



Comune di Modena

Col patrocinio di



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

In collaborazione con



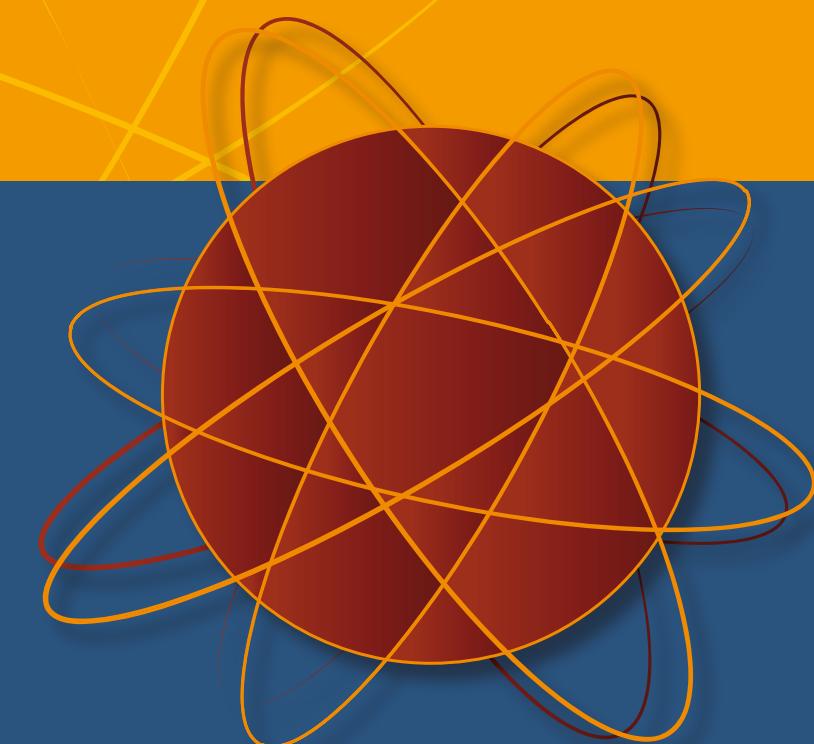
FONDAZIONE  
Cassa di Risparmio di Modena

# Decentramento e Partecipazione

1967-2007 QUARANTENNALE DELLA NASCITA DEI QUARTIERI A MODENA

## *Convegno nazionale*

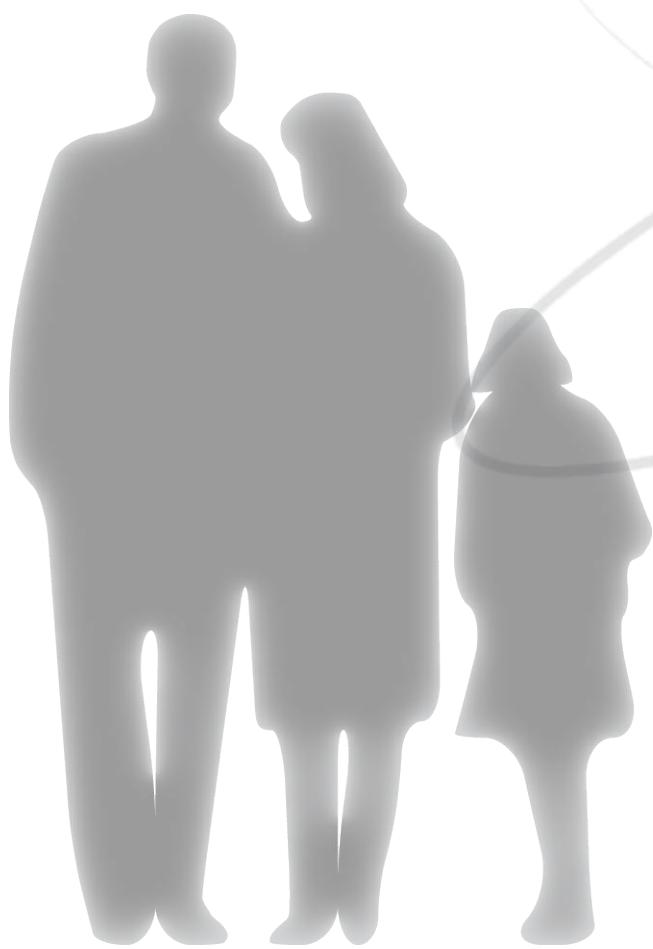
Il Decentramento oggi:  
ruolo, funzioni  
e prospettive delle  
Circoscrizioni comunali



**ATTI DEL  
CONVEGNO**

4-5 maggio 2007  
Sala Teatro  
Collegio San Carlo  
via San Carlo, 5  
Modena







Comune di Modena

Col patrocinio di



ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

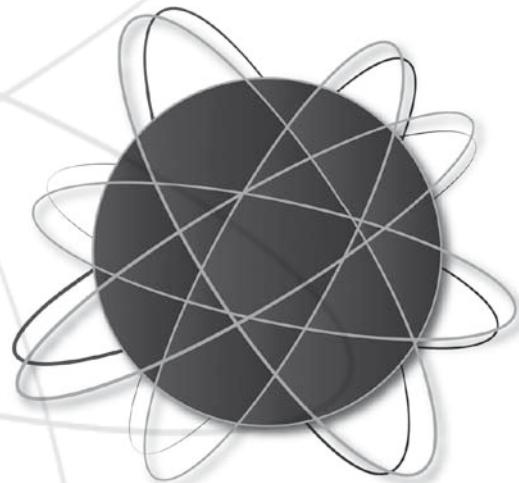
In collaborazione con



FONDAZIONE  
Cassa di Risparmio di Modena

# Decentralmento e Partecipazione

**1967-2007 QUARANTENNALE DELLA NASCITA DEI QUARTIERI A MODENA**



ATTI DEL  
CONVEGNO

*4 • 5 maggio 2007  
Sala Teatro  
Collegio San Carlo  
via San Carlo, 5  
Modena*

# PROGRAMMA

## Venerdì 4 maggio

### IL DECENTRAMENTO OGGI: RUOLO, FUNZIONI E PROSPETTIVE

Ore 9.00

Registrazione partecipanti

Ore 9.30

Presiede e interviene *Carlo Mochi Sismondi*  
Direttore Generale  
Forum PA

Saluti

*Giorgio Pighi* - Sindaco Comune di Modena  
*Ennio Cottafavi* - Presidente Consiglio Comunale

Ore 10.15

*Vittorio Martinelli*  
Ufficio Ricerche Gabinetto del Sindaco  
"Presentazione della ricerca sulle Circoscrizioni  
a Modena"

Ore 10.45

*Antonio Carpentieri*  
Coordinatore del Collegio dei Presidenti  
"Le Circoscrizioni a Modena:  
il lavoro svolto e le prospettive"

*Luciano Vandelli* - Università di Bologna  
"Le mutazioni delle Circoscrizioni"

Decentramento e Partecipazione  
1967-2007 QUARANTENNALE DELLA NASCITA DEI QUARTIERI A MODENA

Ore 11.45

Interventi dei Comuni e delle Circoscrizioni ospiti

Ore 13.15

Buffet

Ore 15.00

### I PERCORSI PARTECIPATIVI E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Interventi:

*Francesco Raphael Frieri*  
Assessore Partecipazione Comune di Modena  
"Democrazia partecipativa e ideale deliberativo"

*Vando Borghi* - Università di Bologna  
"Terre di mezzo: avventure e pericoli  
della partecipazione"

Ore 16.00

Interventi dei Comuni e delle Circoscrizioni ospiti

Ore 18.30

Visita guidata al Duomo e Piazza Grande  
patrimonio UNESCO

## Sabato 5 maggio

### IL NUOVO CODICE DELLE AUTONOMIE LOCALI

Ore 9.00

Caffè di benvenuto

Ore 9.30

Presiede e interviene  
*On. Paolo Corsini*  
Sindaco di Brescia e responsabile nazionale ANCI  
per gli Affari Istituzionali

*Simona Arletti*

Assessore al Decentramento Comune di Modena  
"Le Circoscrizioni per il governo della complessità"

Interventi dei Comuni ospiti

*Sen. Giuliano Barbolini*  
*Sen. Giovanni Collino*

Ore 12.00

Conclude  
*Alessandro Pajno*  
Sottosegretario Ministero Interno

Il 2007 è il quarantesimo anniversario della nascita dei Quartieri a Modena e di un percorso che, attraverso il decentramento delle funzioni e dei servizi comunali in quattro Circoscrizioni, ha inteso promuovere maggiore vicinanza del Comune ai cittadini e, nel contempo, esprimere maggiore capacità di ascolto e offrire più opportunità partecipative.

Quella partecipativa, del resto, è una cultura che appartiene storicamente a Modena: la partecipazione è uno dei cardini della sua vita democratica, su cui la città ha impennato la crescita degli ultimi 60 anni. Il decentramento, le Circoscrizioni, la gestione sociale dei servizi sono stati grandi banchi di prova di una democrazia diffusa e alimentata dal contributo di tutti.

A distanza di 40 anni si impone una riflessione sul percorso fatto, sul presente e soprattutto sul futuro del decentramento amministrativo e dei servizi, oltre che delle opportunità partecipative, anche alla luce delle sperimentazioni più recenti, come quella del bilancio partecipativo che ha individuato nelle Circoscrizioni il momento fondamentale di relazione e di dialogo con la cittadinanza.

Se il territorio, nelle sue diverse articolazioni e caratteristiche, resta per noi un terreno fondamentale di incontro con i cittadini, di sollecitazione del loro contributo, ma anche semplicemente di relazione più capillare e diretta, ci sembra necessario verificare attentamente i modi e le forme in cui possono incontrarsi, nelle sedi decentrate, proposte dell'Amministrazione e bisogni dei cittadini.

Questo Convegno è dunque la tappa conclusiva di un percorso di analisi e di riflessione che si è sviluppato in questi mesi, con l'obiettivo di fondo di dare spessore al confronto e di individuare, in una situazione mutata rispetto al passato, nuove forme per il protagonismo dei cittadini, tenendo conto che il futuro delle città moderne dovrà fondarsi su linee di sviluppo e su scelte condivise, per salvaguardare nel massimo grado quel bene prezioso che è la coesione sociale.

*Giorgio Pighi  
Sindaco di Modena*



## INDICE

<b>Saluto del sindaco di Modena</b> Giorgio Pighi	9
<b>Saluto del Presidente del Consiglio Comunale di Modena</b> Ennio Cottafavi	11
<b>Le nuove Pubbliche Amministrazioni sostenibili</b> di Carlo Mochi Sismondi	13
<b>Presentazione della ricerca "Circoscrizioni di Modena"</b> di Vittorio Martinelli	15
<b>Centralità e decentramento. Cosa è cambiato negli anni. Prospettive future</b> di Luciano Vandelli	25
<b>Le circoscrizioni a Modena: il lavoro svolto e le prospettive</b> di Antonio Carpentieri	29
<b>Partecipazione, frontiera avanzata delle politiche pubbliche</b> di Salvatore Panetta	33
<b>Le Circoscrizioni a Bergamo: punto di incontro tra cittadino e politico</b> di Piero Piccinelli	35
<b>Il problema dello scontro tra poteri centrali e poteri decentrati</b> di Ebe Sorti Ravasio	37
<b>L'esperienza di bilancio partecipato per razionalizzare i bilanci e recuperare alla partecipazione politico - amministrativa i cittadini</b> di Renato Peloso	39
<b>L'importanza dell'elezione diretta del Presidente di Circoscrizione. La realtà di Terni</b> di Sergio Trivelli	41
<b>L'importanza dell'organizzazione</b> di Mara Bernardini	43
<b>Il futuro del decentramento amministrativo: decentramento delle decisioni per una politica di inclusione</b> di Francesco Raphael Frieri	45
<b>Terre di mezzo: avventure e pericoli della partecipazione</b> di Vando Borghi	49
<b>L'esperienza delle Circoscrizioni nella città di Forlì</b> di Gianluca Soglia	53
<b>Decentramento, Circoscrizioni e Istruzione. L'esperienza nella scuola</b> di Adriana Querzè	55
<b>Circoscrizioni e cittadini: recuperare il dialogo con le istituzioni</b> di Francesco Paladina	59
<b>Decentramento come valorizzazione e ricchezza del territorio</b> di Silvia Lameri	61
<b>Un territorio educante</b> di Roberta Pavarini	63
<b>Le Circoscrizioni, una realtà che favorisce il risparmio amministrativo</b> di Roberto Neri	67
<b>Breve storia delle Circoscrizioni a Bari</b> di Leonardo Scorza	69
<b>Circoscrizioni: un grosso impulso alla partecipazione</b> di Sandrina Camilli	73
<b>Portare in evidenza i problemi e lavorare per gli interessi collettivi</b> di Giancarlo Bellini	77
<b>La disciplina delle funzioni: l'associazione comunale e le forme associative</b> di Paolo Corsini	79
<b>Le Circoscrizioni per il governo della complessità</b> di Simona Arletti	87
<b>Programmi partecipati di quartiere</b> di Mariella Michelin	95
<b>Circoscrizioni, identità personale e senso di appartenenza</b> di Michele Gambini	103
<b>Il problema dei poteri: centrali / decentrati</b> di Salvatore Bello	107
<b>Il decentramento: un obiettivo che deve nascere dal basso</b> di Lorenzo Spinelli	109
<b>Democrazia e salvaguardia delle autonomie: verso un nuovo indirizzo normativo</b> di Giuliano Barbolini	111
<b>Conclusioni del sindaco di Modena</b> Giorgio Pighi	115
<b>Partecipazione organizzata come forma di attuazione della democrazia</b> di Alessandro Pajno	117





## UNA NUOVA DEMOCRAZIA VICINA AI PROBLEMI DELLA CITTÀ E DEI CITTADINI. L'IMPORTANZA DELLA PARTECIPAZIONE

Saluto del sindaco di Modena, **Giorgio Pighi**

In qualità di sindaco, voglio innanzitutto sottolineare come il Comune di Modena abbia investito e creda nel valore di questo convegno: questa amministrazione è convinta che nella nostra città l'esperienza realizzata di decentramento e partecipazione - focalizzata negli ultimi tempi su alcune importanti e nuove esperienze come il bilancio partecipativo - rappresenti una testimonianza da mettere a sintesi per poter ricostruire, su questa base, nuove esperienze e affrontare nuove sfide.

Porto un saluto caloroso, non rituale, ai partecipanti di questo Convegno Nazionale che, ripeto, per noi riveste particolare rilievo quale tappa conclusiva di un percorso di studio e riflessione che abbiamo portato avanti in vari mesi, coinvolgendo l'intera struttura comunale, gli organi del decentramento e la società modenese nel suo insieme, per celebrare una ricorrenza molto importante. Il 2007 è il quarantesimo anniversario della nascita dei Quartieri a Modena e di un cammino che, attraverso il decentramento delle funzioni e dei servizi comunali in quattro Circoscrizioni, ha inteso promuovere maggiore vicinanza tra Comune e cittadini e, nel contempo, esprimere maggiore capacità di ascolto e offrire più opportunità partecipative.

Il decentramento, le Circoscrizioni, la gestione sociale dei servizi sono stati grandi banchi di prova di una democrazia diffusa e alimentata dal contributo di tutti.

Decentramento, bilancio partecipativo, partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica: sbaglieremmo se li contrapponesimo, perché tutte queste esperienze nascono da un'idea di democrazia che si basa su un'affermazione: "dopo che un organismo elettivo si è insediato, il suo rapporto con chi lo ha legittimato continua".

Il nuovo rapporto con la democrazia non è più fatto di regole rigide per garantire che chi è eletto sia effettivamente il rappresentante dei cittadini, ma di regole che entrano nel merito dei problemi per continuare quel discorso-dialogo che il momento elettorale ha concretizzato nell'atto di legittimazione. Questa nuova democrazia si realizza con strumenti diversi, fra cui le Circoscrizioni, che contribuiscono alla volontà del Comune di essere più vicino ai cittadini attraverso le modalità della democrazia rappresentativa, il bilancio partecipativo e quindi tutte quelle altre attività che ci consentono, momento dopo momento, di realizzare una democrazia in cui i cittadini, se vogliono, possono essere interlocutori costanti dell'Amministrazione.

Abbiamo consolidato esperienze, come ad esempio le Commissioni presso le Circoscrizioni, che concretizzano questa dialettica tra eletti e cittadini fino a determinare organismi in cui entrambe le componenti, quella elettiva e quella, potremmo dire, della cittadinanza diffusa, collaborano nella gestione di progetti comuni.

A distanza di quarant'anni anni si è imposta una riflessione sul percorso fatto, sul presente e soprattutto sul futuro del decentramento amministrativo e dei servizi, oltre che delle opportunità partecipative, anche alla luce delle sperimentazioni più recenti come quella del già nominato bilancio

partecipativo, che ha individuato nelle Circoscrizioni il momento fondamentale di relazione e di dialogo con la cittadinanza, per tentare un nuovo approccio, per creare situazioni nuove di ascolto, di confronto, di condivisione, di elaborazione progettuale e di decisione, valorizzando tra l'altro il ruolo delle tante esperienze associative e di volontariato che arricchiscono la nostra realtà.

Per questo l'Amministrazione Comunale ha voluto dare vita a un percorso strutturato di analisi, di verifica e di confronto per delineare il futuro delle Circoscrizioni a partire da una ricerca mirata tra i modenesi sui temi specifici del decentramento e degli strumenti "storici" su cui è fondato - in primo luogo le Circoscrizioni - sul rapporto tra cittadinanza e servizi offerti in sede decentrata, oltre che sulle opportunità partecipative proposte nei quartieri. È dunque stato intervistato un campione rappresentativo di cittadini, per comporre un quadro complessivo sul decentramento e sulla sua utilità per i modenesi, con l'obiettivo di trarne le indicazioni più utili a delinearne le funzioni e i compiti futuri.

La ricerca ha costituito la "base informativa" per dare il via al confronto e alle riflessioni sul concetto di partecipazione oggi, dando vita a quattro momenti seminariali presso ciascuna Circoscrizione, portati a sintesi in un seminario cittadino, poi in un Consiglio Comunale tematico e infine in questo Convegno nazionale.

Abbiamo potuto tracciare un quadro generale dal quale è risultato che le Circoscrizioni sono piuttosto conosciute dai modenesi (anche se occorre tener conto che il 23% di cittadini non ne ha mai sentito parlare), che le considerano utili soprattutto per i servizi che offrono. Tra i servizi decentrati, per esempio, quelli anagrafici sono abbastanza conosciuti e utilizzati.

La Circoscrizione è soprattutto un luogo in cui avanzare proposte riguardo il territorio e i suoi servizi, ma anche dove ricevere informazioni. È forte l'idea della Circoscrizione come "pezzo del Comune vicino ai cittadini", non solo per gli uffici e le prestazioni, ma anche per le figure a cui è possibile fare riferimento quotidianamente per le più svariate necessità, problemi, segnalazioni o informazioni. Tra queste assumono particolare rilievo quelle fornite dai Vigili, a cui i cittadini ritengono potersi rivolgere in modo assiduo e per diverse esigenze. È un dato su cui riflettere, perché richiama fortemente il grande rilievo che hanno per i cittadini gli elementi fiduciari - un punto di riferimento certo e fidato - e l'utilità di rapporti diretti con operatori dell'Amministrazione, su problemi concreti e contingenti.

La Circoscrizione di oggi non è considerata particolarmente importante come luogo di mera partecipazione, anche perché la partecipazione è fortemente limitata dalla mancanza di tempo. È invece importante potere essere informati di più e meglio, riguardo le attività nel proprio quartiere. Gli strumenti preferibili, per la maggior parte dei cittadini, sono quelli "tradizionali", gli stampati e le pubblicazioni, anche se le giovani generazioni indicano i nuovi mezzi tecnologici, soprattutto internet; ed è forte la convinzione che nel futuro questi strumenti possano sostituire alcuni servizi oggi effettuati allo sportello, come quelli demografici.

Dobbiamo dunque sapere interpretare i bisogni di oggi, le nuove condizioni in cui si trovano i singoli e le famiglie e le loro richieste di avere dei punti di riferimento certi, competenti e preparati, perché i cittadini informati possono poi trovare i modi per esprimere il loro punto di vista, con forme e modalità partecipative assai diverse dal passato e strettamente legate anche ai nuovi strumenti di comunicazione.

È un'impostazione culturale fondata sul presupposto della qualità e dell'innovazione, da cui prendono avvio le riflessioni e le sperimentazioni che abbiamo avviato e quelle che dobbiamo promuovere, per rendere la città più coesa e vicina ai cittadini, più bella e funzionale, più vivibile, anche grazie al perseguitamento di uno sviluppo sostenibile quale orientamento strategico per il futuro di Modena. È una sfida di importanza basilare di cui le Circoscrizioni possono e debbono essere protagoniste di primo piano, oggi come nel passato.



## IL DUPICE VALORE DELLE CIRCOSCRIZIONI: EROGATRICI DI SERVIZI E VOCE D'ASCOLTO DEI CITTADINI

Saluto del Presidente del Consiglio Comunale di Modena  
**Ennio Cottafavi**

A nome dell'Istituzione che mi onoro di presiedere e mio personale porgo il benvenuto a tutti gli intervenuti a questo Convegno Nazionale sul decentramento, organizzato in occasione del quarantennale dell'istituzione dei Quartieri nella nostra città. È un'occasione, quella di oggi, per concludere degnamente, attraverso una riflessione approfondita, un percorso celebrativo, ma anche di valutazioni sul ruolo, sulle prospettive e sulle funzioni che le Circoscrizioni possono e devono svolgere nell'interesse della collettività.

Dal 1967, anno in cui l'allora Giunta ha istituito i Quartieri per andare incontro alle esigenze dei cittadini, gli stessi Quartieri si sono via via adeguati, sia numericamente che come servizi, e dal '67 in poi sono sempre stati inseriti nel dibattito politico, sia come opportunità che per alcuni aspetti di criticità. Oggi siamo nella piena maturità di un'esperienza e possiamo dare il contributo necessario a consolidarli e ad imprimere la svolta necessaria.

Sono personalmente convinto della bontà dello strumento e dell'impianto, anche se ritengo che vada adeguato alle sempre crescenti esigenze di una città che cambia gli stili di vita e nella sua composizione etnica e sociale.

Prima che un problema di risorse, che peraltro esiste, è un problema di ruoli che vanno ben definiti e che vanno riconosciuti e accettati ancor prima che dai cittadini dalla macchina comunale, la quale a ben guardare, ha tutto l'interesse ad utilizzare queste istituzioni sia per l'espletamento dei servizi sia come sensori, perché vicine alle realtà ed ai bisogni.

Questo convegno, che giunge a conclusione di un periodo celebrativo ma anche di una esperienza di bilancio partecipativo che volutamente ha coinvolto le Circoscrizioni facendole parte del progetto, deve essere un momento in cui vengono approfondite tutte le questioni in campo per poter imprimere una svolta e affermare compiutamente il ruolo delle Circoscrizioni.

Il Consiglio Comunale in occasione della seduta del 2 aprile, dedicata interamente a dibattere le mozioni e gli ordini del giorno aventi per oggetto "valorizzazione delle Circoscrizioni cittadine" ha ribadito e confermato l'impianto esistente e ha sollecitato a valutare, coinvolgendo i rappresentanti delle Circoscrizioni, tecnici ed esperti, quali possano essere gli interventi possibili per consentire di svolgere al meglio il compito assegnato e nel contempo atteso dai cittadini.

È stato altresì sollecitato l'avvio di un percorso finalizzato alla valorizzazione e all'approvazione delle stesse Circoscrizioni affinché siano sempre più conosciute e quindi utilizzate. Tutti questi aspetti sono contenuti nelle mozioni votate dal Consiglio in quella circostanza e oggi costituiscono un impegno preciso.

Voglio ringraziare prima di tutti i colleghi delle Circoscrizioni che con grande spirito volontaristico e di servizio espletano il loro mandato, i loro Presidenti, per l'impegno costante e per la volontà a proseguire un'esperienza non facile, non fosse altro perché sono i primi a vivere i problemi, a

cercare le soluzioni e le mediazioni necessarie per risolverle.

Ringrazio l'Assessore, i suoi collaboratori e tutti coloro che, a cominciare dal Direttore Generale, si sono adoperati e si adoperano quotidianamente per il raggiungimento degli obiettivi senza mancare di elaborare nuove modalità e nuove funzioni. Ringrazio infine anche tutti coloro che si sono adoperati per consentire lo svolgimento di questo Convegno.



## LE NUOVE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI SOSTENIBILI\*

Intervento del Direttore Generale Forum P.A.  
**Carlo Mochi Sismondi**

Oggi ci sono poche risorse e le Pubbliche Amministrazioni soffrono tutte di una asimmetria: crescono i bisogni e diminuiscono le risorse. Crescono le necessità nel senso che le strutture socio-demografiche delle città cambiano: i cittadini si sono abituati a soddisfare un numero maggiore di bisogni, rispetto alle esigenze di qualche anno fa. Alle Amministrazioni si chiedono più cose, come ad esempio essere responsabili del benessere e della qualità della vita, mentre un tempo si esigevano solo adempimenti. Questa nuova realtà porta a una crescita esponenziale delle richieste cui però non fa seguito una crescita delle risorse, anzi: in questo momento storico le risorse sono calanti.

Allora di fronte al problema delle Circoscrizioni viene da chiedersi: ne vale la pena? La risposta è affermativa, anche se questa resta una domanda alla quale bisogna rispondere in maniera chiara. Propongo a tale scopo una riflessione: dobbiamo abbandonare il concetto di "Pubblica Amministrazione compatibile", cioè di ente che semplicemente è chiamato a decidere come impiegare la propria disponibilità economica; per esempio, se un'amministrazione è costretta a dover apportare un taglio al bilancio non deve automaticamente cercare di individuare il settore - i servizi, la comunicazione, le manifestazioni, le Circoscrizioni - al quale decurtare la somma necessaria. Bensì bisogna passare al concetto della "Pubblica Amministrazione sostenibile". Una Pubblica Amministrazione sostenibile è quella che definisce di volta in volta un equilibrio flessibile e dinamico tra i bisogni. Il dato fisso non è rappresentato da quanti soldi sono a disposizione e quanti se ne possono spendere, quanto piuttosto a cosa servono: se i soldi che si investono contribuiscono a dare valore ai contribuenti oppure no. Quando servono a dare valore ai cittadini non sono mai soldi sprecati.

