che lo deve sorreggere, occorre un apparato burocratico comunale preparato e capace, occorre la creazione di sedi per la discussione popolare e persone capaci di stimolarla, occorrono regole chiare e trasparenti, e soprattutto certe, perché senza di esse non si riesce a trasmettere ai cittadini la rilevanza delle loro decisioni. Tutto questo porta all'altra diffusa obiezione secondo cui, per cercare di inseguire i cittadini sul bilancio partecipativo, si sacrifica l'efficienza. Soprattutto, un'esperienza piena di bilancio partecipativo significa un impegno etico-civile di tutti i cittadini e una loro responsabilizzazione a tutto tondo, il che non appare sempre facile e compatibile con i tempi della vita moderna. E l'altra obiezione è quella secondo cui il rischio è di rimettere ai cittadini più motivati decisioni che riguardano tutti; ma a questo può replicarsi che è tipico di

qualunque realtà in cui sono pochi coloro che si interessano alla cosa pubblica.

Le obiezioni sollevate riportano nuovamente al Sartori di “*Democrazia e definizioni*”: “a prima vista la partecipazione può sembrare più soddisfacente e anche più sicura che non la rappresentanza, dal che si può ricavare la convinzione che la democrazia diretta sia più autentica e migliore di quella indiretta. Dico a prima vista perché le testimonianze suggeriscono tutt’altra evidenza, e sta di fatto che le *polis* e i comuni medievali hanno vissuto una esistenza effimera e turbolenta. Il che non è senza significato, perchè la *polis* era per molti aspetti una esperienza confinata nell’ambito dei puri e semplici principi democratici: non solo le dimensioni della città antica erano piccolissime, ma i cittadini vivevano, per così dire, in simbiosi con la loro città, cui erano avvinti da un comune destino di vita e di morte. Lo stesso Aristotele definisce la democrazia fra le costituzioni pervertite, fra le forme degenerative di *politia*, la definisce il governo dei poveri a proprio vantaggio ... Soprattutto, si deve avvertire che l’autogoverno, quello vero, quello che praticavano i Greci, comporta una totale devozione del cittadino al pubblico servizio: governarsi da sè vuol dire passare la vita governando ... L’assorbente politicità richiesta dalla conduzione in proprio dei pubblici affari crea un profondo e insanabile squilibrio tra le varie necessità e funzioni della vita associata, poiché a una ipertrofia della vita politica corrisponde inevitabilmente l’atrofia della vita economica”.

E’ per questo che si ritiene comunemente che la dimensione ideale per realizzare il bilancio partecipativo è quello delle piccole realtà comunali, come Pieve Emanuele o Grottama-

re; ma ci sono anche realtà più ampie, come quella di Porto Alegre, che conta 1.262.000 abitanti, che poi è la culla del bilancio partecipativo fin dal 1989.

L'obiezione che solleva Sartori è che percorrendo una simile strada si svuota il ruolo degli organi elettivi, li si sottopone a una pressione indebita limitando la loro autonomia e responsabilità deliberativa, si determina in sostanza una confusione che finisce con il compromettere il funzionamento della democrazia rappresentativa per sostituirla con un assemblearismo privo di garanzie e, alla fine, anche di efficacia operativa. Non sono obiezioni di poco conto, anche se non mi paiono nemmeno di poco conto le repliche di coloro che denunciano come la democrazia rappresentativa e il ruolo dei consigli comunali siano stati compromessi nei nostri comuni e nelle nostre province dalle leggi elettorali del decennio degli anni Novanta piuttosto che dalle sperimentazioni partecipative dei tempi più recenti. Né si può negare che proprio da un vuoto di democrazia che si è aperto negli enti locali, o che per lo meno alcuni avvertono, può rintracciarsi la ragione del tentativo di compensare la tentazione autocratica con istituti di democrazia diretta, i quali possono peraltro poggiare su parecchi passi del Testo unico degli Enti locali.

5. Conclusioni

Vengo alle conclusioni. La strada del bilancio partecipativo ma anche quella della valorizzazione delle Circoscrizioni comunali - è una strada ambiziosa, che può ricreare un vero rapporto di fiducia e di partecipazione tra cittadini e istitu-

zioni. Ma è una strada che richiede grande impegno, che ha dei costi, e che deve comportare, contestualmente, anche la responsabilizzazione degli organi di governo degli enti locali.

Ben venga dunque l'esperienza del bilancio partecipativo e delle Circostrizioni; ben vengano, in generale, tutte le esperienze che sappiamo vivacizzare la nostra "stanca" democrazia e il rapporto tra cittadini e Pubblica amministrazione, soprattutto in un'epoca in cui la comunicazione politica è sempre più assorbita dal mezzo televisivo, che pone il cittadino nella veste di un consumatore passivo di scelte altrui. Ricordiamoci però che, se il messaggio di fondo di questi percorsi è quello di una sostanziale delegittimazione dei canali della democrazia rappresentativa, allora rischiamo di ricadere nel facile illusionismo di una democrazia diretta che rischia di restare ostaggio, in forme alternative a quelle della democrazia rappresentativa, di pochi interessati cittadini che sanno utilizzare e manipolare, in modo demagogico gli strumenti di partecipazione.

Il futuro della democrazia, infatti, non sta semplicemente in improbabili e nostalgiche forme di democrazia diretta, ma nella sintesi efficace di responsabilità degli organi di governo e di partecipazione attiva dei cittadini.

Ebe Sorti Ravasio

Vicesindaco del Comune di Bergamo

L'Assessore Claudio Bragaglio ha saggiamente voluto impostare questo Convegno su una griglia quanto mai severa di interrogativi e di questioni, alle quali non è certo facile dare risposte.

Se è certamente vero, infatti, che le realtà cittadine hanno proprie specificità, proprie morfologie e locali tipicità, è altrettanto innegabile che il confronto delle esperienze, la presentazione delle buone prassi e il dialogo sulle criticità, sono per noi amministratori indispensabili strumenti di lavoro.

Quest'oggi cercherò di condividere con Voi l'esperienza del Comune di Bergamo, di cui sono Assessore alla Partecipazione e al Decentramento, oltre che Vicesindaco e Assessore al Commercio.

Come nascono le Circoscrizioni a Bergamo: un breve excursus

Le prime esperienze di partecipazione organizzata si realizzano, a Bergamo, nel 1965, ma è solo dal 1970 che esse si allargano a tutti i quartieri, arrivando a "bussare" alla porta delle stanze Comunali.

L'Amministrazione Comunale di Bergamo nel 1971 nomina una *Commissione Consiliare paritetica di studio* sui nascenti organismi di quartiere e nel 1972 dà vita ad una *Commissione Consiliare consultiva e permanente* con il compito di ricevere ed esaminare le istanze inerenti ai pro-

blemi concreti dei quartieri e di formulare proposte operative per i provvedimenti deliberativi di competenza.

In questa occasione in Consiglio Comunale viene approvato un ordine del giorno con il quale si riconosce il carattere autonomo e spontaneo dei comitati di quartiere, ritenuti *un valido strumento di partecipazione democratica* alla soluzione dei problemi dei cittadini.

Nel 1976 la legge n. 278 ha riconosciuto ai Comuni la facoltà di suddividere il loro territorio in Circoscrizioni. Per la prima volta una legge nazionale sanciva l'esistenza di questi organismi.

E' stato Franco Nardari, figura storica della Resistenza bergamasca, uomo impegnato nella scuola, nel sindacato, nei partiti di massa, il padre delle Circoscrizioni bergamasche.

L'obiettivo di Franco Nardari e della sua Amministrazione, tutt'altro che facile da conseguire, è stato quello di dare un ruolo politico e amministrativo alle Circoscrizioni.

Il progetto richiedeva perciò la definizione precisa delle attribuzioni e dei poteri che tali organismi avrebbero potuto esercitare.

Dai Comitati alle Circoscrizioni

Il lavoro dell'Assessore Nardari portò nella seconda metà degli anni Settanta a "traghettare" buona parte delle esperienze dei gruppi e comitati di quartiere nelle Circoscrizioni valorizzandone gli aspetti positivi e propositivi quali luoghi di dibattito politico e istituzionale.

Il lavoro di Nardari e dei suoi collaboratori fu caratterizzato dalla capacità di dialogo e di confronto con i diversi inter-

locutori: istituzionali, quali il Sindaco, la Giunta, i Consiglieri Comunali, le segreterie dei partiti, e gli interlocutori non istituzionali quali i comitati e i gruppi di quartiere, gli organi di informazione, la rete delle parrocchie e degli oratori, l'associazionismo.

A seguito di un paziente ma deciso confronto tra l'Amministrazione Comunale e la città in tutte le sue componenti, vennero definiti i ruoli e gli ambiti d'azione dei Consigli Circoscrizionali.

L'urgenza di attivare le Circoscrizioni era fortemente sentita, tanto che, senza attendere l'elezione diretta dei Consiglieri Circoscrizionali, possibile solo dalle elezioni amministrative del 1980, si procedette già nel 1978 alla loro nomina indiretta da parte del Consiglio Comunale sulla base della proporzione rispetto ai seggi ottenuti da ciascun partito nelle precedenti amministrative del 1975.

Un passaggio significativo, propedeutico alla realizzazione effettiva del decentramento politico – amministrativo fu quello della delimitazione degli ambiti territoriali di competenza.

Non si trattava né di un fatto puramente organizzativo né meramente formale. Prova ne è che a distanza di più di trent'anni, il tema del giusto "perimetro" della realtà circoscrizionale è di assoluta attualità e il criterio della divisione in zone, nel senso più restrittivo e limitativo del termine, è vicino dall'essere superato.

Purtroppo Nardari non ebbe la possibilità di vedere pienamente realizzato il suo appassionato e pionieristico lavoro. Scomparve infatti nel febbraio del 1980 a pochi mesi dalle

elezioni dirette delle Circoscrizioni.

Ma Bergamo, sempre attenta e orientata al confronto con altre realtà di città italiane del medesimo ordine di grandezza, insieme a Modena (che oggi è qui rappresentata) ed altre città italiane, proprio nel corso degli anni Ottanta, ha dato vita all'importante esperienza del Comitato Nazionale per la Riforma del Decentramento nelle città di medie dimensioni.

In quel periodo, partendo da due indagini nazionali di alto livello, condotte dal CENSIS e dalla SDA Bocconi, il Comitato pubblicò un saggio dedicato al binomio "Efficacia ed Efficienza" in ambito comunale da realizzarsi, per l'appunto, attraverso il decentramento e la partecipazione.

Nonostante negli ultimi anni a livello nazionale si sia ridotta l'attenzione della politica al ruolo degli organismi circoscrizionali, risvegliata solo negli ultimi mesi dal dibattuto tema della partecipazione degli stranieri alle elezioni, Bergamo ha sempre rappresentato una realtà attiva e reattiva in tema di decentramento e partecipazione.

Regolamento delle Circoscrizioni

L'Amministrazione comunale ha scelto, consapevole dell'importanza della partecipazione della cittadinanza alle scelte di governo e del ruolo di prossimità delle Circoscrizioni, di mettere mano al Regolamento delle Circoscrizioni, in corso di revisione dal 1999.

Bergamo desidera Circoscrizioni che partecipino all'amministrazione della città in modo attivo e responsabile e favoriscano la partecipazione dei cittadini singoli e associati

al governo della cosa pubblica.

L'orientamento dell'Amministrazione è quello di:

- consolidare le competenze gestionali delle Circoscrizioni, che pensiamo come articolazioni dell'Ente Locale con competenze specifiche e differenziate da altri organismi comunali in ordine ai servizi sociali ed educativi, alle iniziative culturali, allo sport e al tempo libero, alle manutenzioni e gestione di spazi pubblici, ecc.;
- sviluppare la funzione partecipativa delle Circoscrizioni, valorizzandone il carattere di spazio di dialogo e confronto tra l'Amministrazione e i cittadini e rafforzandone il peso nei processi decisionali relativi alle scelte strategiche del Comune.

La bozza del nuovo Regolamento è oggetto di un percorso di discussione aperto, che coinvolge la Consulta dei Presidenti, la Commissione Statuto, i Consigli di Circoscrizione, il Consiglio delle Donne, le Associazioni e gli Enti che interagiscono con le Circoscrizioni.

Il nuovo Regolamento, premesso che la Circoscrizione nella struttura comunale si pone al livello della Giunta, per definire i compiti degli organismi decentrati punta a delimitare con maggiore precisione gli ambiti di competenza degli Assessori e quelli delle Circoscrizioni, evitando sovrapposizioni.

La definizione delle funzioni circoscrizionali è improntata ai seguenti criteri:

- completezza, omogeneità ed unicità della responsabilità;
- sussidiarietà delle funzioni trasferite nell'ambito delle rispettive competenze territoriali con il sistema integrato comunale;

- cooperazione con tutti i cittadini singoli e associati e con istituzioni ed organismi non lucrativi di utilità sociale operanti sul territorio;
- riconoscimento del valore sociale dell'associazionismo, promozione del suo sviluppo, facilitazione del suo apporto al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e ambientale;
- efficienza ed economicità nell'impiego delle risorse affidate;
- attenzione alla semplificazione degli atti amministrativi.

Tra le innovazioni prioritarie da introdurre con il nuovo Regolamento:

- l'elezione del Presidente e del Vice Presidente sulla base di un documento programmatico presentato congiuntamente dai candidati alle rispettive cariche;
- il rafforzamento dell'assemblea dei residenti;
- il potenziamento delle funzioni propositive, consultive e gestionali dei Consigli circoscrizionali;
- l'introduzione di una Relazione annuale sulla Circoscrizione, finalizzata all'illustrazione dei problemi presenti sul territorio e dell'attività svolta dal Consiglio circoscrizionale;
- la previsione, in ogni Circoscrizione, di uno Sportello dei cittadini con funzioni di ufficio relazioni con il pubblico, anagrafe decentrata e informazione e collegamento tra i cittadini e i servizi comunali;

Infine, pur consapevoli della necessità di una normativa nazionale per assicurare la certezza del diritto, a livello circo-

scrizionale si prevede l'estensione del diritto di voto alle elezioni circoscrizionali a tutti i residenti, indipendentemente dalla loro nazionalità.

L'estensione del diritto di voto per elezioni amministrative *tout court* agli immigrati residenti sul nostro territorio, sarà il passaggio successivo.

Criticità “locali”

Bergamo è una città di circa 100.000 abitanti, organizzata in ben sette Circoscrizioni amministrative. Dunque sette Presidenti e sette Consigli Circoscrizionali. Il fatto curioso che caratterizza la nostra città è che, mentre l'Amministrazione comunale che dal giugno 2004 governa la città con il Sindaco Roberto Bruni è di centro – sinistra, solo tre parlamentini su sette hanno espresso una maggioranza di centro – sinistra. quattro su sette, dunque, sono di colore politico diverso rispetto alla Giunta.

Un dato da non sottovalutare che incide, e non poco, sulla vita politico – amministrativa della città.

Se da un lato questa situazione può rappresentare un banco di prova per l'opposizione, la sfida ad agire al di là degli schieramenti politici nell'unico interesse della città e dei cittadini, dall'altro lato, e lo dico con cognizione di causa essendo stata io stessa Presidente di Circoscrizione, può nascere nelle minoranze “la tentazione” di dar vita ad un'opposizione strumentale, distruttiva e ideologica che rischia di confondere, disorientare, paralizzare la città.

Concludendo

1. La partecipazione, attraverso il coinvolgimento dei cittadini, come singoli o associati, riveste un ruolo cruciale nella gestione della cosa pubblica; rappresenta un'occasione per ricercare un rapporto di fiducia tra i cittadini e l'Istituzione municipale.

Lo sviluppo della partecipazione delle cittadine e dei cittadini nella gestione della *res publica* è un tema strategico per l'Amministrazione comunale di Bergamo che intende, a partire da un'idea di cittadinanza "attiva", che non si esaurisce nel momento elettorale, promuovere il coinvolgimento nei processi di governo dei singoli cittadini e cittadine e della grande rete di associazioni economiche, sociali, culturali che caratterizzano la città.

Per perseguire questo obiettivo, è fondamentale che le sette Circoscrizioni della città, partecipino all'amministrazione della città in modo attivo e responsabile e favoriscano, a loro volta, la partecipazione dei cittadini al governo della città attraverso anche il nuovo stimolo del bilancio partecipato.

2. Il tema della "dimensione" delle Circoscrizioni e della naturale conseguenza di una maggior efficienza, è quanto mai aperto, in discussione e vincolato, in ciascuna città, alle risorse investite sul decentramento.

A Bergamo la dimensione media delle Circoscrizioni si aggira sui ventimila abitanti e tale dimensionamento pare soddisfare i diversi interlocutori. Non manca chi propone di rivedere le zone ma sulla base non della popolazione bensì di criteri urbanistici e sociali: si contrappongono

e/o convivono logiche di suddivisione della città a “spicchi” o a “raggiera”, legate ai borghi storici e ad appartenenze tradizionali, ad altre logiche tendenti ad individuare zone di vicinanza, centrali e periferiche. Di fatto il “mattoncino” con cui si costruiscono le diverse ipotesi, è la suddivisione parrocchiale, corrispondente a quelli che i cittadini chiamano i “quartieri” o i “rioni”.

A queste unità territoriali di base le nostre Circoscrizioni sono molto attente.

Ringrazio il Comune di Brescia per l’importante opportunità di confronto e di scambio che rappresenta questo convegno. Siamo curiosi ed attenti alle esperienze delle altre città ed alla testimonianza del maggior numero di soggetti coinvolti.



La sede della quarta Circoscrizione



La sede della quinta Circoscrizione

Claudio Bragaglio

Assessore alla Partecipazione del Comune di Brescia

Brescia: città di partecipazione

Questo importante confronto tra le diverse esperienze cittadine si sviluppa non casualmente lungo un percorso denominato *città in rete* e si pone come obiettivo di valorizzare la partecipazione, nonché il ruolo politico e le peculiarità storico-culturali delle diverse realtà territoriali.

Da troppo tempo il tema delle Circoscrizioni è uscito dall'orizzonte di un effettivo interesse politico nazionale.

E risulta, per certi aspetti, sacrificato anche sul piano amministrativo. Esso è rievocato spesso con un richiamo di maniera, ma intimamente non avvertito nella sua necessità e nella sua potenziale forza innovativa. Al punto che si affaccia un interrogativo radicale che investe il valore stesso di questa esperienza - che ormai risale nel tempo alla legge n. 278/76 - mentre momenti di frustrazione serpeggiano tra coloro che credono in questa importante forma di impegno civico e giustamente intendono reagire per rilanciare il ruolo della partecipazione. Anche a Brescia e, sempre più, per una "città di partecipazione". Questo il problema che va posto esplicitamente in modo da rendere possibile una seria riflessione, sia sugli aspetti di *crisi* che sulle condizioni di *rilancio* di questa importante esperienza.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario un comune impegno tra i diversi schieramenti politici e livelli istituzionali, nello *spirito degli Stati Generali* che a Brescia hanno saputo - pur tra difficoltà - concretizzare in questi mesi, al

di là di ogni schieramento politico, un comune impegno interistituzionale sui temi dell'economia e della società.

Il valore di questo progetto politico regge non tanto sulla sua enunciazione, bensì sulla promozione di un processo di partecipazione e sull'assunzione di una consapevole responsabilità. Le Circoscrizioni rappresentano una tessera importante di questo mosaico partecipativo che si compone di associazionismo, corpi intermedi, professioni, mondo del lavoro organizzato, cooperativismo sociale, movimenti di cittadinanza.

Rilancio politico ed istituzionale delle Circoscrizioni

Da tempo si è riavviato a Brescia un intenso dibattito sulla esperienza delle Circoscrizioni e si è evidenziata la necessità di un maggior ruolo politico ed istituzionale. Una opportunità da valorizzare, in quanto risulta evidente la necessità di un *nuovo modello di governo locale* chiamato a promuovere gli istituti della partecipazione come elementi indispensabili di una buona amministrazione e di una convincente *integrazione e coesione sociale*.

Ma di questa opportunità sul piano più generale non vi è ancora piena consapevolezza. In primo luogo va rilevato che la dimensione stessa dei problemi rende necessario il superamento di un modello accentrato di governo locale e l'affermazione di un *federalismo municipale* che valorizzi *le realtà circoscrizionali come livelli di governo territoriale*, oltre che di *partecipazione civica*.

Nel confronto che si è aperto in questi mesi con tutte le Circoscrizioni del nostro comune è emerso – da parte sia del centro sinistra che del centro destra - un potenziale che

centro sinistra che del centro destra - un potenziale che ritengo particolarmente positivo, tale da meritare l'impegno di una convincente risposta politica. Una risposta tesa appunto ad accrescere il ruolo politico ed istituzionale delle Circoscrizioni, che non può essere definito solo su scala locale e richiede anche una svolta significativa dell'indirizzo politico più generale.

Processo non facile, ma indispensabile, che sollecita anche alcune modifiche regolamentari su cui ci soffermeremo in una prossima occasione di confronto. In particolare, su questo tema si è opportunamente avviato un positivo dibattito sia con le Circoscrizioni, che con la Conferenza dei Presidenti e la Commissione consiliare.

La modifica regolamentare richiede un bilancio dell'esperienza fin qui realizzata, il confronto con altre città e la individuazione dei nodi riguardanti le attuali difficoltà di applicazione delle "funzioni delegate", nonché la definizione di nuove attribuzioni.

Ma la questione che mi propongo di affrontare oggi è non tanto quella di definire il dettaglio di possibili riforme regolamentari, bensì quella di individuare un preciso asse politico: *ripensare il ruolo delle Circoscrizioni dentro un nuovo progetto di governo locale incardinato sull'allargamento della partecipazione civica*. Quanto meno di promuovere un tentativo in questa direzione. Nella direzione di una partecipazione intesa non solo come metodo di una discussione, ma come *criterio fondativo della decisione amministrativa*.

Soprattutto coloro che hanno vissuto la fertile stagione degli anni '70, ma non meno le giovani generazioni che più

recentemente hanno fatto affidamento sull'esperienza del *bilancio partecipativo*, avvertono la difficoltà a far coesistere l'aspettativa di partecipazione con una realtà dal volto spesso deludente.

Brescia ha alle sue spalle un'esperienza importante in campo circoscrizionale. Ha sviluppato inoltre - anche attraverso l'impulso di Casa delle Associazioni e delle Consulte - una rete associativa straordinariamente significativa. Una *rete in città*, e si trova quindi nella condizione di guardare con fiducia ad una nuova fase che consenta di immaginare un incisivo rilancio partecipativo della cittadinanza.

Crisi di partecipazione e federalismo municipale

Il problema non va circoscritto solo alla questione dei rapporti tra Giunte municipali e Circoscrizioni o alla maggiore o minore efficacia dei regolamenti. Problema che è sì reale e da affrontare, ma non centrale per poter dar conto di alcuni elementi della *crisi di partecipazione e di rappresentanza*.

Al centro della riflessione va posto un preciso interrogativo: le Circoscrizioni sono necessarie per la città? Detto altrimenti: esse vengono effettivamente considerate necessarie dalla città?

Sottolineo: necessarie per la città, per i cittadini. E non tanto per la Loggia o per chi vive l'esperienza della Circoscrizione come l'anticamera in attesa di più rilevanti impegni politici.

Da qui anche il titolo del nostro convegno: "*la Città e le sue Circoscrizioni*".

In una recente ricerca Anci, proposta da G. Avallone in “*La democrazia locale*”, emergono alcuni dati significativi riguardanti il Nord Italia. Il grado di conoscenza di servizi e funzioni della Circoscrizione per il 25% è nullo e per il 38% appena sufficiente. Il 54% non ha mai usufruito di servizi della Circoscrizione. Il 40% ritiene inesistente il rapporto tra cittadini e Circoscrizione. Inoltre, nel valutare la differenza di qualità dei servizi, tra un prima e un dopo la nascita delle Circoscrizioni, il 36% afferma che è uguale o peggiorata e il 25% che non sa.

Se volessimo limitare la riflessione sulle Circoscrizioni alla definizione di un percorso di *decentramento gestionale* ho l'impressione che ricercheremmo una risposta parziale. Anche perché la necessaria riorganizzazione decentrata e l'ampliamento della erogazione dei servizi su scala territoriale e periferica – che è ciò che più interessa il cittadino – non coincidono affatto con la *gestione* decentrata del servizio stesso. E in ogni caso si pone il tema decisivo della riforma della “*macchina amministrativa*” che garantisca qualità, efficacia e funzionalità dei servizi erogati.

La partecipazione di cui intendiamo parlare non è quindi soltanto decentramento e il presidente di Circoscrizione non può essere immaginato come l'ultima sopravvivenza dei vecchi capi ripartizione.

La complessità organizzativa dei servizi, il loro carattere territorialmente integrato, l'articolazione sempre più diffusa di autonome aziende dei servizi, *outsourcing* ed esternalizzazioni più o meno opportune, l'evoluzione legislativa – dal d.lgs 29/93 in poi – riguardante l'autonomia gestionale dei ruoli dirigenziali e la separazione tra politica ed ammini-

strazione, i rapporti complessi con un personale a regimi contrattuali differenziati, sono tutti elementi di novità che danno l'idea di una realtà che non è più quella degli anni Ottanta. Una realtà amministrativa che allora era pubblica, centralizzata ed uniforme nell'offerta di servizi e nella organizzazione del personale.

Non a caso anche la previsione in legge della gestione di servizi di base affidati alle Circoscrizioni - riconfermata nel T.U.E.L. 267/2000 - risulta per certi aspetti problematica. Non certo al punto da affermare che un'esperienza gestionale sia impraticabile, ma neppure da poter dire che il rilancio delle Circoscrizioni debba far leva principalmente sulla gestione di un qualche servizio in più.

In realtà la crisi di cui parliamo è profonda ed è parte di una difficoltà più generale che incontra la partecipazione di fronte alla difficoltà crescente dei problemi e delle soluzioni, della gestione sempre più complessa dei bilanci, del personale e delle normative.

Difficoltà che nelle realtà di base - dove è prevalente il tratto volontario, associativo e civico - si manifesta con maggiore evidenza.

Il problema del rilancio del ruolo delle Circoscrizioni va assunto sul piano politico e quindi affrontato più in profondità, in modo da indagare la possibilità di definire un diverso metodo e sistema del governo locale. E su questo incardinare la logica delle diverse attribuzioni, sapendo che il problema di fondo non è rappresentato dalla richiesta di semplici aggiustamenti regolamentari. Tant'è che se dovessimo immaginare nuove attribuzione e deleghe rispetto a quelle già previste dagli articoli 17, 18 e 19 del nostro Regolamen-

to metteremmo a dura prova la nostra fantasia.

Il problema è soprattutto quello di implementare le competenze esistenti, definire meglio i meccanismi operativi, assegnare adeguate risorse finanziarie e di personale.

Il rilancio della partecipazione cittadina non può che essere parte di un cambiamento più generale. Un cambiamento di indirizzo generale, in quanto risulterebbe velleitario qualunque disegno che si proponesse di promuovere partecipazione a fronte di modifiche dell'ordinamento istituzionale e costituzionale che muovono in direzione opposta, verso la concentrazione dei poteri e lo svuotamento degli istituti democratici.

Oltretutto va rilevato come la contraddittoria stagione di confronto sul federalismo negli anni Novanta abbia riguardato i rapporti tra stato e regioni ed abbia dato luogo a forme di neocentralismo regionale, mentre il federalismo municipale – pur introdotto da innovazioni legislative - non ha registrato un soddisfacente sviluppo. E, a maggior ragione, il *federalismo infra-municipale*.

Ben scarso, infatti, è risultato il confronto sui rapporti tra i comuni, non è decollata la politica delle fusioni dei piccoli comuni, insoddisfacente l'attenzione sull'“Unione dei Comuni”, ancora sostanzialmente ferma alle Comunità montane. Senza che siano state realizzate le Città metropolitane e le “Comunità locali” che nella forma di “Unione dei Comuni” avrebbero dato una migliore rappresentanza anche a realtà di conurbazione come l'area Brescia-hinterland.

Per poter immaginare il percorso di un federalismo infra-municipale è necessario, in primo luogo, togliere le Circo-scrizioni dalla *nicchia* esclusiva del decentramento e ripor-

tarle dentro l'esperienza della democrazia municipale, di un governo locale che necessariamente è sempre più unitario ed integrato. Quindi dentro il circuito di una *democrazia partecipativa*, di cui il “decentramento gestionale” è solo una parte. E per un comune di medie dimensioni neppure parte così decisiva.

Da qui il significato del sottotitolo del convegno: *dal decentramento alla partecipazione*.

Insisto: centrale, più che l'aspra contesa sui confini di competenza tra Giunta e Circoscrizioni, è la modalità di compartecipazione degli istituti circoscrizionali alle scelte strategiche di fondo di una comunità locale.

Una impostazione rigidamente “dualistica” o contrappositiva tra Comune e Circoscrizione non risulta convincente e corrisponde ad uno schema semplificato di governo locale fermo al passato.

Oggi si è invece calati dentro un processo decisionale sempre più *integrato*, sempre più *interistituzionale*, *concertativo*.

E' un processo che ci induce a passare da un governo “amministrativo”, inteso come un rigido modello di *government*, ad una *governance* locale, ovvero ad una situazione che vede interagire sul territorio vari soggetti pubblici e privati, interni ed esterni ai confini amministrativi, nonché forme diverse di partenariato. Quand'anche in presenza di soggetti pubblici va rilevato che essi sono sempre più caratterizzati da autonomia decisionale. Si pensi alle aziende sanitarie, agli istituti scolastici. Per non dire di Asm che viene erroneamente immaginata nella forma ancora della vecchia municipalizzata.

Il ruolo delle Circoscrizioni va quindi ripensato in primo luogo rispetto alla città, ai cittadini, perché comune ed unitario è il problema che oggi va affrontato di fronte all'esigenza di un *governo territoriale integrato*.

La complessità di una *governance* locale che si misura con grandi operazioni – si pensi al metrobus o al termovalorizzatore, piuttosto che al nuovo stadio, infrastrutture viabilistiche o piano mobilità - mal si concilia con rigidi confini territoriali od amministrativi. Inoltre, le politiche cittadine interagiscono in modo complesso con decisioni di Regione e Provincia.

Partecipare per governare

Che ruolo possono avere le Circoscrizioni all'interno di questo sistema integrato di governo locale?

Il T.U.E.L. individua per le Circoscrizioni – come è ben noto - quattro funzioni: *partecipazione, consultazione, funzioni delegate, gestione dei servizi di base*. Rispetto a queste funzioni dove è opportuno porre oggi l'accento? A mio giudizio l'accento va posto sulla *partecipazione*, ovvero sul coinvolgimento del cittadino nella definizione dell'indirizzo della Circoscrizione e sul coinvolgimento della Circoscrizione nella definizione dell'indirizzo della vita amministrativa cittadina. Accento sulla *partecipazione*, perché su questo piano si registrano le maggiori difficoltà, ma nel contempo anche le potenzialità più rilevanti di una risposta che consenta di riscoprire le ragioni della politica e di una sua radicale riforma attraverso l'impegno civico.

Nella esperienza bresciana in questi anni si sono affermate

significative potenzialità, a partire proprio dalle Circoscrizioni. Quindi può essere aperta per il futuro una sfida a tutti i soggetti politici e, non meno, alla società civile ed a tutte le diverse forme di rappresentanza sociale.

Così posta la questione della partecipazione assume un significato rilevante. Non è un generico richiamo partecipazionista, tipico di concezioni assembleari e movimentiste, che per il solo fatto di registrare un'ampia partecipazione ritengono spesso di aver esaurito il proprio obiettivo principale.

La Circoscrizione è sollecitata a superare il rischio dell'*enclave* e ad entrare nel circuito della *decisione politica ed amministrativa*. A far parte a pieno titolo della politica cittadina di serie A.

Per questo non possiamo limitarci a richiamare genericamente la partecipazione come fattore necessario della vita democratica della città. Esortazioni sempre encomiabili, che rischiano però di tradursi nelle "prediche inutili" di einaudiana memoria. Lo sforzo da compiere è quello di individuare la natura specifica delle *difficoltà* e le ragioni della *crisi politica e di classe dirigente* presente negli istituti di democrazia.

La difficoltà sta nella sopravvivenza di un vecchio modello di governo delle nostre città, quando ormai esse si ritrovano da tempo all'interno di un processo vorticoso indotto da una rapida trasformazione urbana e sociale, dal circuito sempre più difficile della insostenibilità ambientale e del governo della mobilità. Sta nella divaricazione crescente che esiste tra *modernizzazione e partecipazione*. Sta nel cuneo che si è aperto tra la necessità di grandi opere di infrastrutturazione

ed il crescente *deficit* di consenso sociale. Sta in una modalità di partecipazione che spesso si manifesta solo nella forma reattiva di un *comitato-anti*. Sta nella difesa e tutela del proprio particolare interesse in presenza della sindrome *Nimby* (*Not in my back yard*, ovvero: va bene, ma non nel mio cortile). Sta, come sostiene Arnaldo Bagnasco, in una economia (e soprattutto, vorrei aggiungere, in una finanza!) che finisce per imporre la sperimentazione di “nuove forme generali della politica”, con l’intento spesso di privare la politica della propria autonomia di ruolo e di progetto. In particolare in settori, come urbanistica, infrastrutture o lavori pubblici, dove entrano in campo pesanti interessi economico-finanziari.

E’ questa una sfida da assumere con solide coordinate di moralità, sia pubblica che privata, e con la piena consapevolezza di chi è chiamato a governare una città intesa come “spazio urbano e civico della modernità”, con le sue mille contraddizioni e sfaccettature sociali. Città di potere politico e città di finanza, città di produzione e città di scambio, città locale e città globale, città di esclusione e città di partecipazione, città di segregazione e città di ~~Scroggione~~ **Scroggione**. alcuni contrastanti dilemmi sempre più presenti nelle città, in particolare del Nord. E di fronte a queste problematiche taluni ritengono che l’unica via praticabile sia quella del *decisionismo*, quindi di una risposta di tipo *tecnocratico*, che deliberatamente escluda il circuito complesso della partecipazione, della necessaria mediazione, e metta in conto di poter liquidare i costi sociali di un possibile *ribellismo*.

Ma in questa contrapposizione – *decisionismo* contro *ribel-*

lismo - si consuma la sconfitta di una democrazia partecipativa. Della politica *tout court*.

Per questo ritengo che in tutte le esperienze riformiste di governo, anche locali, vada invece percorsa una strada diversa, in modo tale che la partecipazione diventi sempre più parte consapevole, anche se critica, della decisione e non solo il ricorso al gesto estremo di una ribellione.

La partecipazione ha quindi davanti a sé proprio questa sfida impegnativa: *oltre che rappresentarsi in termini generali come fattore essenziale della democrazia, soprattutto oggi la partecipazione deve sapersi affermare come un elemento decisivo del governo locale.*

Non solo produzione di democrazia a mezzo di partecipazione, ma *produzione di governo a mezzo di partecipazione*. Quindi: *partecipare per governare*. Questo ritengo sia il nostro compito più impegnativo.

Cittadinanza attiva e conflittuale.

La scelta della partecipazione, intesa come fattore di governo, è tutt'altro che facile da affermare anche perché la città moderna non ha davanti a sé il "mitico" cittadino, espressione di una volontà civica di carattere generale. Essa si trova di fronte una complessa frammentazione di interessi sociali e territoriali. E, ormai da alcuni anni, anche di carattere multietnico e multiculturale. Sempre più astratte, ed ormai fuori dal tempo, risultano le testimonianze di chi rimpiange la perfezione e l'armonia rinascimentale di una "città ideale", sempre in attesa di un nuovo Leon Battista Alberti. La realtà delle nostre città, viceversa, riflette volti,

culture, sofferenze che sono lo specchio travagliato di una difficile transizione ed il riflesso frammentato di un mondo globale. Rappresenta in sostanza una realtà complessa che va governata e non certo rimossa o, peggio ancora, negata da una ottusa xenofobia.

La *cittadinanza attiva* è quindi *cittadinanza complessa, frammentata*, spesso *conflittuale* al proprio interno, anche perché si impongono sulle regole di convivenza le diverse e contrapposte gerarchie degli interessi economici e sociali.

Emerge, inoltre, con evidente chiarezza il fatto che nel modello del civismo comunitario i conflitti territoriali e sociali non stanno per nulla declinando. In particolare ciò si manifesta nel circuito delle periferie urbane, dove maggiormente si addensano i fattori del disagio sociale ed ambientale, nonché i fenomeni tipici del microlocalismo. Un microlocalismo sottoposto a particolari tensioni in seguito all'irrompere di una radicale diversità di "mondi vitali", religiosi, etnici, spesso nelle dimensioni più critiche dei nostri quartieri, attraversati da nuove traiettorie contraddistinte da discriminazione e da emarginazione.