Una "PA sostenibile" investe le proprie risorse per far crescere il "capitale sociale" che è dato soprattutto dalla qualità della vita dei cittadini e dalla ricchezza delle loro relazioni. Una PA che si pone questo obiettivo non sta mai sprecando risorse, né tanto meno i soldi che investe sono mai troppi, perché sono quelli che i cittadini sono disposti a darle. Esiste un equilibrio dinamico tra il danaro che i cittadini sono disposti a versare e quello che i cittadini ricevono. Questo equilibrio può essere giocato solo sulla qualità della vita e sulla ricchezza delle relazioni: quello in sintesi che la sociologia chiama "capitale sociale". Se il capitale sociale cresce attraverso l'impegno delle amministrazioni, allora la PA è sostenibile.

Tornando alle Circoscrizioni, il tema della partecipazione, dell'informazione, dell'abbattimento dell'asimmetria informativa che colpisce cittadini e amministrazioni - i cittadini se non sono informati non possono scegliere e quindi non c'è una democrazia - è sicuramente uno dei pilastri che fa crescere il capitale sociale.

Oggi esiste una dialettica di democrazia che vede alcune decisioni prese porta a porta piuttosto

che in Parlamento, altre in tavoli di distretto in cui non è eletto nessuno, altre in consigli comunali che soffrono di crisi di identità. Di fronte a questa situazione, forse rinsaldare i momenti di partecipazione dal basso è un segno importante e utile.

Bisogna essere ovviamente accorti perché capita che anche i migliori strumenti possano essere male usati; non è il caso di Modena, ma credo che l'occasione di ripartire da un momento di vicinanza tra cittadini e istituzioni non debba essere sprecata.

*\*Testo non rivisto dall'autore*



## PRESENTAZIONE DELLA RICERCA “CIRCOSCRIZIONI DI MODENA”

Comune di Modena, **Vittorio Martinelli**  
Ufficio Ricerche - Gabinetto del Sindaco

La ricerca è stata rivolta alla popolazione residente nel Comune di Modena di 18 anni e oltre. Il campione, di 800 casi, è stato stratificato per genere, fasce di età e zona di residenza. La numerosità campionaria ha consentito un margine di errore statistico contenuto (3,4%).

La rilevazione si è svolta tra il 15 e il 25 gennaio 2007, ed è stata effettuata tramite interviste telefoniche su questionario strutturato.

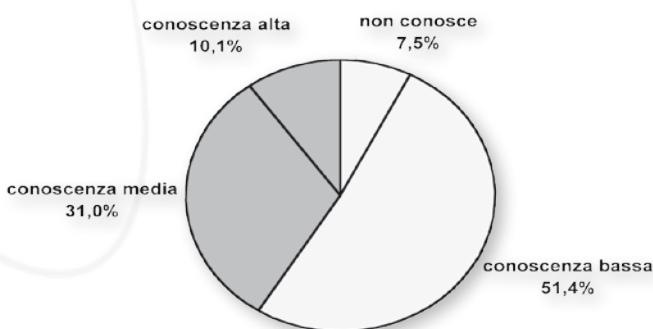
In sintesi i principali risultati.

Sulla base di alcune domande – come la conoscenza delle Circoscrizioni, del presidente, l'aver partecipato o meno ad assemblee – è stato composto un indice complessivo che riporta sostanzialmente i seguenti dati:

- il 7,5% dei cittadini non conosce le Circoscrizioni, non sa cosa siano;
- il 51% ne ha una conoscenza bassa, le ha sentite nominare ma non le ha né frequentate né ha avuto maniera di approfondirne l'attività;
- una conoscenza media che prevede la conoscenza di alcune attività e la partecipazione a qualche iniziativa coinvolge invece il 31% della popolazione;
- il 10% ne ha infine una conoscenza alta.

Quindi, riassumendo, si ha sostanzialmente un 60% della popolazione con una conoscenza bassa o nulla delle Circoscrizioni e un 40% con una conoscenza medio – alta.

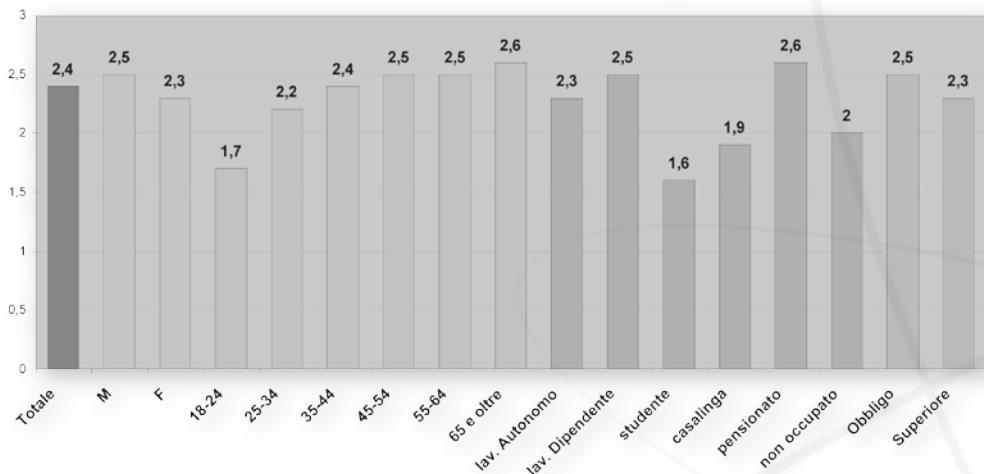
Grado di conoscenza delle circoscrizioni



Due sono le chiavi di lettura: la prima è che ci si poteva aspettare una dimensione più ampia, la seconda è che le Circoscrizioni hanno ancora molto da dire.

Il grado di conoscenza non è omogeneo in tutte le fasce sociali e nei sottocampioni: ad esempio cresce con l'età, quindi nella fascia 18-24 anni la conoscenza è più bassa, così come tra i 25-34 anni. Gli studenti hanno minore conoscenza, come anche le casalinghe e i non occupati. Coloro che invece hanno un'occupazione o sono pensionati - "grande riserva della democrazia" - hanno una conoscenza particolarmente accentuata.

Grado di conoscenza delle circoscrizioni - Punteggio medio (0-6)



Le percentuali del 60% e 40% (che indicano due gruppi di popolazione divisi per grado di conoscenza delle circoscrizioni) sono confermate anche dalla risposta alla domanda diretta "A suo modo di vedere i cittadini conoscono la Circoscrizione e le loro attività?": il 57% del campione risponde "poco o per niente", mentre "molto e abbastanza" il 37%. Dunque la proporzione ritorna sia nell'indice indiretto sia nella risposta alla domanda diretta.

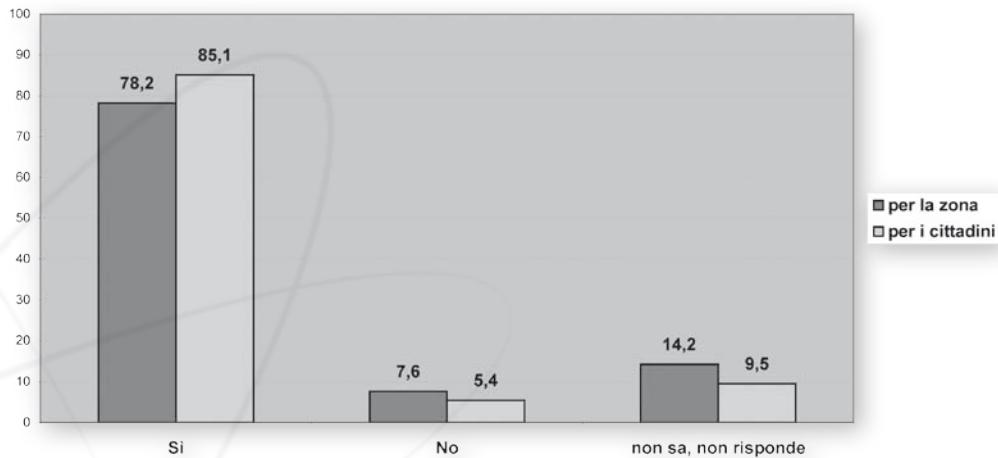
A suo modo di vedere, i cittadini conoscono la circoscrizione e le sue attività ?			Totale
	Si, molto	%	3,7
	Sì, abbastanza	%	33,3
	No, poco	%	52
	No, per niente	%	5,4
	non sa	%	5,5
	non risponde	%	0,1
<b>Totale</b>	<b>n</b>		<b>764</b>
	<b>%</b>		<b>100</b>

"Per quanto conosce o ha sentito dire le Circoscrizioni sono utili per la zona in cui abita e per i cittadini?". A queste domande le risposte sono state affermative. Pur essendoci una conoscenza



non altissima, c'è tuttavia una percezione abbastanza diffusa di utilità, sia per la zona di residenza che per i cittadini.

Per quanto conosce o ha sentito dire, le circoscrizioni sono utili:



Questo significa che le Circoscrizioni nella percezione diffusa non rientrano nella categoria di "sovrastruttura burocratica o politica", ma piuttosto in una dimensione di utilità.

- "Per quale aspetto principale le Circoscrizioni sono utili ai cittadini?".
- Al primo posto (80,7%) vengono indicati i servizi che sono in grado di offrire e qui si ritrova il tema del decentramento amministrativo;
- perché sono un luogo dove è possibile far sentire la propria opinione, come ha dichiarato il 36,7%, e qui c'è l'aspetto della partecipazione;
- il 58,4% indica per le informazioni che si ricevono, che sono presupposto della partecipazione e contenuto del decentramento.

<b>Multipla - Per quale aspetto principale, le circoscrizioni, sono utili ai cittadini</b>		
Per i servizi che si possono avere	%	<b>80,7</b>
Per le informazioni che si ricevono	%	<b>58,4</b>
Perché è un luogo dove è possibile far sentire la propria opinione	%	<b>36,7</b>
Altro	%	<b>2,4</b>
non risponde	%	<b>2</b>
n		<b>650</b>
%		<b>180,2</b>
Risposte		<b>1171</b>

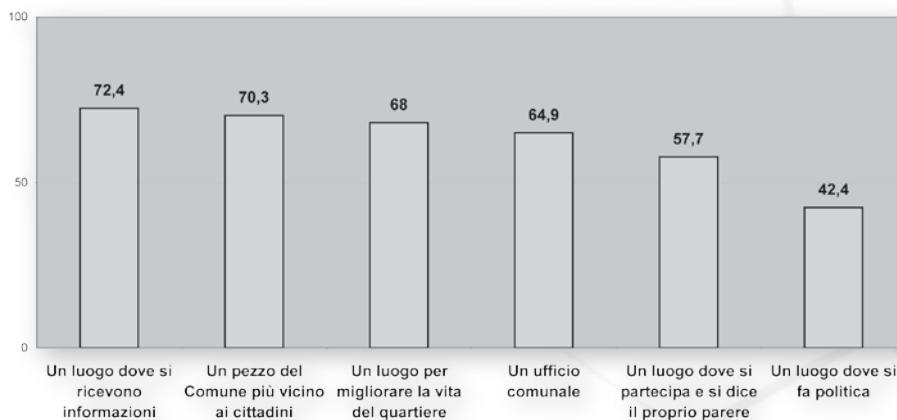
Ancora: "La Circoscrizione, a quali di queste espressioni maggiormente corrisponde?". L'immagine è positiva:

- prima di tutto è un "luogo dove si ricevono informazioni", e qui torna l'importanza di questo

tema già emerso;

- poi "un pezzo del Comune vicino ai cittadini", e un "luogo per migliorare la vita del quartiere";
- con un indice inferiore viene indicato un "ufficio comunale", segue un "luogo dove si partecipa e si dice il proprio parere";
- e ancora "non è un luogo dove si fa politica". Nel sentire comune la politica ha spesso un portato negativo; la Circoscrizione, non collegata alla politica, acquista un elemento di positività.

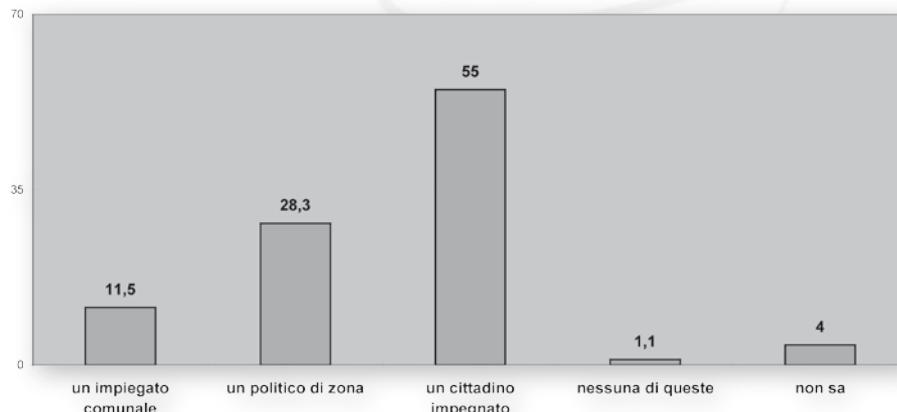
La circoscrizione, quanto le fa venire in mente le seguenti cose ? (indice 0-100)



Proseguiamo. "Il presidente di Circoscrizione a quale figura assomiglia maggiormente?": "Un cittadino impegnato", definizione positiva e forte, molto meno indicata la dimensione di "un politico di zona", ancora meno quella burocratica di "un impiegato comunale".

Quindi emerge un apprezzamento che rientra in un più generale parere positivo di solito espresso per tutte quelle associazioni e istituzioni che rivestono funzioni non legate ad interessi di parte.

Un presidente di circoscrizione a quale figura assomiglia maggiormente:

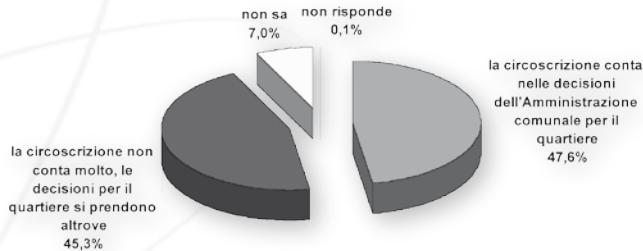




"Quale delle due affermazioni si avvicina di più alla sua opinione: la Circoscrizione non conta molto e le decisioni per il quartiere si prendono altrove (45%) oppure la Circoscrizione conta nelle decisioni dell'Amministrazione comunale per il quartiere (48%)".

Queste percentuali non risolvono il quesito posto, piuttosto esplicitano la difficoltà ad indicare un aspetto prevalente, sia per la complessità del tema sia perché i cittadini in genere non conoscono quanto e come i poteri decisionali sono distribuiti. Rimane l'impressione generale (già incontrata in precedenza) che le circoscrizioni non vengano considerate una sovrastruttura ma uno strumento utile.

Quale delle due affermazioni che ora le leggerò si avvicina di più alla sua opinione:



Abbiamo simulato quattro situazioni:

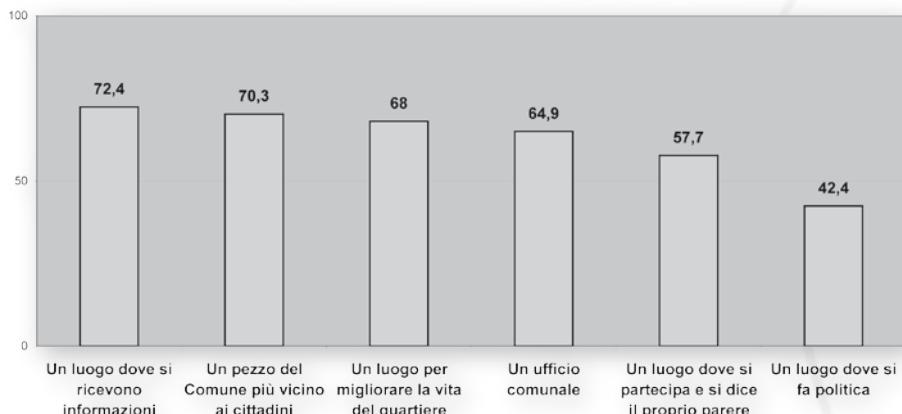
- "C'è nel suo quartiere un problema di microcriminalità. Lei cosa fa?"
- "C'è nel suo quartiere un problema di manutenzione stradale. Lei cosa fa?"
- "C'è nel suo quartiere un problema di informazione di alcuni cambiamenti. Lei cosa fa?"
- "Ha una proposta da fare relativa ai servizi comunali nella zona in cui abita. Lei cosa fa?"

Pochissimi hanno risposto "Non farei niente", dato importante e non scontato che descrive parte del "senso civico" di una città.

In almeno tre situazioni i cittadini si rivolgerebbero alla Polizia Municipale, un'interessante indicazione che vede le forze dell'ordine non tanto nella dimensione della repressione ma soprattutto in quella della interlocuzione.

La sede della Circoscrizione viene scelta non come punto di riferimento per i problemi della piccola criminalità, ma (in misura crescente) per gli aspetti della manutenzione stradale, per le informazioni sui cambiamenti urbanistici, per fare una proposta relativa ai servizi. Quindi la Circoscrizione viene riconosciuta come un interlocutore importante. Un pezzo di quell'idea di Comune che a Modena riveste un ruolo centrale nell'interlocuzione che il cittadino ha con le istituzioni e con la comunità stessa.

La circoscrizione, quanto le fa venire in mente le seguenti cose ? (indice 0-100)

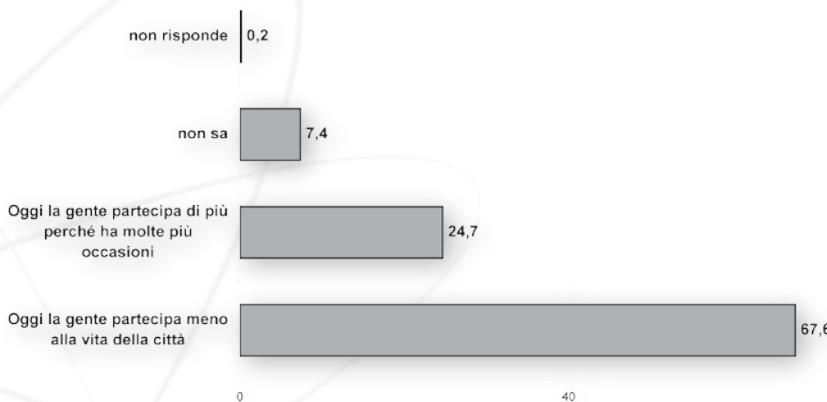


Se Lei come cittadino.... come si comporterebbe	problema di piccola criminalità	problema di manutenzione stradale	informazione di alcuni cambiamenti (urbanistici, viabilità ecc.) nella zona in cui abita	fare una proposta relativa ai servizi comunali nella zona in cui abita (infanzia, anziani ecc)
non farei niente	0,6	2,1	1,3	2,1
mi rivolgerei alla Polizia municipale	23,8	29,6	23,4	2,4
mi rivolgerei alla sede della circoscrizione	4,5	15,5	21,7	39,5
mi rivolgerei a un sindacato o a un'associazione	0,5	0,5	0,6	1,9
mi rivolgerei al Comune	2,5	46,9	46,5	41,7
mi rivolgerei alla Polizia o Carabinieri	64,9			
mi rivolgerei ai giornali locali	0,8	1		2,6
altro (specificare)	1,8	2,5	3,2	1
non sa, non risponde	0,6	1,8	3,4	8,9
n	764	764	764	764
%	100	100	100	100



Alla domanda "Con quale delle seguenti affermazioni è particolarmente d'accordo? Oggi la gente partecipa meno alla vita della città", "oggi la gente partecipa di più perché ha molte più occasioni" i cittadini hanno sposato in maggioranza la prima opzione. Dunque nonostante la pluralità dei canali di partecipazione oggi possibili (il loro aumento rispetto ad anni passati) nella percezione diffusa la partecipazione è calata, il coinvolgimento alla vita della città è minore.

Con quale delle seguenti affermazioni è maggiormente d'accordo



Tornando al tema della partecipazione. Sono state proposte alcune affermazione raccogliendo per ciascuna il grado di accordo:

L'affermazione che ha il consenso più alto è la seguente: "Più che partecipare ai cittadini interessa essere informati".

In altri termini i più sembrano aver risposto: "Non ho tempo di partecipare ma voglio essere informato; la mia non partecipazione non può essere scambiata come disinteresse civile". Dunque essere poco partecipi deriva principalmente dal fatto che partecipare comporta tempo che spesso non c'è.

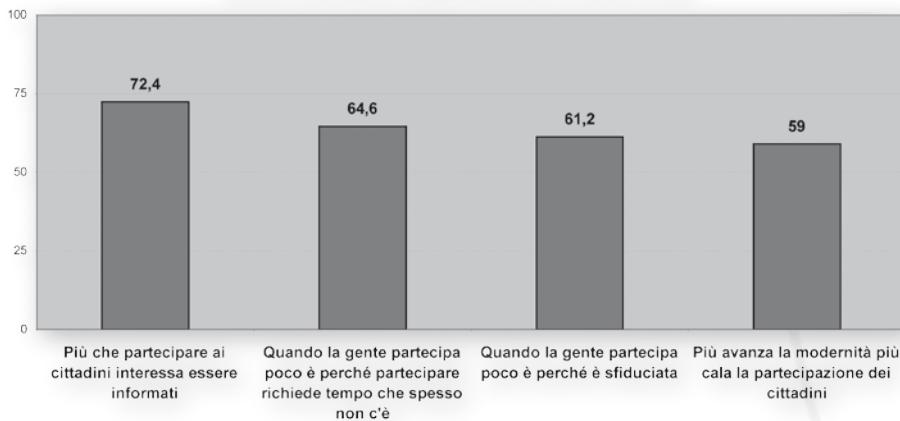
Questo è un dato che deve interessare per due motivi:

- uno, perché conferma che questa è una città-società senza tempo dove per i cittadini il tempo sta diventando una risorsa sempre più rara e preziosa;
- due, perché l'elemento primario (non unico) che frena la partecipazione non è nell'organizzazione della partecipazione stessa, in un dato oggettivo di istituzioni chiuse, ma piuttosto in un dato soggettivo, la mancanza di tempo, che limita la possibilità di partecipare.

Tuttavia l'elemento della sfiducia non sfugge e viene ribadito nelle risposte dei cittadini.

Il concetto di ineluttabilità del calo alla partecipazione, cioè più avanza la modernità più cala la partecipazione dei cittadini, non è particolarmente condiviso.

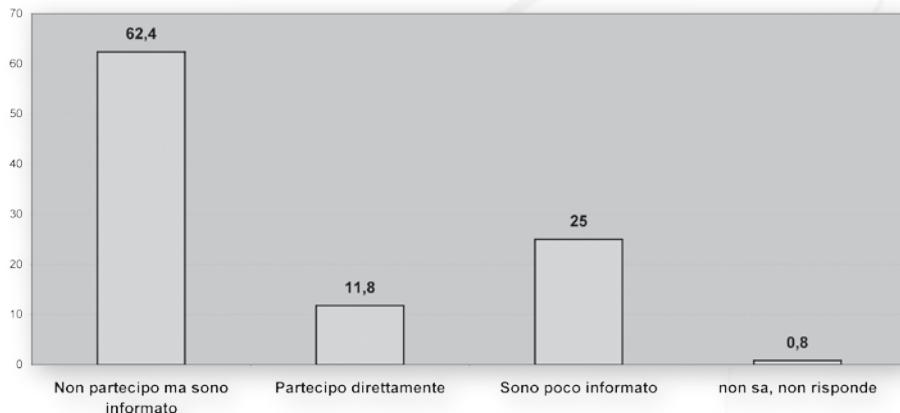
Quanto condivide le seguenti opinioni: (indice 0-100)



"Lei rispetta alla vita della città come si definirebbe?"

- La maggior parte, a conferma di quanto sottolineato in precedenza, ha risposto: "Non partecipo ma sono informato", sintesi del concetto di "partecipazione invisibile", quella fatta di conoscenza, di un buon livello di informazione, ma che non si traduce necessariamente in un comportamento, in un atteggiamento, in un atto partecipativo;
  - il 25% dichiara "sono poco informato";
- l'11% invece dice "partecipo direttamente". Stimiamo che questo 11% sia un dato piuttosto realistico perché simile ai risultati di altre ricerche che hanno misurato la partecipazione volontaria ad associazioni ed organizzazioni presenti nella realtà locale.

Rispetto alla vita della città Lei come si definirebbe



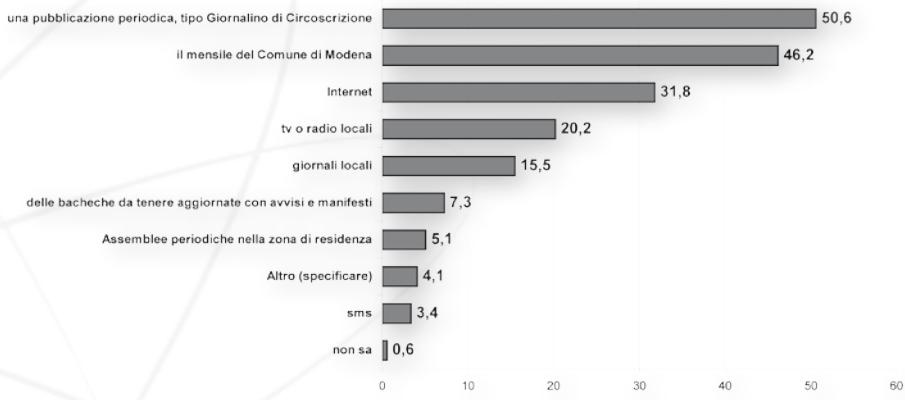
"Attraverso quali strumenti lei vorrebbe essere informato (visto che l'informazione è così importante e ritenuta strategica)?". Risposte: un periodico, tipo periodico di Circoscrizione, il mensile del Comune di Modena, Internet.

Questi sono tre strumenti che comportano libertà di scelta. Il cittadino può decidere se



selezionarli, leggerli, cestinarli oppure no. Il cittadino è il soggetto che decide. La disponibilità di questi strumenti non richiede una partecipazione, semplicemente una decisione su cosa essere informati. Inoltre, sono tre strumenti che non hanno un altro soggetto di mediazione tra l'istituzione e il cittadino. Assemblee e bacheche di circoscrizione, gli strumenti più tradizionali ed utilizzati, non sono molto indicati.

Multipla - Attraverso quali strumenti vorrebbe essere informato  
casi 565, risposte 1045



In conclusione.

Come abbiamo visto, le Circoscrizioni sono relativamente poco conosciute, sono percepite come utili, sono lontane dal luogo comune negativo della politica e più vicine a un'idea di fare concreto e utile.

Decentramento e partecipazione sono i due pilastri su cui si reggono le circoscrizioni: il decentramento evolverà anche in relazione allo sviluppo informatico dei servizi, la partecipazione è in calo, in quanto ai cittadini senza tempo interessa più essere informati che partecipare.