Di fronte a queste tensioni si pone la necessità di un loro governo, di una indispensabile mediazione. Ma questo aspetto che si presenta come un *punto di crisi* può essere, nel contempo, anche un *punto di soluzione*. Una soluzione diversa rispetto a quella decisionista e che possa far leva sullo sforzo di promuovere tutte quelle forme associative e coesive che ricompongano la frammentazione e facciano maturare nella città consapevolezza, coesione sociale, accoglienza, integrazione delle diverse realtà, anche multiculturali.

La Circoscrizione non può che essere parte essenziale di

questo impegnativo processo. Un processo di ricostruzione partecipativa che è all'ordine del giorno anche di varie forze sociali e sindacali nella nostra realtà cittadina.

In questi anni va pur detto che la direzione di marcia impressa dalla legislazione nazionale spesso si è mossa nella direzione opposta, promuovendo *una governabilità dissociata dalla partecipazione*. Dissociata sia dalla partecipazione dei cittadini che dalle forze sociali.

Si è centralizzato il governo della decisione con l'elezione diretta di sindaci, presidenti di provincia e di regione. Quindi si sono promossi *decisionismo, personalizzazione e presidenzialismo*, anche su scala municipale, senza però porre sufficiente attenzione ai necessari bilanciamenti di potere e di rappresentanza. Si sono svuotate le funzioni delle assemblee elettive, senza immaginare nuovi possibili compiti di indirizzo e di controllo.

Si è positivamente modificato, con le leggi Bassanini e la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, il rapporto tra istituzioni, ma nel contempo si è privilegiato – e a mio giudizio anche in Regione Lombardia – un centralismo regionale che ha penalizzato il federalismo municipale.

Si è introdotta la *governance* con uno spostamento sull'esterno di attività e competenze, immaginando di far prevalere la “sussidiarietà orizzontale” su quella “verticale”, al punto da assegnare ruoli sempre più residuali alla sfera pubblica degli enti locali. Spesso sull'onda di drastici tagli delle risorse, oltre che di una consapevole regia politica volta a favorire il privatismo nel sistema di *Welfare locale*.

Le leggi Bassanini (in particolare la l. 59/97) e il nuovo art.

118 della Costituzione, riformata nel 2001, hanno spostato sul Comune la generalità delle funzioni amministrative, ma anche affermato *il principio di adeguatezza*. Ed è proprio in ambiti territorialmente adeguati che si realizza l'esercizio unitario delle funzioni e si attuano le diverse forme di decentramento. Si tratta del processo di progressiva "localizzazione", ovvero dello spostamento su scala locale della implementazione delle varie politiche, da quelle sociali a quelle abitative.

La ricaduta su scala locale di questi processi più generali è stata quella di far coincidere la governabilità con la concentrazione del potere decisionale in capo al sindaco e di confinare nella residualità le esperienze elettive, comprese quelle circoscrizionali.

Un modello oggi in difficoltà che fa parlare uno studioso attento come Mauro Calise di una "Terza Repubblica", dopo il fallimento di una "Seconda", realizzata proprio ad immagine e somiglianza di un modello presidenziale.

Un bivio: decentramento residuale o co-decisione

Per queste ragioni ritengo che il problema essenziale non possa esaurirsi nel contendere in modo esasperato spazi gestionali. Non che esperienze gestionali non possano positivamente essere svolte ed ampliarsi, penso ad alcuni servizi di base, manutenzioni e gestione del verde. Ma illudiamo noi stessi se riteniamo questa la via principale della rilegitimazione di un ruolo politico-istituzionale delle Circoscrizioni.

Neppure la strada appetibile di aumentare la spesa corrente

è risolutiva se tutto rimane com'è. A meno di voler trasformare le Circoscrizioni in “agenzie” di promozione del tempo libero, di ristorazione e di ricreazione per gli anziani. Anche in questo caso non intendo sostenere che queste meritorie iniziative di socializzazione e di auto promozione non debbano essere fatte. Ma se la Circoscrizione si riducesse ad essere principalmente una agenzia di socializzazione territoriale e di microinterventi manutentivi, un ammortizzatore delle tensioni ed un sistema di diffusione informativa significherebbe limitare drasticamente la propria funzione. E' questo un ritaglio di funzioni da cui poi non ci si riscatta assumendo il ruolo improprio dei soggetti politici o partitici che si esercitano nella polemica sui temi nazionali nel tentativo di contrastare il governo locale e sopperire così sul fronte delle Circoscrizioni all'invisibilità politica in Consiglio comunale, delle minoranze con le quali si ha un rapporto di affinità di schieramento.

Per questa via - da taluni praticata - la Circoscrizione non diventa parte di un governo locale e rimane nell'*enclave* di un decentramento residuale. Potrà anche legittimamente tentare di essere il contraltare politico e propagandistico di una maggioranza avversa in Comune, ma non apre per sé alcun spazio di interlocuzione come soggetto del governo territoriale. Anche in politica vige la reciprocità delle regole, tale per cui non si può esigere dagli avversari il rispetto delle regole del calcio e nel contempo praticare il gioco pesante di un rugbista.

Un'altra strada - ritengo più produttiva per la qualità delle politiche cittadine - è quella di aprire una reciproca sfida, quella della *co-amministrazione*, della *co-decisione*, quindi

una interlocuzione tra istituzioni territoriali che, pur in presenza di diversi schieramenti politici, si confrontano per risolvere problemi sempre più complessi. È questo il percorso dell'*amministrazione condivisa*, della *democrazia deliberativa* che si indirizza lungo una traiettoria opposta al modello presidenziale, centralistico e decisionista che ha primeggiato negli anni Novanta, procurando guasti nel tessuto delle istituzioni democratiche locali. E non solo.

Si possono definire nei regolamenti i rapporti tra Giunte e Circoscrizioni, ma, più che la lettera dei regolamenti, vale la prassi di un sistema dei rapporti politici ed istituzionali. Il modo come interloquisce una classe dirigente. Se *classe dirigente* lo si è per davvero.

Altre strade, anche opposte, sono certo possibili e legittime. Ma se il confronto tra Istituzioni – Comune e Circoscrizioni – non aggiunge nulla di diverso al confronto politico tra forze politiche in Consiglio comunale a che servono le Circoscrizioni? Perché la città dovrebbe ritenere necessarie le nove fotocopie della contrapposizione politica in Loggia?

Sono in campo due strade legittime e diverse, e sta a tutti noi decidere quale imboccare. Se impostare o meno un confronto tra istituzioni territoriali che non si riduca ad essere lo schema di una contrapposizione frontale di schieramenti politici.

Le Circoscrizioni mi auguro possano aprirsi sempre più la strada della corresponsabilità nella definizione degli indirizzi di governo locale. La dimensione dei problemi è tale da richiedere questa collaborazione istituzionale e l'esperienza bresciana delle Circoscrizioni di questi anni ha già consolidato positive esperienze.

Ciò non significa limitare una dialettica politica tra maggioranza ed opposizione, ma essere consapevoli che passaggi decisivi - come è avvenuto su alcune scelte di Asm o di politica urbanistica - meritano segnali di corresponsabilità. Anche in questo caso è possibile rifarsi allo *spirito degli Stati Generali*.

La chiave di volta può essere rappresentata dalla necessità di modificare gli attuali rapporti tra Giunta e Conferenza dei Presidenti. Una Conferenza intesa nella sua unitarietà più che come sommatoria delle diverse Circoscrizioni, sapendo che - come recita l'art. 17 del T.U.E.L.- la Circoscrizione rappresenta la propria popolazione "nell'ambito dell'unità del Comune".

Sulla base di una disponibilità politica non è impossibile ricercare poi una soluzione concreta, sapendo che la fantasia istituzionale ha saputo inventare la Conferenza stato-regioni e la Conferenza stato-città, quali organismi di raccordo tra governo e regioni, tra governo e città.

Ovviamente se c'è volontà politica di potenziare la Conferenza - oggi presieduta dal Sindaco - quale organismo di concertazione istituzionale tra Circoscrizioni, intese anch'esse come parte degli "organismi del governo territoriale".

Le scelte di grande impatto sulla vita delle città devono vedere coinvolte le Circoscrizioni. E le Circoscrizioni non possono non far fronte alle proprie conseguenti responsabilità.

Per quanto poi riguarda l'elezione diretta dei Presidenti, da parte mia mantengo forti perplessità, a maggior ragione se viene imboccata la strada di un potenziamento del ruolo

della Conferenza dei Presidenti.

Se è centrale la questione della partecipazione mi guarderei bene dal dare ulteriori segnali che vadano in direzione opposta, e cioè verso un'ulteriore personalizzazione e un affidamento di delega.

Su questo piano va introdotto piuttosto un bilanciamento di tipo partecipativo. D'altronde l'elezione diretta del presidente - almeno guardando all'esperienza bresciana - non aggiungerebbe nulla alla stabilità e certezza di schieramento, già assicurate dal premio di maggioranza. E neppure al ruolo politico ed istituzionale del Presidente.

Bilancio partecipativo

In questi anni si è sviluppata una riflessione sulle modalità di partecipazione, con riferimento alle proposte di “bilancio partecipativo”. Su questo tema si è ragionato spesso con un sovraccarico ideologico facendo riferimento, in particolare, a realtà latino-americane molto diverse dalle nostre. In ogni caso esso è considerato un modello controverso.

Ma vi è un aspetto positivo che non vorrei lasciar cadere per il significato fortemente evocativo che assume, in particolare tra le giovani generazioni. Esso richiama non tanto un “modello” più o meno convincente da applicare, ma il “processo” di una democrazia partecipativa da *costruire* nelle varie realtà e che si fonda sull'esperienza di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione di politiche territoriali. Questa, a mio giudizio, è una sollecitazione che va colta pienamente. Non modello, ma *processo partecipativo*, e non solo *partecipato*, proprio perché esso non si limita al-

la consultazione, alla espressione di pareri, ma pone il problema di una *cittadinanza attiva* che si misura con la *responsabilità* di avere una voce in capitolo sulla ripartizione delle risorse.

Le esperienze di Germania, Francia e Spagna – si veda lo studio di G. Allegretti e C. Herzberg: *Tra efficienza e sviluppo della Democrazia locale* - ci dicono di tentativi che, liberati da incrostazioni ideologiche, danno frutti in una duplice direzione. Da una parte, questa forma di democrazia partecipativa non si contrappone a quella rappresentativa. Dall'altra, essa fa leva sull'associazionismo comunitario dei cittadini. E quest'ultimo è un punto vitale per le Circoscrizioni in quanto una delle ragioni che hanno ridimensionato lo spazio comunitario è stata proprio quella di esecutivi che hanno inteso il rapporto con la città principalmente attraverso le forme concertative basate sulla diretta *negoziiazione* tra istituzioni ed i "soggetti forti" portatori di interessi organizzati. Anche in questo caso si può parlare di un modello tendenzialmente ricentralizzato, anche se temperato da una *negoziiazione sociale*.

Riuscire a promuovere tutte le azioni di cittadinanza attiva – tra queste anche i bilanci partecipativi – significa oltretutto dar voce ad una parte della città che è esclusa dalla *negoziiazione* dei poteri organizzati. Significa promuovere un riequilibrio di poteri di tipo comunitario. Quindi una democrazia rappresentativa maggiormente legittimata, oltre che da un consenso espresso in forma di delega nel momento elettorale, da una partecipazione attiva. Partecipazione che rende altresì sempre più necessaria la circolazione delle informazioni per i cittadini, anche attraverso l'ampliamento

degli spazi informativi su *Internet* che vanno assicurati alle Circoscrizioni.

Circoscrizione come “Casa dei Quartieri”

Una linea di contrapposizione tra *rappresentanza* e *partecipazione* non può che registrare uno sbocco obbligato nel decisionismo. Da parte mia ritengo che le Circoscrizioni, proprio perché parte essenziale di una democrazia partecipativa, possano essere direttamente interessate ad alimentare un processo di rilegittimazione e di incremento di rappresentatività.

Anche per questo si è riaperto il confronto sui *quartieri*. Quartieri che nella storia della nostra città rappresentano uno spazio identitario con una propria specifica caratterizzazione. Perlomeno per una parte ampia dei trenta quartieri cittadini. Spazio che i sociologi definiscono di *socialità primaria*.

Alcune città hanno risolto tale problema in presenza di una sostanziale coincidenza tra la realtà delle Circoscrizioni e quella dei quartieri.

Per la realtà bresciana, viceversa, vi è una sensibile discrasia tra le nove Circoscrizioni e la realtà storica di ben trenta quartieri, parte dei quali derivanti da antiche municipalità.

Riportare l'attenzione ai quartieri significa non soltanto volgere uno sguardo alla storia, ma soprattutto guardare alle trasformazioni urbane del futuro. Non solo al passato, ma al futuro di quartieri – si pensi a Sanpolino – che ancora neppure esistono.

Si tratta di guardare a quelle esperienze di prossimità che

sono nelle Circoscrizioni, ma non coincidono con le stesse, al tessuto connettivo rappresentato da realtà associative, centri sociali, volontariato, associazionismo sindacale degli anziani, parrocchie, aggregazioni giovanili, sportive.

Più volte il sindaco on. Paolo Corsini è intervenuto per sottolineare proprio il valore essenziale della dimensione comunitaria della città. Una “città cooperativa e solidale nel benessere comunitario materiale ed immateriale, un luogo relazionale ed ambientale”. Una città che, per evitare di contrapporsi frontalmente alla città della competitività e del benessere materiale individuale, costituisce la moderazione, ricerca un equilibrio, la promozione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale.

La nostra, come tante città industriali del Nord, ha registrato e promosso ampi processi di modernizzazione, una elevata mobilità territoriale, sociale ed abitativa, di cui fa testo anche la modificazione di rapporti tra città ed hinterland. Con conseguenti trasformazioni del mondo del lavoro, del tessuto produttivo, della composizione demografica, inter-etnica, degli stessi legami familiari.

Siamo in presenza di processi contraddittori, di una rottura dei vecchi legami comunitari e di ricostruzione di nuovi rapporti sociali.

I quartieri rappresentano una insopprimibile dimensione di prossimità e mi sembra sia interesse della città reimpostare il processo di partecipazione alla vita delle Circoscrizioni anche attraverso una valorizzazione dei quartieri. In diverse realtà della nostra città ciò è già stato fatto positivamente, quindi si tratta di rafforzare questo processo anche attraverso scelte regolamentari e segnali di riconoscibilità e di so-

stegno. Questo percorso va evidenziato con particolare riferimento alla periferia urbana, notevolmente ampia nella nostra realtà.

Se con “decentramento” si evoca un percorso che dal centro va alla periferia, con “partecipazione” si pone l’accento su un processo opposto. E’ la voce della periferia che pesa sulle scelte del centro.

“Periferie al centro” è la proposta del comune di Cremona per i progetti di riqualificazione delle periferie urbane che viene sottoposta all’attenzione del nostro convegno.

Dopo la fase dei Comitati di quartiere degli anni Settanta a Brescia è seguita la consolidata esperienza delle Circoscrizioni. Due diversi momenti spesso segnati da una impostazione contrappositiva che va riconsiderata e superata con l’apertura di una “terza fase” che definisca una nuova e più incisiva forma di collaborazione tra questi due diversi livelli partecipativi.

Anche nei termini di una “esperienza pilota”. Infatti non sono numerose le esperienze che si sono mosse su questo terreno. Alcune di queste – come nella XI municipalità di Roma – hanno connotazione difficilmente assimilabili ad una realtà urbana di media dimensione come quella di Brescia.

Se l’obiettivo è quello di potenziare il ruolo delle Circoscrizioni su questo terreno si apre lo spazio che consente di ampliare la rappresentatività. A mio parere uno dei percorsi da riaprire con determinazione riguarda proprio il ruolo dei quartieri, a cui l’attuale regolamento non dà soddisfacente soluzione, prevedendo soltanto (art 17 c. 4) la promozione di una “conferenza annuale”.

Alcune idee sono in campo, dalle *consulte di quartiere*, ai *forum territoriali permanenti*, ai *comitati di quartiere*. Soluzioni che possono essere utilmente discusse ed ampliate, a partire però da una decisione che investa sulla crescita comunitaria dei quartieri.

Una scelta, questa, che ha come obiettivo esplicito non il ridimensionamento, bensì la valorizzazione della stessa Circoscrizione. Una Circoscrizione dei cittadini, certo. Ma anche un punto di riferimento delle dimensioni comunitarie che - con una espressione approssimativa, ma evocativa - potremmo immaginare anche come “*Casa comune dei Quartieri*”.

Quartieri e “città frattale”

Il tema dei quartieri merita di essere riletto anche alla luce del più recente processo di trasformazione della città, in particolare della sua stessa *forma urbis*.

Il Piano Regolatore 2002 della città di Brescia – sulla base di ampi studi e ricerche – ha assunto una chiave di lettura della città di Brescia come *città frattale*, un mosaico incompleto di villaggi e quartieri fra loro distinti, dotati di specifiche identità e separati da ampi spazi aperti, talora degradati o incompiuti, in ogni caso fondamentali per il benessere della Comunità.

Brescia è di fatto con questa lettura una città composta da pezzi accostati l’uno all’altro, corrispondenti a diversi principi insediativi, esito delle politiche urbanistiche e delle scelte sociali, in particolare del dopoguerra. Questa conformazione, pur evidenziando limiti e contraddizioni del

processo di pianificazione, è da tempo interpretata come una ricchezza per la città stessa.

Leonardo Benevolo prima e Bernardo Secchi poi hanno riconosciuto l'importanza delle molteplici sequenze di spazi aperti e di zone edificate nei rispettivi progetti urbanistici e oggi il nuovo PRG assume compiutamente il carattere diversificato e pluralistico di questa forma urbana e riconosce esplicitamente il valore delle diverse identità territoriali che compongono questo mosaico differenziato.

Da tale punto di vista il piano urbanistico favorisce e implica un duplice progetto per la città. Il progetto degli spazi aperti, in primo luogo, quale elemento fondamentale per connettere le varie parti della città, in particolare mediante connessioni ambientali e connessioni legate ad un rinnovato sistema della mobilità. Tale progetto tende poi a riconoscere anche il valore delle *molteplici centralità* che compongono la città e a rafforzarne ruolo e identità. Quindi un progetto che fa leva sui vari *centri civici*, sui luoghi di aggregazione, su una nuova qualità della residenza e dei servizi. Città frattale quindi in quanto città complessa, disuguale, stratificata e differenziata da connettere e qualificare, non da negare nelle sue diversità e specificità, sia urbanistiche che sociali.

Si manifesta così il carattere pluralistico di questa forma urbana, nonché il fatto che non esista una netta demarcazione che separa da una parte il centro storico cittadino e dall'altra un indistinto anello di una grande ed uniforme periferia.

“Interpretare questa situazione – si osserva nello studio sul PRG – come formata da un'area congestionata al centro ed

una periferia al suo margine, o come necessitante di un'azione riequilibratrice di “decentramento”, come la si sarebbe interpretata alla fine degli anni Sessanta, cioè al termine della crescita della città moderna, sarebbe un grave errore”.

Siamo quindi in presenza di una città nella quale “si rappresenta il carattere pluralistico del nuovo ordine sociale”, dove il tema della *ricucitura* si pone non per uniformare e neppure per azzerare le diversità con le densificazioni ed il prolungamento di volumetrie edificatorie, bensì per integrare attraverso connessioni di carattere ambientale, aree verdi, un sistema di mobilità e reti di servizi.

Una cultura funzionalistica aveva a suo tempo fatto coincidere il processo di modernizzazione con una logica di omogeneizzazione e di uniformazione territoriale, con una riorganizzazione della centralità urbana verticalmente rappresentata soprattutto da grandi servizi, come università, ospedali, amministrazioni pubbliche, centri fiera e grandi poli commerciali.

La “città frattale” enuncia invece una cosa diversa. Non un processo ancora incompiuto ed incompleto, destinato a protendersi in futuro verso una ineluttabile uniformazione, bensì il valore di una diversificazione, e non già un azzeramento ed uno svuotamento delle diversità di forme e di prossimità socio-territoriale. Ci dice della persistenza delle identità, delle specificità che vanno riemergendo con la riscoperta del valore di una particolarità, sia essa di tipo architettonico piuttosto che ambientale, che caratterizza le varie microstorie sedimentate nei piccoli spazi identitari, veri e propri “mondi vitali” che coincidono spesso con la di-

menzione dei nostri quartieri e dei nostri antichi borghi. Quando richiamo i nostri quartieri non mi sfugge certo la spiccata diversità delle loro storie. Quartieri del centro storico, come il Carmine. Quartieri che erano un tempo autonome municipalità - come Mompiano, S. Bartolomeo o Urago - e che nonostante la loro opposizione vennero aggregate al comune capoluogo nel 1880. Quartieri, come i villaggi Marcolini, che erano aree isolate nella campagna, sorti nel secondo dopoguerra, e che hanno poi assunto un loro profilo peculiare. O quartieri - come Sanpolino ed il comparto Milano - il cui futuro comunitario è ancora tutto da realizzare.

Storie, quindi, tra loro radicalmente diverse, ma - e ritorno ancora a Secchi - storie di una città policentrica che si è riorganizzata non solo attorno ad un unico centro storico od a grandi attrezzature urbane, ma valorizzando vari *centri civici* e di *quartiere* che rappresentano un materiale urbano e sociale il cui valore identitario è ancora ben riconoscibile. Al punto che tanto più la modernità proietta verso l'esterno, fino all'area metropolitana milanese, la nostra dimensione lavorativa, professionale, piuttosto che quella comunicativa o di studio, tanto più la qualità e la sicurezza dello spazio abitativo e sociale a breve raggio di quartiere vengono ricercati come fattori qualificativi di un nuovo benessere civile.

Si tratta quindi non di una regressione nostalgica alla piccola scala di un microcosmo, bensì della necessità di far interagire nella città moderna i diversi fattori che si intrecciano tra loro in una complessa dimensione sempre più *micro-mega*, della possibilità di mettere in rete i grandi servizi con

i piccoli servizi di prossimità. La scommessa, in particolare per la Pubblica Amministrazione, riguarda proprio la loro integrazione, ed in questo sta la chiave del benessere urbano. Così come si sta facendo a Sanpolino, pensato non come un anonimo spazio abitativo, ma come quartiere che a tutti gli effetti vedrà presenti i servizi della socializzazione primaria.

La città del manufatto architettonico e dei servizi, che si è già in grande parte definita nella cintura periferica attorno ai propri spazi civici, merita di essere riconosciuta ed ancor più valorizzata. E non solo dal punto di vista istituzionale ed amministrativo.

La storia della Seconda Circoscrizione, scritta da Franco Nardini, per esempio, non casualmente si ritrova ad essere storia dei suoi quattro diversi quartieri e delle associazioni che in essi operano. Anche da questa rilettura emerge l'interrogativo su come le stesse Circoscrizioni possano ripensare il ruolo del quartiere, in termini di rappresentatività e non solo come sopravvivenza di una storia del passato. Una operazione politica che torna a reinvestire sugli spazi "civici" di prossimità, necessari per favorire forme di integrazione sociale anche di culture diverse, in una logica opposta a quella delle *banlieues*, vero e proprio concentrato anonimo della marginalità metropolitana e periferica, che ha dimostrato anche recentemente il proprio fallimento.

Nelle città di medie dimensioni il sistema di *welfare* urbano è finora riuscito a reggere facendo leva sulla rete sociale ed istituzionale di prossimità, ma le politiche restrittive ed i tagli della spesa pubblica, nonché le crescenti difficoltà di prelievo (tramite imposte locali o tariffe sui servizi) su red-

diti in riduzione ed in presenza di precarietà di lavoro, ci dicono di una situazione che si avvicina pericolosamente ad un punto di possibile rottura. In altri termini sul *welfare urbano*, e soprattutto quello riguardante le periferie, si sta scaricando una crescente domanda sociale, con un potenziale di offerta in crescente sofferenza per scarsità di risorse finanziarie.

Zygmunt Bauman, riflettendo sulle aree metropolitane, è ricorso ad una immagine di forte provocazione sostenendo che “le città sono diventate delle discariche per i problemi causati dalla globalizzazione”. E che gli amministratori di queste città si trovano davanti “a un compito che non possono neanche sognarsi di portare a termine: il compito di trovare soluzioni locali alle contraddizioni globali”. E’ questo un quadro che risulta evidentemente estremizzato rispetto a situazioni come le nostre, ma le avvisaglie di rischio vanno colte per tempo, anche per sollecitare specifiche politiche per le città in materia di sicurezza, di integrazione, di abitazione, di infrastrutture e servizi urbani, di recupero ad un uso civile e sociale degli spazi demaniali.

Forse si deve proprio riflettere su una “legge obiettivo delle città”, come è stato proposto da più parti, che ponga al centro il *welfare urbano* ed il suo finanziamento, in particolare per la qualificazione ed integrazione sociale delle aree periferiche.

Un tema delicato, esposto ad un qualche rischio, ma che merita di essere affrontato con chiarezza. Ripensare il ruolo dei quartieri significa fare ciò che già in varie nostre Circoscrizioni in realtà viene fatto, significa rafforzare un’idea comunitaria della città che non è solo rappresentata dal sin-

golo cittadino o dalla sommatoria degli interessi organizzati. Significa avvicinarsi di più alla realtà territoriale con l'intento esplicito di investire sulla coesione sociale, sulla ricucitura degli strappi che la modernizzazione continuamente produce nel tessuto comunitario ed identitario, soprattutto sul versante delle giovani generazioni.

Alcune settimane fa le periferie di Parigi hanno evidenziato tensioni violente. Un segnale di allarme nel cuore dell'Europa che sollecita riflessioni. Non certo per paragonare la *banlieue* in modo improprio alla realtà dei nostri quartieri, ma per saper cogliere le problematiche che, seppure meno dirompenti, sono presenti nelle realtà delle periferie sociali e urbane. A cui rapportarsi con adeguate politiche di integrazione, di accoglienza, di solidarietà e di sicurezza.

In particolare, con riferimento ai cittadini extracomunitari, si tratta di affrontare i problemi della integrazione, della casa oltre che del lavoro, della tolleranza religiosa e della libertà dei luoghi di culto, del superamento della logica di ghetto che ha caratterizzato ad esempio il Residence Prealpino, alle porte della città.

Significa favorire la crescita civile, la promozione educativa e scolastica, il rispetto della multiculturalità, ma non meno il rispetto delle regole della convivenza civile e della legalità. E sciogliere finalmente, con una necessaria legislazione nazionale, il nodo della partecipazione elettorale, a partire dai livelli amministrativi.

Il confronto su questi temi è aperto e mi auguro possa essere trovata una soluzione concreta, che valorizzi del quartiere la peculiarità di una rete associativa, partecipativa di

maggior prossimità.

Senza particolari nostalgie del passato va quindi aperto un percorso nuovo che individui un ruolo dei quartieri come realtà significative ed attuali della nostra identità territoriale e comunitaria.

Il tema del potenziamento delle Circoscrizioni è dunque tutto politico - non solo di tecnica regolamentare - e va assunto immaginando un percorso che veda le Circoscrizioni sempre più necessarie per la città e per i cittadini in base alla qualità delle risposte di socialità territoriale che sono promosse, alla capacità di affrontare le problematiche delle trasformazioni della città e le tensioni presenti nel processo di integrazione culturale, etnica ed intergenerazionale, alla ricomposizione di fratture sociali indotte da nuove povertà, da insicurezze e da solitudini del vivere e dell'abitare.

E' questo un modo di esaltare una funzione pubblica che collega l'Ente Locale e le sue Circoscrizioni alla rete di comunità e di associazionismo. E che vede in questa rete il valore di una risorsa sociale indispensabile per realizzare nelle città una forma più avanzata di democrazia civica e partecipativa.

(Testo integrato e rielaborato)

Riferimenti bibliografici:

- L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editore Laterza, Roma-Bari, 2002.
- G. Avallone (a cura), *La democrazia locale, partecipazione e decentramento nelle città italiane*, Gentile Editore, Salerno, 2006.
- A. Ardigò, *Borgo, città, quartiere, comprensorio*, F. Angeli, Milano, 1977.
- A. Bagnasco, *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- D. Della Porta, *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- L. Vandelli, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Z. Bauman, *Fiducia e paura nella città*, B. Mondadori, Milano, 2005.
- M. Calise, *La terza Repubblica*, Editore Laterza, Roma-Bari, 2006.
- G. Allegretti e C. Herzberg: *Tra efficienza e sviluppo della Democrazia locale*, Working paper, 2004.
- P. Perulli, *La città delle reti*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2000.
- F. Fistetti, *Comunità*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- IRER, *Sussidiarietà e Decentramento*, Guerini e Associati, Milano, 2003.
- C. Bragaglio, *Finale di partita. Federalismo e fase costituente*. Gruppo DS, Regione Lombardia, Milano, 2003.
- Atti del convegno di Modena "Democrazia & Istituzioni Locali"*- 2/3 dicembre 2006.
- G. Ringhini (a cura), *Prospettive del Decentramento a Brescia*, Assessorato alla Partecipazione, Brescia, 2001.
- Studio Brescia PRG (B. Secchi e P. Viganò), *Il nuovo Piano Regolatore*, Comune di Brescia, Grafo edizioni, Brescia, 1998.
- AA.VV., *Atti del Consiglio Comunale di Brescia 25 luglio 2005 – Relazione delle Circoscrizioni*, 2004.
- Assessorato alla Partecipazione di Brescia, *Relazioni delle Circoscrizioni*, Comune di Brescia, 2005.
- P. Corsini, *La città tra comunità e mercato*, Grafo edizioni, Brescia, 2002.
- Id., *Dalla Loggia*, Grafo edizioni, Brescia, 2005.
- M. Lovatti, M. Fenaroli, *Governare la città. Movimento dei quartieri e forze politiche a Brescia, 1967-1977*, Nuova Ricerca, Brescia, 1978.
- F. Nardini, *La II circoscrizione del Comune di Brescia*, Comune di Brescia, 1985.
- F. Zaniboni, *La città sperata*, Grafo edizioni, Brescia, 1996.
- Fondazione ASM, *Brescia 2015*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- AA.VV. *La nuova dimensione della città*, Quaderni di Sintesi, n. 52, ASM Brescia, 1998.
- Unità di staff statistica, *Nota su Circoscrizioni e Comunità*, Comune di Brescia, 2004.



La sede della sesta Circoscrizione



La sede della settima Circoscrizione

Maurilio Segalini

Analista d'Organizzazione - Dirigente del Comune di Cremona

Innanzitutto volevo portare il saluto del Sindaco, prof. Corada, e dell'Assessore Caterina Ruggeri a tutti i partecipanti. Credo di essere uno dei pochissimi tecnici-relatori, e quindi da tecnico mi attengo ai quindici minuti, anche perché giustamente ci sono Assessori di altre città.

Una sera d'autunno del 1977 il Sindaco di Cremona, Emilio Zanoni, mi convocò nel suo studio (ero un ragazzo di diciannove anni) e mi disse: "Siccome hai perso il papà, papà e nonno lavoravano qui da noi, ti vogliamo far fare il vigile". Io lo guardai con occhi terrorizzati e lui immediatamente capì: "Devo aver sbagliato qualcosa". Uscivo da tre anni di presidenza dell'assemblea del liceo più rappresentativo della città, un po' sulle barricate degli anni Settanta, e lui immediatamente capì che il "gnàro" non poteva andare a fare il vigile.

Allora disse (non so se voleva cavarsela o no): "Ci sono questi quartieri, che sono un po' in "visibilio", stanno crescendo; mi serviva giustappunto uno come te". Oggi sono uno dei cinque coordinatori di Area del Comune di Cremona e sono il direttore del personale. Il quesito più grande che mi è rimasto è se ho fatto carriera perché mi hanno tolto dai quartieri per cavarsela e mi hanno sfruttato sull'altro fronte, più istituzionale. Devo dire che qualche errore importante l'abbiamo commesso tutti, me compreso, ovvero abbiamo fatto questi quindici anni, citati dal nostro professore universitario, di estremo efficientismo, nel corso dei quali, per note vicende, la politica si è deprezzata. Siamo andati avanti

all'insegna di un efficientismo teorico, poi, quando ci siamo ritrovati più di due milioni di autovetture sulla tangenziale di Milano, fermi ogni dieci secondi, e per rientrare ci dovevamo mettere sei o sette ore, abbiamo iniziato a riflettere su qualcosa che non andava.

Nel 1999, arrivò l'attuale Assessore, che è già al secondo mandato, e con il Sindaco di allora, come oggi Sindaco di un'Amministrazione di centro sinistra, facemmo il punto della situazione. Venivamo da nove quartieri, allora, ce n'erano alcuni di centro destra e alcuni di centro sinistra, anche se storicamente non c'era l'attuale suddivisione dei due poli. Sedici consiglieri, per nove quartieri, centoquarantaquattro consiglieri, che per me, col tempo, sono diventati centoquarantaquattro amici e compagni di viaggio. Ne ho contati molti nell'attuale Consiglio Comunale di Cremona, degli allora centoquarantaquattro, molti sono anche Assessori, molti lo sono stati, devo dirlo con estremo piacere.

Quindi nel 1999, quando questo Assessore si presenta, era uno dei nove Presidenti dei Consigli di Quartieri, mi dice: "Guarda, Maurilio, dovremmo ripartire su un'azione di partecipazione". Al momento restai abbastanza tentennante, perché, forse, avendo un po' in mano la "situazione del Comune" mi rendevo conto che il nostro Comune era ancora storicamente un comune medievale (non a caso, un po' simile a questo): per entrare il cittadino, più che essere incoraggiato, si spaventava e lo fa tuttora. Perché anziché avere un "Open Space" aperto al pubblico, abbiamo una realtà molto chiusa e autoreferenziale. Risposi: "Guarda, Caterina" la situazione credo possa essere così affrontata: avevamo una situazione organizzativa completamente da ribalta-

re, innanzitutto perché una città di 75 mila abitanti non aveva l'obbligo di avere i Consigli di Quartiere, né i Consigli di Circoscrizione, e questo era un grande vantaggio. Sostanzialmente, chi era rimasto dopo quindici anni di "efficientismo" o di svuotamento della politica erano i convinti, avevamo un po' perso tutti quelli che avevano costituito le "lobby" dei posti.

Però il problema era che l'Amministrazione Comunale era molto distante dal territorio e per questo bisognava capire quale tipo di operazione realizzare. All'inizio il dibattito è stato - lo ritrovate in alcune affermazioni della nostra pubblicazione sulle "periferie" - capire se questo tipo di progettazione era solamente una progettazione di stampo sociale-relazionale, o fosse anche una progettazione di stampo comunicativo-informativo. Perché bene o male avevamo una serie di progettualità (quasi tutte, tra l'altro, facenti capo direzionalmente a me, ma con tanti collaboratori che ci lavoravano), e per capire che tipo di struttura affiancare a quelli che erano diventati i nuovi tasselli di un decentramento partecipato, dovevamo anche capire che tipo di professionalità definire per loro. Abbiamo lavorato su questo fronte sostanzialmente cinque anni, e credo, finalmente, sciogliendo qualche dubbio. Dopo quasi cinque anni di percorso ormai abbiamo pochi dubbi, perché tutti abbiamo legittimato l'ipotesi che ogni operatore di periferia, o comunque di partecipazione, al di là della sua collocazione fisica (sedi), al di là del suo inquadramento, come dipendente, come Co.Co.Co., come Co.Co.Pro., come qualsiasi tipo di precariato deve avere una forte connotazione sociale basata su caratteristiche personali quali l'entusiasmo, l'assertività, la

dinamicità e, perché no, un po' di ottimismo legato alla propria visione lavorativa, perché sostanzialmente deve trasferire il concetto di appartenenza al territorio. Se i primi che non trasferiscono il concetto di appartenenza sono gli operatori dell'Amministrazione - in questo caso gli operatori che sul territorio ci lavorano - sostanzialmente possiamo dubitare che questo concetto di appartenenza entri poi attraverso le diverse ramificate realtà del territorio.

Abbiamo riflettuto su questo e abbiamo costruito uno staff, che lavora costantemente. Chiesi allora una sola condizione al Sindaco e agli amministratori: che questa organizzazione, seppure con connotati non basati sulla legge ma più spontanei, entrasse effettivamente nella connotazione istituzionale primaria. Chiesi una sede nel palazzo centrale, chiesi un riconoscimento di una struttura, e chiesi l'assegnazione di questa struttura ad un dirigente che avesse delle connotazioni essenziali, ovvero che avesse, gerarchicamente, ad esempio, pochi problemi nel chiamare l'ingegnere capo, il comandante di Polizia, perché sostanzialmente sapevamo che le relazioni e i rapporti erano fondamentali per ottenere quello che volevamo ottenere.