Dunque deve essere chiaro che discutendo di Circoscrizioni non stiamo parlando di organizzazione istituzionale, ma di un pezzo del "capitale sociale", cioè di quell'insieme di regole, di convenzioni, di comportamenti, di fiducia orizzontale e non di obbedienza verticale, che fanno ricca una città. Il "capitale sociale" è una ricchezza straordinaria e per questo è necessario chiedersi come può una città rafforzarlo costantemente e su cosa, per questo scopo, deve investire.

La sicurezza e l'immigrazione sono stati a Modena (e certo non solo a Modena), i fenomeni più rilevanti degli ultimi quindici anni; fenomeni che hanno caratterizzato la città, l'hanno condizionata, modificando comportamenti individuali e sociali, hanno inciso sulla fiducia e le relazioni sociali. Di fronte a questa realtà il tema del "capitale sociale" ha una rilevanza straordinaria ed ecco perché le Circoscrizioni rivestono importanza in quest'ambito.

Una delle ipotesi che è scaturita è quella delle Circoscrizioni come luogo dell'informazione, perché l'informazione si conferma essere una risorsa strategica, perché può diventare partecipazione attiva, perché è la premessa per decidere e la premessa di comportamenti e atteggiamenti sia individuali che sociali; ancora perché l'informazione consente di conoscere e quindi di sentirsi parte, una risorsa fondamentale in un periodo in cui il senso di appartenenza e di identità spesso sono incerti.

Quindi partecipare, decidere e sentirsi parte fanno parte del "capitale sociale". In un periodo dove altre appartenenze sono in difficoltà e dove il cambiamento sociale chiama in causa le

identità collettive, sentirsi parte può significare non avere paura, non rifugiarsi in una chiusura anacronistica e non sentirsi senza una dimensione civile. Citando un libro di un grande antropologo italiano, Carlo Tullio Altan, "Italia, un Paese senza religione civile", credo che oggi poter avere una buona dotazione di "capitale sociale" e poter contare su una sorta di "religione civile" sia la più grande ricchezza per una città.



## CENTRALITÀ E DECENTRAMENTO. COSA È CAMBIATO NEGLI ANNI. PROSPETTIVE FUTURE

Intervento di **Luciano Vandelli**,  
Università di Bologna

1. Il decentramento comunale si trova, attualmente, in una fase di necessaria ristrutturazione, stretto tra il tema dei costi della politica e i problemi rilevanti la collocazione istituzionale. In effetti, le nostre città hanno sviluppato questa esperienza in epoche in cui tutte le funzioni gestionali, così come quelle di programmazione e di regolazione, si presentavano concentrate presso il Consiglio comunale; sì che il decentramento rappresentava un alleggerimento del sovraccarico in capo al corpo unitario del Comune, redistribuendole tra i due poli, centrale e decentrati.

In seguito, peraltro, la situazione è cambiata. Con la riforma del '90 e con gli interventi che la seguirono, tutte le funzioni di gestione sono state sottratte agli organi di governo e spostate in capo ai dirigenti. Spostamento assai rilevante rispetto al nostro tema, perché, in sostanza, le Commissioni dei Quartieri o Circoscrizioni a lungo hanno adottato provvedimenti puntuali che oggi sono di tipica pertinenza della dirigenza, in base ad una concezione diversa della politica e della gestione: come evidenzia il fatto che le liste dei beneficiari (ad es., anziani, o disabili, o famiglie, ecc.) di un certo trattamento o di un certo beneficio venivano approvate molto spesso da organi politici a livello decentrato, venendo perseguita la garanzia tra i richiedenti non nella neutralità, ma nel pluralismo del decisore, nel quale venivano rappresentate tutte le forze politiche.

Dopo le riforme del '90-93, il meccanismo di garanzia è nettamente distinto: l'organo politico stabilisce i requisiti e i criteri, definendo le priorità su un piano generale; mentre ogni decisione puntuale è considerata tecnica e dunque sottratta all'organo politico.

Ma assottigliata la fascia demandata agli organi politici, evidentemente la coesistenza tra organi del Comune unitariamente considerati e organi decentrati è diventata diversa e da ripensare.

2. A Modena i quartieri vantano un'esperienza ormai quarantennale. Un numero di anni che rimarca l'innovazione del percorso allora intrapreso, anticipando esperienze che si sono prima diffuse tra diverse città, per essere poi recepite dal legislatore, con la legge 278 del 1976; legge che partì da queste esperienze - sviluppate spontaneamente, al di fuori di ogni previsione - per definire qualche modello legislativo.

Questi modelli si basavano sulla distinzione tra Comuni al di sopra o al di sotto di 40mila abitanti. Al di sopra, c'era la facoltà di dotarsi di forme di decentramento e, nel caso in cui si optasse per

il decentramento si poteva scegliere tra due forme: una dotata di elezione diretta del Consiglio circoscrizionale, a cui corrispondevano funzioni di amministrazione attiva, in alternativa una forma ad elezione indiretta. In questo ultimo caso, il Consiglio circoscrizionale si sarebbe limitato a funzioni consultive e non deliberative.

L'Italia cominciava quindi a differenziarsi formalmente in quattro situazioni: a) Comuni al di sotto dei 40mila abitanti, per i quali non era previsto il decentramento; b) Comuni al di sopra di tale soglia, ma che decidevano di non fare alcun decentramento; c) Comuni con un decentramento elettivo e deliberativo; d) Comuni con un decentramento indiretto e consultivo.

3. Nell'evoluzione successiva, e particolarmente nel 1990 con la legge 142, intervenne una fase di uniformazione e consolidamento.

Superando la prima sperimentale varietà di assetti, nel '90 il decentramento nei Comuni al di sopra dei 100mila abitanti divenne una necessità. Tutti i Comuni di questa dimensione demografica vennero dotati di forme di decentramento con un'unica formula elettiva.

Dal punto di vista della legittimazione democratica, la si optava per il modello più robusto, che veniva generalizzato, con un solo limite: la forma di governo delle Circoscrizioni e dei Quartieri era a elezione diretta del Consiglio, ma doveva essere il Consiglio ad eleggere il proprio presidente. Così, dopo il 1993, dopo l'affermazione dell'elezione diretta del Sindaco, la forma di governo del Comune si differenziò nettamente da quella propria delle Circoscrizioni.

4. Questa fase durò per tutti gli anni Novanta. Alla fine di quest'epoca prevalse una nuova concezione o, per così dire, un ritorno alla flessibilità e alla varietà delle scelte autonome.

La legge 265 del '99, in effetti, fece una scelta di questo tipo, poi riprodotta dal Testo Unico, ribadendo che i Comuni al di sopra dei 100mila abitanti si devono articolare per necessità in Circoscrizioni di decentramento. Quanto alle funzioni e alla forma di governo, il legislatore si limita ad affermare che queste Circoscrizioni sono organismi di partecipazione, di consultazione, di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune, demandando allo statuto e al regolamento il compito di disciplinarne l'organizzazione e le funzioni; con contenuti, dunque, variegati, a seconda delle opzioni che ogni Comune ritiene adeguate alle proprie esigenze.

5. Questo l'impianto su cui si svolsero le vicende degli anni successivi: con un dubbio di fondo, perché poco dopo l'entrata in vigore del Testo Unico, nel 2001, subentrò la riforma del Titolo V della Costituzione; riforma che per la prima volta riconobbe costituzionalmente ai Comuni la potestà statutaria e la potestà regolamentare in ordine alla propria organizzazione.

Fattore, questo, incisivo anche in relazione agli assetti dei quartieri, dato che vari interpreti desumono da questo riconoscimento costituzionale che anche quei paletti fissati dal Testo Unico ormai non vincolano più l'autonomia comunale, la quale agganciandosi - ora direttamente alla Costituzione - potrebbe derogare anche a questi parametri.

Dunque si è aperta così una discrezionalità nuova, in cui tutte le combinazioni sono possibili, sia per quanto riguarda la forma di governo dei Quartieri, sia per quanto concerne il sistema di legittimazione e di elezione, sia per le funzioni attribuite.

6. L'ultimo dato normativo per ricostruire questa vicenda è costituito dal disegno di legge di cui il Parlamento è chiamato ora ad occuparsi. In questo testo si conferma un piano generale: l'autonomia degli Enti locali nella disciplina dell'organizzazione; conseguentemente il Testo non dice nulla a proposito delle articolazioni interne del Comune.

In questo contesto, l'unico riferimento al decentramento, se non vado errato, si ha in via indiretta. Lo dobbiamo desumere nel punto in cui si parla di contrasto alle infiltrazioni mafiose: quando si elencano gli organi che vanno regolati. A questi fini si indicano anche gli organi dei Municipi, delle



Circoscrizioni e degli altri organi di decentramento comunali comunque denominati. Dunque, in via indiretta il futuro legislatore ci presenta già l'ampiezza della gamma possibile. Non c'è più un modello statale, fissato dal legislatore: ogni Comune nell'ambito della propria autonomia può modellare le forme di decentramento come ritiene congruo.

7. In tale quadro si collocano i problemi sostanziali di questa fase.

Quali obiettivi e quale ruolo assegnare alle forme di decentramento? Certamente, si tratta di un ruolo variamente modulabile. Esiste un versante deliberativo, uno di governance (o quella che nel Testo Unico veniva chiamato "di consultazione"), uno dei servizi, uno di partecipazione. Ognuno di questi è da rivedere sostanziosamente in relazione a delle esigenze che vanno mutando con grande rapidità per trasformazioni istituzionali e socio-demografiche.

Per quanto riguarda le funzioni deliberative il problema è non affollare il mondo delle decisioni tra i vari livelli: questo è un obiettivo fondamentale che si propone il disegno di legge del Governo. In questa prospettiva, occorre fare grande attenzione all'obiettivo della semplificazione, della chiarezza del sistema: è importante che la fascia deliberativa sia anche ridotta, limitata ma chiara, nella duplice responsabilità. Va esaminato ogni singolo settore di intervento a seconda delle esigenze di ogni città: qual è il ruolo che spetta all'indirizzo unificante del Consiglio comunale, quale quello che può essere variamente gestito dalle dinamiche locali e dalle singole scelte decentrate. Credo che, in questo senso, siano rilevanti temi come ad esempio quello della manutenzione e decoro della città, che vent'anni fa non ci ponevamo con l'evidenza di oggi.

8. Quali devono essere, dunque, le dinamiche possibili e opportune, in questa fase?

Credo che vada definito cosa spetti alla scelta unificante. Ad esempio, spetterà all'indirizzo unificante del Comune stabilire se negli spazi aperti, spazi pubblici, è possibile mettere dei dehor costituiti da strutture, gabbietti, o se semplicemente degli ombrelloni con dei funghi che emanano calore? Ancora, se possono essere ammesse pubblicità o se gli ombrelloni devono essere bianchi e così via. In pratica, i criteri di massima appartengono agli organi di governo del Comune, ma poi determinare la localizzazione o i periodi alla dinamica di ciascun Quartiere.

9. Un secondo tipo di prospettiva appartiene al tema delle co-decisioni o della presenza, dell'incidenza del livello decentrato nel circuito delle decisioni del Comune.

Si tratta di stabilire procedure efficaci, ma anche di stabilire degli elementi sostanziali.

In Italia, si è puntato dunque su un modello con organi democratici distinti, sia nella votazione, sia nelle persone: un livello Quartiere, un livello Comune. In altre realtà non è così: è il caso - di notevole interesse - degli arrondissement parigini, la cui forma istituzionale è una sorta di saldatura tra il livello decentrato e il livello comunale. In sostanza, il Consiglio comunale della Città di Parigi è semplicemente composto dai primi degli eletti in ogni lista nei Quartieri, configurandosi quindi come un'agglomerazione delle rappresentanze di questi ultimi: sì che coloro che hanno ottenuto i maggiori consensi popolari siedono quindi sia in Consiglio di quartiere sia in Consiglio Comunale, facendo da trait d'union tra i due livelli, presidiando i problemi locali e collegandoli direttamente alle strategie dell'intera Città.

10. Un terzo versante è costituito dal decentramento dei servizi.

Versante sul quale si è assistito, in questi anni, all'affermarsi non solo di tecniche istituzionali e di opzioni politiche, ma anche e soprattutto di logiche economiche che hanno portato ad espandere sempre più le dimensioni dei servizi e dei soggetti gestori, per ambiti che spesso superano largamente non solo il bacino del quartiere, ma anche - e talora, ampiamente - quello comunale.

In questo quadro, è importante capire quali servizi è utile ed efficace portare effettivamente al livello di prossimità, proprio della Circoscrizione, e quali è meglio mantenere a livello aggregato,

consentendo tuttavia un'incidenza delle valutazioni dei cittadini sulla concreta gestione dei servizi. Si pensi, tra i tanti esempi, alla manutenzione: che, rispetto ai Quartieri, richiede una valutazione dal punto di vista sia dell'efficienza e della qualità che dal punto di vista dell'economia di scala e del risultato economico. Andrà dunque valutato da città a città se tenere i servizi di manutenzione in un apparato unitario; scelta che richiede di rendere questo apparato in grado di rispondere alle esigenze della qualità della città luogo per luogo; sì che diventa essenziale il raccordo con chi presidia l'interlocuzione e la gestione del servizio sui singoli luoghi decentrati.

11. Infine, il tema della partecipazione. Una partecipazione che è anch'essa soggetta a una trasformazione chiave, e "stretta", molto spesso da alcuni elementi da tenere in considerazione. Tendenze, non solo italiane, evidenziano fenomeni di accentuata attenzione partecipativa solo nel momento in cui si percepisce la prospettiva dell'avanzare di una decisione che si ritiene contraria ai propri interessi e bisogni. Prospettive, queste, limitative e preoccupanti; che richiedono una riflessione sulla partecipazione, con una precisa attenzione alle trasformazioni della collettività. Così, diviene centrale il tema di un ripensamento del rapporto tra istituzioni locali e collettività, mirato su una nuova rispondenza alle diverse esigenze delle sue varie componenti, verso una capacità di personalizzare le risposte a seconda non delle proprie istituzioni, competenze e servizi, ma sempre più rispetto all'unitarietà e alla differenziazione delle persone che ne sono destinatarie.

Come nel caso degli anziani. Qui siamo in un'evidente frontiera di interesse europeo. Siamo tra le regioni – se non la regione - con le più alte aspettative di vita, almeno nel contesto europeo, ma con profili di debolezza e problematicità importanti; e naturalmente l'anziano, così come il disabile o persona in sé considerata, non ha nessuna necessità, obbligo o propensione a considerare i propri problemi a seconda delle competenze delle istituzioni. Quando un anziano è in condizioni di delicata debolezza o solitudine o si trova in situazioni in cui la famiglia stessa deve essere assistita, il bisogno, l'esigenza è di una connessione complessiva che coinvolge servizi sociali, sanitari, volontariato, una catena di prestazioni che connettano operativamente pezzi di competenze di Regione, Comuni, ASL, ASP, e di altri soggetti.

È un tema fondamentale, per il buon risultato dell'agire delle istituzioni, e per la loro capacità di ripensare il proprio modo di organizzarsi e di operare, per rispondere alle domande sociali: che non possono concepire, ad esempio, una sanità che, a fronte di bisogni complessi delle persone, funzioni in termini separati dai servizi sociali. E se competenze e responsabilità si presentano attribuite in maniera nettamente distinta (in capo al sistema Regione-ASL, da una parte, e in capo agli Enti locali, dall'altra), ciò non può corrispondere a una scissione dei servizi. Considerazione, questa, che vale per una variegata serie di domande sociali, a partire da quelle relative alla sicurezza e alla qualità della vita della collettività.

Così, oggi più che mai le istituzioni si trovano di fronte al difficile compito di capire una dinamica della società sempre più complessa; possibilmente preparandosi al futuro e attrezzandosi per dare risposte efficaci.

Ed è a questo scopo che deve essere volto anche il ripensamento delle Circoscrizioni, in un ruolo sempre meno burocratico o astrattamente politico, e sempre più vicino ai bisogni quotidiani delle persone.



## LE CIRCOSCRIZIONI A MODENA: IL LAVORO SVOLTO E LE PROSPETTIVE

Comune di Modena, **Antonio Carpentieri**  
Coordinatore del Collegio dei Presidenti di Circoscrizione

### 1) BREVE EXCURSUS STORICO

Ricorrendo quest'anno il quarantennale della nascita dei Quartieri a Modena, non si può non ripercorrere brevemente il cammino che ci ha portato fino a oggi. C'è anzi da rimanere sorpresi, come vedremo tra poco, constatando quanto alcune delle nostre odierni riflessioni fossero attuali anche allora, cioè 40 anni fa.

Era il giugno del 1967 quando il Consiglio Comunale deliberò l'istituzione dei consigli di quartiere, approvando il regolamento che un'apposita commissione per lo studio dei problemi del decentramento, istituita nel 1965, aveva predisposto.

La motivazione politica presentata a sostegno della scelta, fu quella che l'istituzione dei consigli era ritenuta un "valido strumento che avrebbe permesso all'amministrazione di conoscere e soddisfare sempre meglio le istanze di tutti i cittadini e che avrebbe reso i cittadini stessi sempre più partecipi all'elaborazione delle principali scelte di politica amministrativa".

Quella delibera istituiva in una città di 161.000 abitanti 9 quartieri - divenuti poi 12 nel 1971.

Essa individuava nel Consiglio di circoscrizione un organo consultivo dell'amministrazione e rappresentativo della popolazione e ipotizzava qualcosa di assolutamente inedito, come l'invito del Sindaco al Presidente del Consiglio di quartiere ad un seduta del consiglio comunale per essere sentito sui problemi della zona.

Negli interventi dei consiglieri comunali di allora si parlava di promuovere una maggior partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e amministrativa e ci si riferiva costantemente a concetti quali : palestra di democrazia, spirito di comunità, democrazia di base.

Dopo varie vicissitudini e controversie con il Comitato di Controllo del tempo (la G.P.A.), è solo nel 1969 che vennero nominati i primi consiglieri e convocati i primi consigli.

Fu poi con la Legge 278/1976 - il più importante passo avanti per la realizzazione del principio costituzionale del decentramento e della partecipazione – che si avviò un ampio dibattito che ampliò le funzioni propositive dei consigli, e nel 1977 il territorio fu riorganizzato in 7 circoscrizioni.

Nel marzo 1980 avvenne la prima elezione diretta dei consigli (prima i consiglieri erano nominati) e l'allora Assessore Menabue motivava così la scelta: "i nuovi consiglieri in quanto eletti dal popolo avranno un mandato che li investirà maggiormente della propria funzione accrescendone l'autorevolezza".

Erano gli anni della gestione sociale dei servizi infanzia, nido, consultori, biblioteche. Dai resoconti

delle discussioni in Consiglio risulta che anche allora vi erano problemi di – cito testualmente – “informazione tra giunta, dipartimenti, consiglio comunale e quartieri”.

Inoltre sempre l'Assessore Menabue diceva che “se vogliamo che il quartiere affronti nel concreto i problemi non dobbiamo essere vincolati alle impostazioni dei gruppi politici” E proseguiva affermando che “il punto fondamentale è che il consiglio di circoscrizione deve essere in condizione di esprimere un giudizio oggettivo...sapere fare una sintesi delle varie problematiche del territorio in un rapporto costante e continuo col programma”. Dunque veniva ribadito fin d'allora il ruolo di cerniera tra cittadini e amministrazione che ancora oggi ci convince e ci impegna nel nostro lavoro quotidiano.

Con l'elezione diretta dei Consigli si spostò il rapporto fiduciario Sindaco-consiglieri nominati, investendo sull'autonomia dei consigli e su alcune funzioni delegate, tipo quelle di iscrizione ai servizi scolastici e valutazione delle rette; che 15 anni dopo nel nuovo regolamento del 1995 furono nuovamente poste in capo all'Assessorato competente e sostituite dal decentramento di altri servizi come l'anagrafe, l'urp, le attività occupazionali anziani, la gestione sale.

Le Circoscrizioni furono poi accorpate a fine 1994 da 7 a 4.

A fine 2000 si introdusse la facoltà per i presidenti di ottenere l'aspettativa dal lavoro, occupandosi a tempo pieno del mandato elettivo.

L'ultima modifica al Regolamento, seguente all'emanazione del TueL 267/2000 (che prevedeva per i Comuni con oltre 100.000 abitanti l'istituzione delle Circoscrizioni), è per Modena del dicembre 2002, approvata dal Consiglio senza nessun voto contrario.

Quali sono i punti qualificanti del nuovo Regolamento?

1. riconoscimento delle circoscrizioni come punto di riferimento primario delle libere forme associative sul territorio
2. espressione di pareri sui progetti preliminari dei lavori di pubblico interesse
3. gestione dei punti di lettura
4. sostegno ai gruppi di volontariato per la gestione del verde
5. introduzione delle iniziative di prevenzione del disagio giovanile
6. istituzione del consiglio di presidenza come organo che coadiuva il presidente
7. definizione dei requisiti dei componenti delle commissioni che diventano strumento di
8. lavoro indispensabile
9. invio della relazione annuale alla giunta entro il 15 ottobre perchè se ne possa tenere conto
10. nell'elaborazione della RPP
11. informazione adeguata e tempestiva dei Presidenti praticamente su ogni materia e su ogni
12. provvedimento rilevante.

In particolare nelle ultime due legislature (dal 1999 in poi) abbiamo assistito ad una maggiore visibilità del lavoro delle circoscrizioni e ad un maggiore presidio del territorio, si è dato nuovo impulso alle iniziative di vivibilità e per la coesione sociale, e i numeri ne sono testimonianza:

<b>1998</b>		<b>2006</b>
3.851	utenti urp	7.936
10.035	utenti anagrafe	29.941
160	n. associazioni	301
105	n. iniziative	664
320	n. partecipanti a commissioni	600
500(circa)	n. presenti ad assemblee pubbliche (circa)	2.800

Vorrei soffermarmi brevemente – per completare il quadro - su alcuni dati istituzionali relativi al 2006: si sono svolte 155 sedute di Commissione, i cui lavori sono stati sintetizzati da 44 Consigli di



Presidenza.

I Consigli di Circoscrizione si sono riuniti 54 volte, approvando 228 deliberazioni e fornendo all'Amministrazione 32 pareri.

## 2) LE LINEE QUALIFICANTI DEL LAVORO DELLE CIRCOSCRIZIONI

Le Circoscrizioni a Modena offrono servizi e informazione ai cittadini – lo dicevamo prima, anagrafe, urp, Punti di Lettura, ecc. – ma si pongono soprattutto come soggetti in costante rapporto col territorio, per sforzarsi di decifrarlo e di leggerlo; per prevenirne fenomeni di degrado; per investire su politiche di valorizzazione del capitale umano e sociale.

A tale scopo, viene perseguita la strada sia della valorizzazione dell'Associazionismo, sia quella del coinvolgimento dei singoli cittadini.

Nel primo caso, preme sottolineare che non si tratta di mera erogazione di contributi, ma lavoro in stretta collaborazione – soprattutto nelle sedi delle Commissioni – per costruire progetti radicati sui bisogni e sulle esigenze territoriali, con particolare riferimento alle risposte ai bisogni di sicurezza, di aggregazione, di socializzazione; ma anche di integrazione e di coesione sociale, che costituiscono i presupposti di prevenzione dei vari conflitti sociali, intergenerazionali, ecc.

A titolo esemplificativo – pur nella necessaria schematizzazione – si ricordano alcune delle attività ormai consolidate:

- animazione estiva nei parchi e altre aree territoriali, per rivitalizzare zone a rischio di degrado o per creare occasioni di incontro e aggregazione (si ricorda che Modena è una città molto verde, con quasi 2 milioni di mq. di parchi);
- iniziative di integrazione dei cittadini stranieri (ad es., Feste di accoglienza, corsi di alfabetizzazione, ecc.);
- Tavoli/osservatori sulla sicurezza, coinvolgenti diversi soggetti e interlocutori territoriali;
- Progetti di mediazione dei conflitti, con particolare riferimento ai conflitti legati al disturbo, tra giovani e adulti; a quelli interetnici, a quelli tra residenti e attività commerciali, ecc.

Semplificando molto, possiamo ricondurre al filone della promozione della partecipazione diretta dei cittadini tutta una serie di altre attività e progettualità, pur nella consapevolezza che il più delle volte tener distinto valorizzazione delle Associazioni e partecipazione dei cittadini costituisce solo un artificio espositivo.

In questo filone vanno ricordate anzitutto le esperienze di Bilancio Partecipativo – iniziate nel 2005 e ancora in corso – che hanno via via coinvolto i cittadini di varie aree circoscrizionali e le cui risultanze sono state incanalate nel lavoro delle Commissioni e poi nella sintesi dei vari Consigli di Circoscrizione.

Altre importanti esperienze sono quelle relative – in una Circoscrizione – all'avvio del Consiglio Circoscrizionale dei Ragazzi, in collaborazione con le scuole territoriali; o quelle molteplici esperienze connesse alla mobilità sostenibile, con particolare riferimento alla creazione di percorsi protetti casa-scuola (ad es. Vado a Scuola con gli Amici) o al coinvolgimento dei ragazzi dell'Istituto per Geometri per progettare insieme agli ingegneri comunali la messa in sicurezza di alcuni percorsi.

In tutte queste esperienze di lavoro, come Presidenti, riscontriamo tutti una certa difficoltà a coinvolgere compiutamente sia i giovani, sia molti stranieri e certamente dovremo intensificare i nostri sforzi e il nostro impegno in questa direzione.

Sono soltanto alcuni esempi della gran mole di lavoro e iniziative svolte dalle Circoscrizioni e non è certo questa la sede per farne l'elenco completo.

Quello che preme sottolineare è che ogni Circoscrizione ha delle particolarità, è caratterizzata da problematiche specifiche: c'è chi ha una maggior presenza di immigrati, chi ha un territorio

molto vasto con la presenza di numerose frazioni, chi ha l'inceneritore con connessi progetti di potenziamento, ecc.

È alle problematiche specifiche e ai bisogni peculiari che la Circoscrizione – col coinvolgimento e il contributo di cittadini e Associazioni – cerca di dare risposte appropriate, in raccordo con gli Assessorati di riferimento e con l'Amministrazione nel suo complesso.

### **3) LE PROSPETTIVE**

Il governo di una città complessa, quale quelle di oggi, richiede coraggio e capacità di rinnovarsi.

Noi Presidenti ci confrontiamo costantemente, con cadenza quasi settimanale, nel nostro Collegio dei Presidenti, che è la sede per informarci reciprocamente sulle nostre attività e specificità, ma anche per confrontarci con i singoli Assessori o la Giunta intera sulle priorità da darci e da perseguire.

Le difficoltà non mancano, anche sul fronte interno. Ricordavo all'inizio quanto lamentato dall'Assessore al decentramento di 40 anni fa, vale a dire le difficoltà di comunicazione tra Giunta, Consiglio e Quartieri. Non si può dire che tali problemi siano stati superati del tutto, dopo tanti anni e, perlomeno noi Presidenti, avvertiamo spesso una scarsa tempestività di informazione nei nostri confronti da parte dell'Amministrazione; così come, inoltre, non possiamo dirci soddisfatti della visibilità che il nostro lavoro ha nella città, anche considerando gli strumenti informativi e divulgativi istituzionali che – a nostro giudizio – non sempre ci riconoscono spazi adeguati al nostro ruolo e al nostro lavoro. E neppure, e qui concludo il versante delle lamentele, è sempre facile e agevole il rapporto che abbiamo con la struttura comunale o buona parte di essa.

Abbiamo tuttavia avviato in questi mesi un solido percorso propositivo e di confronto. Tutti i Consigli di Circoscrizione hanno approvato a marzo una mozione sulla valorizzazione del ruolo e delle funzioni delle Circoscrizioni e, a norma di Regolamento, le hanno inviate al Consiglio Comunale per ottenerne un pronunciamento.

Il mese scorso si è svolta un'importante seduta di Consiglio Comunale sul Decentramento, che si è tenuta significativamente in una sala circoscrizionale: ci siamo confrontati a viso aperto con la città e con le forze politiche, ottenendo un importante pronunciamento.

Infatti il Consiglio Comunale ha approvato il 2 aprile scorso un odg col quale prende atto del ruolo e della autorevolezza acquisiti dalle Circoscrizioni e s'impegna:

- a valutare quali interventi mettere in atto, a Regolamento vigente, per consentire alle Circoscrizioni di svolgere al meglio il loro lavoro nei confronti dei cittadini e dell'Amministrazione;
- ad avviare un percorso propositivo di valorizzazione delle Circoscrizioni che tenga conto anche dell'opportunità di aggiornare deleghe, risorse e rapporti tra Circoscrizioni e Amministrazione.

Questo impegno è per noi di straordinaria importanza – unitamente alle esperienze e ai contributi che ci aspettiamo in questo Convegno dai Colleghi delle altre città italiane – per proseguire il cammino intrapreso tanto tempo fa.

La sfida da raccogliere oggi è quella del riconoscimento del valore della partecipazione come elemento essenziale della democrazia e quindi come elemento strategico del governo della città, che solo in questo modo – con la stretta collaborazione dei vari livelli istituzionali – potrà affrontare in maniera adeguata la crescente complessità dei problemi da affrontare.



## PARTECIPAZIONE, FRONTIERA AVANZATA DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Comune di Trento, **Salvatore Panetta**  
Assessore al Decentramento

Dal 1999 insieme ad altri colleghi abbiamo organizzato anche noi a Trento convegni sul decentramento. A Trento abbiamo dodici Circoscrizioni, diversamente da Modena che le ha accorpate in quattro, e il mio intervento vuole trattare alcuni aspetti della partecipazione.

Il tema del decentramento amministrativo si rivela di una sorprendente, e per certi aspetti inattesa, attualità. Non si tratta solamente di considerare il decentramento come una forma necessaria della configurazione istituzionale e amministrativa di una municipalità, ma di vedere, in una società sempre più difficile e irriducibilmente plurale, il suo potenziale forse ancora in parte inespresso: quello che sancisce una ritrovata relazione di reciprocità fra la funzione di governo e la rappresentazione degli interessi molteplici e mutevoli che i territori esprimono.

In questa prospettiva il tema del decentramento si riformula e riguarda due dimensioni profonde della politica locale. Dimensioni che vanno elaborate in maniera esigente e presuppongono risposte non scontate e non banali. Una è quella che investe il profilo e i contenuti di democrazia dell'agire amministrativo, cioè i processi di inclusione dei cittadini nella formazione delle decisioni che li riguardano: è il tema affascinante dell'amministrazione di prossimità, di un'amministrazione pubblica capace di intercettare i problemi reali delle persone e a farsene carico. L'altra è quella che riguarda le logiche, le modalità, i dispositivi e, in una parola, gli strumenti per concretizzare nuove forme di co-amministrazione, vale a dire le modalità per promuovere e rafforzare la capacità di esprimere e ricondurre a sintesi la domanda sociale che è situata nei territori, valorizzando l'intelligenza diffusa che vive nei Quartieri, nelle Circoscrizioni, nelle libere forme associative.

Entrambe la dimensione della democrazia deliberativa e quella dei dispositivi per renderla possibile ed effettiva condividono un medesimo denominatore: quello della partecipazione come frontiera avanzata delle politiche pubbliche e segnatamente delle politiche locali.

Rispetto a queste dimensioni vorrei proporre un rapido bilancio dell'esperienza maturata in questi anni dal Comune di Trento. Ciò che ha preso forma nella nostra città negli ultimi sette-otto anni, pur con inevitabili incertezze e qualche discontinuità, è prima di tutto una nuova idea di governo locale, un'idea di Municipio che non è più soltanto amministrazione locale in senso formale - cioè un soggetto che esercita competenze date in un contesto delimitato o nei limiti del propri bilancio - ma diventa un'amministrazione sostanziale: un'amministrazione che ritrova in sé il senso profondo dell'amministrare, che significa letteralmente curare in concreto interessi collettivi specifici. Un Comune definito solo dal proprio territorio, dalla propria popolazione residente e dalla propria organizzazione è in realtà una finzione giuridica: è un Comune che esiste solo nei manuali di Diritto amministrativo. Ci siamo resi conto in poche parole che per ricomporre o rappresentare un interesse generale è necessario interpretare il nostro ruolo in

modo nuovo e diverso. È così che abbiamo cominciato a dar vita a nuovi processi di pianificazione e di decisione, con un piano regolatore sociale, con un piano strategico, con l'apertura di Urban Center, con un nuovo regolamento sul decentramento, con politiche per la qualità che ci hanno aiutato a mettere al centro la domanda dei servizi rispetto a un sistema tradizionalmente centrato sull'offerta. Si è trattato di strumenti che hanno avuto la capacità di progettare l'amministrazione su due dimensioni cruciali e decisive: da una parte la costruzione di una visione del futuro di una città più aperta a una prospettiva di internazionalità, più inclusiva e solidale, con un modello di sviluppo immateriale incentrato sull'economia della conoscenza; dall'altra una costruzione "partenariale" e partecipativa che inizia dove il Comune da solo non può arrivare, al di là dei propri confini amministrativi, delle proprie competenze, della propria capacità di spesa. Queste due dimensioni fanno dunque crescere l'idea di una città che si riconosce in un disegno che fa leva sul proprio capitale umano e sociale.

In un momento nel quale appare sempre più evidente la distanza fra la domanda espressa dai territori e le risorse effettivamente disponibili, la Giunta si è resa conto della necessità di interpretare le trasformazioni in maniera anticipatoria, evitando una gestione del giorno per giorno o peggio una delle emergenze. Il tentativo che abbiamo messo in campo è stato quello di capire quali fossero le trasformazioni che riguardavano i contesti circoscrizionali a partire da mutamenti demografici e dalle scelte urbanistiche, quali fossero le conseguenze di queste mutazioni nel medio e lungo periodo sulla domanda di servizi, ancora quale fosse la dotazione dei servizi e se fosse da considerare adeguata, allargando lo sguardo dalla dimensione circoscrizionale alla dimensione dei singoli sobborghi o alla dimensione comunale. Infine, abbiamo indagato quali potevano essere, su queste premesse, i criteri per selezionare le priorità nelle spese di investimento e in genere nella selezione degli interventi. Il confronto avviato con le Circoscrizioni in questo senso ha avuto anche il significato di un'importante sperimentazione che è servita, inoltre, per verificare l'applicabilità e la tenuta degli strumenti analitici e revisionali dei quali ci si è dotati anche in vista della loro riproducibilità. Va da sé che questo modo di procedere, per ora sperimentato in quattro contesti su dodici Circoscrizioni, deve essere esteso a tutte le Circoscrizioni comunali, anche perché la selezione delle priorità e della ricerca di compatibilità dell'impiego delle risorse di bilancio deve per sua natura essere oggetto di una negoziazione più complessiva, non tanto fra la Giunta ed ogni singola Circoscrizione ma fra tutte le Circoscrizioni. Lascio aperta la disponibilità mia e della Giunta dei nostri dirigenti ad eventuali approfondimenti.



## LE CIRCOSCRIZIONI A BERGAMO: PUNTO DI INCONTRO TRA CITTADINO E POLITICO

Comune di Bergamo, **Piero Piccinelli**  
Presidente della I Circoscrizione

La nascita delle Circoscrizioni a Bergamo risale al 1978. Così come a Modena, abbiamo avuto episodi di comitati di Quartiere. Questi, non nominati dai Comuni, erano piuttosto spontanei nella fase precedente al 1978 e solo a partire da quella data la partecipazione e il decentramento sono stati organizzati in modo legittimo, attraverso una legiferazione e grazie all'impegno di persone di buona volontà. È l'esempio del Prof. Francesco Nardari, già Assessore e Vicesindaco, che credeva molto nelle Circoscrizioni, e del funzionario Dott. Dario Cangelli, persona veramente competente che ha dato tutta la sua vita e il suo animo per le Circoscrizioni e, ancora oggi, è a capo dell'Ufficio del decentramento. Decentramento che a Bergamo è un Assessorato.

Negli anni è stato fatto un grosso passo in avanti in termini di democrazia, perché le Circoscrizioni sono nate in un momento di scollamento tra cittadini, loro bisogni e Consigli comunali; soprattutto in città medie tipo Bergamo, le Giunte si trovavano di fronte anche a contestazioni. Le Circoscrizioni hanno quindi creato un maggiore avvicinamento e dialogo tra cittadini e politici eletti nelle amministrazioni. Nella nostra città oggi ci sono sette Circoscrizioni e il fatto di avere centocinque consiglieri circoscrizionali eletti, che si occupano dei problemi della città in aggiunta a Sindaco, Assessori e Consiglieri Comunali, crea un maggior grado di democrazia. E quanto più quest'ultima è forte e avanza, tanto maggiormente può rispondere ai bisogni dei cittadini e aumentare il loro grado di soddisfazione.

Siamo quindi di fronte a un fenomeno molto positivo che andrebbe proseguito.





## IL PROBLEMA DELLO SCONTRO TRA POTERI CENTRALI E POTERI DECENTRATI

Comune di Bergamo, **Ebe Sorti Ravasio**  
assessore al Decentramento e Vicesindaco

Questo convegno è un momento di riflessione rilevante sull'importanza delle Circoscrizioni: è bene continuare su questa strada o dobbiamo cambiare qualcosa?

Anche il Comune di Bergamo sta facendo una riflessione sulla città, dovuta alla revisione in atto del regolamento delle Circoscrizioni. Ciò è motivo di dibattito sia all'interno delle Circoscrizioni che a livello centrale.

Dopo alcuni anni – perché la revisione è di fatto iniziata nel 1999 e si sta concludendo quest'anno - le riflessioni ci hanno portato a ribadire l'importanza del decentramento come organo di democrazia e di partecipazione. Certamente ci sono dei limiti, che con la revisione abbiamo cercato di superare, come quello che riguarda l'informazione o quello della partecipazione dei cittadini: abbiamo stabilito, per esempio, alcune normative per le assemblee che si devono tenere sul territorio e alle quali possono partecipare e votare anche i minori partendo dai 16 anni. Abbiamo quindi esaminato la possibilità di dare più poteri ai Consigli circoscrizionali.

Non è stato facile portare avanti questo regolamento per via degli scontri con gli uffici centrali, che spesso enfatizzano i problemi del decentramento, non scorgendo gli innumerevoli vantaggi che la partecipazione ha portato nella "gestione" dei servizi comunali sul territorio e nella dialettica tra istituzione e realtà sociali territoriali.

Inoltre c'è ancora oggi, almeno nella nostra realtà, la paura che le Circoscrizioni "rubino" troppo agli uffici centrali, e da parte delle Circoscrizioni la sensazione che le loro competenze siano sottovalutate. Pertanto non sarà semplice far passare alcune idee circa il decentramento, a livello centrale come periferico, sia perché entrambe le parti cercano di trattenere e ottenere maggiori poteri per sé, sia perché, dopo trent'anni che non si è cambiato niente, è difficile scalfire il consolidato. Quindi, il lavoro è stato lungo e laborioso, e spero nell'apprezzamento anche delle circoscrizioni (che non è così scontato, visto che non tutte sono di centro sinistra come la Giunta), perché quando gli obiettivi da raggiungere sono i medesimi si trova sempre un punto d'incontro. Un nodo dove senz'altro si svilupperà un ampio dibattito credo sarà quello che riguarda la riduzione del numero delle Circoscrizioni, perché oltre alla revisione del regolamento e del quadro normativo, riteniamo che in una città come Bergamo, dove la popolazione raggiunge i 117.000 abitanti, sette circoscrizioni siano troppe: diminuirne il numero non vuol dire non credere nelle Circoscrizioni, anzi dare loro più potere e importanza per rafforzarle.

Peraltro il tema della maggiore "vastità" delle Circoscrizioni è vincolato, ovvio a dirsi, dalla misura delle risorse investite sul decentramento e dalla ricerca di una maggior efficienza. Attualmente le

risorse finanziarie gestite dalle circoscrizioni oltrepassano gli 860.000 €, ed è stato mio compito negli ultimi anni – non facile in tempi di restringimento della spesa – quello di garantirne un progressivo incremento.

L'aumento di peso delle Circoscrizioni "ampliate" non sarà solo finanziario. Già oggi le Circoscrizioni occupano buona parte del campo della politica "quotidiana" nella città, ma spesso il ruolo circoscrizionale riesce in qualche modo condizionato da un complesso di impotenza e di scarsa capacità di confronto. Limiti che sarebbero superati da una riorganizzazione che porti con sé strumenti maggiormente incisivi. Maggiori funzioni, maggiori strumenti, e di conseguenza anche maggiori responsabilità ed ampiezza di veduta.

È un percorso che comporta difficoltà notevoli, dovute anche alla conformazione della città, e alla vicenda storica delle Circoscrizioni, ma che ritengo assolutamente utile per ridare più vitalità, e soprattutto per recuperare l'importanza al senso della partecipazione.

È ovvio che, ampliando le Circoscrizioni, acquista un ruolo più incisivo il Bilancio partecipativo, esperienza che naturalmente deve essere condotta dalle circoscrizioni, perché ritengo che questo sia l'ambito più congeniale dal punto di vista storico e della logica.

Abbiamo invece risolto il problema del voto agli immigrati, che aveva scatenato nella città di Bergamo un grande dibattito. In conclusione l'Amministrazione ha deciso – pur ritenendo importante dare il voto anche a chi da anni risiede in città, sebbene non italiano – di rimanere in attesa delle decisioni del Governo. Dopo di ché sarà semplicemente una questione di statuto comunale. Pur essendo il tema tra gli obiettivi dell'Amministrazione, ritengo, infatti, che sarebbe stato discriminante partire con l'estensione del voto agli immigrati solo dalle Circoscrizioni: è bene che ciò accada solo quando sarà stato esteso ad ogni livello, a partire dalle elezioni amministrative.



## L'ESPERIENZA DI BILANCIO PARTECIPATO PER RAZIONALIZZARE I BILANCI E RECUPERARE ALLA PARTECIPAZIONE POLITICO-AMMINISTRATIVA I CITTADINI

Comune di Arezzo, **Renato Peloso**  
Presidente III Circoscrizione Saione

Volevo portare a conoscenza, in questa importante occasione organizzata dal Comune di Modena, la nostra esperienza di bilancio partecipativo cominciata in punta di piedi nell'autunno del 2005.

Abbiamo preso spunto dall'esperienza di Porto Alegre, modificando e semplificando il progetto ed il percorso di bilancio partecipato adattandolo ad una realtà occidentale e quindi ad una Circoscrizione come la nostra con 30.000 abitanti in un Comune che ne ha 93.000.

Il nostro obbiettivo era ed è quello di razionalizzare i bilanci a disposizione, recuperare alla partecipazione politico-amministrativa i cittadini, sensibilizzare e condividere con loro le possibilità e le difficoltà che un organo decentrato (le Circoscrizioni) offre e incontra.

Messo a punto il percorso da fare nel territorio (dopo un lungo dibattito) ma con voto unanime del Consiglio di Circoscrizione sull'intero progetto, siamo partiti con un calendario di 11 assemblee nel 2005 e 14 nel 2006.

I cittadini hanno molto gradito il nostro sforzo, perché li abbiamo fatti discutere-proporre e votare le priorità in ogni assemblea e come criterio abbiamo deciso di sviluppare almeno una proposta per ogni assemblea cercando poi di realizzarla, cosa indispensabile per la buona riuscita dell'intero progetto.

I cittadini ci hanno ripagato con la partecipazione. Infatti, nel secondo giro di assemblee è raddoppiato il numero delle presenze, in qualche caso triplicato e questo per noi è stato un positivo segnale di inversione di tendenza rispetto allo scollamento o distacco dalla politica.

Infatti in un periodo nel quale sempre più ci si disinteressa della vita pubblica in genere, diventa strano per noi affermare che con la nostra esperienza, anche se molto faticosa, ci stiamo divertendo.

Piano piano stiamo recuperando contatto con i cittadini, anche perché per ogni assemblea vengono nominati i loro rappresentanti che hanno l'opportunità di seguire l'intero percorso; è questa una fantastica occasione di conoscenza del territorio in ogni sua sfaccettatura, diventa quindi un'ottima opportunità di ascolto, cosa alla quale siamo disabituati.

Particolare gradimento sta avendo anche lo studio partecipato della ristrutturazione di un importante parco del nostro territorio per il quale l'Amministrazione Comunale ha previsto per il piano triennale delle OO.PP. 2007-2009 uno stanziamento di €.150.000,00 e quindi con i cittadini e gli utenti (del parco) stiamo ottimizzando proposte emerse anche attraverso sopralluoghi

effettuati nei giorni scorsi.

Per la prima volta nella storia del Comune di Arezzo, anche il citato piano triennale delle OO.PP. (2007-2009) è stato costruito con l'importante contributo e partecipazione delle Circoscrizioni.

Allo stato attuale riteniamo quindi il percorso del bilancio partecipativo da noi avviato, una scelta politica irreversibile per cui il nostro compito politico è quello di consolidarla e ottimizzarla soprattutto nel punto debole che è l'informazione.

L'informazione appunto riteniamo sia essenziale per qualsiasi attività amministrativa, soprattutto in questi casi dove i cittadini non conoscono il significato di bilancio partecipativo; l'informazione è indispensabile per far partecipare alle assemblee i cittadini, anche se noi abbiamo fatto conferenze stampa-volantinaggio...

Il nostro obiettivo è arrivare casa per casa, con strumenti nuovi, allo studio, che potrebbero essere anche più semplici di quanto pensiamo. Confidiamo molto nella legge sulla partecipazione che la Regione sta predisponendo in merito, utilizzando in questo caso molti dati e proposte emerse nel corso di 2 Town Meeting effettuati ad ottobre 2006 (Carrara) e febbraio 2007 (Firenze)

In conclusione ritengo importante l'opportunità di scambiarsi opinioni e contributi avuti in questo convegno nazionale di Modena.

Proprio i risultati dell'ottimo questionario mostrato in apertura dei lavori (chiaro anche nel linguaggio) dimostrano quanta strada c'è ancora da fare per recuperare credibilità, soprattutto nei confronti dei giovani ai quali vorremmo dedicare il massimo dell'impegno e attenzione nel prossimo futuro, convinti che attraverso un loro coinvolgimento riusciremo a lavorare meglio anche per i difficili processi d'integrazione con le comunità straniere presenti sempre in modo maggiore nella nostra città.

Questa è in sintesi la nostra esperienza, a mio giudizio particolarmente formativa.

Ritengo tuttavia che ci sia molta demagogia sulle Circoscrizioni: io sono un dipendente della grande distribuzione ad Arezzo, ma lavoro molto volentieri all'interno delle Circoscrizioni perché credo sia una grande esperienza di vita, oltre che politica e sociale. Ricopro il ruolo di Presidente di Circoscrizione dal 2001 e da allora ho scelto di mettermi in aspettativa, perché ritengo che se si vuol far bene questo lavoro si deve svolgere l'incarico a tempo pieno.

Chiudo fornendo dei numeri: l'indennità per un Presidente di Circoscrizione del Comune di Arezzo, uguale per tutti, è di 1.215,00 euro netti mensili per dodici mensilità.

Il mio stipendio nella "Grande Distribuzione" era e sarebbe di 1.150,00 euro mensili con tredicesima, quattordicesima e TFR (fermo da quando sono in aspettativa). Quindi vi è una sostanziale differenza che tenevo sottolineare perché sui costi della politica c'è molta disinformazione.



## L'IMPORTANZA DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DI CIRCOSCRIZIONE. LA REALTÀ DI TERNI

Comune di Terni, **Sergio Trivelli**  
Assessore al Decentramento

Sono assessore di una città che è stata costruita sull'accorpamento di piccoli comuni, abituata ad avere un Comune centrale e cinque delegazioni. Oltre alle delegazioni sono nati a Terni i Comitati di Quartiere e dal 1977, da quanto la legge lo ha permesso, sono state istituite le Circoscrizioni con i relativi regolamenti. Rispetto al regolamento di Modena, nella nostra città l'elezione del Presidente di Circoscrizione è diretta.

Credo che Terni sia una delle poche città che abbia adottato ed assunto la parola democrazia e la parola partecipazione del cittadino nella vita del Comune in modo così ampio e reale.

Tra Circoscrizioni gestite da un Presidente eletto dal Consiglio di Circoscrizione, e pertanto eletto e designato probabilmente da opportunità politiche del momento, e Circoscrizioni con un Presidente eletto direttamente dai cittadini, la differenza è grande.

Dall'indagine condotta dall'Ufficio ricerca del Gabinetto del Sindaco del Comune di Modena sono emersi dati che noi avevamo fino al 2004: la conoscenza delle Circoscrizioni era limitata, la partecipazione della gente era limitata, la gente vedeva il Comune come suo unico punto di riferimento. Solo da circa tre anni il rapporto è cambiato, si è ribaltato: i Presidenti hanno partecipato in prima persona alle elezioni, hanno girato casa per casa come sindaci, facendosi conoscere dal 100% dei cittadini. Logicamente modificando l'elezione diretta del Presidente abbiamo modificato anche il regolamento e le competenze, da parziali a gestionali.

Parlando di bilancio partecipato, affermo che il bilancio con i Presidenti è particolarmente elaborato. Può sembrare forse la stessa cosa ma non è così: abbiamo la Conferenza dei Presidenti, rappresentanti di nove Circoscrizioni, per tanto il concetto di democrazia e di partecipazione della gente è molto ampio e molto sentito e questo perché viene da una tramandata concezione di Comitato di quartiere. Le nuove Circoscrizioni e i nuovi Presidenti si riuniscono con il sindaco e decidono quali sono le linee strategiche nell'ambito del loro territorio.

Abbiamo nove Circoscrizioni e costi della politica elevati, ma, probabilmente, se il numero delle Circoscrizioni fosse inferiore o se, come vuole il centro destra, il numero delle Circoscrizioni dovesse diminuire, le cose sarebbero più complicate: un conto è avere nove Presidenti di Circoscrizione eletti da un numero "modesto" di cittadini, un altro averli nominati da un numero elevato di elettori, perché il peso politico di questi presidenti avrebbe tutt'altro valore. Pertanto al centro destra rispondo che le Circoscrizioni devono rimanere nove.

Il numero nove è un segno di democrazia, è un segno di partecipazione della gente.

Quando abbiamo steso il nuovo regolamento le Circoscrizioni non erano tutte del centro sinistra; con l'elezione del 2004 i Presidenti eletti dai cittadini sono invece tutti di centro sinistra. È stato un caso oppure è stata la grande volontà e la grande partecipazione di quei soggetti designati a correre che hanno determinato questo tipo di risultato, modificando quelle che erano le tendenze e le certezze?

Nel 2009 avremo le prossime elezioni amministrative e si terrà anche l'elezione diretta del Presidente: se oggi stiamo sbagliando il modo di fare politica, il modo di gestire una città e nel 2009 dovessimo perdere una o due Circoscrizioni significherà che in quelle zone non siamo stati in grado di dare buone risposte ai cittadini. Anche questo è un modo per confrontarci e portare il senso della partecipazione e della democrazia ad alti livelli.



## L'IMPORTANZA DELL'ORGANIZZAZIONE

Comune di Modena, **Mara Bernardini**  
Direttore Generale

Nel precedente mandato, quando il senatore Barbolini era il nostro Sindaco, abbiamo cominciato una serie di riflessioni che ci hanno portato in sette anni a fare quattro pesanti riorganizzazioni della macchina comunale. Gli allora Presidenti di Circoscrizione ci hanno posto con forza il tema di dare visibilità alle nostre Circoscrizioni in una veste trasversale e di far emergere anche il ruolo istituzionale rispetto alle altre funzioni e compiti. Quindi abbiamo cercato sempre, in due diversi mandati, di mantenere una logica che legasse il ruolo e la funzione della Circoscrizione con gli altri settori del Comune, partendo dalla logica organizzativa e legandole anche alle deleghe dell'assessore di riferimento. Abbiamo quindi cercato di risolvere la difficoltà di intercettare gli apparati centrali e la soluzione che abbiamo trovato a Modena è stata quella di inserire le Circoscrizioni, insieme al servizio tecnologico manutenzione, in Direzione Generale. Una soluzione riproposta e riconfermata anche nell'ultima riorganizzazione varata nell'ottobre del 2006 e voluta anche dai Presidenti attuali di Circoscrizione e dall'assessore al Decentramento. "Portarci in casa" tutte le contraddizioni è stato il modo per cercare di risolverle, poiché il Direttore generale, che è, in primis, il responsabile della programmazione e della realizzazione del programma dell'amministrazione, è anche il Dirigente del Decentramento e del Servizio tecnico manutentivo, che ha relazioni strettissime con le circoscrizioni. Nei Comuni possono esistere realtà organizzative diverse, non è detto che la nostra sia la migliore, è stata una modalità, che ha tentato, con una soluzione organizzativa, di trovare soluzioni a problemi di coordinamento e di dare qualche risposta oggettiva in più. Anche le deleghe possono essere associate in maniera diversa, ogni realtà ha una storia a sé, l'assessore del Comune di Modena Simona Arletti, per esempio, oltre al Decentramento ricopre ulteriori deleghe (sanità, anagrafe. Pari opportunità, reti e progetti europei), alcune attinenti, altre meno. Questo per dire che credo che anche l'organizzazione non sia un fattore trascurabile per riuscire a dare al Decentramento e alle Circoscrizioni il giusto rilievo.