Se parliamo di area verde, se dobbiamo agire su un'area verde di periferia, o sul giardinetto vicino all'anfiteatro romano, naturalmente sappiamo perfettamente che bisogna passare attraverso rapporti con le persone che possano poi mandare altri a lavorare, ci mettano tempo, soldi, impresa, progetto e quant'altro. Questa credo sia stata una delle mosse fondamentali, così come un'altra scelta fondamentale è stata quella di unire soprattutto tre deleghe su questo fronte. Il nostro progetto, infatti, ha avvicinato la parte più legata ai

comitati spontanei (oggi, una regolamentazione è già iscritta all'ordine del giorno del Consiglio Comunale: il regolamento delle consulte di zona) quella più vicina a un concetto di partecipazione sul fronte della comunicazione - URP, Informagiovani, e l'area del Progetto Giovani, perché tutte le attività giovanili sono la nuova linfa sul territorio per far ripartire l'aspetto partecipativo. Diversamente rischiamo tutti di invecchiare su questo fronte e di creare una discrasia con le generazioni giovani, che non potranno essere in questo caso un volano reale rispetto a questo tipo di attività partecipativa. Sarà opportuno soprattutto legarla a quelle competenze che sono fondamentali per il legame sul territorio, quali gli Affari Sociali e la Polizia Municipale.

Come sta andando? Osservo: "Rendiconto attività ottobre 2004/ottobre 2005", ovvero il primo anno di rendicontazione della nuova Giunta, che ha confermato il progetto, ha sempre lo stesso Assessore e per fortuna, devo dire, ha messo delle risorse anche interessanti sullo sviluppo di questo progetto. Vi leggo semplicemente l'indice dei capitoli. Il progetto si chiama ancora "Periferie al centro", perché lo slogan che nel 1999 ci siamo dati è: poniamo al centro dell'attenzione della città quelli che sono i problemi sul territorio e che al centro della città difficilmente sono stati percepiti". Il tema è vecchio, quello che voi conoscete, soprattutto i consiglieri e Presidenti del Consiglio di Circoscrizione, ovvero portare la partecipazione nelle stanze dei bottoni per risolvere i problemi che effettivamente riscontriamo sul territorio, perché se non stanno nelle sedi decisionali sostanzialmente non ci sono risposte.

Oggi leggo: "Progetto garanti del verde", ad esempio. Noi

abbiamo diviso la città in due comparti, est e ovest, perché partiamo da una rappresentazione del territorio simile a quella della Polizia Municipale; all'interno di ogni comparto abbiamo creato dei comitati spontanei (si sono creati da soli), siamo andati a prendere le realtà che stavano nascendo, finalmente, con questo rilancio della partecipazione. E i nostri operatori (ce ne sono due qui con noi, Laura e Francesco) sanno che ogni volta chiedo: "La media età", oltre al dato numerico datemi sempre la media età", perché chiaramente è fondamentale capire che tipo di riscontro abbiamo su una certa fetta di popolazione, anche per fare un investimento.

Cremona è una città, fra virgolette, anziana, con tutto il rispetto degli anziani – sugli anziani vado tranquillo, perché con l'età sono diventati più saggi, hanno più capacità di ponderazione - mentre invece quello che mi preoccupa molto di più è coinvolgere i giovani su questo sistema, ad esempio le politiche giovanili, che sono nel mio settore, una politica che va immediatamente in incrocio con quella della partecipazione. Le politiche culturali giovanili sono un elemento fondamentale per trovare sinergie.

Abbiamo creato queste sinergie e oggi i progetti sono: "Garante del verde", ogni zona cittadina ha un garante del verde. Se il garante del verde si arrabbia molto, come a volte succede, perché capisce di non essere rappresentativo per i suoi cittadini, è legittimato a fare tutta una serie di azioni. È chiaro che il rapporto con l'Istituzione in questo caso è difficile. Ci sono sempre litigi: l'ingegnere non fa, l'appalto alla società non va, è difficile, i problemi da risolvere sono tanti. Dico sempre: guardate che il valore aggiunto

dell'operazione è proprio questo, che delle cose se ne discuta, perché nella discussione poi, almeno, troviamo le mediazioni di risoluzione. Se nessuno discute una cosa, le risoluzioni non arrivano mai, nessuno trova il punto di mediazione.

Poi, ad esempio, “Banca del tempo”, che significa interscambio di prestazioni. All'interno dei quartieri questo è fondamentale: uno ti insegna l'inglese e l'altro ti aggiusta la motoretta; uno ti dà tre ore per tenerti la casa, i bambini, oppure per stirare, e l'altro invece dà lezioni di matematica a tuo figlio che ne ha bisogno.

Abbiamo anche un progetto reclami e segnalazioni, che fa capo all'URP, a questo "*open space*" che apriremo, ma che ha come sinergie più punti della città. E' chiaro che se noi lanciamo un progetto (quante volte sono andato in Giunta per questo progetto!) “Reclami e segnalazioni”, e alla fine non rispondiamo alla cittadinanza, consiglio a tutti gli amministratori di non realizzarlo. Cioè, non diamo voce a chi ci deve dire qualcosa se poi la risposta è, sostanzialmente: “Non lo facciamo”. Allora non diamo voce. C'è più rispetto! E poi, questa è un po' la scommessa degli ultimi mesi: abbiamo finanziato, cofinanziato, con un finanziamento importante regionale, il contratto di quartiere su una zona della città importante, dove tra l'altro il livello di immigrazione (so che il tema è molto sentito a Brescia) è molto alto. Un contratto di quartiere dove apriremo, alla fine del mese, una nostra sede, e dove partirà l'operazione di ristrutturazione viaria dei sottoservizi, del patrimonio abitativo nostro e dell'Aler, ma anche facendo una progettazione sociale degli spazi e della gestione degli spazi, siano essi destinati al ver-

de o a qualsiasi altra attività, compresi quelli (l'Assessore di Bergamo l'ha detto) di carattere religioso, l'oratorio, le piazze.

È chiaro che per una sinergia di questo tipo abbiamo dovuto fare una serie di incroci e di interrelazioni con i vari ambienti. Ora, capisco che l'esperienza che ho descritto sia abbastanza diversa da Brescia, città che mantiene le Circoscrizioni rispetto anche a un dettato normativo, una città molto più impegnativa, per certi versi, di Cremona, che è a misura d'uomo, in una logica di una cittadina di 75 mila abitanti, dove lo stare insieme diventa un elemento di spontaneità.

Ora, e concludo, il punto fondamentale è unire quella che è un'istituzione come un'Amministrazione Comunale con qualsiasi tipo di organizzazione o dettata da norme, o voluta dalla politica, o deliberata dal Consiglio Comunale, o spontaneamente cresciuta sul territorio. Credo che il sistema relazionale sia da porre al centro di questo discorso, perché senza un sistema relazionale riclassificato ho la netta sensazione che la maggior parte degli sforzi che faremo e che farete rischi di trovare a volte una vanificazione immediata.

Mauro Capucetti

Presidente di Circoscrizione, Comune di Mantova

Ringrazio, a nome del Sindaco Fiorenza Brioni, la città di Brescia per l'opportunità che ci viene data, e anche per gli stimoli che ci vengono dal titolo "Dal decentramento alla partecipazione". Rappresento, fra tutte, la città più piccola, nel senso che Mantova non raggiunge i 50 mila abitanti; tra l'altro sono un Presidente di Circoscrizione, per cui non so quanto il mio contributo possa essere importante rispetto alla giornata di oggi.

Non posso che fare riferimento alla mia esperienza, e anche ad un passaggio che c'è stato dal 2004 all'aprile 2005, quando praticamente il sistema delle Circoscrizioni a Mantova è stato rivisitato, con un nuovo regolamento, con una nuova struttura di tipo territoriale, e siamo passati fondamentalmente dalle cinque Circoscrizioni che erano presenti prima nella città a tre Circoscrizioni.

Siamo passati da 76 consiglieri circoscrizionali agli attuali 33, e naturalmente ad una diversa suddivisione territoriale, che credo non abbia tenuto conto di grandi cose, se non di individuare una Circoscrizione a nord della città, una Circoscrizione centro e una Circoscrizione a sud. Non ci sono criteri di omogeneità, i territori sono estremamente eterogenei per configurazione, per insediamenti e quant'altro, per cui tutti i problemi sono presenti allo stesso modo in tutte le Circoscrizioni: problemi di urbanistica, problemi di viabilità, problemi, a volte, anche di situazioni difficile dal punto di vista sociale nei quartieri.

Per questo abbiamo dovuto affrontare un nuovo capitolo

per quanto riguarda le Circoscrizioni, avendo in mente ovviamente che un nuovo tipo di regolamento ci poteva essere d'aiuto rispetto a problemi che anche qui, questo pomeriggio, sono stati individuati, che sono quelli del timore della riproposizione, nell'ambito dei Consigli Circoscrizionali, di quelli che sono stati definiti, con un termine che a me sembra abbastanza dispregiativo, i "parlamentini".

Come è stato affrontato questo tipo di problema? C'è un articolo del regolamento che dice che è facoltà del Consiglio di Circoscrizione, e lo facciamo, di far partecipare permanentemente al proprio Consiglio i rappresentanti delle associazioni no profit o i comitati dei cittadini riconosciuti operanti sul territorio. Questo mi sembra un passaggio importante per fare in modo che il Consiglio di Circoscrizione non sia esattamente una riproposizione del Consiglio Comunale.

Tra l'altro, poi, ciascuna associazione o ciascun comitato individuerà un proprio rappresentante, il quale innanzi tutto viene informato degli argomenti che vengono trattati all'ordine del giorno del Consiglio di Circoscrizione. I rappresentanti appunto possono partecipare ai lavori del Consiglio; così come è sempre stato, penso, e sia da qualsiasi parte, tutti i cittadini possono partecipare ai lavori delle commissioni circoscrizionali, quelle che seguono un po' le deleghe che hanno le Circoscrizioni. Possono partecipare con un diritto di voto disgiunto rispetto a quello dei consiglieri, e comunque questo loro parere viene riportato sulle delibere circoscrizionali. Questo mi sembra innanzitutto uno strumento importante per favorire la partecipazione, ma anche per cercare di non riproporre quelli che vengono in-

dividuati come i “parlamentini” di quartiere.

Altro passaggio che credo sia abbastanza importante è quello della partecipazione da parte del Presidente della Circoscrizione, oppure da parte di persone delegate dal Presidente, ai lavori delle Commissioni Comunali, con diritto di parola e con diritto anche di informare in merito ai problemi. Un’altro contenuto, sul versante sempre della partecipazione, è quello di favorire l’associazionismo e il volontariato: la Circoscrizione mette a disposizione i propri locali, gratuitamente, alle associazioni che partecipano attivamente alla vita del quartiere, alla vita della Circoscrizione.

Altro punto importante del nuovo Regolamento, e credo se ne sia parlato ancora questo pomeriggio, è quello del bilancio partecipato: i Presidenti della Circoscrizione sono parte attiva nella costituzione del bilancio comunale. Essi predispongono i programmi di massima per gli interventi inerenti alle problematiche riguardanti il territorio di competenza; attraverso le conferenze programmatiche tra i Presidenti e gli amministratori hanno la possibilità di deliberare proposte che devono essere inserite nel bilancio di previsione comunale nell’anno successivo. Questo in genere siamo chiamati a farlo entro il 31 maggio di ogni anno - per noi quest’anno è la prima esperienza, nel senso che questo regolamento è diventato attuativo nel maggio dell’anno scorso.

I Presidenti, poi, sono tenuti al costante controllo degli impegni assunti per gli interventi che sono stati previsti nell’ambito del bilancio preventivo. Compito del Consiglio è quello di stabilire quali sono le priorità, ad esempio, rispetto al Piano delle Opere Pubbliche. Naturalmente si può

pensare che questo vada a cozzare con le esigenze di altre Circoscrizioni e di altri Presidenti, ma è stato istituito nell'ambito del regolamento anche quello che viene chiamato l'Ufficio Unificato di Presidenza, che si riunisce di norma una volta al mese, ed è un incontro che fanno i Presidenti con l'Assessore che ha la delega al decentramento: nel nostro caso, l'incontro viene fatto con il Sindaco ed è un ambito in cui vengono discusse e confrontate le priorità che possono appartenere a ciascun territorio. All'Ufficio Unificato di Presidenza partecipano anche i vice Presidenti dei Consigli di Circoscrizione.

Un altro strumento, credo abbastanza importante, che è a disposizione della Circoscrizione per favorire la partecipazione credo sia l'Assemblea Generale della Circoscrizione, che può essere indetta dal Presidente del Consiglio di Circoscrizione. Un'altra cosa che può fare la Circoscrizione, su temi di grande importanza o di interesse generale: è sufficiente che due terzi del Consiglio di Circoscrizione si trovino su temi importanti per poter indire il referendum, che è un referendum di tipo consultivo. Noi abbiamo fatto esperienze di questo tipo, ad esempio, sull'insediamento di un turbogas nella zona vicino alla città.

Un altro tema che è stato affrontato è quello di un ruolo rivendicativo che si può registrare rispetto al Consiglio Comunale o rispetto alla Giunta Comunale. Indubbiamente esistono anche materie sulle quali si possono portare delle rivendicazioni. Ma nel momento in cui il Presidente di Circoscrizione ha la possibilità di partecipare, appunto, al bilancio partecipato, ha la possibilità, nell'ambito del Consiglio, di deliberare le priorità sui lavori che dovrebbero esse-

re fatti sul proprio territorio, nel momento in cui ha questo coinvolgimento, chiamiamolo di tipo gestionale, io credo che questo sia un deterrente rispetto al ruolo semplicemente rivendicativo che può avere la Circoscrizione.

L'esperienza per quanto riguarda il contratto di quartiere la stiamo vivendo anche noi, in una Circoscrizione che non è la mia, però è un progetto che stiamo seguendo, perché prevede momenti di consultazione nell'ambito del quartiere, consultazioni che possono essere fatte attraverso la formula del forum, con le categorie piuttosto che con i giovani, piuttosto che con gli anziani, per cercare di fare in modo che si possa parlare di una progettazione partecipata.



La sede dell'ottava Circoscrizione



Simona Arletti

Assessore al Decentramento del Comune di Modena

Ringrazio dell'invito a questo interessante momento di confronto sulle prospettive del decentramento.

Le città si costruiscono e si cambiano tenendo conto di riferimenti geografici, storici, culturali, di relazioni economiche e sociali. Sono convinta infatti che le funzioni svolte dagli spazi urbani siano spesso lo specchio delle dinamiche sociali e culturali della città e, dunque, credo che una delle capacità che deve avere un'amministrazione è anche quella di saper leggere tali fenomeni in vista dei cambiamenti a medio e a lungo periodo.

Di quali strumenti può dotarsi la pubblica amministrazione per *leggere una città* che cambia in continuazione e cercare di prevenire fenomeni di degrado urbano, investendo dunque su politiche di valorizzazione del capitale umano e sociale? Sicuramente gli strumenti statistici, le indagini e i sondaggi sono utili, ma cosa può essere più significativo di avere nel territorio dei sensori attenti, fatti di uomini e donne che dialogano coi cittadini/e e ne percepiscono problemi, ansie, critiche quand'anche proposte per migliorare la qualità della vita?

Sì perché nelle Circoscrizioni non ci sono solo utilissimi servizi che vengono avvicinati ai cittadini, come ad es. l'Urp, l'anagrafe, la gestione di sale o punti di lettura per citarne alcuni del nostro comune, ma ci sono uomini e donne – *i consiglieri* - che sono stati eletti direttamente dai cittadini, così come il loro Sindaco, e che per passione (non certo per i già miseri gettoni di presenza ulteriormente decurtati

in modo offensivo per chi svolge questo ruolo seriamente) e con l'impegno vogliono migliorare la propria città...infatti "Sono prima di tutto le donne e gli uomini che fanno la città: con il loro lavoro, con le loro idee, con il loro impegno civile e sociale" dice giustamente il programma del nostro Sindaco.

Oggi assistiamo ad una crescita del desiderio di informazione e partecipazione da parte dei cittadini, che si attivano in forme nuove (comitati, gruppi) non più mediate dai partiti, allora la domanda chiave è: sono le Circoscrizioni lo strumento più adatto a rispondere a questa domanda, come possono meglio assolvere a questo loro ruolo fondamentale?

L'impegno civile ha portato Modena alla nascita dei primi nidi grazie alla forte mobilitazione delle donne, alla realizzazione delle polisportive, esperienza originale di risposta al bisogno di sport e aggregazione, all'esperienza dei consigli di gestione (delle scuole, dei consultori, delle biblioteche), alla creazione delle aree ortive e dei comitati anziani in tutti i quartieri della città grazie all'impegno dei volontari pensionati, al fiorire delle 456 associazioni iscritte all'elenco comunale delle forme associative, alla nascita ufficiale dei sette consigli circoscrizionali nel lontano 1977, a seguito della legge 278/76 "Norme sul decentramento e la partecipazione dei cittadini all'amministrazione del comune", già anticipata in città dalla creazione di nove quartieri nel 1968.

L'esigenza di portare le istituzioni più vicino ai cittadini è sentita da sempre, si potrebbe dire, basti pensare che il T.U. 148/1915 prevedeva già la facoltà del sindaco di delegare

funzioni di ufficiale di governo a uno di consiglieri residenti nelle frazioni.

Le Circoscrizioni a Modena sono diventate quattro dalla fine 1994, ed eccetto il centro storico con 22 mila abitanti, contano attorno a 50 mila abitanti, insomma delle piccole città nella città dunque!

Esse da un lato sono sede di servizi decentrati che hanno cambiato volto nel tempo (si va dalla gestione delle ammissioni a nidi e scuole d'infanzia superati nel 1995 all'attuale gestione delle anagrafi decentrate, Urp, sale, punti di lettura) ma dall'altro sono, come cita l'attuale regolamento, il primo punto di contatto dei cittadini con l'istituzione locale, strumento per assicurare ai cittadini partecipazione alle scelte amministrative, oltre che luogo di valorizzazione delle forme associative del territorio.

In particolare Modena ha scelto fin dalla scorsa legislatura, in applicazione della norma che lo permetteva dal 2000, di investire sulla figura del Presidente a tempo pieno, in distacco lavorativo, inoltre di valorizzare il ruolo dei consiglieri circoscrizionali responsabili di commissioni in un nuovo organo, cioè il Consiglio di presidenza.

Alcuni dati per l'anno 2005: 65 sedute dei consigli e 65 consigli di presidenza, le 34 commissioni si sono riunite 216 volte, sono state adottate 246 delibere e dati 46 pareri. Il collegio dei presidenti si è riunito 24 volte.

30.000 gli utenti delle 4 anagrafi decentrate (circa 1/3 del totale di 110.000 utenti di quella centrale) e 8.300 gli utenti degli Urp.

1. L'esperienza di bilancio partecipativo a Modena

Certo Modena non è Porto Alegre, c'è da chiedersi allora perché abbiamo voluto come amministrazione dare vita ad una nuova esperienza di partecipazione, denominata Bilancio Partecipativo.