## IL FUTURO DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: DECENTRAMENTO DELLE DECISIONI PER UNA POLITICA DI INCLUSIONE

Comune di Modena, **Francesco Raphael Frieri**  
Assessore al Bilancio e alla Partecipazione

La riflessione che stiamo portando avanti oggi in questa sede non attiene soltanto al decentramento all'interno della città ma anche all'interno delle Regioni e, per quanto possa sembrare diverso, in realtà ci sono riflessioni teoriche che sono del tutto simili. Vorrei provare ad insistere su un concetto che ha animato molto le riflessioni degli ultimi anni, affrontato sia con articoli e letteratura in materia, sia da molti attori politici che si sono misurati con questi nuovi esperimenti. È bene spiegare cosa si intende per democrazia deliberativa o per democrazia partecipativa: in realtà i due concetti non sono straordinariamente sovrapponibili anche se generalmente si tende ad utilizzare entrambi i concetti per sottintendere un'apertura verso nuove forme di partecipazione che, tendenzialmente, vengono declinate a democrazia partecipativa sottintendendo una serie di sfumature: l'idea che ci sia il tentativo di includere il più possibile i cittadini in modo più o meno organizzato, di conoscere, di far sentire la propria voce. Contemporaneamente si enfatizza l'idea della "pubblicità" dell'azione pubblica e del processo decisionale, perché si parte dalla convinzione che il processo decisionale, o comunque il suo epilogo, sia pubblico e aiuti a manifestare in modo razionale i propri interessi. Una cosa che ho notato, o almeno ho l'impressione di aver visto nelle tante assemblee che abbiamo svolto in questi anni, è che ad esempio alcune delle posizioni "estremiste-razziste" fanno più fatica ad esprimersi di fronte ad una platea, comunque essa sia composta, salvo in una dimensione tipicamente "comitatistica" (questa è un'altra forma di gruppo di pressione). In tutti i casi anche le posizioni più assolute dell'esclusione sociale erano più difficilmente esprimibili e, di conseguenza, anche alcune politiche che generalmente vengono accoppiate a questo tipo di posizione; e ciò non perché le persone che avevano tali posizioni all'improvviso avessero ripensato il loro punto di vista, ma perché il pubblico, la "pubblicità" di quella discussione, rendeva irrazionali alcune esternazioni (frasi come "mandiamoli tutti a casa").

La democrazia deliberativa può, oltre che mutare, orientare e riorientare le preferenze dei cittadini. Faccio un riferimento: di solito gli economisti sono abituati a posizionare le preferenze di ognuno di noi su curve di utilità, secondo modelli prestabiliti, ma viene assodato che tali preferenze siano immutabili. L'enfasi sulla democrazia deliberativa, invece, punta ad un approccio in cui le preferenze possono mutare grazie al dialogo. Si può entrare in un'assemblea con certi orientamenti, con certe preferenze rispetto all'azione ed all'operato di un'amministrazione, e se ne può uscire con preferenze diverse. È chiaro che affinché ciò possa avvenire lo spazio d'incontro, tradizionalmente, deve essere fisico.

Proprio in questo caso l'importanza del decentramento amministrativo nelle città trova la sua attualità: è difficile pensare che l'amministrazione centralmente possa produrre spazi di mutazioni delle preferenze. La democrazia deliberativa può insistere sull'idea che nuove idee e nuovi progetti possano rappresentare un modo per superare progetti originariamente contrapposti e che sottintendevano, a loro volta, preferenze originariamente discordanti. Per questo serve un dialogo.

Quest'ultimo aspetto, sottolineo, probabilmente è più difficile in assemblee straordinariamente partecipate: l'elaborazione di un nuovo progetto di sintesi è sicuramente più complicata in un'assemblea costituita da cento persone. Tuttavia sono concetti su qui è bene esercitarsi.

Ed ecco perché democrazia partecipativa e democrazia deliberativa non sono concetti straordinariamente sovrapponibili. Nel primo caso c'è un maggiore accento sulla rappresentatività, nel secondo caso sulla capacità di trasformazione delle preferenze. Il nostro bilancio partecipativo insisteva proprio sul fatto di creare due tempi ravvicinati in cui ci fosse sia un momento straordinariamente partecipativo, cioè di emersione di rappresentatività dei bisogni delle preferenze presenti, sia un momento più deliberativo, che ovviamente non poteva coincidere strettamente. Un dibattito che va oltre i confini locali.

Quando ho ricevuto la delega di assessore al Bilancio e alla Partecipazione mi sono chiesto in quanti modi poter svolgere il mio incarico, soprattutto perché si può essere tirati in causa per tanti argomenti: per esempio se un cittadino non è d'accordo in merito all'installazione di paletti su una strada, oppure in merito ad un'area nomadi davanti alla propria abitazione, situazione che ovviamente porta ad invocare un processo di partecipazione, magari senza essersi occupati in precedenza di nessun tipo di politica sociale e senza aver mai chiesto prima un processo di partecipazione per l'inclusione delle minoranze.

Una politica pubblica ha una sua elaborazione e una sua messa in opera. Sappiamo che la messa in opera di una politica pubblica è straordinariamente importante per gli effetti che può produrre e quindi non è indifferente chi la mette in opera. Spesso ad esempio, per risolvere conflitti delicati tra diverse organizzazioni etniche, si preferisce mandare dei mediatori culturali più che le Forze dell'ordine.

Altro concetto su cui soffermarsi è l'informazione. L'informazione generalmente rimanda anche a processi di consultazione, ma genera di per sé un'attenzione abbastanza forte. Innanzitutto vorrei sfatare un mito: una quantità smisurata di informazioni non aiuta la comprensione, anzi, molto spesso è la sintesi che la aiuta; ma di quali informazioni? Di quelle necessarie alla decisione o alla gestione, se l'interesse è quello di partecipare alla gestione.

Il Trattato Costituzionale Europeo sul tema della democrazia rappresentativa e della democrazia partecipativa scrive non uno ma ben due articoli; è quindi evidente che esiste il problema della loro integrazione e di un'eventuale loro conflitto che si manifesta in quasi tutti i luoghi dove si tentano nuove esperienze e nuove sperimentazioni. La democrazia rappresentativa nasce in uno stato liberale e si basa sul principio dell'alternanza, anzi l'alternanza molto spesso viene reputata un elemento di qualità della democrazia rappresentativa: si basa su una delega attribuita grazie ad una formula elettorale che purtroppo, cambiando spesso, confonde i cittadini. Inoltre, chi governa e decide è chi ha ottenuto un voto in più mentre l'opposizione deve essere dotata di procedure di garanzia e di diritto di parola, che devono essere tutelate. Sono diritti difesi nei trattati costituzionali, negli statuti dei Comuni, delle Regioni, ma sostanzialmente, e soprattutto nei Paesi che noi chiamiamo democraticamente avanzati, questi diritti sono straordinariamente tutelati da leggi che applicano questi principi.

Nella democrazia rappresentativa, inoltre, non tutte le informazioni sono accessibili: chi governa non può distribuire tutte le informazioni, anche perché ci sono informazioni delicate che devono essere distribuite al momento giusto. Non solo; se avessimo un approccio di governance alle politiche pubbliche, cioè se sapessimo che le politiche pubbliche sono prodotte da più soggetti, dovremmo per esempio osservare che, se soggetti privati concorrono alla produzione delle



stesse politiche, in alcuni casi per legge l'informazione è protetta e non può essere distribuita; per esempio prima di un'assemblea dei soci.

Guardiamo invece su che cosa si basa la democrazia partecipativa: generalmente nasce in contesti in cui si ritiene che ci sia più frammentazione e più gruppi di pressione. Ma davvero la quantità dei gruppi di pressione è sinonimo di democrazia e di pluralismo? Molto spesso notiamo un aumento dell'attività di lobby quando i poteri vengono decentrati sul territorio, e non viceversa. Quindi, la democrazia partecipativa ha poco a che vedere con questa visione, proprio perché si pensa che i gruppi di pressioni organizzati possano far valere la propria pressione molto di più di gruppi meno organizzati, o di cittadini che non sono organizzati in gruppi di pressione.

Non penso che l'Emilia Romagna sia meno democratica di altre Regioni in cui si è verificata un'alternanza. Se c'è deliberazione l'alternanza di per sé non è un indicatore di buona qualità, se riusciamo a confrontarci e a recepire ciò che accade alle opinioni di presunte minoranze, non per forza costituite in partiti di minoranza, non c'è bisogno di alternanza. Le deleghe per esempio possono esistere, ma sono solo temporanee nei modelli di bilancio partecipativo: hanno delle scadenze molto brevi e sono generalmente delegate a mandati molto precisi, ripetutamente ratificate. Si punta all'inclusione delle minoranze, quindi si punta ad aumentare quel cosiddetto "capitale sociale"; una funzione un tempo svolta probabilmente dai partiti di massa che proprio laddove queste minoranze erano più radicate, ha portato casualmente al decentramento amministrativo. Quindi il capitale sociale nasce dalla capacità d'ascolto e di inclusione delle minoranze in questi processi. Ma non solo. L'opposizione ha gli stessi diritti della maggioranza, perché come detto c'è una maggiore trasparenza e le informazioni tendono ad essere maggiormente pubbliche.

È frequente che dove si accostano in Europa queste due forme di democrazia ci sia un conflitto, qualcuno parlerebbe anche di separatezza. Se dovessi provare a ricostruire una possibile conciliazione tra queste due democrazie direi che la prima si basa su preferenze elettorali, che prevedono un impegno e una promessa intorno ad un programma spesso molto generico, frutto anche della poca informazione; si dice "mi impegnerò a fare questo", ma non è chiaro quante risorse ci siano e in quali tempi di realizzazione. Viceversa la democrazia partecipativa nasce da un'aspettativa dei cittadini di maggiore inclusione, di definizione delle priorità e di una maggiore informazione. È chiaro che il nodo dei due processi in questa interpretazione può essere l'informazione e la sua condivisione, necessaria per la decisione delle politiche pubbliche.

A questo punto credo che lo sforzo che si debba fare nei prossimi anni, anche quando si parla di decentramento amministrativo, è capire come si integrano questi due percorsi che spesso e volentieri generano conflitto. Il decentramento amministrativo avrà un futuro nel momento in cui diverrà un luogo di decentramento delle decisioni.

Come si può prevenire il conflitto? Indovinando i tempi, costruendo un percorso che individua a monte i comitati, perché questi, che nascono generalmente quando la decisione viene presa o viene percepita come tale, sono visti come già contrapposti. Credo che la strategia sia invece di capire come coinvolgere i cittadini a monte delle scelte che vengono prodotte, scelte che non si producono in Consiglio comunale o nel tale organo rappresentativo. Se andassimo a misurare quante volte lo stesso Consiglio comunale modifica le proposte di deliberazione che vengono poste dall'esecutivo vedremmo infatti che questo non accade mai ed è del tutto evidente che le scelte sono prodotte in altre sedi, molto spesso anche in sedi che sono al confine tra il politico e il tecnico. Questo non è di per sé sbagliato, ma è necessario, se vogliamo far partecipare i cittadini che gli stessi siano coinvolti prima che le scelte si siano ormai calcificate.

Il Sindaco ha sintetizzato così questa riflessione: "Una partecipazione alla formazione della volontà" e questa prelude l'atto, che poi si concretizza insieme al diritto, prima che l'atto abbia una sua volontà richiesta; la partecipazione si esplicita sulla volontà. La strategia per non accendere conflitti sta nell'indovinare i tempi. È giustificata la preoccupazione di chi deve aprire un percorso di partecipazione, per esempio quando la volontà è già costituita perché si ritiene di aver avuto tutto il diritto di costituire questa volontà oppure perché si tratta di situazione

che non può richiedere altro (a causa per esempio di una calamità naturale, di un conflitto già aperto di cui non è responsabile). Ma non avrebbe un valore maggiore, per esempio, aprire un percorso di partecipazione rispetto alle aree nomadi in questa città? Il problema da porsi non dovrebbe essere "dove si vanno a collocare queste aree nomadi?", bensì la domanda dovrebbe essere: "quali politiche di inclusione per le aree nomadi?".

In conclusione, una brevissima carrellata sugli strumenti che tutt'ora sono conosciuti e che sono in campo nelle amministrazioni italiane. Ho provato a raggrupparle in uno spettro in cui da una parte c'è la generalità degli argomenti che vengono trattati e dall'altra il grado di strutturazione. Ovviamente non c'è uno strumento più buono e uno meno buono. Qualche esempio. Per riqualificare un'area di questa città abbiamo messo in atto il cosiddetto "Town Meeting", uno strumento ibrido, come il progetto di partecipazione sulle ex Fonderie, che ha il pregio di essere meno generalista, nel senso che permette di parlare di diversi aspetti di un'area così complessa anche se probabilmente non di tutto, e meno strutturato, perché l'iter vedrà giungere la proposta avanzata dal tavolo di discussione alla Giunta, la quale a sua volta la passerà al Consiglio comunale che voterà; la decisione sarà dunque presa e il progetto sarà esaurito, e quindi la sua strutturazione si sarà limitata alla risoluzione del mandato che viene dato al progetto.

"Agenda 21" è invece sufficientemente inclusivo e molto strutturato. Il problema è che si occupa molto spesso soltanto di ambiente, anche se naturalmente è un aspetto molto importante per sviscerare questioni e temi che hanno una elevata complessità di carattere ambientale.

I sondaggi possono essere molto generali ma sono poco strutturati.

Poi ci sono le generiche assemblee, che in un qualche modo hanno un approccio di ascolto, di riflessione o di informazione; possono riguardare diversi temi (comprese le tasse che non possono essere sottoposte a referendum) ma sicuramente hanno un basso dato di strutturazione.

Il bilancio partecipativo invece nasce dal tentativo di massimizzare le variabili, ma questo contemporaneamente è un difetto, perché non si occupa di decisioni già prese e la sua generalità non permette di sviscerare temi troppo particolari.

Questi sono i progetti su cui ci siamo cimentati. In questo momento siamo in una fase di trasformazione per cercare di capire come valutare i risultati di queste sperimentazioni e proporre un percorso che raccolga più opinioni possibili.



## TERRE DI MEZZO: AVVENTURE E PERICOLI DELLA PARTECIPAZIONE

**Vando Borghi**, docente di Sociologia  
dell'organizzazione e Sociologia dello sviluppo  
alla Facoltà di Scienze Politiche Università di Bologna

Permettetemi di cominciare il mio breve intervento raccontando un episodio di cui si serve Karl Weick, uno tra i più autorevoli studiosi dei processi organizzativi, per argomentare il suo approccio al concetto di *enactement* (attivazione), un approccio che si fonda sull'idea che le organizzazioni intervengono su una realtà che esse stesse, attraverso la rappresentazione che ne danno, hanno contribuito appunto ad attivare, a far emergere.

Si tratta di un episodio relativo a manovre militari che si tenevano in Svizzera. Un giovane tenente, a capo di un distaccamento ungherese, manda in ricognizione un piccolo gruppo della truppa che comanda sulle Alpi. Il gruppo tarda a rientrare e il tenente comincia ad essere inquieto. La sua preoccupazione per la lunga assenza della piccola compagnia in ricognizione scompare soltanto quando, al terzo giorno di attesa, finalmente essa rientra all'accampamento. Comincia allora a interrogarli sull'accaduto e il gruppo ammette di essersi perso tra i ghiacci, di essersi progressivamente scoraggiato e di aver effettivamente temuto per la propria vita; fino a quando uno dei militari del gruppo aveva trovato casualmente nel proprio equipaggiamento la mappa della zona. Il solo ritrovamento era bastato a ridare loro la speranza perduta e avevano così potuto fare ritorno. Il tenente, felice per come le cose erano evolute, si incuriosisce e chiede di vedere la mappa che, di fatto, ha consentito ai suoi uomini di trarsi in salvo. Ed è a questo punto che, con grande meraviglia, si accorge che si tratta di una mappa dei Pirenei e non delle Alpi. La morale che Weick ne trae è che anche una mappa imperfetta, nella cui bontà comunque gli attori credono, contribuisce comunque a farci uscire, per quanto temporaneamente, dal senso di indeterminatezza che ci paralizza e ci fa perdere ogni fiducia, e a rimettere in moto un processo di costruzione del senso di ciò che ci sta accadendo - quello che Weick chiama *sensemaking* - consentendoci così di agire.

Ho richiamato questo episodio perché ci serve a sottolineare la natura condizionale della realtà sociale: come la mappa dei militari in questione, le rappresentazioni e le definizioni della realtà di cui ci serviamo per muoverci ed agire nel mondo non ne sono un semplice rispecchiamento, ma contribuiscono a loro volta a creare quella stessa realtà. Quello tra le nostre mappe e la realtà è un rapporto circolare in continua evoluzione: esse ci mostrano certe cose e ne trascurano altre, ci indicano dei sentieri e ne ignorano altri. Detto in altro modo, la realtà su cui interveniamo dipende in modo significativo dalle mappe che ci costruiamo per esplorarla e agire. Naturalmente, questo non

vuol dire che ciascuno di noi può dipingersi la realtà come meglio gli aggrada. Significa piuttosto che i nostri modi di pensare - le categorie che usiamo, le rappresentazioni di cui ci serviamo, etc. - hanno effetti concreti: se gli uomini definiscono le situazioni come reali - recita uno dei più celebri assiomi delle scienze sociali - queste avranno conseguenze reali.

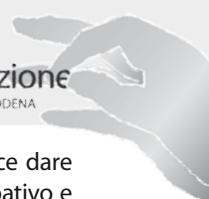
Riflettere quindi sulle mappe che circolano rispetto ai problemi con cui abbiamo a che fare, ad esempio il tema delle partecipazione, è un esercizio importante, in quanto porta a chiederci perché proprio quella mappa e non un'altra, quali sono le altre mappe in circolazione, in che modo le possiamo accostare o in che modo entrano in conflitto. Le mappe sono le narrazioni che ci servono per rendere sensata la nostra esperienza del mondo, sono ciò che lega le nostre motivazioni all'azione, sono un repertorio di motivazioni all'agire.

Venendo più strettamente al tema in questione, ho l'impressione che ci siano grosso modo un paio di mappe in circolazione sul tema della partecipazione. La prima, quella prevalente, potremmo intitolarla "partecipazione e decisione". Questa mappa deriva dall'individuazione di un problema-chiave e cioè il tema della decisione: essa fa discendere la mappa dal problema-chiave del "come possiamo decidere", dalla domanda circa i meccanismi decisionali più efficaci/efficienti. Tale mappa circoscrive un territorio ed enfatizza determinati pericoli e determinate risorse. L'uso di essa è sicuramente indispensabile; ma ha prodotto anche una sorta di ossessione un po' formalista per la definizione delle regole, delle norme, dei paletti con cui condizionare e salvaguardare i meccanismi decisionali. Decidere è importante e il come farlo anche, ma concentrare la maggior parte delle risorse su questo terreno ha portato spesso a conseguenze paradossali. Questa deriva formalista della discussione può avere l'effetto di moltiplicare le barriere d'accesso alle sperimentazioni di processi decisionali innovativi e, in modo complementare, di rinforzare il ruolo degli esperti, di fare anche di questo ambito della trasformazione sociale il terreno di saperi specialistici separati, e di esautorare di ogni ruolo attivo proprio coloro - la "street-level bureaucracy" - che devono invece sperimentare quelle stesse innovazioni. Da un altro punto di vista, potremmo dire che la crescente tecnicizzazione delle questioni e delle pratiche di cui stiamo parlando costituisce in effetti un processo di de-politicizzazione, che rischia di rendere opaco il senso finale (politico nel senso più nobile del termine) di questi forzi di innovazione istituzionale.

La seconda mappa non è in contrapposizione alla prima. Ma ci orienta in queste "terre di mezzo" con un diverso senso dello spazio e dunque del modo di muoversi in esso. Potremmo intitolarla "partecipazione e publicness", intendendo con il secondo termine la dimensione della sfera pubblica: la definizione di cui preferisco servirmi tende a superarne concezioni riduttive - la sfera pubblica come il mero meccanismo che lega la società al sistema politico - e ad enfatizzare invece tutta quella fase che precede la decisione e che potremmo schematicamente riassumere come la costruzione delle preferenze. La 'publicness', in questo senso, indica quello spazio in cui si producono (o si atrofizzano) le capacità degli individui di partecipare attivamente al processo collettivo di modifica riflessiva delle proprie rappresentazioni. È un orizzonte sociale di esperienza che si produce, o si inibisce, in ogni ambito della vita sociale: nel lavoro, nel divertimento, nella scuola, etc.

In questa mappa, allora, il problema-chiave non è più il meccanismo decisionale in sé, bensì l'interrogativo su come si allargano le basi sociali dell'interesse personale all'uso pubblico delle proprie competenze e delle proprie capacità di giudizio. Possiamo dire così: la mappa intitolata "partecipazione e publicness" discende dall'identificazione di questo interrogativo come il più urgente: come si produce o riproduce l'interesse diffuso all'uso pubblico delle proprie capacità di giudizio?

Questa mappa ha implicazioni importanti. Nel dibattito pubblico tende spesso a prevalere una rappresentazione del tema della partecipazione come una domanda emergente da una invocazione



di massa, di fronte alla quale ci si interroga su come darle seguito (e di cui è poi semplice dare smentita, denunciando lo scarso successo quantitativo di sperimentazioni di tipo partecipativo e sbarazzandosi così di un'ingombrante prospettiva di innovazione istituzionale). La mappa di cui parlo evoca invece un'altra rappresentazione della realtà, in cui non si rileva un'invocazione a gran voce da soddisfare e si mostra come sia spesso esattamente l'opposto. In questo quadro, il tema della partecipazione, più che come proprietà intrinseca del sociale, dovrebbe essere trattato come qualche cosa che è da costruirsi o da riprodursi. Quindi il problema è individuare quali strumenti possiamo darci per produrre la partecipazione, assumendo quest'ultima come (eventuale) risultato, non come premessa.

Mentre la prima mappa è mossa da uno spirito assai ottimista, ponendosi l'obbiettivo di incidere direttamente sul processo decisionale, la seconda invita ad una maggiore cautela. La nostra società, così come questa seconda mappa la raffigura, è composta da tanti sistemi sociali, che hanno una loro autonomia, storia, capacità evolutiva. Sistemi che evolvono in forza di propri codici di funzionamento. Se questo è vero, l'utilità della mappa non va verificata relativamente ad una improbabile capacità di entrare in quei sistemi e cambiare i loro codici interni, bensì a quella di consentirci di *perturbare* l'operare interno di quegli stessi sistemi - cosa che è già accaduta in alcuni casi e momenti: dunque, non tanto incidere direttamente, ad esempio, sui codici del sistema politico, quanto costruire le condizioni perché sia costretto ad un qualche processo di riconfigurazione. Insistere sul tema della partecipazione è un modo per perturbare un sistema stando nel suo ambiente, costringendo questo sistema a ristrutturarsi.

Questa mappa ha tra l'altro un'ulteriore conseguenza interessante. Così definito, il tema della partecipazione smette di essere un problema esclusivamente imputabile alle istituzioni pubbliche. Se la partecipazione ha a che fare con il problema del come si costruiscono e ricostruiscono le basi sociali diffuse dell'interesse personale ad esercitare la cittadinanza e quindi a partecipare, questo diviene un compito di tutti, non solo delle istituzioni (che pure ne mantengono la principale responsabilità). Riformulare il tema della partecipazione come detto, chiama in causa tutti gli attori pubblici e privati, perché il tema del modo con il quale si ricreano le basi sociali per l'interesse a partecipare è un problema che attraversa tutte le articolazioni dell'organizzazione sociale, siano esse realtà pubbliche o private: si tratta di un elemento importante, in una fase storica in cui, su scala globale e locale, si assiste ad una moltiplicazione di sedi extra-politiche e costitutivamente non democratiche in cui vengono prese decisioni che hanno forti ricadute sulla vita quotidiana delle persone (basti pensare, per fare un esempio, al processo di trasformazione e di privatizzazione delle ex-municipalizzate).

Naturalmente ogni mappa descrive dei luoghi, ma indica anche dei pericoli. Ne nomino schematicamente alcuni.

Quello più evidente consiste nel consentire forme di partecipazione soltanto su terreni marginali, lasciando a quelle sedi extra-politiche e non democratiche che dicevo prima, la determinazione della gran parte delle questioni rilevanti o comunque la formulazione delle premesse che ipotecano poi ogni altro processo decisionale. L'effetto di tutto ciò sulla fiducia dei cittadini - convinti a partecipare su questioni che si rivelano pressoché ininfluenti - nei confronti delle istituzioni e della politica può essere devastante.

Un altro rischio è quello di percorrere le strade delle partecipazione più come evento che non come processo, insistendo di più sull'effetto-annuncio che non investendo a lungo termine sul cambiamento in profondità.

Infine, vorrei richiamare un altro pericolo, associato a quella che possiamo chiamare l'utopia della società orizzontale. Le scienze sociali hanno molta responsabilità a questo proposito, contribuendo alla circolazione o all'affermazione di concetti che poi, per così dire, vivono di vita propria. Uno di questi è quello di "società civile", cui è stato dato molta enfasi e al quale spesso si è legato il tema stesso della partecipazione proprio: "finalmente - si è detto - diamo voce alla società civile".

Credo invece che vada sottolineato il fatto che la società civile in sé - come entità distinta e anzi contrapposta alla società politica - non esiste, e che è quantomeno attraversata da una frattura proprio in relazione alla politica. Quest'ultima, riassumendo sommariamente la lettura datane da un autorevole studioso della democrazia, è infatti interpretabile secondo due prospettive diverse: la politica dei governati e la politica dei governanti. Dal punto di vista della seconda, il tema della partecipazione non è altro che uno degli strumenti e delle tecniche e dell'esercizio, più che legittimo, di controllo del corpo sociale. Mentre dall'altro punto di vista essa è interpretata come una estensione della democrazia, una intensificazione delle possibilità di autodeterminazione da parte dei cittadini. La società civile è appunto attraversata da questa stessa distinzione e si mobilita all'interno di queste due diverse prospettive. Penso che questo vada sottolineato perché la retorica della società civile, intesa come una società auto-organizzata che può fare a meno del ruolo delle istituzioni, ha spesso prevalso nelle discussioni pubbliche sul tema della partecipazione (e non solo), avalorando una lettura, a mio parere piuttosto pericolosa, di rigida contrapposizione tra sfera della politica (guasta, se non corrotta) e sfera della società civile (virtuosa), laddove invece le distinzioni si strutturano in modo assolutamente trasversale.