Perché crediamo che la democrazia nelle sue varie forme, anche quelle elettive, vada sottoposta a costante verifica ed adeguamento alle attese della comunità che cambia. Perché crediamo occorra ancora lavorare e sperimentare in modo anche nuovo processi decisionali inclusivi, offrire opportunità di discussione – e quindi di inclusione sociale - anche ai cittadini ancora lontani dalle istituzioni: penso alle donne, ai nuovi cittadini che abitano le nostre città e penso ai bambini.

Io credo fermamente che il riconoscimento dei diritti di cittadinanza ai ragazzi/e, così come agli immigrati, sia un indicatore importante dello stato di salute delle istituzioni democratiche!

Il percorso scelto a Modena è stato tutto imperniato sul decentramento, nel senso che le assemblee di ascolto, i cittadini portavoce, l'esame delle proposte e le assemblee di ritorno con l'esito della fattibilità delle proposte sono state tutte condivise dall'ufficio partecipazione e dal collegio dei presidenti che hanno tenuto monitorato tutto il percorso.

Qualche dato sui risultati della sperimentazione: si sono tenute otto assemblee nelle quattro Circoscrizioni che hanno visto partecipare circa cinquecento cittadini, di cui 40% donne, dalle proposte emerse nelle assemblee ed esaminate nelle commissioni circoscrizionali insieme ad assessori e

tecnici comunali sono scaturite scelte di bilancio che incidono sul 5% della spesa per investimenti.

Mi sento di poter definire un limite il fatto che nelle assemblee non si sia del tutto riusciti a fare il salto culturale auspicato e sempre più necessario, a fronte di risorse economiche continuamente calanti, nel considerare i bisogni personali in relazione a quelli degli altri ed accettare che possano essere anteposte altre priorità rispetto a quelle che il singolo cittadino ha indicato. Siamo però solo agli inizi della sperimentazione!

2. Decentramento e manutenzione della città

Fin dall'inizio del mio mandato mi sono chiesta come potevo migliorare il sistema di relazioni tra i cittadini che si rivolgono all'Urp in Circoscrizione per segnalare problemi grandi e piccoli di manutenzione della città, affinché possano ricevere risposte in tempi accettabili e chiare, sia che siano di accoglimento della proposta che di rigetto della stessa. Abbiamo messo attorno allo stesso tavolo tutti i settori che se ne occupavano e abbiamo scoperto che i rispettivi sistemi informatici non dialogano tra loro, spesso i settori pur realizzando opere chieste dai cittadini non informavano nemmeno la Circoscrizione, e nemmeno lontanamente erano interessati a condividere con chi è strettamente legato al territorio le possibili soluzioni di un problema. Da circa un anno le cose sono migliorate, ma non ancora come vorrei, forse un possibile passo avanti potrebbe essere la delega alle Circoscrizioni di un budget per la manutenzione ordinaria che pur essendo eseguita centralmente potrebbe essere

decentrata nella decisione delle priorità.

A Pesaro hanno avviato per il verde una pratica di questo tipo ma è troppo presto per capire se questa innovazione può anche rappresentare un risparmio per le nostre amministrazioni così assillate nelle decisioni da possibili incrementi di costi!

3. Circoscrizioni e programmazione socio-sanitaria

Il nostro Comune ha la fortuna di coincidere territorialmente con i confini del distretto socio-sanitario dell'Ausl, quindi si è deciso che i presidenti delle quattro Circoscrizioni siano membri, insieme al direttore del distretto Ausl, all'assessore alle politiche sociali e a quello della salute, del Comitato di distretto, che secondo la L.R. 29 del 2004 esprime parere obbligatorio sul programma attività territoriali, sull'assetto organizzativo e la localizzazione dei servizi e verifica il raggiungimento dei risultati di salute.

Si tratta di competenze importanti che hanno comportato per i presidenti un percorso formativo su questioni spesso sconosciute e anche tecnicamente ardue, ma a più di un anno di distanza credo che i primi ad essere soddisfatti della presenza in quell'organismo siano proprio loro, perché a differenza di altri incontri istituzionali magari più formali (penso al Comitato per l'ordine e sicurezza della Prefettura) ma con minore capacità di incidere, questo Comitato affronta questioni chiave per il governo del territorio e della salute della popolazione, penso all'apertura di un nuovo ospedale, al servizio di guardia medica, alla presenza di Medici di Medicina Generale (MMG) nelle frazioni.

4. Democrazia e nuovi cittadini

Se nel 2015 quasi il 17% della popolazione di Modena sarà straniera e se la multietnicità è un valore, l'eccessiva concentrazione di stranieri in alcune zone potrebbe causare difficoltà nei rapporti sociali. Credo che il governo della città debba tenere monitorato il tema dell'eccessiva concentrazione di soli stranieri in alcune zone del territorio onde evitare, col passare degli anni, il degrado sociale e urbano. L'integrazione avviene quando le etnie si contaminano, si aprono alle diverse abitudini, riti e tradizioni. E' ormai dato acquisito nella nostra realtà che per una corretta e costruttiva gestione delle problematiche connesse a questa presenza sempre più estesa di cittadini stranieri non basta l'integrazione formale, è nella coesione sociale che si trovano gli anticorpi in grado di prevenire i conflitti o di ridurne gli effetti. La coesione sociale come bene primario per tutti, che si realizza soddisfacendo esigenze non solo primarie e materiali, ma che attengono alla socialità, all'identità, alla comunicazione.

Per includere nelle nostre analisi il punto di vista dei nuovi cittadini la strada è ancora più in salita, non siamo arrivati a coinvolgerli, se non attraverso il lavoro della Consulta comunale, ed è senz'altro buono il lavoro che le Circoscrizioni stanno attuando con alcune associazioni di stranieri per iniziative interculturali, ma finché non allargheremo i diritti di cittadinanza, consentendo il voto agli immigrati come avviene in moltissimi paesi dell'Europa, continueremo a trovare surroghe poco efficaci (penso alla Consulta o ai consiglieri aggiunti). Per quanto riguarda il decentramento

siamo pronti a raccogliere l'opportunità del voto almeno nei consigli circoscrizionali, ma di certo auspichiamo in una legge nazionale che dia la possibilità di elettorato attivo e passivo in ambito comunale.

Molto dobbiamo però ancora lavorare perché si superino atteggiamenti di chiusura di fronte allo straniero nel proprio piccolo orizzonte locale; essendo così ridotte le risorse decentrate alle comunità locali per ridurre le disuguaglianze, c'è il rischio di "integralismi" difensivi.

Il nostro sistema di *welfare*, primo strumento di inclusione sociale, è messo in discussione da nuovi fenomeni (immigrazione, anzianità, bisogni diversi) e dal ritirarsi dello stato centrale che impedisce ai comuni di dispiegare tutte le politiche di accoglienza che sarebbero necessarie.

5. Democrazia e tempi

L'esercizio della partecipazione democratica presuppone l'esistenza di spazi, strumenti, ma anche tempi per incontrarsi, informarsi, conoscere, scambiarsi opinioni e valutazioni per poi contribuire alle decisioni.

Nelle città odierne la questione tempi è legata ad un tempo lavoro senza più limiti, a esigenze sempre più diversificate e a tempi di spostamento sempre più lunghi ed è questione cruciale, tanto da farci pensare, all'idea di una città a due velocità, una città veloce e una lenta, quella lenta è per noi quella del territorio di vicinato dove è possibile raggiungere a piedi o in bici la scuola, il negozio, il parco, riallacciando le relazioni e quindi la possibilità di scambio di opinioni.

Qui la Circoscrizione credo possa svolgere un ruolo crucia-

le che io vedo come una delle sue mission principali, cioè quella di ricostruire quelle reti sociali date da positivi rapporti di vicinato, tessendo quelle relazioni che possono ridurre il peso della solitudine di tanti anziani e lavorando coi residenti per superare quei tanti grandi e piccoli conflitti che assillano gli amministratori di tutta Italia nel governo delle città. Ricordiamoci che se degrada la socialità degrada anche la sicurezza del territorio!

6. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Concludo con un'ultima riflessione su democrazia rappresentativa (organi istituzionali tra cui le Circoscrizioni) e democrazia partecipativa. La domanda è: possono convivere a fronte di un obiettivo comune?

E l'obiettivo è quello dell'inclusione per dare sostanza a quell'art. 3 della Costituzione "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge... è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ...impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese".

La mia risposta è sì. I processi decisionali inclusivi portano un valore aggiunto ai processi decisionali tradizionali, cioè questi, pur mantenendo la loro autorevolezza data dalla legge e dai regolamenti, possono portare a decisioni migliori, più facili da attuare e a relazioni migliori anche se occorre dirlo - e lo dico col sorriso - ci vuole più tempo e molta pazienza.

Concludo invitandovi fin da ora ad un convegno nazionale che promuoveremo a Modena il 6-7 ottobre prossimi per proseguire questi ragionamenti.

Massimo Pinardi

Assessore al Decentramento del Comune di Parma

Desidero rivolgere un sentito ringraziamento all'Assessore Bragaglio per aver organizzato questo importante convegno per mettere a confronto diverse esperienze di organizzazione del decentramento nelle città che, in questo consesso, sono state invitate.

Porto volentieri l'esperienza di Parma che dal 2002 ha radicalmente riformato un modello organizzativo che da anni segnava il passo.

Le riforme politiche non sono mai indolori e, mai come in questo caso, il tasso di confronto politico tra coloro che volevano cambiare e quelli che ritenevano di continuare nella conservazione di un sistema esaurito, ha conosciuto toni assai aspri che sono sconfinati nelle sedi giudiziarie, con ricorsi ai TAR e Consigli di Stato. Alla fine, non solo nelle sedi istituzionale, la riforma è passata.

Decentramento e partecipazione sono argomenti che con una certa frequenza ritornano nel dibattito politico del nostro Paese.

Di decentramento politico nei Comuni e di come dare voce alla gente delle borgate, dei rioni, delle frazioni se ne parla da tantissimi anni, addirittura all'indomani dell'Unità d'Italia. Pensate, che, nel 1914-1920, il programma del Sindaco socialista di Bologna, Zanardi, introduceva elementi di decentramento e definiva il nuovo ruolo dei cittadini nel rapporto con l'Amministrazione Comunale, riprendendolo dal programma di governo per la città di Bologna, Partito Operaio Italiano del 1888.

Giacché siamo in tema di riferimenti storici aggiungo una curiosa vicenda che risale alla metà degli anni '50 del secolo scorso.

Siamo sempre a Bologna e dopo l'esaurimento dei Governi dei Comitati di Liberazione, sorti con la fine della guerra contro il nazifascismo, si confrontano in una dura campagna elettorale, Dozza e Dossetti: il primo comunista e il secondo democristiano.

Nei programmi degli schieramenti che si contrappongono sono presenti le proposte per istituire i Quartieri al fine di dare voce alle comunità e ai cittadini che vivono in diretto contatto coi problemi quotidiani. Gli schieramenti si contrappongono duramente e sul decentramento si lanciano reciproche accuse sulle presunte scopiazzature.

La parte del programma di Dossetti era stata scritta da due giovani di valore: Beniamino Andreatta e Achille Ardigò.

Il programma della lista "Due Torri" (socialcomunista) proponeva una curiosa idea circa la costruzione del socialismo che riprendeva dalla scuola dei cosiddetti "*fabiani inglesi*", la teoria del "*socialismo municipale*".

Il socialismo, secondo i fabiani inglesi, si poteva raggiungere, conquista dopo conquista, attraverso le affermazioni dei partiti dei lavoratori in occasione delle elezioni amministrazioni comunali .

La simmetria, per quanto riguarda la proposta di istituire i Quartieri, nei programmi di Dozza e Dossetti preoccupa i vertici del PCI a Roma.

Nello stesso momento viene presentato un disegno di legge per l'istituzione delle Circoscrizioni a Roma, a firma degli onorevoli Togliatti, Ingrao e D'Onofrio.

Nel mese di aprile del 1956, in piena campagna elettorale, Togliatti dedica una parte del suo intervento al “*socialismo municipale*” stroncando questa errata utopia perché, dice Togliatti, la realizzazione del socialismo esula dai compiti degli enti locali. “*Il socialismo si può raggiungere attraverso la conquista dei mezzi di produzione, la modificazione della struttura economica dello Stato, cosicché sia soppresso lo sfruttamento dell’uomo da parte dell’uomo e si costruisca un regime democratico e popolare. Questo è il socialismo!*”

Di fatto stronca qualsiasi ipotesi di intesa tra Dozza e Dossetti sulla istituzione dei Quartieri a Bologna.

Ma poiché siamo in epoca di piena “*doppiezza*”, la proposta di legge per le circoscrizioni a Roma viene approvata dal Parlamento: Bologna no, Roma si !

Chiusa la parentesi storica, torno ai giorni nostri e all’esperienza di Parma.

Dal 2002 è stata introdotta la riforma del decentramento che ha superato le vecchie sette Circoscrizioni con i nuovi tredici Quartieri.

Nel rispetto della legge vigente, il TUEL 267/2000, abbiamo inteso dare particolare valore alle funzioni partecipative, consultive e propositive eliminando, invece, ogni aspetto della gestione con riferimento a non meglio definiti “*servizi di base*”.

I tredici Quartieri costituiscono un’importante articolazione dell’Amministrazione Comunale. Sono dei veri e propri presidi territoriali che, attraverso il prezioso lavoro dei consiglieri, che sono 180, sono in grado di monitorare i bisogni dei territori di cui sono espressione, raccogliere informa-

zioni, fare partecipare i cittadini, coinvolgendoli, nelle discussioni e nei dibattiti, al fine di inquadrare i problemi, ragionarli e ricercare soluzioni e proposte ampiamente condivise, da sottoporre alla Amministrazione Comunale.

Si tratta di un lavoro importantissimo nel quale il Consiglio di Quartiere diviene il regista politico del territorio, relazionando con esso e tutte le sue componenti che sono tante e diversificate: cittadini, associazioni di volontariato, culturali, sportive, circoli ricreativi, gruppi parrocchiali, scuole. Si tratta di realtà presenti in ogni Quartiere, fortemente radicate, che nascono per determinata volontà della gente di fare vivere il proprio territorio e per creare condizioni di vita relazionale migliore.

Ogni Quartiere della città per ragioni storiche, di composizione sociale (ci sono i quartieri delle zone industriali, dove il tempo è scandito dal suono delle sirene delle fabbriche e ci sono i quartieri del forese dove il tempo è scandito dallo scorrere lento delle stagioni) è diverso dall'altro e quindi nel tempo si è venuto a consolidare un ambiente sociale con una ricca presenza di realtà organizzate che costituiscono punti di riferimento importanti per la vivibilità della città.

Promuovere politiche per la loro valorizzazione, valorizzare ogni singola esperienza, significa, in primo luogo, fare emergere e riscoprire storie, persone, memorie e tradizioni che sono ancora molto radicate tra la nostra gente. E questo ci fa anche capire come, chi c'era prima di noi, di fronte ai problemi del proprio tempo e della propria vita, abbia cercato di dare risposte in positivo alle difficoltà che ha incontrato.

Dare valore alla comunità, sentirsi parte integrante di essa,

è importante per affermare il senso di appartenenza ad un insieme di valori condivisi.

Le attese maggiori erano rivolte a quei territori che fino al 1943 erano Comuni autonomi e che successivamente sono stati assorbiti dall'espandersi della città.

Comuni che, fin dalla loro istituzione che risale al 1806 a seguito di un decreto napoleonico, avevano una loro definita identità, riferimenti istituzionali e un sistema di organizzazione dei servizi dalle scuole, con presidi sanitari che corrispondeva ai bisogni dei cittadini.

Con la legge 278/76, che ha introdotto le Circoscrizioni, a Parma ne sono state istituite sette che, a parte quella del centro storico, comprendevano sia parti urbane che del forese (in particolare gli ex Comuni). Circoscrizioni ampie e popolose con le sedi dei centri civici tutte a ridosso della prima cintura urbana e quindi lontane dai centri abitati, frazioni e paesi della realtà rurale, lontane dalla gente soprattutto.

Inoltre i rappresentanti che venivano eletti nei Consigli di Circoscrizione erano quasi esclusivamente espressioni delle zone urbane anche perché essendo più popolose e avendo un numero maggiore di elettori, risultava più facile eleggere i consiglieri.

Negli anni più recenti, con il venir meno sul territorio delle forze politiche che, durante i decenni della cosiddetta "*Prima Repubblica*", avevano assolto ad una funzione democratica che si traduceva in un qualche modo, in elaborazione politico/amministrativa e di selezione del ceto politico, comprendiamo come il *decentramento*, così come è stato inteso fin dalla sua nascita, abbia, a mio modesto parere,

esaurito la propria funzione.

Preso atto di questo, la riforma introdotta a Parma ha puntato sulla necessità di sottrarre allo scontro ideologico e politico i “parlamentini” al fine di portare le discussioni più sul merito amministrativo, sui problemi della gente e sulla capacità di trovare adeguate soluzioni per risolverli.

A distanza di qualche anno possiamo affermare che la scelta dei tredici Quartieri si è rivelata giusta, perché ha consentito il recupero di identità, in particolare da parte di quei Quartieri che sono stati Comuni autonomi.

Identità, orgoglio, senso della comunità sono gli elementi su cui abbiamo lavorato e, tra la gente, si avverte la sensazione di essere riusciti a proporre un modello di decentramento che fa leva sulla partecipazione propositiva, responsabilizzando i cittadini, elevando il livello di confronto con l'Amministrazione Comunale, rimanendo ben ancorati al merito dei problemi che la gente incontra ogni giorno.

Dopo la fase dei cantieri, delle opere pubbliche, delle riqualificazioni urbanistiche e architettoniche di molte parti della città di Parma si è lavorato, con la partecipazione dei cittadini, alla riqualificazione sociale e culturale di diverse parti della città che da anni versavano in stato avanzato di degrado “*ambientale*”. Vecchi borghi, piazzette e strade da sempre in mano alla malavita, stanno conoscendo una nuova primavera e la gente che vi abita, che aveva paura ad uscire di casa, oggi si è riappropriata degli spazi pubblici rendendoli più vivibili.

Il modello di decentramento di Parma, certamente migliorabile, ha inteso dare valore ai cittadini e alle realtà presenti in ogni quartiere, favorendone il ruolo propositivo e costrut-

tivo.

Ai Consigli di Quartiere abbiamo conferito funzioni partecipative, consultive e propositive. Nel nostro regolamento non è prevista nessuna gestione “*dei servizi di base*” .

Il quadro normativo da diversi anni ormai è profondamente cambiato. Vi è una netta divisione tra ruolo politico, che è di indirizzo (si fissano gli obiettivi) e controllo, da quello meramente gestionale che è di competenza delle strutture amministrative.

Ai Quartieri noi chiediamo - avendoli moltiplicati e avendo aumentato il numero dei consiglieri eletti - di avere proposte e indicazioni relativamente ai bisogni della gente. E' una funzione politica che deve stimolare il rapporto con le realtà presenti in ogni territorio, favorire la partecipazione dei cittadini, interpretare e leggere le necessità e saperle rappresentare in modo propositivo alla Amministrazione Comunale, con la quale si definiscono anche le eventuali priorità.

A questo punto il “*pallino*” passa nelle mani del Comune che è chiamato ad una maggiore responsabilità in quanto deve dare concrete risposte.

E' proprio di ieri la Conferenza dei Presidenti di Quartiere che ha definito con l'Assessorato alle opere pubbliche il programma degli interventi manutentivi sulla rete stradale, marciapiedi e impianti di illuminazione.

Naturalmente questo metodo viene attivato anche per altri aspetti della attività amministrativa della città.

Poiché questo Convegno mette a confronto diverse esperienze e considerato che nell'estate scorsa è stato portato al-

la ribalta il tema dei *costi della politica* desidero *denunciare*, a tale proposito, quanto portava alla luce il “*Sole24Ore*”, relativamente alle indennità corrisposte ai Presidenti e Consiglieri.

In città come Palermo e Torino, ad esempio, un Presidente di Circoscrizione viene compensato con poco meno di 5 mila € il mese e i Consiglieri con € 92,00 (Palermo) a gettone. È una cosa incomprensibile, se pensiamo che ai Sindaci di città come Parma, Brescia o Bergamo viene corrisposto poco più di quanto non venga corrisposto a un Presidente di Circoscrizione. E' veramente immorale, sottolineo immorale, se mettiamo a confronto i diversi livelli di responsabilità.

È auspicabile che il Parlamento Italiano aggiusti questa anomalia tutta italiana.

Credo si possa raggiungere anche un'intesa bi-partisan.

Salvatore Panetta

Assessore al Decentramento del Comune di Trento

Desidero ringraziare per l'opportunità che ci viene offerta da questo confronto. Un dibattito il cui nucleo tematico individua gli elementi-cardine di *una nuova stagione* politica e amministrativa sulla scala del distretto, del quartiere, di quella che potremmo definire "*l'unità minima di governo*" del sistema urbano.

La mia adesione all'impianto tematico dell'incontro di oggi è, in fondo, l'adesione ad un'idea sottintesa, che merita di essere esplicitata e ribadita, ovvero l'idea che la stagione del decentramento possa essere superata positivamente e possa convergere verso due nuove prospettive:

- una prima prospettiva è quella che potremmo definire della *democrazia governante*;
- l'altra è quella che potremmo definire della *cittadinanza profonda*.

Si tratta, in una parola, di "andare oltre" al decentramento, realizzando compiutamente le sue promesse e i suoi obiettivi. Come dicevano Adorno e Horkheimer: "Non si tratta di conservare il passato, ma di realizzare le sue speranze".

Entrambe le prospettive che ho indicato fanno riferimento, in fondo, ad un solo concetto e ad un solo disegno: quello di *includere* i cittadini, le famiglie, le associazioni, i gruppi sociali informali *nella formazione delle decisioni* che li riguardano. Si tratta di una scelta molto più esigente, più impegnativa, più radicale di quella di un decentramento fissato sulla carta che poi, spesso, rischia di essere esercitato secondo logiche procedurali e formali. Cioè vuote. Molte,

troppe volte, come assessore al decentramento, mi sono sentito ripetere che le Circoscrizioni sono state ridotte ad un “parerificio”, quando, la giusta preoccupazione di acquisire il punto di vista delle comunità locali e delle loro rappresentanze è stata appiattita e banalizzata nel rito del “dare un parere”, del quale, peraltro, si poteva anche non tenere conto.

Si tratta dunque, in questa fase, di *ridefinire i fini ed i confini* delle Circoscrizioni, cioè di riscrivere la loro missione. Rispetto a questo argomento – tenendo sullo sfondo i quesiti proposti dalla scheda tematica di introduzione all’incontro di oggi – vorrei portare brevemente la testimonianza della nostra esperienza.

Trento si è mossa, per così dire, su due fronti: uno è stato quello di una *ristrutturazione regolamentare* del ruolo delle Circoscrizioni; l’altro è stato quello della costruzione di un *Piano di politica sociale* che, rovesciando un approccio tradizionale e un modello datato, ha messo al centro la domanda sociale, cioè i bisogni dei cittadini e le specificità dei territori.

Il Piano sociale di Trento nasce in un contesto particolare: quello dell’avvio di una nuova stagione pianificatoria della scala municipale, alla fine degli anni Novanta. Non c’è lo spazio, in questo breve contributo, di proporre una riflessione troppo articolata. Mi limiterò, quindi, a fissare alcuni riferimenti.

Il Piano sociale di Trento ha cercato, prima di tutto, di capire i problemi dei cittadini *come sono davvero*. Ne sono derivate tre conseguenze.

La prima è stata quella *partecipativa*: il Piano è stato impo-

stato e costruito attraverso assemblee pubbliche, cioè attraverso momenti di incontro promossi dalle Circoscrizioni, ai quali hanno preso parte, complessivamente, più di mille persone divise in circa quaranta gruppi di lavoro. *La seconda* conseguenza ha riguardato *i risultati* di questo lavoro. Ne è nata una “mappa sensibile” dei problemi dei territori: si è visto che anche dal punto di vista sociale Trento è una “città-arcipelago”, che costringe i decisori pubblici ad intervenire in maniera differenziata con strumenti diversi per affrontare *problemi diversi e “situati”* in contesti specifici. *La terza* conseguenza ha riguardato *le politiche*. Si è visto, infatti, che la domanda sociale interessava praticamente tutte le sfere di attività dell’Amministrazione, dal verde all’urbanistica, dalla mobilità alle politiche per le famiglie, dai servizi all’infanzia alla sicurezza.

Abbiamo dunque adottato una prospettiva che abbiamo chiamato “*comune sociale*”, proprio per sottolineare che ogni singolo settore dell’Amministrazione doveva essere impegnato per produrre qualità sociale e per garantire l’effettività dei diritti di cittadinanza.

In breve, *le parole-chiave* che abbiamo messo al centro della nostra concezione sono state quelle di *cittadinanza profonda*, di *partecipazione*, di *territorio*, di *qualità dei servizi*. Questa scelta non è stata indifferente sul funzionamento del Comune e sulla sua organizzazione. Ed ha avuto principalmente *tre conseguenze*.

Una prima conseguenza è stata quella del suo impatto sulla costruzione del *bilancio comunale*, che è stato reimpostato proprio a partire da queste linee-guida. Una sorta di “bilancio partecipativo”, potremmo dire, sia pure costruito secon-

do una metodologia e con tecniche diverse.

Una seconda conseguenza è stata quella dell'attivazione di cinque *poli sociali territoriali*. I poli sociali non sono soltanto il tentativo di decentrare i servizi socio-assistenziali: esprimono, piuttosto, la scelta di territorializzare i servizi, cioè di interpretare le specificità e di attivare le risorse locali.

Un dato molto importante è che nel passaggio a questa nuova gestione dei servizi sociali sono successe due cose: è aumentato il numero di persone che si sono rivolte ai servizi; ed è cambiato il profilo dell'utenza.

Non si rivolgono ai poli sociali solo le persone in situazioni di particolare difficoltà, ma si rivolgono ai poli sociali persone che vogliono “semplicemente” (uso questa parola tra virgolette) avere informazioni, orientarsi, capire come affrontare problemi quotidiani. Era questo, in concreto, l'obiettivo che si voleva raggiungere.

Ne deriva una terza conseguenza, che riguarda l'intenzione (siamo ancora in una fase di progetto) di articolare la funzione di segretariato sociale svolta dall'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico e di organizzare gradualmente in modo più strutturato la *relazione tra URP e poli sociali*, anche cercando una relazione sempre più matura con le Circoscrizioni.

Mi fermo a questo punto, nell'economia di un breve contributo che, però, spero sia riuscito ad esplicitare gli elementi essenziali ed a indicare le tracce di un percorso possibile.

Se posso concludere con una riflessione d'insieme, devo dire che non mi sembra strano che la ricerca di una frontiera più avanzata nella tutela dei diritti di cittadinanza e di una

più idonea forma di governo della complessità urbana parta proprio (e direi necessariamente) dalle articolazioni territoriali di una città. Infatti è carattere distintivo delle città l'essere un soggetto etimologicamente "politico" e "civile"; essere, cioè, uno spazio che (come era scritto sulle porte di accesso delle città tedesche medievali) "rende liberi" perché riproduce quei valori di libertà, di democrazia, di solidarietà, di reciprocità, di prossimità, di appartenenza, di identità che compongono il significato antico e la sorprendente attualità della categoria di cittadinanza.



La sede della nona Circoscrizione

Ivan Zerbato

Assessore ai Quartieri del Comune di Verona

Ringrazio il Sindaco, professor Corsini e l'Assessore alla Partecipazione Bragaglio per l'invito. Ritengo che sarebbe opportuno prevedere, dopo questo convegno, ulteriori momenti di riflessione comune. Se crediamo che insieme riusciremo a “sbrogliare la matassa” del decentramento e della partecipazione, dobbiamo necessariamente metterci in rete in maniera organica, per analizzare, punto per punto, una serie di esperienze che possono essere d'aiuto ad una città o ad un'altra, e soprattutto per organizzare un progetto unitario. Ovviamente se le amministrazioni concordano che sia un progetto promosso da diverse amministrazioni abbastanza simili per certi versi, non sul piano politico, ma su quello strutturale.

Devo dire subito una cosa. A Verona ci sono otto Circoscrizioni con una popolazione di 250 mila abitanti. Sono un po' disomogenee, perché ci sono Circoscrizioni con 20 mila abitanti, altre con 30 mila, qualcuna con 19 mila, ma soprattutto una con 56 mila: ha una popolazione più numerosa, per esempio, del Comune di Mantova. È una situazione che ereditiamo fin dal passaggio, nel 1979, dai Consigli di quartiere alle Circoscrizioni, che da 30 anni circa sono ferme per quanto riguarda il regolamento e le finalità.

Devo aggiungere che i passati governi della città, in particolare le ultime due legislature, hanno tentato in qualche modo di realizzare una riforma sia di carattere elettorale che di carattere strutturale (deleghe, pareri), ma questi tentativi sono sempre naufragati, o per la contrarietà dei Presidenti

delle Circoscrizioni stesse, o per la contrarietà abbastanza ramificata in Consiglio Comunale. Debbo dire che l'Amministrazione Zanotto ha posto al centro della relazione programmatica di governo, la riforma sia elettorale che delle deleghe delle Circoscrizioni entro il 2006.

All'interno delle Circoscrizioni si trova una serie di funzioni: la manutenzione ordinaria ed il piano delle opere pubbliche, i servizi educativi e culturali, la possibilità di assegnare sedi: una realtà abbastanza complessa, e con diverse funzioni. Però, ovviamente, queste debbono essere, a mio avviso e ad avviso dell'Amministrazione, ristrutturare per renderle più efficienti e più funzionali, ma soprattutto per superare la criticità che oggi si registra tra le decisioni che vengono prese a livello centrale e le loro conseguenze a livello decentrato.

Ho sentito alcune riflessioni che mi trovano concorde. Cercherò di aggiungerne delle altre e quindi dare alcuni suggerimenti.

Si è parlato, di una sorta di conflitto fra Circoscrizioni di diverso colore dal governo della città: questo è vero, ma il conflitto io l'ho trovato anche tra Circoscrizioni dello stesso colore del governo della città.

Devo dire che ho trovato un sistema abbastanza ingessato, e soprattutto rivendicativo: cioè, un rapporto tra amministrazione centrale ed amministrazioni delle Circoscrizioni (non solo i Presidenti, e non solo i Presidenti di maggioranza di una o dell'altra) abbastanza conflittuale, e tendente a una sorta di meccanismo sindacale per cui rivendico più soldi per i lavori pubblici, rivendico più soldi per la cultura, per lo sport, con il risultato di evidenziare una scarsa attenzione

rispetto alle esigenze degli altri. C'era, e c'è tutt'ora, a mio avviso, anche un altro elemento da non sottovalutare e che è, se volete, immateriale, ma che conta molto: la percezione che hanno i cittadini di alcuni quartieri della città, soprattutto quelli più periferici, di essere abbandonati, di vedere nell'Amministrazione colei che realizza i grandi eventi nel centro storico, all'Arena e al Teatro Romano, una serie di iniziative culturali, e che non si preoccupa minimamente della qualità della loro vita.

Credo che questo sia un punto ancora più "grave" che non l'eventuale conflitto politico che c'è tra Circoscrizioni e Comune. Certo, quello è più manifesto, più evidente. Quello che pesa di più per un'Amministrazione è avvertire in maniera netta (io, almeno come Assessore al Decentramento e ai quartieri, l'ho avvertito, perché in mezzo alla gente ci sono spesso), proprio questa sensazione di estraneità che si ha nei confronti dell'Amministrazione centrale. Credo che dobbiamo superare questi due elementi: da una parte promuovere un rapporto diverso tra Amministrazione e Circoscrizioni, dall'altra, un rapporto diverso, fatto assieme dall'Amministrazione e dalle Circoscrizioni, con i cittadini.

Noi abbiamo sviluppato alcune iniziative: ne accennerò alcune a mo' di esempio, proprio per dare un senso, rispetto alla istituzione circoscrizione, che non c'è separatezza e che le scelte non vengono operate dall'alto.

Abbiamo fatto diverse conferenze di servizio riguardanti i lavori pubblici, riguardanti anche gli aspetti educativi e culturali, che ci hanno permesso di trovare sostanziale condivisione, per esempio, nel programma triennale delle opere pubbliche. E questo credo che sia stato un buon risultato,

anche se ci sono state discussioni a non finire e interventi anche abbastanza polemici, ma alla fine abbiamo trovato una sintesi. Non c'è stata Circostrizione (non sto parlando del bilancio ordinario, ovviamente, perché quello ha un senso più politico, se volete), che si sia lamentata in maniera molto esplicita e importante del bilancio delle opere triennali dei lavori pubblici.

Abbiamo costruito undici centri in tre anni per gli anziani “Protagonisti del Quartiere”: abbiamo redatto protocolli di intesa tra l'Assessorato al Decentramento, l'Assessorato ai Servizi Sociali e le Circostrizioni stesse, quindi con un elemento di partecipazione nuovo, con uno spirito propositivo. Perché il problema è anche creare un clima diverso tra centro e periferia, scusatemi questo termine un po' semplificato. Abbiamo fatto un'esperienza molto interessante con l'Amia (l'Amia è la società di raccolta dei rifiuti del Comune di Verona). Collaborando insieme - decentramento, Circostrizioni ed Amia - abbiamo organizzato una serie di assemblee nei Quartieri sulla raccolta differenziata. Ebbene, l'obiettivo di arrivare al 35% è stato raggiunto in un anno. Non solo, ma le Circostrizioni che si sono mostrate virtuose da questo punto di vista hanno anche ricevuto in cambio da Amia una quota, che è simbolica, se volete, ma significativa, per poter fare un lavoro (ad esempio pulire un giardino o realizzare un intervento di ristrutturazione) all'interno del proprio territorio.

Per valorizzare le Circostrizioni abbiamo realizzato una Expo all'Arsenale di Verona per due anni, nel 2005 abbiamo poi organizzato le “Porte Aperte” nelle Circostrizioni, quindi una serie di iniziative tese a valorizzare non solo la

Circoscrizione come elemento politico, ma soprattutto come elemento di servizio (i corsi, le iniziative, le attività).

Ritengo che anche questo sia stato un elemento importante per intrecciare gli aspetti centrali con gli aspetti decentrati del potere pubblico.

Abbiamo fatto altre due iniziative e mi scuso se mi soffermo su questo, ma è sulla concretezza, a volte, che si misurano i rapporti ed anche le condivisioni. Abbiamo superato l'aspetto ideologico della cosiddetta "Città dei bambini e delle bambine", andando proprio nel concreto ad operare una serie di misure, dapprima condivise tra centro e Circoscrizione, poi direttamente delegate alle Circoscrizioni, sulla possibilità per i bambini di andare ad scuola da soli (a Verona è noto come "Vado a scuola da solo"), attraverso tutta una serie di interventi.

Questo progetto è diventato strutturale e continuativo da parte delle Circoscrizioni.

Inoltre abbiamo promosso, assieme alle Circoscrizioni, la realizzazione di un percorso benessere in ogni territorio (alcuni stanno andando a termine, altri sono solo *in itinere*), destinato al cammino veloce soprattutto per gli anziani, per le persone che hanno difficoltà cardiocircolatorie, ma più in generale per tutti. Per fare questo abbiamo avuto la preziosa collaborazione della Facoltà di Scienze Motorie dell'Università di Verona ed di alcuni medici. Si tratta di un intervento che combina da una parte l'aspetto di prevenzione medica, ma dall'altro l'aspetto sociale, il recupero di parte di alcuni quartieri che in questo modo vengono restituiti alla vivibilità e alla possibilità dei cittadini di usufruirne.

Adesso, debbo ammettere, mi trovo a un bivio: o tutte que-

ste esperienze riesco a trasformarle (parlo in prima persona, anche se non è un mio costume, ma intendo dire come amministrazione), o riusciamo a trasformarle anche in elementi regolamentari e di riforma, al di là dello spirito politico che ha animato questo tipo di rapporto, oppure rischiamo di tornare al vecchio sistema, per cui “Dammi 10.000 Euro in più”, “No, te ne do cinque”, “No, te ne do venti”, e stiamo lì a contrattare queste cose.

Credo che sia tempo di operare proprio una riforma in questo senso.

Uno degli elementi fondamentali che va, a mio avviso, inserito nella riforma, è la co-decisione. Che cosa significa? Non è più solo un parere che si può chiedere per il piano triennale delle opere pubbliche, per il bilancio, per gli aspetti strutturali, per il verde o altro, ma deve diventare un elemento in cui c'è un impegno forte dell'Amministrazione Comunale e delle Circoscrizioni per trovare insieme le proposte. Insieme decidere su quanti soldi spendere per le opere pubbliche di un certo tipo, su quanti soldi vanno destinati alle Circoscrizioni per le proprie opere e per la manutenzione ordinaria, e anche per gli aspetti educativi e culturali, e anche nella gestione degli immobili.