## L'ESPERIENZA DELLE CIRCOSCRIZIONI NELLA CITTÀ DI FORLÌ

Comune di Forlì, **Gianluca Soglia**

Coordinatore dei Presidenti di Circoscrizione e Presidente  
della V Circoscrizione

A Forlì esistono cinque Circoscrizioni nate nel 1978, legate a queste ci sono oltre quaranta Comitati di Quartiere o di Frazione mediamente formati ognuno da sette fino a quindici membri. Lo statuto del Comune definisce le modalità di elezione, a suffragio universale, con sistema proporzionale per venti consiglieri. I regolamenti sui quali si regola il funzionamento sono tre: Decentramento, Regolamento di funzionamento dei Consigli di Circoscrizione e Gestione dei servizi di base. L'organizzazione è attuata attraverso sette collaboratori, quattro funzionari di categoria D3 e tre istruttori categoria C. Il Bilancio è di circa 60.000 euro di spese correnti per Circoscrizione e una voce a budget di spese in conto capitale sul piano investimenti fissa di 155.000 euro ogni anno.

I nostri punti di forza sono certamente l'impegno verso gli anziani e l'ottimizzazione del coinvolgimento e della promozione del volontariato di questi. Pertanto noi seguiamo attraverso le associazioni la gestione dei centri loro dedicati, le vacanze organizzate con oltre 1.500 persone coinvolte, il servizio degli Orti (sono oltre 700 i piccoli appezzamenti di aree ortive all'interno del Comune di Forlì), oltre ad alcuni progetti innovativi nati in questi anni, il progetto "scuole sicure" con i nonni vigili, il servizio gratuito di consegna delle biciclette in centro storico, "Forlì Bike", attivato sempre attraverso l'impegno e il coinvolgimento degli anziani. Oltre duecento anziani sono, inoltre, impegnati in lavori socialmente utili (guardiania e pulizia giardini, apertura sedi, affissione manifesti, ecc...). Un altro bisogno sul quale cerchiamo di dare risposte concrete, pur con grande fatica, è quello della prevenzione verso gli adolescenti attraverso la gestione diretta di centri di aggregazione giovanile con il contributo di cooperative sociali, associazionismo, cercando di fare rete rispetto ad altri enti che si occupano di questo settore, come USL e Comune.

Attraverso cooperative sociali del territorio che impiegano disabili si gestiscono le biblioteche decentrate con 15.000 prestiti l'anno.

Sicuramente efficace l'intervento delle Circoscrizioni forlivesi nella gestione delle aree verdi, che valorizzano e promuovono iniziative di aggregazione e coinvolgono i cittadini nella gestione della cosa pubblica. Quindi le Circoscrizioni gestiscono quei giardini che in cintura alla città rappresentano una valvola di sfogo importante per le famiglie, per gli anziani, per i bambini. La gestione è data alle Circoscrizioni dove gli anziani e le associazioni di promozione sociale sono a supporto dei servizi: si occupano dell'apertura e chiusura dei luoghi verdi, abbellimento, piccole manutenzioni, segnalazioni e quant'altro.

Per il prossimo futuro l'Amministrazione ha deciso di affidare la manutenzione ordinaria e straordinaria attraverso un global service - tre milioni e mezzo di euro all'anno per il mantenimento

in efficienza delle strade, marciapiedi, segnaletiche e altro - a un unico soggetto. In questa fase le Circoscrizioni dovranno quindi essere dei veri e propri stakeholders sia in fase di programmazione che in fase di controllo attraverso un tavolo mensile, in cui dovremo elencare le nostre priorità. Queste dovranno poi essere confrontate e valutate con il soggetto incaricato, con l'auspicio di avere sempre più quella capacità di assumere informazioni e fare partecipare i cittadini in fase preventiva.

Tra gli altri progetti degli ultimi anni abbiamo sperimentato l'urbanistica partecipata. Laddove ci sono piazze da sistemare, nuove urbanizzazioni anche di carattere sociale che devono partire, l'amministrazione ha teso a coinvolgere le Circoscrizioni e i Comitati di quartiere per far sì che dove ci siano interessi anche divergenti (come nel caso della pedonalizzazione di una piazza piuttosto che l'allestimento nella stessa di un parcheggio) ci possa essere un'occasione di confronto attivo, per arrivare a una soluzione comune.

Un altro tema molto sentito è il problema dei rifiuti e quello del nuovo inceneritore che nascerà nella nostra città. Le Circoscrizioni sono in prima linea nella sensibilizzazione dei cittadini all'uso corretto dei cassonetti ed delle isole ecologiche ed hanno proposto l'estensione del progetto di raccolta dei rifiuti porta a porta, già presente in una località vicina.

Oggi diamo necessaria una riflessione sul nostro ruolo, ma l'esperienza dimostra che l'investimento nelle Circoscrizioni significa un aumento di capitale sociale, di confronto e di partecipazione. Perché solo se un cittadino partecipa, e con interesse, può capire le difficoltà che possono esserci nelle scelte. Non è facile, dobbiamo certamente innovarci, trovare nuovi strumenti, modalità di coinvolgimento.

La ricerca presentata in precedenza dal Comune di Modena mi ha incuriosito soprattutto per come viene percepito il Presidente di Circoscrizione. Il fatto che sia riconosciuto come un cittadino impegnato mi gratifica perché la problematica dei costi della politica è molto sentita ed è difficile spiegare il ruolo, la funzione, l'impegno che occorre. La parola d'ordine che in consiglio comunale rivolgiamo al Sindaco è "usateci, usate le Circoscrizioni, dateci la possibilità di far sì che le scelte siano il più possibile condivise per far crescere insieme la nostra città". Partecipazione vuol dire condividere: è sicuramente un grande impegno, ma è anche una grande ricchezza e a volte anche una grande soddisfazione.

Concludo segnalando che l'età media dei nostri consiglieri è particolarmente bassa e credo che dalle Circoscrizioni, vista anche la difficoltà dei partiti di creare una classe politica, possa nascere un nuovo e preparato gruppo dirigente.



## DECENTRAMENTO, CIRCOSCRIZIONI E ISTRUZIONE. L'ESPERIENZA NELLA SCUOLA

Comune di Modena, **Adriana Querzè**  
Assessore all'Istruzione

I temi della democrazia e della partecipazione si stanno connotando di caratteri apparentemente contrastanti.

Da una parte si riscontra una crisi diffusa della partecipazione: una scarsa partecipazione al voto; una disaffezione alla politica ormai percepita come aente a che fare con l'affarismo e le rendite di posizione più che con il governo alto della polis; un giudizio sui politici sicuramente non lusinghiero.

D'altra parte cresce l'esigenza di partecipare, di esserci, di far sentire la propria voce come singoli, come cittadini, come individui; si tratta di un desiderio riscontrabile nell'aumento di diverse forme di volontariato - anziani che vanno nelle scuole a raccontare le loro storie e a trasferire le loro competenze; nonni-vigili; ragazzi che aiutano nello studio i compagni di scuola più piccoli; adulti che si occupano di assistenza ai disabili.

Questa volontà di partecipazione a volte si esprime in forme molto diverse da quelle sopra descritte: si tratta delle forme del comitativismo, delle aggregazioni spontanee intorno a problemi solitamente di natura ambientale, non di rado riconducibili alla sindrome Nimby - dall'inglese Not In My Backyard -, "non nel mio cortile".

Queste due connotazione del nuovo rapporto tra democrazia e partecipazione impongono una riflessione su come salvaguardare, mantenere e preservare da un lato la democrazia rappresentativa e la responsabilità decisionale di chi è stato delegato ad assumere decisioni e, dall'altro, su come creare condizioni per realizzare forme di democrazia il più possibile allargate e per far esercitare ai cittadini il diritto all'autentica partecipazione.

Il problema infatti, non è tanto quello di "stimolare" la partecipazione, quanto piuttosto quello di attrezzarci affinché la società, l'ambiente in cui viviamo siano luoghi in cui sia possibile esercitare il diritto alla partecipazione e, soprattutto avere la soddisfazione del legittimo desiderio di "esserci" e di "contare".

Mi sembra che, ancora una volta, la politica sia un passo indietro rispetto alle più evolute acquisizioni culturali in materia.

Il concetto della partecipazione sta attraversando campi diversissimi e tradizionalmente non connessi a questa sfera dell'agire umano.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, ad esempio, ha pubblicato dati in base ai quali risulta di evidenza scientifica il fatto che se una persona partecipa attivamente ai propri processi di cura guarisce più rapidamente e se adotta stili di vita partecipativi - alla vita della propria comunità, al proprio ambito lavorativo - tende ad ammalarsi di meno.

"Agenda 21" fa della partecipazione la chiave interpretativa e pratica con la quale affrontare i temi della sostenibilità dello sviluppo e della qualità della ambientale.

Le ricerche sull'apprendimento affermano in modo ormai inconfutabile che chi partecipa ai propri processi di apprendimento impara prima e meglio.

Quindi la partecipazione sta diventando una chiave interpretativa della qualità dei processi e delle relazioni interpersonali.

Giorni fa, durante un Consiglio comunale dedicato al decentramento, Lina Canarini, che come assessora della prima giunta del secondo dopoguerra, ebbe la delega al decentramento, raccontava l'esperienza degli anni '50 nei quartieri di Modena appena istituiti.

Quello che mi ha colpito, nella narrazione appassionata di quegli anni, è stato il fatto che l'esperienza partecipativa nacque e si strutturò prevalentemente intorno alla gestione sociale dei nuovi servizi alla persona che l'amministrazione comunale andava istituendo: i nidi, le scuole dell'infanzia del Comune di Modena, coerentemente con l'idea che fossero della città e dei cittadini, cominciarono ad essere gestiti direttamente dai cittadini.

Ai cittadini dunque, espressione della società vasta, e non solo agli utenti, furono assegnate le responsabilità gestionali e parte delle responsabilità economiche.

Che cosa ha significato a Modena la gestione sociale delle strutture educative?

Ha significato soprattutto una assunzione di responsabilità collettiva rispetto ai servizi con alcune conseguenze politiche di grande rilievo: la diffusione dell'idea che la scuola è di tutti perché i bambini – il futuro – non sono solo delle famiglie che li generano; la consapevolezza che le scelte e le priorità che una comunità si pone vanno condivise prima e perseguitate poi con coerenza e sulla base di un interesse generale; il convincimento che l'esclusione di uno è una perdita per tutti.

I valori connessi alla gestione sociale dei servizi sono valori di straordinaria forza e modernità: etica del rendere conto, appetenza della scuola alla comunità di riferimento; responsabilità del territorio - e degli organi di governo del territorio - verso la propria scuola.

Ed è questo che consente di comprendere come mai gruppi di abitanti di quartieri periferici, che magari non avevano figli piccoli, andassero ad occupare aree di terreno edificabile per ottenere dall'amministrazione l'impegno di realizzarvi edifici scolastici; e come gli insegnanti si sentissero cittadini responsabili dei livelli dei servizi della città prima ancora che insegnanti, e mettessero la competenza professionale a disposizione di un'idea generale di inclusione e garanzia dei diritti di cittadinanza.

Su questa unità politica ampia si fondava quel sentirsi dalla stessa parte di insegnanti e genitori. E su queste basi si cementavano le azioni dei cosiddetti "collettivi di gestione" nei quali non si parlava solo di feste o modalità per raccogliere fondi, ma soprattutto di finalità educative, di orizzonte di senso della scuola e dell'"operare educativo" di una intera comunità che poteva percepirci come educante.

Questo era l'humus nel quale nasceva quel capitale sociale che oggi, fra contrapposizioni e diffidenze, difficoltà a capirsi e timore di entrare nel vivo della natura politica delle scelte educative, pare essersi fortemente deteriorato.

Credo che questa esperienza antica, che è stata generativa di esperienze centrali per la storia dei servizi per l'infanzia e della scuola italiana, rappresenti un esempio di effettivo esercizio di partecipazione, perché orientata da convincimenti diffusi e forme vere di aggregazione intorno a progetti che davano a ciascuno il senso dell'utilità dell'esserci.

È quindi importante avere l'avvertenza politica di non confondere i fini con i mezzi.

Il fine della partecipazione e di quella che possiamo definire democrazia diretta è unire le risorse delle persone intorno ad un progetto condiviso, allargare la base decisionale, liberare energie e creatività per la soluzione di problemi, coinvolgere le minoranze, consentire al "potere" di fare un passo indietro.

Se questo manca, i mezzi - forum, assemblee, percorsi partecipativi – svelano in breve la loro natura non sostanziale ma, appunto, strumentale.



Gli strumenti di partecipazione sono necessari e ben vengano, ma credo che prima, durante e dopo il loro utilizzo, serva una scelta culturale e politica in base alla quali i politici si sentano prima di tutto al servizio della comunità che li ha delegati a decidere e sentano quindi l'impegno etico del dover interpretare al meglio i bisogni che la comunità esprime.

In questo senso i governi - centrali o locali che siano - dovrebbe sentire l'esigenza del coinvolgimento delle intere comunità e la partecipazione dovrebbe essere un elemento costitutivo di ogni processo decisionale senza la necessità di una delega specifica per "l'assessore alla partecipazione" che, in effetti, segnala l'esistenza di un diritto non ancora acquisito.

I soggetti che meno di tutti esercitano oggi il loro diritto alla partecipazione sono i bambini e i ragazzi.

Proprio per loro abbiamo cercato di realizzare nuovi strumenti: innanzitutto, il "Consiglio di Circoscrizione dei ragazzi" (che non è una novità modenese); è un consiglio costituito dai cittadini in età evolutiva realizzato con l'aiuto di facilitatori, all'interno di una Circoscrizione e non a livello cittadino, per cercare di incardinare al meglio l'azione e l'attività rispetto ai reali problemi del territorio.

Sono evidenti i punti di forza e di debolezza di questa esperienza.

I ragazzi si esercitano alla democrazia rappresentativa: hanno partecipato alle elezioni all'interno delle scuole, il loro consiglio si riunisce al di fuori della scuola. I ragazzi incontrano i tecnici comunali per fare proposte rispetto a rotatorie, attraversamenti, percorsi sicuri e gli adulti si accorgono che le osservazioni sono pertinenti.

Se però poi l'amministrazione non sarà in grado di dare risposte, queste proposte saranno state parole al vento e soprattutto la partecipazione si trasformerà in un'esperienza che si ritorce contro chi l'ha sollecitata. E questo è un rischio per i ragazzi veramente serio e attuale.

Un'altra esperienza studiata per i cittadini in età evolutiva è stata realizzata in accordo con la Gazzetta di Modena. Due volte al mese un'intera pagina viene gestita da una redazione formata da ragazzi dei diversi istituti superiori della città.

Gli studenti sono entusiasti di questa possibilità e credo che nei loro articoli e servizi i ragazzi siano riusciti a parlare di scuola, di se stessi, del loro mondo come nessun editorialista sa fare. Hanno parlato di bullismo, di preservativi, di rapporti tra ragazzi, di scuola, di scuola professionale e di licei.

Tuttavia pur essendo convinti di dire cose importanti e non di rado provocatorie, sono intimamente delusi perché non hanno mai ricevuto alcun riscontro, nemmeno dalle istituzioni. Se fossero stati degli adulti a fare le loro stesse affermazioni e considerazioni forse il riscontro sarebbe stato più significativo.

Credo che questo sia un atteggiamento negativo e uno dei principali rischi della partecipazione che, guarda caso, si vede con immediatezza quando a farci da specchio sono i più giovani.

Deve esistere dunque un sistema politico, un "apparato" che sa esprimere l'intenzionalità politica di farsi perturbare, perché se il sistema sollecita la partecipazione, attraverso innumerevoli strumenti, ma non ha la volontà di fare i passi indietro necessari per lasciare che alcuni spazi di democrazia effettiva siano occupabili da altri, credo che la partecipazione corra seri rischi.





## CIRCOSCRIZIONI E CITTADINI: RECUPERARE IL DIALOGO CON LE ISTITUZIONI

Comune di La Spezia, **Francesco Paladina**  
Segretario della I Circoscrizione

Anche nella nostra città la domanda ricorrente è: "I progetti partecipativi servono davvero?" A La Spezia, su una popolazione di circa 94.000 abitanti, abbiamo cinque Circoscrizioni; qui mi preme presentare brevemente un progetto in atto da tre anni che sta coinvolgendo circa settantacinque ragazzi, appartenenti a cinque diversi quartieri, con una media di quindici per ogni laboratorio: dall'inizio dell'anno sono tutti impegnati nelle diverse zone in cui vivono, per evidenziarne le problematiche più eclatanti. Il progetto si sviluppa in tre fasi: la conoscenza del Quartiere, la mappatura e l'evidenziazione delle criticità, l'elaborazione di un progetto per migliorare la qualità della vita di uno o più spazi. Già abbiamo realizzato, in collaborazione con i tecnici comunali, un intervento in uno dei Quartieri e prima dell'estate giungeranno altre proposte; l'anno prossimo si avranno sviluppi in ulteriori zone cittadine.

Le problematiche della nostra città hanno a che fare con i limiti dell'influenza degli organi consiliari sulle decisioni dell'Amministrazione, ma anche con la carenza delle risorse finanziarie e i ritardi negli interventi richiesti sia dai cittadini che dai nostri stessi organi.

Altro aspetto di criticità è la sfiducia della gente: i cittadini sono talmente demotivati che non si rivolgono più neanche a noi che rappresentiamo il contatto diretto con l'ente pubblico; paradossalmente le lamentele sono le "benvenute", perché permettono di creare un contatto con la gente: in un certo qual modo c'è speranza.

La sfiducia nella partecipazione è dovuta al fatto di ricevere spesso risposte illusorie o negative. Ma c'è un'altra possibilità; condivido la definizione di "partecipazione sostenibile" e l'opinione che le Circoscrizioni per poter esistere hanno bisogno di una linfa: non soltanto risorse, ma anche un riconoscimento per il tipo di incidenza che le loro istanze possono avere, da un punto di vista sia politico che tecnico, per il rapporto privilegiato che possono tessere con gli altri uffici e servizi comunali.

Tra le iniziative che stiamo portando avanti per facilitare un maggiore contatto tra le parti, una maggiore collaborazione tra i vari servizi e così rispondere alle richieste dei cittadini, c'è il progetto di decoro urbano. Insieme all'Ufficio Relazioni con il Pubblico, coinvolge le Circoscrizioni e gli Uffici tecnici comunali e consiste nell'istituzione di un numero verde collegato a vari servizi, dove vengono fatte pervenire tutte le segnalazioni che possono riguardare problematiche di manutenzione delle strade e del verde pubblico, abbandono di biciclette, motorini e automobili, o ancora il deterioramento della cartellonistica pubblicitaria e l'indicazione delle piccole discariche abusive presenti in periferia. Aspetti che, pur non essendo decisivi per la qualità della vita in senso stretto,

contribuiscono ad attivare le persone nel proprio territorio, stimolano la produzione di risposte concrete. Male è quando qualcuno registra qualcosa di negativo e non può effettuare un controllo, né attivare un intervento.

Infine, un'altra iniziativa predisposta dal Consiglio della mia Circoscrizione è l'affidamento della manutenzione ordinaria di spazi pubblici a comitati spontanei di cittadini. Con questo progetto si è voluto dare una risposta all'esigenza di piccoli interventi sui quali non abbiamo la possibilità di operare con tempestività, mentre vi sono molti cittadini, anche pensionati, disposti a collaborare: il Consiglio mette a disposizione i mezzi, gli attrezzi e i materiali e loro si occupano della sistemazione, ad esempio delle scalinate, dei sentieri.

Le persone chiedono risposte, chiare, coerenti e responsabili; la cosa fondamentale non è risolvere i problemi con la bacchetta magica o con ingenti risorse, ma ricreare un rapporto di confronto e di condivisione tra e con i cittadini, per sviluppare il senso di responsabilità e di collaborazione.



## DECENTRAMENTO COME VALORIZZAZIONE E RICCHEZZA DEL TERRITORIO

Comune di Ravenna, **Silvia Lameri**  
Assessore al Decentramento

Il Comune di Ravenna, per permettere una maggiore e più diretta partecipazione dei cittadini alle scelte ed alle decisioni riguardanti la vita della comunità, ed in modo particolare alla gestione dei servizi, per arricchire i contenuti fondamentali delle autonomie locali, per contribuire allo sviluppo democratico del Paese secondo i principi sanciti dalla Costituzione, per una gestione più efficace ed efficiente dei servizi di base, in applicazione dei principi del decentramento democratico ed in ordine alle leggi di riforma delle Autonomie Locali, ripartisce il proprio territorio in Circoscrizioni, ai sensi dello Statuto.

Le circoscrizioni valorizzano e promuovono la partecipazione dei cittadini, degli organismi e delle libere forme associative.

Modena ha 178mila abitanti, Ravenna 151mila; Modena ha quattro Circoscrizioni, Ravenna si articola in dieci circoscrizioni. Il numero così differente sta nel fatto che Modena si estende su una superficie di 183 Km<sup>2</sup>, Ravenna su una superficie di 652 Km<sup>2</sup>.

Sono troppe o sono poche le Circoscrizioni? Dipende dal territorio, dalla sua estensione, dalle identità topologiche delle differenti località. A Ravenna abbiamo una Circoscrizione che conta solo 3.819 abitanti, ma si estende su un territorio che misura 101 km<sup>2</sup> ed è quella che comprende il Parco del Delta.

L'area presenta una propria vocazione ambientale importantissima cui la Circoscrizione, insieme alle associazioni venatorie e di volontariato, alle risorse che il Comune mette a disposizione e all'Ente Parco, rivolge una grande attenzione perché non si tratta solo di specificità ed identità di un territorio: l'azione d'intervento è rivolta alla salvaguardia di un ambiente, dove la flora e la fauna trovano il loro habitat naturale, da cui discendono elementi preziosi di studio, di educazione all'ambiente e di un turismo, che si avvale delle aree di pre-parco per l'accoglienza nelle aziende agrituristiche e quindi, non certo ultimo, un aspetto di natura economica a cui la Circoscrizione guarda con interesse, quale volano di un'economia "pulita".

Vorrei spiegare il motivo dell'esistenza delle Circoscrizioni, il valore che portano con sé. Insieme al decentramento, questo è stato l'originario presupposto per avvicinare l'amministrazione sempre più ai cittadini, si sono creati dei servizi molto validi che forniscono risposte immediate, senza la necessità di dover rivolgersi al Comune, evitando quindi anche costi aggiuntivi e disagi. Decentrarre significa anche disporre sul territorio dei servizi sanitari, anagrafici, e di prima accoglienza.

Nella realtà di Ravenna la partecipazione è molto consistente. Non mi riferisco solo alla partecipazione interna alle Circoscrizioni con associazioni spontanee, comitati cittadini, pro loco

o comitati che si costituiscono per la salvaguardia di un polmone verde – e non parlo nemmeno solo della partecipazione dei cittadini alle Commissioni circoscrizionali, che sono aperte a tutti. Certamente la partecipazione democratica ha sì un costo, comporta la presentazione di istanze, di idee, di problemi che, però, esaminati, diventano meno complessi; ma non è in essa che risiede il centro di spreco della spesa pubblica, perché la democrazia partecipativa aiuta a governare la complessità dei problemi del territorio, che diversamente potrebbero diventare ingovernabili per un territorio tanto vasto, se non radicalmente presidiato come avviene ora.

Qual è il ruolo delle Circoscrizioni e specificatamente il ruolo dei venti consiglieri eletti? La vera partecipazione risiede anche nella concorrenza del consigliere eletto, non dimentichiamolo, alle scelte dell'amministrazione. Il nostro obiettivo è proprio quello di raggiungere con le Circoscrizioni una partecipazione concreta sulle tematiche di competenza del Consiglio comunale, che può sì prevedere un rifiuto delle istanze avanzate da una Circoscrizione da parte della Giunta, ma solo in seguito a reali motivazioni da far conoscere al Consiglio di Circoscrizione, che si è riunito, si è impegnato e che ha lavorato con serietà.

Se risolviamo compiutamente questo aspetto, il ruolo della Circoscrizione e dei suoi consiglieri sarà molto più sentito. Tutte le tematiche dovrebbero venire affrontate, non si tratta solo di dare risposte al cittadino, che pure ci sono; però il cittadino, quando partecipa, si assume anche le proprie responsabilità, ben consci che il cittadino ha sì diritti, ma anche doveri.

Il Comune di Ravenna a questo proposito per favorire una fattiva e concreta integrazione di tutti i cittadini, sta gettando le basi per un regolamento che preveda l'aggiunta in Consiglio comunale di due consiglieri e uno in Consiglio di Circoscrizione: mi riferisco ai cittadini extra Ue e apolidi.



## UN TERRITORIO EDUCANTE

Comune di Reggio Emilia, **Roberta Pavarini**  
Presidente della VII Circoscrizione

Sono presidente della Circoscrizione 7 di Reggio Emilia, una città con otto Circoscrizioni per 160mila abitanti. Il mio quartiere, che amo definire "di frontiera", si trova nella periferia Nord di Reggio Emilia ed ha subito negli ultimi 10 anni, e subisce tuttora, una profonda trasformazione urbanistica e sociale. Su un'estensione territoriale di circa 40 kmq risiede una popolazione di 15mila abitanti, di cui 2.500 sono stranieri (soprattutto cinesi, marocchini e ghanesi). Qui sono concentrati la maggior parte dei poli attrattori di traffico della città: Autostrada, Zona Industriale di Mancasale, Polo scolastico superiore, tribunale, stadio, parcheggio scambiatore, Centro Internazionale dell'Infanzia e in futuro la stazione della TAV.

Il dibattito sul decentramento nel nostro Comune venne affrontato, in contemporanea con Modena, agli inizi degli anni Sessanta, in pieno boom economico. I pilastri su cui si reggeva questo ragionamento, che interessava l'Amministrazione Comunale e tutte le forze politiche rappresentate, poggiavano su esigenze sociologiche, urbanistiche e tecnico-amministrative unite ad una forte volontà di innovazione. La necessità di rinnovamento saliva dal basso: a livello cittadino e nei quartieri storici era maturata una forte partecipazione che accompagnò e sostenne il dibattito sul decentramento.

Il testo normativo che definiva il "sistema reggiano" fu licenziato solo nel 1968. Si partì con tredici quartieri, per arrivare nel 1979, tre anni dopo la legge nazionale 278 del 1976, alle attuali otto Circoscrizioni. Il Presidente di Quartiere era indicato dal Consiglio di quartiere ma riceveva la nomina dal Sindaco, il Presidente di Circoscrizione viene invece eletto dai consiglieri e rappresenta la maggioranza del Consiglio di Circoscrizione.

Per tutti gli anni Ottanta le Circoscrizioni lavorarono a " pieno regime" diventando vero e proprio fulcro della vita associativa e politica della città. Nel 1988 il Consiglio Comunale adottò un successivo regolamento che è stato a sua volta recentemente sostituito. La Commissione speciale sul decentramento, infatti, dopo un lavoro di circa un anno, che ci ha visto protagonisti attivi, ha proposto al Consiglio Comunale un nuovo regolamento, entrato in funzione nel febbraio scorso. Tra le modifiche più significative: il garantire il 40 per cento di rappresentanza nelle liste alle donne e il limite dei due mandati per ricoprire la carica di presidente. Inoltre sono stati introdotti alcuni elementi mutuati da esperienze di altre città, come il bilancio partecipativo che partirà in via sperimentale in una/due Circoscrizioni entro il 2007. Abbiamo poi sottolineato l'importanza dei processi partecipativi strutturati (Agenda 21, Open Space Technologies, Focus group...), oltre agli istituti di partecipazione già codificati (assemblea, petizione e referendum). Novità che testimonia il riconosciuto compito e capacità di proposta della Circoscrizione è rappresentato dal cosiddetto "Progetto Obiettivo": progetto (per il quale ottenere dei finanziamenti ad hoc dal Comune) di ampio

respiro, ideato e coordinato dalla Circoscrizione inherente le tematiche delegate che testimonia la progettualità, la ricerca-azione e il fare-in-rete del territorio.

Gli organi della Circoscrizione sono il presidente e il consiglio composto di 20 membri. Abbiamo inoltre una Commissione Istituzionale composta dal presidente e dai responsabili delle Commissioni che si affianca alle Commissioni di lavoro tematiche delle quali fanno parte, senza numero chiuso, tutti i cittadini che lo desiderino. Tra le deleghe: la facoltà di esprimere pareri in merito alla cura del verde, alla manutenzione, agli impianti sportivi di rilevanza circoscrizionale e anche sulla coesione sociale. Rimangono da ricalibrare a mio avviso le risorse sia umane che finanziarie, ma stiamo lavorando anche su questo aspetto.

Sul tema della partecipazione porto due esperienze.

La prima riguarda la raccolta differenziata dei rifiuti porta a porta. Nella Circoscrizione 7 da aprile 2005 abbiamo sperimentato un sistema di raccolta domiciliare su cinque frazioni: plastica, vetro, carta, secco e umido, più il verde. Una sorta di "rivoluzione" negli usi dei cittadini, con contraccolpi che si fanno sentire attraverso comitati e la stampa locale, ma che complessivamente valutiamo positivamente. In termini di risultati quantitativi infatti la raccolta differenziata ha superato il 62 per cento, incrementando del 3 per cento la raccolta dell'intero Comune. In termini culturali il progetto ha indubbiamente contribuito a diffondere e rendere gesto quotidiano il valore del riciclo, del riuso dei materiali e della riduzione dei rifiuti alla fonte e della necessità di un sistema integrato di gestione dei rifiuti. Questa sperimentazione che ci ha visti unici protagonisti a Reggio Emilia ci ha permesso di contattare nell'arco di un anno ben 6mila persone su 15mila abitanti. Penso che non ci sia mai stata un'opportunità analoga capace di dare a un quartiere la possibilità di attivare un numero così alto di contatti. In questo modo abbiamo potuto direttamente interloquire sia sulla materia specifica del porta a porta, consegnando i sacchetti e i contenitori familiari per la raccolta, ma non solo, dando così impulso ad un rinnovato modo di relazionarci con i cittadini.

La seconda esperienza riguarda un progetto didattico e di cittadinanza che basa sulla conoscenza geo-storica dei luoghi il motore della negoziazione e della relazione di reciprocità tra cittadini. Il progetto si chiama "Educa il luogo" ed è stato costruito in rete tra la Circoscrizione e il nostro Istituto Comprensivo "G. Galilei", con contributi offerti da vari istituti superiori, dalla Provincia, dal Polo dei servizi sociali e da diversi enti e organizzazioni che appartengono al territorio. Come fare, ci siamo chiesti, per appaesare gli allievi ad un contesto di rapido cambiamento? L'approccio geostorico ci è parso fornire qualche buona risposta. Si trattava di coniugare sotto il profilo concettuale il Tempo e lo Spazio; quindi di praticare una didattica interdisciplinare aperta alla sperimentazione empirica, situandola in un determinato spazio-tempo geostorico.

Gli obiettivi educativi e formativi del progetto sono quelli di:

- valorizzare il territorio e saperlo riconoscere;
- rafforzare il senso dell'identità e dell'appartenenza (o delle appartenenze);
- promuovere un sapere infra-generazionale;
- favorire lo scambio fra la diversità di soggetti e culture;
- incrementare attività di accoglienza e ospitalità;
- diventare protagonisti attivi di percorsi di conoscenza;
- valorizzare il patrimonio di saperi e valori partecipati;
- documentare l'esperienza.

I percorsi didattico-laboratoriali rivolti agli alunni si sono tradotti in una ricerca-azione nel e sul territorio, capace di interrogare le memorie collettive di uomini e donne che lo abitano o che lo vivono, la memoria storica dei luoghi, le trasformazioni e le permanenze.

L'intento è di offrire agli allievi l'opportunità di essere soggetti-attori del loro tempo nella comprensione affermativa o critica del presente.

Parallelamente il percorso formativo si rivolge ai docenti: dai corsi di aggiornamento, ai momenti seminariali, alle uscite sul territorio e al confronto tra diverse esperienze l'obiettivo è sempre quello di favorire competenze attive, condivise e trasferibili in una prospettiva fortemente interdisciplinare.



Attraverso il progetto "Educa il Luogo" la scuola assume un ruolo attivo, consapevole e responsabile nella costruzione di una cultura partecipata della cittadinanza e della conoscenza del territorio. "Educa il Luogo" ha tra i suoi obiettivi quello di favorire un ancoraggio forte al territorio in una prospettiva inclusiva delle diverse appartenenze per promuovere la coesione sociale sia nella "società locale" sia delle "comunità" in cui ci si ri-conosce.

Ciò vale particolarmente per la realtà territoriale della Circoscrizione 7: potente crocevia spazio-temporale che nei cambiamenti e nelle trasformazioni incontra la compresenza di aree cittadine, industriali, periferiche e del forese. Aree che da oltre un secolo sono state interessate a flussi migratori, più o meno continui, ma sempre a forte impatto sulla realtà sociale e sulla collettività nel processo di costruzione di identità reciprocamente ri-conosciute e condivise.

Il senso del progetto "Educa il luogo" è anche quello di andare alla costruzione di un'idea di appartenenza e cittadinanza che non sia solo culturale ma abbia che fare con l'identità soggettiva. La narrazione e ri-narrazione del luogo, in questo tempo multi-culturale e multi-spaziale, diviene una delle chiavi privilegiate ad aprire porte trans-generazionali della storia di uomini e donne, con una "lente sincronica" che ci mette direttamente in relazione col futuro attraversando il passato e vivendo nel presente. Una possibilità di stare nel "qui ed ora" locale muovendoci sempre in un prospettiva "globale".

Nota:

- per la storia sul decentramento amministrativo a Reggio Emilia cfr: "Alle origini della Circoscrizione" di Antonio Canovi e Lorenzo Reggiani – Comune di Reggio Emilia – Istoreco, 2004
- per i dati sulla sperimentazione raccolta differenziata dei rifiuti porta a porta cfr: [www.comune.re.it](http://www.comune.re.it) e [www.arpa.emr.it/reggioemilia/](http://www.arpa.emr.it/reggioemilia/)





## LE CIRCOSCRIZIONI, UNA REALTÀ CHE FAVORISCE IL RISPARMIO AMMINISTRATIVO

Comune di Arezzo, **Roberto Neri**  
Segretario II Circoscrizione

Come segretario della Circoscrizione 2 del Comune di Arezzo vorrei sottoporre alcune considerazioni, innanzitutto riprendendo l'intervento dell'assessore del Comune di Ravenna in merito ai costi della politica. Sulla politica gravano diverse spese, ma i Consigli di Circoscrizione sono una risorsa e forse più che dei costi dovrebbero essere considerati delle forme di risparmio: un consigliere ad Arezzo per esempio riceve 17,00 euro nette a seduta - una somma minima - mentre le decine e decine di cittadini che siedono nelle commissioni non percepiscono alcunché; quello che è ancora più importante è che l'associazionismo - e la nostra città ne è ricchissima - contribuisce a far sì che le Circoscrizioni inneschino un meccanismo di risparmio. Ad Arezzo, nella nostra Circoscrizione in particolare, stiamo sperimentando da anni situazioni e collaborazioni con l'associazionismo che ci permettono di trovare risorse e risparmio, soprattutto per l'amministrazione comunale. Abbiamo decine di impianti sportivi e centri di aggregazione, tanto per fare un esempio, i primi sono stati creati dal nulla dai cittadini con i piccoli contributi della Circoscrizione che, così facendo è riuscita ad innescare un meccanismo virtuoso per cui con la concessione di contributi sull'acquisto di materiali sono stati costruiti spogliatoi, campi, centri di aggregazione facendo risparmiare alla collettività centinaia e migliaia di euro.

I costi della politica sono quindi piuttosto interenti in istituzione lontane dai cittadini quali Ministeri, Regioni, Province dove ci sono centinaia di funzionari che spesso costano il doppio, perché veri e propri "doppioni" (vedi alcune vicende in merito al cambio di governo centrale e di alcune regioni quali il Lazio); questo sicuramente nelle Circoscrizioni di Arezzo non avviene dove abbiamo sei Circoscrizioni e siamo in quattordici dipendenti, compresi gli uscieri: dove sono dunque tutti questi costi?

Parlando invece di partecipazione, è interessante aprire una parentesi sulla gestione che riveste un ruolo fondamentale: il cittadino vuole essere partecipe, informato e soprattutto vuole gestire, e come dicevo dove ciò gli viene concesso, tutto va a vantaggio e a beneficio dei costi che diminuiscono. C'è per esempio il volontariato che supplisce alle tante spese e alla gestione di alcuni servizi che purtroppo le amministrazioni e gli enti locali non possono più sostenere e non potranno tanto meno sostenere in futuro.

All'interno degli impianti sportivi di Arezzo, se non ci fossero i gruppi sportivi e gli anziani manutentori, mi chiedo, con quali mezzi la nostra amministrazione li potrebbe gestire o li potrebbe mantenere a certi livelli di efficienza ed efficacia? Ecco perché le Circoscrizioni rappresentano il primo anello che si salda con l'associazionismo facendo da volano anche per l'aggregazione. Altro esempio a dimostrazione di quanto sto affermando; agli inizi i Centri di Aggregazione Sociale nati nel nostro comune in forma spontanea facevano solo un'attività ludica, (si ballava, si giocava a carte

e poco più), adesso, con lo stimolo e il supporto delle Circoscrizioni, si fa teatro, assistenza sociale ai portatori di handicap, assistenza affettiva e tante altri servizi al cittadino che contribuiscono ad elevare la qualità della vita nella nostra città.

La Circoscrizione è importante anche come momento amministrativo: è all'interno della Circoscrizione che deve avvenire per esempio la gestione del PEG per poter fare di conseguenza un vero bilancio Partecipato ed è all'interno della circoscrizione che devono avvenire tutti i processi amministrativi della materie proprie e delegate che pur riguardanti il territorio di competenza devono essere magari limitate ma ben definite ed esclusive, perché tutto questo rappresenta il momento più efficace ed efficiente per recepire il bisogno, per far partecipare il cittadino ed avere meno conflittualità nella risoluzione dei problemi. E per avere una risposta efficace ed efficiente bisogna dare delle risposte immediate, non rimandarle nel tempo e nemmeno ritardarle con processi burocratico-amministrativi accentrati. Dev'essere il personale dell'amministrazione circoscrizionale, per le materia di competenza, a trovare soluzioni concrete ed efficaci subito all'interno della Circoscrizione.

Dobbiamo quindi fare dei grossi investimenti, anzitutto nei bambini e nei ragazzi. Come a Modena, anche se siamo in una fase più embrionale, stiamo cercando di sperimentare un Consiglio di Circoscrizione dei ragazzi; insieme al presidente stiamo andando nelle scuole e abbiamo notato subito che il mondo visto dai bambini è tutto un'altra cosa: i bambini riescono a cogliere molto più la sostanza delle cose e dei problemi, perché forse sono sgombri da quei pre-concetti che noi adulti ci tiriamo dietro. È stata un'esperienza fino adesso bellissima e pensiamo di poterla coltivare, magari rapportandoci con l'esperienza più avanzata del Comune di Modena.

Un altro investimento deve essere realizzato sul personale degli enti pubblici. Vedo tanti colleghi che si rapportano con il cittadino in maniera miserevole: bisogna cominciare a far passare una cultura diversa dove il dipendente pubblico è al servizio del cittadino.



## BREVE STORIA DELLE CIRCOSCRIZIONI A BARI

Comune di Bari, **Leonardo Scorza**  
Presidente della Circoscrizione Carrassi-San Pasquale

Delibera madre di C.C. del 1980

Nel 1982 si insediano le nove circoscrizioni (Elezioni proporzionali)

- Funzioni Consultive Mercati- PRG e varianti-Traffico
- Sostegno economico alle famiglie
- Passi carrabili e occupazione suolo pubblico
- Nasce il I° Centro Sociale Educativo per disagio minorile

Nel 1995 Nuovo Regolamento sul Decentramento:

- Oltre i punti precedenti più altri 2 C.S.E.
- almeno il 30% delle risorse nel civico bilancio per
  - Attività sociali
  - Attività sportive
  - Attività culturali

Nonostante tutto scarsa attenzione culturale.....

Necessità nel 1998 di ricorso al CO.RE.CO. (accolto) per il riconoscimento del dovuto.

I costi erano legati a Indennità di funzione al Presidente e Compensi per i Consiglieri eletti limitati al gettone di presenza in consiglio

Con il Dlgs 267 del 2000 si registra un cambiamento attraverso le Modifiche dello Statuto del Comune e riconoscimento ai Consiglieri Circoscrizionale dello status di Amministratore.....

Risultato:

a parità di funzioni decentrate, maggiori spese per gli Organi Istituzionali.

Nel 2001 fù necessario un nuovo ricorso al CO.RE.CO. (accolto) per vedere riconosciuto alle Circoscrizioni il dovuto, con l'aggravante che fu posto all'attenzione anche della Corte dei Conti. Viene istituita una Commissione interistituzionale per riscrivere il Nuovo regolamento che dopo un anno e mezzo viene posto all'attenzione del C.C. senza mai essere discusso dalla massima assise cittadina.

Rimane quindi una grave dicotomia tra Statuto Comunale e Regolamento sul decentramento a proposito della elezione diretta del Presidente di Circoscrizione.

Interpellanze Parlamentari

Diffide del Prefetto al Presidente del Consiglio Comunale per rimediare la dicotomia, rimaste senza esito.

Ricorso al T.A.R. Puglia con diffida al Prefetto.....

## Risultato

Nella primavera 2004

Il Prefetto indice l'elezione diretta dei Presidenti di Circoscrizione senza modificare l'assetto del numero dei consiglieri previsto nel regolamento in vigore

Il TAR Puglia ci dà ragione ma affida alla nuova Amministrazione Comunale (che uscirà dalle urne) la stesura e l'approvazione del Nuovo regolamento sul decentramento entro 24 mesi dall'insediamento del nuovo C.C.

Il Nuovo regolamento viene redatto ed approvato nel Giugno 2006 che presenta i seguenti elementi qualificanti rispetto al precedente:

- Maggiore partecipazione attraverso Consulte, Assemblee Circoscrizionali, Petizioni etc.
- Funzioni Proprie e Delegate con
- Istituzione dell'Ufficio Tecnico Decentrato
- Elezione diretta del Presidente
- Bilancio Partecipato
- Biblioteche emeroteche nelle Circoscrizioni
- Definizione di Risorse di personale ed organizzative
- Front-office per la distribuzione di Modulistiche legate al disagio socio-culturale
- Nucleo di Vigili Urbani decentrato

Si tratta però di un regolamento ponte verso la istituzione della Città Metropolitana confermato nel DDL (Codice delle autonomie) ma che già dal 2000 vedeva la Città di Bari tra quelle da istituire.

- L'Istituzione della Città Metropolitana imporrà la costituzione dei Municipi e pertanto si sta lavorando ad una riorganizzazione delle nove Circoscrizioni raggruppate in Tre Municipi congruenti con i 3 Distretti Socio Sanitari, considerato l'avvio dei Piani sociali di zona.
- Da dicembre 2005 abbiamo dotato le 9 Circoscrizioni di geometri con contratto a tempo determinato in attesa dell'espletamento delle fasi concorsuali; stiamo espletando il concorso per i VV.UU. per i quali abbiamo una dotazione organica ridotta del 40% rispetto a città di pari dimensione.
- Il Nuovo regolamento prevede di decentrare funzioni proprie quali: Manut.ordinaria e straord. di strade e marciapiedi, Pub. Illuminaz., manut. Ord. di ed. scolastici, sedi circoscrizionali, impianti sportivi circosc., verde e giardini oltre le Funzioni sociali
- Bisognerà, ed in parte si sta già facendo, quindi ridefinire i modelli organizzativi finali sulla base delle funzioni proprie e delegate unitamente alla dotazione organica del personale, presupposto indispensabile per gli interventi di riqualificazione dello stesso finalizzato alle progressioni di carriera verticali ed all'avvio di fasi concorsuali per il reclutamento del nuovo personale. Ma le limitazioni che negli anni le Leggi finanziarie hanno via via posto stanno costituendo le reali difficoltà.
- Riteniamo che il Comune definito "Virtuoso" in tema di bilancio debba poter decidere di investire non solo in infrastrutture ma anche, con le dovute cautele, in personale senza dover incorrere nelle limitazioni del Patto di Stabilità.



## Decentrimento e partecipazione

- Delegazioni di stato civile decentrate
- Matrimoni con rito civile decentrati
- Creazione di URP decentrati con utilizzo anche di tecnologie informatiche
- Modulistica di segnalazione emergenze strutturali e/o Sociali e/o Igienico sanitarie
- Consultazione di cittadini su temi specifici nei quartieri
- Laboratori di quartiere per P.I.R.P.
- Apertura di Uffici Amgas, Amtab, ICI-TARSU nelle sedi Circoscrizionali
- Realizzazione del Bilancio partecipato in fase Consultiva e di ascolto nel 2006. Dopo la recente approvazione del Bilancio 2007-2009 abbiamo convocato i Forum Consuntivi sul Bilancio con il Sindaco e la Giunta nei territori.
- Le attività Culturali dell'Assessorato vengono decentrati nei Territori
- Incontri letterari con gli autori di libri, decentrati in tutte e nove le circoscrizioni ( Scuole , Circoscrizione, Associazioni)
- I Concerti di Musica in periferia ( Estivi ed invernali) nelle sedi decentrate (Scuole, Parrocchie, Associazioni Piazze etc) di tutte le Circoscrizioni





## CIRCOSCRIZIONI: UN GROSSO IMPULSO ALLA PARTECIPAZIONE

Comune di Pesaro, **Sandrina Camilli**  
Presidente VIII Circoscrizione

Sono onorata di far parte della delegazione del Comune di Pesaro e ringrazio per l'invito il Comune di Modena. Nella mia città assolvo al secondo mandato di Presidente della VIII Circoscrizione e rappresento anche la Conferenza dei Presidenti di cui sono la coordinatrice.

Purtroppo sono, in questo mandato, l'unica presidente donna su otto Circoscrizioni e questo per il mio genere è una nota dolente, con tutto il rispetto per i colleghi uomini, ma la par condicio viene meno in questo caso.

Per quanto mi riguarda devo dire che l'esperienza fino a qui portata avanti si è rivelata talvolta faticosa, ma estremamente stimolante e formativa.

L'esperienza della partecipazione porta veramente a mettere l'anima in quel che si fa, proprio perché si vive la Circoscrizione come il primo punto di contatto con la cittadinanza residente nei quartieri più decentrati, è la sede istituzionale erogatrice di alcuni servizi, più raggiungibile e vicina; quindi veramente la gente la percepisce e la sente in questo modo.

La nostra città ha un governo di centro sinistra da sessanta anni. Nelle ultime legislature l'Amministrazione Comunale ha dato un forte impulso alle politiche del decentramento proprio delegando alle Circoscrizioni diversi compiti di intervento diretto, e questo nei quartieri è importante, soprattutto per quelli molto decentrati, come la Circoscrizione che rappresento (che tra l'altro ha visto negli ultimi anni uno sviluppo soprattutto industriale molto forte con ripercussioni sulla qualità della vita).

La partecipazione dei cittadini al governo della nostra città è un punto cardine della vita democratica: è per dare maggiore impulso a questo principio che a Pesaro, soprattutto negli ultimi 10 anni, l'Amministrazione Comunale ha voluto rilanciare con forza il ruolo delle Circoscrizioni. Esse possono progettare e finanziare le iniziative culturali, le attività sportive, le manutenzioni e incoraggiare il volontariato in tutte le sue forme.

I nostri Consigli Circoscrizionali operano autonomamente nella scelta di investire il proprio bilancio nelle varie deleghe assegnate, ma lo fa sulla lettura dei bisogni che emergono dal territorio e dai cittadini stessi.

Abbiamo quindi avuto negli anni maggiore autonomia gestionale che, grazie ai fondi assegnati, (anche se mai abbastanza...) ci ha permesso di attuare innumerevoli interventi di piccola e urgente manutenzione, attuare corsi musicali, laboratori vari, formazione e alfabetizzazione in varie discipline per adulti; coadiuvare e favorire, con progetti integrati, le biblioteche di quartiere, fornire il servizio di anagrafe, gestire in maniera diretta o convenzionata gli impianti sportivi ed infine, con delega specifica dal 2006, la gestione del verde pubblico.

Con l'obiettivo di dare maggiore impulso alla partecipazione, nella nostra Circoscrizione abbiamo dato vita ad una "rete" di dialogo e collaborazione volta a corresponsabilizzare tutte le Istituzioni,

le Associazioni no-profit, i Circoli Culturali e ricreativi operanti nei nostri quartieri: dalle Scuole alle Parrocchie alle Associazioni no-profit, al di là del pensiero politico che possono rappresentare, a vivere e realizzare, attraverso uno strumento che abbiamo chiamato "Patto di Quartiere", le iniziative varie da realizzare nei nostri quartieri.

La Circoscrizione per "Il Patto di Quartiere" è un punto di riferimento perché sistematicamente da essa parte una convocazione dei componenti per discutere e confrontarsi su temi e iniziative comuni, che ricadono sul territorio. In questo modo, mettendo insieme risorse umane, strutturali ed economiche, diventiamo veramente "risorsa" sul territorio e non "costo della politica" come qualche politico, lontano dai cittadini direi, ogni tanto va dicendo! Abbiamo i numeri della nostra realtà: per esempio nella delega socio-culturale e sportiva, abbiamo superato la previsione delle entrate previste in contributi e sponsorizzazioni, forniteci dalla società civile, dai cittadini, dagli industriali, e dal settore artigianale. Tutto questo ci ha portato veramente a creare una rete che, al di là delle parti, diventa punto di riferimento per la Comunità. In questa ottica le Circoscrizioni e il Decentramento non incidono sui costi della politica, perché rispetto a quello che viene messo a bilancio, grazie al sistema di corresponsabilità e partecipazione attivato anche con i Patti di Quartiere, esso può come minimo raddoppiare il suo valore di ritorno ai cittadini.

Nella nostra città La Conferenza dei Presidenti non si incontra sistematicamente con cadenza prefissata, ma ogni convocazione generalmente viene coordinata con il Responsabile di Servizio decentramento, con l'Assessore di riferimento o con gli Assessori della Giunta o sulla base di bisogni e temi proposti dall'uno o dall'altro Presidente. Comunque su temi o scelte che ci vedono corresponsabili nelle scelte politiche e che avranno una ricaduta sulla qualità di vita dell'intera città: vedi i centri estivi, il verde, la raccolta differenziata nei quartieri (già sperimentata l'anno scorso in un quartiere, a cui se ne aggiungerà un altro a breve) grosse scommesse in cui siamo sempre coinvolti, come punti di riferimento, affinchè le nostre azioni siano come un "enzima" in un processo chimico: pronto ad innestare reazioni a catena.

Per la partecipazione è significativo anche aver cercato di mettere in rete le risorse e l'istituzione dei Vigili di Quartiere. Questa scelta per i quartieri è stata ed è una risorsa molto importante, proprio perché essendo molto decentrati, c'è necessità di avere un servizio più vicino al cittadino: il vigile, una figura che si muove sul territorio, che informa, che svolge servizi di viabilità e non solo: il Vigile di quartiere è uscito da un'ottica generale di "sanzionatore" di "colui che multa e scompare"; oggi questa figura ricopre principalmente un ruolo di mediazione, di sicurezza sociale, di ascolto. I vigili di quartiere, inoltre, insieme alla Circoscrizione ed al volontariato collaborano anche a progetti come "A scuola ci andiamo da soli", dove vediamo i bambini protagonisti, che oltre a riscoprire il bello di camminare con i compagni e nel contempo riscoprire il proprio quartiere, hanno di riflesso una funzione di controllo sul territorio, di stimolo del senso civico presso le famiglie e gli adulti in genere; in questo progetto sono da evidenziare le figure dei "nonni vigili" che con il loro servizio di volontariato sono di esempio civico ed educativo nei confronti anche di quei genitori che spesso, pressati dai loro impegni, "mollano" i figli stazionando sulle strisce pedonali,

Quello che mi sento di valorizzare è il grosso impulso alla partecipazione che le Circoscrizioni svolgono, soprattutto nei luoghi più decentrati. Concludo questo intervento affermando con convinzione che, in ultima analisi, le Circoscrizioni sono una risorsa per il cittadino e per il Comune; la rete di partecipazione che esse attivano è importante ed è veramente soddisfacente il ritorno: vedere le azioni e l'impegno dei cittadini, delle varie istituzioni, o comunque di chi è corresponsabile nella qualità di vita dei quartieri, attuarsi in proposte concrete è di grande gratificazione e spinge ad andare avanti raccogliendo dal "basso" gli stimoli e i bisogni che emergono dal territorio. Concludo con un esempio che penso raccolga in sé il senso di questo mio intervento: "Il Consiglio di Circoscrizione che presiedevo nel mandato amministrativo precedente aveva all'unanimità scelto di dare un contributo (modesto, ma equilibrato rispetto al nostro risicato bilancio) di 600,00 euro annuali ad alcuni giovani per iniziare una scuola amatoriale di teatro dialettale nel quartiere... ebbene a distanza di poco più di tre anni questi ragazzi sono diventati autonomi e si propongono



come Associazione Amatoriale di teatro a tutti gli effetti, hanno rinunciato al consueto contributo e si finanziando proponendo spettacoli da inserire nelle nostre rassegne estive.  
Grazie per l'attenzione .