Credo, cioè, che a Verona siamo pronti per il salto di qualità. Potrà anche succedere quello che è già capitato per le altre due riforme che sono state presentate e sono naufragate, ma ritengo che oggi l'aver percorso una strada di condivisione, l'aver creato un clima anche meno ostile fra Circoscrizione e Comune - guardate, non sono solo le Circoscrizioni che hanno a volte un'ostilità, anche molti settori comunali hanno ostilità nei confronti delle Circoscrizioni, si

tratta di un sentimento reciproco – ci permetta di ipotizzare di poter avviare la co–decisione, anche rispetto ai finanziamenti.

Sono convinto, ed ascoltando anche gli interventi di oggi mi sono convinto ancora di più, che dovremmo favorire, al di là delle risorse proprie che vengono destinate, un meccanismo di finanziamento di alcuni progetti che vengono dalle Circoscrizioni, direttamente come Assessorato al Decentramento (come già faccio), e che questo meccanismo diventi una costante per tutto il Comune.

Il Comune deve favorire e finanziare progetti che siano chiaramente rivolti all'aumento della vivibilità dei quartieri e che mettano in rete le Circoscrizioni.

Uno dei limiti che oggi si riscontrano, è anche la difficoltà che le Circoscrizioni incontrano, anche se sono in territori molto vicini e molto simili, nel produrre proposte comuni e condivise. Credo che dovremo, come amministrazione, sollecitare questo processo, perché ci eviterebbe anche uno sperpero di denaro, perché organizzare, per esempio, alcuni corsi assieme (adesso mi viene in mente questo perché se ne propongono davvero tanti), significa risparmiare soldi, tempo, e dare magari anche un'offerta formativa o ludica sicuramente più importante ai cittadini.

Invece si riscontra ancora la mentalità per cui ciascuno agisce nel proprio ambito: è comprensibile ma, voglio dire, siamo in una fase di ristrutturazione dei poteri, di ristrutturazione dei rapporti, di ristrutturazione un po' anche della partecipazione, e credo che questo elemento sia un punto che va consolidato, ma soprattutto che va in qualche modo stimolato anche da parte dell'Amministrazione centrale e

delle stesse Circoscrizioni.

Concludo con una novità che abbiamo recentemente introdotto (magari per alcuni di voi non è una novità): abbiamo fatto un protocollo di intesa con i sindacati dei pensionati - perché Verona è una città abbastanza vecchia e, in tendenza, abbiamo sempre più anziani - per cui, da una parte si aprirà un confronto a livello centrale con l'Assessorato ai Servizi Sociali e con l'Assessorato alla Sicurezza Urbana, dall'altra si organizzeranno una serie di incontri e di rapporti e, meglio ancora, di confronti tra le Circoscrizioni e il sindacato dei pensionati.

Nelle intenzioni non è un'iniziativa che dovrà riguardare solo il sindacato dei pensionati. Nelle Circoscrizioni ci sono molte associazioni, con le quali sussistono dei rapporti, però tendenzialmente sono rapporti diretti e finalizzati o ad avere una sede, o ad avere un contributo o a fare un'iniziativa con la Circoscrizione individualmente. Noi vogliamo introdurre un elemento maggiormente partecipativo, attraverso anche il sindacato dei pensionati, che coinvolga le associazioni del territorio non più sul singolo problema che le riguarda, ma sull'insieme della vivibilità e della qualità dei Quartieri.

Vi ringrazio molto, e speriamo di vederci ancora, magari proprio per creare un vero e proprio laboratorio sul rapporto tra Comune e Circoscrizioni, perché credo che ci troviamo in una fase nella quale dobbiamo governare questi processi, e non lasciarli a loro stessi.

Roberto D'Amore

Assessore al Decentramento ed alla Protezione Civile del Comune di Vicenza

Ci sono due momenti critici negli incontri pubblici o convegni: quello iniziale e quello finale. Il momento iniziale, perché occorre rompere il ghiaccio, ovvero fare l'apripista, ed il finale perché si rischia di tediare gli ascoltatori, ripetendo cose già dette. Per questo può essere utile fare anche un po' il provocatore, proprio per non appisolare gli auditori.

Spero, pertanto, in questi quindici minuti di intervento, di riuscire ad avere la vostra attenzione.

Vicenza è una città di circa 115 mila abitanti e, a parere mio, è dotata di un Servizio di Decentramento Amministrativo il cui Regolamento segna già il passo, sebbene sia relativamente giovane, essendo stato elaborato poco più di venti anni fa. Il Regolamento circoscrizionale ha avuto un primo rinnovo nel 1995 e una successiva revisione era prevista nel 2005; avendo io preso servizio da poco tempo (circa sette mesi) come Assessore al Decentramento Amministrativo, non ho avuto il tempo necessario per affrontare tale arduo compito che mi vedrà, comunque, impegnato nel corso del 2006.

Ciò premesso, e alla luce di quanto è stato finora detto da chi mi ha preceduto, ritengo che l'Amministrazione di Vicenza abbia un buon servizio di decentramento. A conferma di ciò, è sufficiente ricordare l'elezione diretta del Presidente di Circoscrizione: un'iniziativa applicata in occasione delle ultime elezioni amministrative per il rinnovo dei Consigli di Circoscrizione, un'esperienza comune a poche città.

L'Amministrazione Comunale di Vicenza ha, inoltre, attribuito alle Circoscrizioni diversi compiti e deleghe, ad esempio la gestione degli impianti sportivi (palestre e campi da calcio), la gestione delle aree verdi e dei parchi gioco attrezzati, la gestione dei centri sociali e civici, la gestione dei centri diurni, con relativa animazione sociale, ricreativa e sportiva, la gestione di alcuni interventi o iniziative di socializzazione, come i soggiorni climatici per anziani, ed ovviamente la possibilità di erogare contributi economici a favore di associazioni ed organismi operanti sul territorio.

Alle Circoscrizioni spettano poi compiti di gestione della piccola manutenzione ordinaria delle aree verdi, degli impianti sportivi, dei centri civici o diurni. Sono stati inoltre attivati i servizi di anagrafe decentrata, sportello per il cittadino, vigile di quartiere.

Ai Consigli di Circoscrizione sono stati assegnati, nel Bilancio ordinario, dei capitoli di spesa per il funzionamento dei servizi e per attività ed iniziative varie circoscrizionali, la cui gestione è curata direttamente dagli stessi Consigli, con specifici provvedimenti deliberativi.

Eppure, anche in considerazione di tutto questo volume di competenze, nasce l'esigenza di rinnovare il regolamento per il decentramento. Questo processo di revisione del decentramento urbano sicuramente rappresenta un'importante riforma amministrativa, per raggiungere un riordino più chiaro dei ruoli all'interno dello stesso ente locale.

Tale riforma sarà probabilmente imperfetta se si pensa a quanti tipi e modelli (oggi ne ho avuto la riprova) di decentramento esistono in Italia, a cominciare dalla diversa quantificazione del valore dei gettoni di presenza, delle indenni-

tà di funzione e all'organizzazione ed attribuzione dei servizi.

Altro aspetto di rilevante interesse è rappresentato dalla legge 131/2003, circa l'adeguamento giuridico in materia di enti locali secondo il nuovo dettato costituzionale, che accentuerà ancor più la possibilità, per le Amministrazioni Comunali, di organizzare autonomamente il proprio territorio con diversi modelli amministrativi.

In tal modo, in futuro, se non ci sarà un'attenzione specifica da parte del legislatore nel voler meglio definire il concetto di autonomia dei Comuni, suppongo che si realizzerà un'ampia varietà di modelli amministrativi e di tipologie circoscrizionali.

In generale, il Decentramento può essere definito “incompleto” sia per la consueta osservazione con la quale si rileva che la realtà e lo sviluppo sociale quasi sempre precedono l'adozione di norme e di regolamenti conseguenti (la legge, normalmente, interviene nel regolamentare realtà già consolidate) sia per il fatto che la Circoscrizione, ad oggi, non possiede delle proprie entrate finanziarie.

La Circoscrizione a volte si sovrappone agli uffici comunali centrali nella gestione di molte materie attribuite, in altri casi, invece, è “marcata” stretta da parte dei settori centrali. In riferimento a questa considerazione, l'istituto della Circoscrizione, che ormai ha trent'anni di vita, si può paragonare (non si è inventato niente di nuovo) ad una grande parrocchia. Le Circoscrizioni rimangono, però, solamente un'imitazione, non potendo vantare l'esperienza secolare delle Parrocchie sia per efficienza che per funzionalità nella conoscenza del territorio e dei suoi problemi.

Eppure lo spirito della legge 278/76 istitutiva delle Circoscrizioni, come affermava all'inizio l'Assessore di Bergamo, era proprio diretto a decentrare per aiutare la partecipazione. La finalità principale consisteva nella funzione di decentrare per dare più voce al cittadino affinché potesse risolvere i suoi problemi.

Da allora si è, invece, avviato un processo di logoramento proprio della funzione partecipativa ed anche consultiva, a vantaggio di una distribuzione decentrata dei servizi, magari non in modo lineare, ma lento ed altalenante. Più poteri si conferiscono alle Circoscrizioni, più competenze si attribuiscono, più deleghe si affidano e più viene a mancare la funzione importante della partecipazione popolare, che è poi quella che permette di avvicinare l'Amministrazione al cittadino. Un cittadino che si vede, a volte, tolta la sua parte tangibile di sovranità.

Il rischio del depauperamento della funzione partecipativa è di creare, l'ho sentito dire prima, delle Circoscrizioni-azienda, dove non è più sufficiente un Presidente di Circoscrizione ma, lasciatemelo dire, un amministratore o un commissario delegato, non più un Consiglio di Circoscrizione, ma un Consiglio di Amministrazione.

La mia esperienza di Vicenza è a dimostrarlo, in considerazione dei molti servizi affidati alle Circoscrizioni.

E qui affronto un ulteriore argomento che è quello dei costi-benefici. Negli ultimi anni, si è constatato, conti alla mano, che c'è stato un aumento, un'escalation vertiginosa dei costi, in particolare dei costi di funzionamento delle Circoscrizioni, senza però un bilanciamento della qualità visibile.

Non dico che esista meno qualità, ma che non è percepita. In riferimento ai costi esistono delle stime nazionali: per una città di 150 mila abitanti il costo per realizzare cinque Circoscrizioni, parlo in lire, è di cinque miliardi. Allora, che cosa si è pensato per contrastare questo fenomeno? Si è pensato di ridurre le Circoscrizioni. Bella cosa, buona cosa, anzi vorrei attuarla nella mia città; ritengo un po' troppe sette Circoscrizioni in una città di 115 mila abitanti. Nello stesso tempo, però, si parla di aumentare il numero dei Consiglieri di Circoscrizione.

A Vicenza ci sono venti Consiglieri per ogni Circoscrizione e non vorrei che fossero di più: anzi, sarei del parere di ridurre il loro numero conferendo loro più valenza politica.

L'azione politica è andata anche oltre, istituendo la figura degli Assessori circoscrizionali (la cosiddetta mini-giunta), individuandoli non all'interno del Consiglio, ma con nomina esterna.

Non solo, è stata aumentata anche l'indennità di funzione bilanciando le maggiori responsabilità con un maggiore indennizzo. Quindi, con l'alibi di abbattere il fenomeno degli alti costi, si organizza un giro ancora più grande di potere, si aumentano i cosiddetti "carrozzoni" e avanza una nuova burocrazia e, nel parlare di ciò, non si può tralasciare la questione del personale.

La mia esperienza, ancorché di soli sette mesi nel settore Decentramento, m'induce ad affermare che le due unità assegnate, dieci anni fa, ad ogni Circoscrizione, oggi sono insufficienti, già tre persone non basterebbero. La ragione risiede nel consistente numero di deleghe affidate alle Circoscrizioni che producono un aumento considerevole dei ritmi

di lavoro. Per esempio, a Roma (adesso non ricordo se nei diciannove o ventuno municipi istituiti) attualmente ci sono meno di cinquecento unità, però, dalle stime effettuate, per far funzionare tutto l'apparato amministrativo decentrato ne servirebbero almeno mille.

Un altro concetto importante, per quanto riguarda il personale, è stato introdotto dal decreto legislativo 165/2001.

Mi riferisco alla netta distinzione tra il potere di indirizzo e di controllo (argomento già introdotto dall'Assessore di Parma) la cui competenza spetta all'organismo politico, e la gestione dei diversi atti amministrativi che impegna l'Amministrazione anche all'esterno, la cui responsabilità ricade sui Dirigenti.

Questa distinzione, ormai acquisita e consolidata negli uffici centrali, in ambito circoscrizionale non è ancora completamente recepita. Ciò si rileva, in particolare, nella concessione delle autorizzazioni e nella gestione delle convenzioni.

A tal proposito, nella realtà amministrativa vicentina la gestione dei centri civici, centri ricreativi e palestre, è affidata, attraverso convenzioni, alle associazioni sociali, sportive e di volontariato.

Nella gestione di atti amministrativi che impegna l'Amministrazione all'esterno, nella regolamentazione di alcuni servizi e nel coordinamento del personale circoscrizionale, si assiste, a volte, ad una confusione di ruoli tra organo politico e dirigente.

L'esperienza circoscrizionale, acquisita attraverso prassi improprie ma consolidate nel tempo, si scontra con il rispetto delle disposizioni normative, la realtà economica e socia-

le, che vedono il nostro Paese sempre più europeo e quindi tendente ad ottimizzare e a razionalizzare le risorse materiali, umane e finanziarie.

Questo convegno mi ha dato l'occasione di raccontare un po' l'esperienza di Vicenza e dagli interventi sono emerse alcune considerazioni importanti, delle quali sicuramente farò tesoro per la prossima stesura del Regolamento per il Decentramento, che spero di presentare all'attenzione del mio Consiglio Comunale entro il 2006.

Una mia idea di decentramento prende spunto anche dalle esperienze degli intervenuti al convegno.

Le considerazioni che ritengo importanti possono riassumersi in quattro punti: *maggiore partecipazione*, sottolineandolo, è il *primo punto*. La partecipazione anche attraverso l'istituzione di consulte, utili nell'esprimere pareri per materie specifiche, ma anche consulte la cui partecipazione sarà vincolante per l'assegnazione di contributi economici, che non possono essere erogati a pioggia. In un principio di "do ut des": istituzione consulta, partecipazione delle associazioni, eventuali richieste da parte della Circostrizione di pareri per specifici argomenti, possibilità di ottenere contributi o altre agevolazioni. Un passo avanti verso una maggiore partecipazione della società civile alla vita istituzionale e una razionalizzazione delle risorse finanziarie.

Secondo punto: delegare più servizi alle Circostrizioni per migliorare la qualità della vita del cittadino e per un'attenta politica dei tempi della città, tale da facilitare i ritmi di vita delle donne. Decentrare i servizi pubblici sul territorio, nei quartieri favoriremo la loro fruizione da parte delle fasce sociali più deboli, tenendo conto che andiamo verso una so-

cietà sempre più “anziana”.

Terzo punto: decentrare solo competenze utili a favorire la popolazione, che possono effettivamente essere applicate in un principio di sussidiarietà. Attribuire ulteriori responsabilità alle Circoscrizioni solo se finalizzate a migliorare il Decentramento.

Quarto punto: una maggiore comunicazione e cooperazione tra competenze centrali e circoscrizionali, a vantaggio di un maggiore flusso d’informazione completo e puntuale.

Un’ultima riflessione emersa dagli interventi, riguarda la tutela dell’unità comunale. In modo emozionale, ognuno interpreta la Circoscrizione come il cuore ispira, ma in proposito il legislatore è chiaro: le Circoscrizioni hanno la funzione di rappresentare esigenze del territorio, ma nell’ambito dell’unità comunale.

Non è previsto che la Circoscrizione possa procedere divergendo dagli indirizzi amministrativi comunali. I vincoli sono giuridicamente precisi, in quanto la Circoscrizione è un organismo comunale, non un ente autonomo e, pertanto, non ha personalità giuridica ed è soggetto, quindi, alle indicazioni dell’ente comunale.

Occorre spiegarlo bene, anche se può essere difficile. Le due tendenze di pensiero, dove alla fine si giocherà la partita del decentramento, sono: quella tradizionale, di “più potere alle Circoscrizioni” e l’altra, di più recente formazione, i cui promotori e gli epigoni sono i due onorevoli De Luca, DS, e Napoli, Forza Italia, che avevano presentato una proposta di legge, già approvata dalla Camera nel luglio 2005 ad ampia maggioranza trasversale (solo Rifondazione Comunista ha votato contro), che obbliga l’istituzione delle

circoscrizioni solo nei Comuni superiori a 300 mila abitanti. L'approvazione definitiva è stata bloccata per fine legislatura, ma parlando un mese fa, telefonicamente, con l'onorevole De Luca, mi ha manifestato l'intenzione di riproporla nella prossima legislatura, proprio perché ha rilevato che su questo tema c'è grande sensibilità.

Una proposta di legge che favorisce la partecipazione, attraverso i Comitati di Quartiere, ma che prevede meno funzioni, meno deleghe, meno competenze alle Circoscrizioni, ai sensi della nuova legislazione che sostanzialmente professa: "Io, Comune, gestisco e organizzo la mia realtà territoriale in base alle esigenze; non può essere un ente diverso ad imporre come devo organizzare la città che amministro, quindi capire se devo, e come, e quando realizzare l'istituto della Circoscrizione".

Ecco, queste sono le mie considerazioni: spero di non avervi tediato. Questo incontro è stato molto utile, e sicuramente ne farò tesoro per il prossimo Regolamento per il Decentramento che dovrò elaborare.



Brescia: le nove Circoscrizioni

Sommario

Laura Castelletti Presidente del Consiglio Comunale	5
Laura Parenza, Presidente della Commissione consiliare alla Partecipazione	9
Paolo Corsini, Sindaco del Comune di Brescia	13
Mario Gorlani, Docente di diritto degli Enti locali – Università di Brescia	19
Ebe Sorti Ravasio, Vicesindaco del Comune di Bergamo	43
Claudio Bragaglio, Assessore alla Partecipazione del Comune di Brescia	53
Maurilio Segalini, Dirigente del Comune di Cremona	87
Mauro Capucetti, Presidente Circoscrizione Mantova Sud	95
Simona Arletti, Assessore al Decentramento del Comune di Modena	101
Massimo Pinardi, Assessore al Decentramento del Comune di Parma	111
Salvatore Panetta, Assessore al Decentramento del Comune di Trento	119
Ivan Zerbato, Assessore ai Quartieri del Comune di Verona	125
Roberto D'Amore, Assessore al Decentramento del Comune di Vicenza	133



Stampato
maggio 2006