## PORTEARE IN EVIDENZA I PROBLEMI E LAVORARE PER GLI INTERESSI COLLETTIVI

Comune di Padova, **Giancarlo Bellini**  
Dirigente del Settore Decentramento

Sono dirigente del Settore Decentramento del Comune di Padova; si tratta di un settore abbastanza corposo, rispetto ad altri numeri, e forse il costo della nostra politica è più alto proprio perché siamo circa una settantina (100 con altri servizi decentrati: biblioteca di quartiere, CISI, ufficio Antenne, Centro Servizi Territoriale etc.). Siamo partiti un po' più tardi rispetto al Comune di Modena, ma più o meno come tanti altri Comuni, attraverso comitati di quartiere spontanei. Con il 2000 siamo passati da undici a sei Circoscrizioni comunali che chiamiamo Consigli di quartiere: un termine più vicino al cittadino. Abbiamo quartieri con una popolazione che va da 40.000 a 23.000 abitanti, quest'ultimo è il centro storico. Disponiamo di 98.000 euro per Quartiere, per le spese ricreative, socio-culturali, sportive ed altro, che gestiamo direttamente; movimentiamo, per priorità "obbligatorie", più o meno altri 10 milioni di euro. In più da due anni il Sindaco ha direttamente concesso 1 milione di euro ad ogni Quartiere per spese legate ad investimenti di una certa qualità. Abbiamo una certa disponibilità, ma non è sempre stato così; nel 1981 avevano undici Consigli di quartiere con 150 milioni di vecchie lire a testa in gestione diretta e facendo qualche conto possiamo dire di aver perso 450 milioni. Tuttavia la situazione dei servizi è positiva; ne abbiamo attivati molti, e, oltre al classico ufficio anagrafe, abbiamo aperto anche servizi temporanei, come "Sos Indulto" nel Quartiere più vicino al carcere per fornire un minimo di assistenza alle persone che uscivano, realizzato con il contributo di un'associazione di operatori volontari e non. Sono stati quindi aperti uffici CISI, centri di informazione per i servizi agli immigrati, problematica presente anche a Padova. In questo momento ne sono attivi quattro ma vorremmo estenderli anche alle altre due Circoscrizioni, sia per i cittadini comunitari che per i cittadini extra-comunitari. Si è trattato di un lavoro molto interessante che ha permesso di ridurre le code davanti alla Questura: in via telematica riusciamo a prenotare l'appuntamento per il permesso di soggiorno, per la carta di soggiorno ecc... È stato aperto, altresì, un ufficio "antenne" (due giorni alla settimana) che dà informazioni ai cittadini e comitati sui vari problemi legati all'installazione dei relativi impianti (nocività, inquinamento, impatto ambientale etc.). Un'altra esperienza che abbiamo intrapreso da due anni è quella del bilancio sociale (per ragioni di tempo lascio il materiale relativo alla segreteria del convegno).

Possiamo dunque affermare che ci sono realtà che funzionano anche se emergono spesso forti criticità. Ad esempio, il mattino dopo che i cittadini bulgari e rumeni sono diventati cittadini comunitari, ci siamo trovati negli uffici centinaia di persone in coda davanti ad una sede di quartiere senza che il Settore competente ci avesse avvertiti con conseguente disagio per l'utenza interessata e i cittadini in genere: si sente la difficoltà operativa tra centro e periferia, ognuno lavora per la propria visibilità, e anche se con capacità organizzativa e intelligenza, tende a dare soluzioni agli interessi di parte rispetto a quelli collettivi. Un muro che deve in qualche maniera essere abbattuto. Il cittadino difficilmente si rivolge alla Regione e se lo fa è per arrabbiarsi, la Provincia non la

considera e il Comune comincia ad essere lontano: il Consiglio di quartiere diventa un riferimento politico-amministrativo a cui guardare positivamente. Se il decentramento amministrativo può essere realizzato a tavolino, per il decentramento politico c'è da capire se i Consigli di quartiere hanno la volontà e la capacità di collaborare a disegnare una città, insieme con i propri cittadini, partendo anche dal localismo. È importante cercare di coinvolgere il cittadino su problematiche complessive anche se lo stesso si rivolge al Consiglio di quartiere per un semplice divieto di sosta. La discussione che rimane ancora aperta, almeno per i Comuni di una certa grandezza e complessità, è tra:

- a) un Consiglio di quartiere che gestisce una parte minimale delle attività e delle risorse;
- b) un Consiglio di quartiere che diventa una vera e propria municipalità.



## LA DISCIPLINA DELLE FUNZIONI: L'ASSOCIAZIONE COMUNALE E LE FORME ASSOCIATIVE

Comune di Brescia, **On. Paolo Corsini**  
Sindaco di Brescia e responsabile nazionale ANCI  
per gli Affari Istituzionali

1. Il progetto di legge delega in discussione appare assai ampio e ambizioso, poiché si propone di realizzare una riforma e un riassetto profondo dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, in tutti i suoi vari livelli centrale, regionale, locale. Ne potrà quindi scaturire un'inedita fisionomia del "potere esecutivo", un improcrastinabile adeguamento della legislazione statale e anche regionale in materia di enti locali, con l'individuazione delle funzioni fondamentali, una rinnovata disciplina atta regolare l'istituzione della città metropolitana e l'ordinamento di Roma capitale. Quindi l'introduzione nel nostro ordinamento di nuovi "pezzi" di legislazione certamente tali da modificarne la morfologia complessiva.

Ad una domanda preliminare è utile provare ad abbozzare una risposta: per quali motivi si è deciso di incamminarsi su un percorso che, proprio perché così ampio, proprio perché tocca numerosi assetti cristallizzati, appare impervio ed incerto?

Sforzandoci di ricalcare i contorni e i tratti principali del contesto politico ed istituzionale attuale, forse possiamo individuare alcune delle ragioni che hanno spinto a presentare un progetto di tal fatta che coltiva l'obiettivo, forse è superfluo dirlo, di attuare la riforma del titolo V.

Il disegno di legge delega approvato lo scorso 16 marzo dal Consiglio dei Ministri per l'attuazione degli artt. 117, co.2, lett. p) e 118 della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V Cost., presenta profili di sicuro interesse, ma anche alcuni nodi problematici, in ordine alla configurazione dell'assetto delle competenze amministrative di comuni, province e città metropolitane.

Si tratta di un aspetto centrale dell'attuazione in via legislativa della riforma costituzionale del 2001, che inevitabilmente deve coinvolgere anche i legislatori regionali e non solo quello statale.

Il testo governativo dimostra piena consapevolezza sul punto, dichiarando sin dalle disposizioni di apertura (art. 1, co.2) il coinvolgimento di Stato e Regioni, secondo le rispettive competenze, nel processo di adeguamento dei rispettivi ordinamenti alle norme di delega. In modo esplicito il d.d.l del Governo non si limita a rinviare alla legislazione regionale, ma determina quattro principi che dovrebbero guidare il processo di attuazione della Costituzione sia da parte del legislatore statale che di quelli regionali: individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali; disciplina, statale o regionale, secondo il riparto costituzionale delle materie, delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative; riassetto organico ed unitario delle funzioni amministrative, comprese le fondamentali; obbligatorietà dell'esercizio in forma associata di determinate funzioni

amministrative.

Da sottolineare, però, come proprio l'art. 1, intitolato "finalità e indirizzi generali", si concentrati nel definire principi a valenza generale solo con riguardo all'assetto e alla disciplina delle funzioni amministrative determinandone gli elementi di contesto imprescindibili. A testimonianza del fatto che è soprattutto questo il terreno sul quale l'intreccio delle competenze statali e regionali è destinato a confrontarsi e a trovare, per quanto possibile, un esito coerente.

Il tentativo di cogliere la portata complessiva dell'impianto della delega su questo profilo non può prescindere dal considerare l'elemento centrale dell'attuazione della riforma costituzionale, cioè quello della piena valorizzazione dell'ambito di autonomia degli enti locali, che dovrebbe tradursi sia nel riconoscimento a comuni, province e città metropolitane di tutte quelle competenze amministrative che possano caratterizzare il ruolo effettivo di governo delle rispettive comunità territoriali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sia nel rispetto della competenza degli enti locali a disciplinare direttamente, attraverso il proprio potere regolamentare, le funzioni amministrative di cui sono titolari, come peraltro affermato esplicitamente dallo stesso d.d.l (art. 1, co. 3).

Si tratta allora di compiere una qualche prima valutazione sull'impianto complessivo del disegno di legge delega, cercando di cogliere gli elementi caratterizzanti, nonché quelle che sembrano presentarsi come le maggiori criticità, ad iniziare dall'esame delle funzioni fondamentali.

2. L'Anci, sin dalla riforma costituzionale del 2001, ha assegnato rilevanza strategica all'attuazione legislativa della previsione costituzionale dell'individuazione delle funzioni fondamentali da parte dello Stato. Attraverso tale operazione lo Stato è chiamato a definire le qualità specifiche del nuovo "identikit funzionale" degli enti territoriali. Si tratta di realizzare un complessivo riaspetto dell'amministrazione pubblica, secondo il criterio orientativo fondamentale che vuole l'attribuzione al Comune della titolarità generale delle funzioni amministrative.

Andranno individuate e specificate nel dettaglio le competenze amministrative di Comuni, Province e Città metropolitane, con l'obiettivo di delineare un quadro il più possibile esaustivo delle competenze di ciascuno. Un quadro armonico, stabile, certo e "conveniente" dell'assetto delle funzioni amministrative che fanno capo ai diversi livelli di governo locale.

Tappa fondamentale, inoltre, per fare il punto sui processi di decentramento amministrativo, al fine del conferimento delle competenze ancora rimaste in capo all'amministrazione statale e regionale.

Il provvedimento prevede anche un'ampia delega per la rilettura della normativa statale in materia di enti locali, indicando alcuni principi che intendono introdurre processi di razionalizzazione e semplificazione nelle forme di governo locale.

L'Anci ritiene che nell'adeguamento del quadro normativo in materia di enti locali al nuovo quadro costituzionale veda il più possibile valorizzato l'autordinamento locale. Il che significa, in estrema sintesi, porre in essere una valutazione ed una considerazione delle norme statali alla luce del principio di equiordinazione, dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare locale e più in generale della più piena, intangibile e forte soggettività costituzionale dei Comuni.

Nell'attività di revisione si dovrà mirare il più possibile a semplificare le normative vigenti, eliminando disposizioni ridondanti o ripetitive, anche per facilitare l'accesso degli operatori locali e distinguendo la disciplina di spettanza statale dagli oggetti o istituti che possono essere rimessi alla disciplina statutaria o regolamentare.

Potrà inoltre procedersi su talune materie e istituti ad una razionalizzazione e differenziazione dei modelli di governo, anche a seconda delle specificità demografica degli enti. Inoltre, sarà opportuno approfondire questioni di rilievo quali un riequilibrio dei rapporti tra assemblea ed organi esecutivi e un'attenta considerazione al tema delle garanzie e dei controlli interni.

Va detto che lo schema di provvedimento contiene alcuni profili problematici, essendo talune delle soluzioni indicate non del tutto lineari e suscettibili di interpretazioni difformi, se non opposte.



In particolare si fa riferimento, alla distinzione fra individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali.

Tutti sappiamo che la previsione delle funzioni fondamentali ha costituito una delle novità della riforma costituzionale del 2001. Si è dibattuto in questi anni lungamente sul carattere della fondamentalità e sul significato della nozione, se circoscritta alle sole funzioni amministrative ovvero anche alle funzioni di carattere ordinamentale.

La soluzione prevista dal testo è orientata a contemporaneare e contenere la poliforme valenza delle funzioni fondamentali come quelle connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il suo funzionamento, per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, oltre a quelle storicamente svolte e a quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.

Il modello prefigurato in ordine alle funzioni fondamentali contiene alcuni nodi problematici che meritano di essere segnalati e che attengono al ruolo riconosciuto allo Stato e alle regioni nella individuazione e allocazione delle funzioni e nella disciplina del relativo esercizio.

La lettura che la nostra associazione ha dato è che l'individuazione da parte della legge statale delle funzioni fondamentali assume un essenziale ruolo di garanzia costituzionale a favore di comuni, province e città metropolitane cui andrebbero riconosciute funzioni fondamentali in modo uniforme, con la possibilità soprattutto in riferimento al livello comunale, di una differenziazione solo da parte del legislatore statale.

La disciplina contenuta nel testo risulta caratterizzata, in primo luogo, dalla previsione dell'esercizio della competenza statale, che però non esaurisce la definizione dell'assetto complessivo delle funzioni fondamentali.

Nell'articolo 1 si afferma in modo chiaro come l'individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali spetti allo Stato; tale indicazione però si scontra con altra previsione contenuta nell'articolo 6 in cui si stabilisce che entro dodici mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali le regioni adeguino la propria legislazione. Tale adeguamento può incidere e riguardare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e deve realizzarsi allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane, e ciò al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

Come può conciliarsi l'articolo 1 con l'articolo 6?

Certamente lasciare all'interprete il compito di risolvere queste aporie non è un bene per la tenuta complessiva dell'ordinamento e per il successo dell'operazione che si vuole realizzare. Per inciso, va detto che il legislatore delegato sembra cedere parte della propria competenza legislativa esclusiva a favore del legislatore regionale, ovvero avalla una lettura fortemente restrittiva della "materia individuazione delle funzioni fondamentali" di spettanza esclusiva statale.

Infatti, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane che dovrebbe, in quanto materia "trasversale", vincolare la legislazione statale e regionale di settore, a prescindere dalla tipologia di competenza, è invece disciplinata come se fosse possibile scinderla in due fasi separate, comportanti diverse attività normative e due diverse competenze legislative: individuazione e allocazione, rimesse in alcuni casi a due soggetti diversi. Ciò è la conseguenza della distinzione operata tra individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, con riserva allo Stato di entrambe le operazioni solo nelle materie di competenza esclusiva statale.

Solo qualora le funzioni fondamentali riguardino materie rientranti nella competenza esclusiva statale, infatti, l'individuazione e l'allocazione sembrano essere operate direttamente dai decreti legislativi, i quali possono regolare le modalità di esercizio in forma associata.

Nel caso in cui, invece, le funzioni fondamentali riguardino materie concorrenti o residuali regionali, allo Stato rimane il mero potere di individuazione, mentre l'allocazione spetta alle Regioni, congiuntamente alla disciplina dell'esercizio.

Rispetto a tali inconvenienti certamente più l'individuazione effettuata con i decreti legislativi è

specifica e di dettaglio più il ruolo successivo della legge regionale sarà marginale e potrà risolversi nel mero adeguamento della propria legislazione qualora con i decreti vi sia stato uno spostamento di funzione da un livello di governo ad un altro. Ma rimane il fatto che l'art. 6 sembra affidare all'allocazione regionale il compito di realizzare il più ampio obiettivo di un assetto organico delle funzioni amministrative.

Tale complesso quadro di previsioni pone, però, alcune questioni non marginali. Assai problematico appare il rapporto tra la disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, i limiti e gli ambiti, e l'atto legislativo regionale di allocazione. A tale riguardo, la prima questione attiene a cosa debba intendersi per "allocazione". "Allocazione" sembrerebbe intendersi quale attività seguente a quella costituzionalmente prevista della "individuazione" della funzione fondamentale da parte dello Stato.

Rimane gravemente ambiguo il rapporto tra atto legislativo statale di individuazione e atto regionale di allocazione. Ambiguità che aumenta se si considera che trattasi di rapporto fra fonti e norme attributive di competenze amministrative ad altri enti e che tutto ciò potrà essere foriero di considerevole contenzioso sia costituzionale che amministrativo.

Le interpretazioni e le modalità di attuazione possibili sono molteplici: l'atto di allocazione regionale potrebbe non riguardare in alcun modo il riconoscimento della titolarità della funzione in capo a comuni, province e città metropolitane, quanto piuttosto un mero spostamento dell'esercizio della funzione, sostanzialmente ai fini di realizzare gestioni associate oppure potrebbe intendersi solo quale atto formale di attribuzione della funzione amministrativa da parte del legislatore competente in materia. Tale interpretazione sembrerebbe però non poter convivere con il compito regionale di assicurare una allocazione di funzioni e risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

Sussistono, inoltre, non pochi aspetti problematici, soprattutto sotto il profilo delle garanzie da riconoscere nei confronti degli interventi regionali o nel caso di eventuali inerzie. Si prevede un opportuno potere sostitutivo, con decreti suppletivi, in caso di inerzia delle Regioni.

A tale riguardo, però, se si segue la linea interpretativa che intende riconoscere la doverosità della allocazione regionale delle funzioni fondamentali, andrebbe forse specificato che la sostituzione statale opera non solo nei confronti della inadempienza regionale tout court, ma anche nei confronti di quelle leggi regionali che, pure adottate, risultino però parziali in ordine all'allocazione delle funzioni fondamentali individuate dallo Stato. Questo peraltro rappresenta un nodo cruciale della attuazione regionale, come hanno dimostrato le vicende relative all'attuazione regionale del d. lgs. 112/98.

Un ulteriore punto riguarda la disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni, l'associazionismo comunale e le forme associative. Il principio generale dell'obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni previsto dall'art. 1 appare stemperato e forse persino contraddetto dalla disciplina contenuta nell'art. 2, laddove si prevede la regola generale della facoltà della gestione associata. Va detto che è stata accolta la proposta emendativa presentata congiuntamente con cui ci si è sforzati di dare maggiore armonia, prevedendo che la disciplina delle forme associative si ispiri al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle Unioni dei comuni e delle peculiarità dei territori montani.

L'obiettivo è procedere ad una razionalizzazione delle forme associative valorizzando e mantenendo quelle esistenti, consolidando l'esistenza dell'ordinamento di un modello associativo a valenza generale quale l'Unione dei comuni. C'è da chiedersi, però, come tale disposizione si coordini con il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni delineato dal testo.

Infatti, la disposizione prima richiamata sembrerebbe prefigurare una sorta di competenza concorrente "di derivazione legislativa e non costituzionale" in tema di forme associative, soggetta pertanto ai principi statali, non in aderenza con l'orientamento del giudice costituzionale che



invece inquadra tale competenza regionale nell'ambito delle materie residuali.

3. Per quanto riguarda le città metropolitane, il primo aspetto da sottolineare è come l'art. 3 sia sostanzialmente una "norma procedurale". Non contiene cioè un'idea nuova e definita di città metropolitana quanto piuttosto definisce (e neppure in modo completo) le procedure per istituirla.

In termini contenutistici infatti il solo punto chiaramente fissato è che alla nuova città metropolitana devono essere conferiti tutti i poteri e i compiti propri delle province, chiarendo così che essa sostituisce la provincia nel suo territorio. Del tutto incerto e indefinito, lasciando quindi una larghissima flessibilità e differenziabilità da caso a caso, è il rapporto tra città metropolitana e comuni, compreso il comune capoluogo rispetto al quale ci si limita a stabilire che esso dovrà articolarsi in municipi.

In secondo luogo vale la pena ricordare come la norma contiene due modelli possibili di città metropolitana. Il primo definito nei primi quattro commi. Il secondo nel quinto comma. La differenza tra i due modelli è che quello contenuto nei primi quattro commi è fin troppo regolato quanto a procedimento (anche se lasciato troppo indeterminato quanto a contenuti del nuovo ente). Al contrario quello esplicitato nel quinto comma è del tutto indeterminato quanto a procedure, anche se anch'esso resta sostanzialmente generico e non definito quanto a contenuti.

Rispetto al secondo modello, quello espresso nel quinto comma evidenzia numerose indeterminatezze: l'assenza di qualunque procedimento specifico finalizzato all'istituzione secondo il modello indicato crea l'assurda situazione di non consentire di capire come esso potrà eventualmente essere attuato, chi potrà decidere se attuarlo o no, con quali regole e in ogni caso quale potrà essere il ruolo della regione nell'istituzione o adozione di questo modello. Non solo: non è chiaro neppure se esso avrà vincoli territoriali di applicazione analoghi a quelli del primo modello (il vincolo del restare tutto dentro a una sola regione ma la possibilità di "scavalcare" tra diverse province) o se invece avrà altri e più pregnanti vincoli territoriali. Egualmente non è chiaro se l'adozione di questo modello sarà tutta nelle mani del legislatore statale (ma in questo caso non si capisce in base a quale logica) o degli enti territoriali interessati (ma quali e in quale ambito) o se interverrà anche la regione.

Rispetto al problema del rapporto tra città metropolitana e comuni occorre ovviamente distinguere nettamente fra il primo modello o modello base (quello dei primi quattro commi dell'art. 3) e il modello alternativo, quello del quinto comma.

Cercheremo di tenere distinta, nei due modelli, la posizione dei comuni da quella del comune capoluogo. In ogni caso è evidente che occorre scontare che l'istituzione della città metropolitana non potrà non condizionare i comuni interni all'area sia in termini di ruolo che di funzioni e di modalità stesse di esercizio della loro autonomia.

Quello che si deve dire è che ora, allo stato di questa normativa, è impossibile definire in che modo e intorno a quali punti di equilibrio questo processo di ridefinizione dei ruoli e delle competenze si potrà assestarsi. Questo non è necessariamente un difetto. Anzi è certamente un pregio perché assicura al modello quella flessibilità di cui esso ha bisogno e che ne costituisce in ogni caso la ragion stessa di essere. Non si può tuttavia non sottolineare che proprio per questo il modello proposto implica una particolarissima attenzione da parte dei comuni e dell'Anci in ogni sua futura fase attuativa.

Uno dei punti più "oscuri" del secondo comma lettera c) di questa norma, per il vero già molto complessa e dalle moltissime possibili varianti in sede di applicazione, riguarda proprio la sorte e il ruolo del comune capoluogo. Problema che si riverbera persino sul "nome" stesso di città metropolitana, che si chiama città ma assume invece le funzioni della provincia e mantiene, sembrerebbe al suo interno, il "comune capoluogo" che storicamente incarna nella cultura italiana il concetto stesso di "città".

Dunque, potremmo dire che nel disegno dell'art. 3 risiede persino un mutamento culturale

rilevantissimo del concetto stesso di città. Almeno nelle aree metropolitane "città" non sarebbe più quella nozione specifica, a forte capacità di autoidentificazione, che abbiamo ereditato dal passato e che è legata alla vicenda del comune e del comune capoluogo in particolare. Essa diventerebbe qualcosa di "geneticamente diverso": una vasta area comprensiva della aggregazione di molte realtà differenti fra loro anche se connesse e strettamente legate da rapporti di integrazione economica, sociale, territoriale. Una "conurbazione", un modello di convivenza e di autoidentificazione nuovo. Il problema che dobbiamo porci è se un mutamento di questo genere possiede un substrato "culturale" e persino "esistenziale" adeguato nel comune sentire dei cittadini. Problema questo particolarmente importante perché solo se la risposta è positiva ha senso coltivare un modello di questo genere.

Nelle grandi conurbazioni da tempo il senso di identificazione collettiva è legato alla conurbazione, che di solito assume il nome proprio del comune capoluogo. Restano forti, almeno in linea di massima, le identificazioni con i comuni interni all'area, specie man mano che dal comune capoluogo inteso come il centro della conurbazione si va verso la periferia della conurbazione. Tuttavia, è possibile sostenere che vi sia un senso di identità collettiva in aree metropolitane intese come città metropolitane, legate al nome del comune capoluogo, ma comprendenti un territorio e circoscrizioni comunali che vanno molto al di là del comune capoluogo. Naturalmente l'"ampiezza" di ciascuna conurbazione, posta in termini di autoidentificazione con l'idea di città metropolitana intesa come un'idea in grado di essere sentita come "identificante" dalla popolazione, varia molto da caso a caso, da regione a regione, da una tipologia di conurbazione a una altra.

Comunque è certamente più che sostenibile la convinzione che oggi in Italia si possa parlare di "città metropolitana" come di una realtà già esistente nell'immaginario collettivo e anche nella reale "domanda sociale". Così come è possibile sostenere che tale senso di identità, comune a molte aree del Paese, vari poi da zona a zona, ora comprendendo aree molto ampie, che in taluni casi superano o potranno superare presto gli stessi confini regionali.

Quello che è certo però è che, se si vuole mantenere il nome di "città metropolitana", legato prima di tutto a un senso di autoidentificazione da parte della popolazione e solo in un secondo luogo a prospettive "funzionalistiche" di miglior organizzazione di funzioni di area vasta, il modello adottato dall'art. 3 è per un verso troppo rigido e per un altro verso troppo contraddittorio.

L'aspetto di maggiore rigidità è quello in cui si prevede che comunque a questa città metropolitana siano conferite ex lege tutte e soltanto le funzioni delle province, lasciando poi alla flessibilità del caso per caso di definire le ulteriori competenze ad essa assegnate oggi dai comuni e con modalità coordinate di esercizio delle funzioni comunali. La rigidità consiste nel fatto di prevedere in ogni caso che le funzioni delle province siano assegnate alla "città metropolitana" come se queste dovessero (e allo stesso tempo potessero) essere il nucleo unico e indefettibile di funzioni che caratterizza il nuovo ente.

In realtà non può essere così, perché certamente tali funzioni sono comunque inadeguate a incardinare quel nuovo concetto di "città" che invece la norma presuppone. Meglio sarebbe dire allora che per questa parte la norma si giustifica essenzialmente perché implica, anche per "economia istituzionale", la soppressione della provincia.

In questa logica, la sola effettivamente accettabile, diviene però molto più importante la parte "flessibile" del modello, quella che incide direttamente sui comuni e sulle funzioni da loro esercitare. Soprattutto in questa logica appare estremamente più importante e strategico il ruolo esercitato dal "comune capoluogo", che invece – oggi - si immagina di poter superare semplicemente per un verso conservandolo e, per l'altro, prevedendone la obbligatoria articolazione in municipi.

Si pone qui il problema non eludibile (e che invece la legge volutamente elude) di quale debba essere il ruolo del comune capoluogo dentro la futura città metropolitana. È convinzione di chi scrive che il ruolo del comune capoluogo sia il perno di tutto il problema, specie se si vuole restare, come qui si sta facendo, dentro un'area metropolitana costruita come "città" (e non come area multifunzionale di area vasta a carattere meramente amministrativo e a tipologia meramente



sovra comunale).

È privo di senso immaginare che i comuni capoluogo, che oggi sono l'anima stessa e il nucleo storico forte intorno al quale è cresciuta la identificazione come città delle agglomerazioni più ampie che man mano si sono costruite nella nostra storia recente, possa essere limitato allo svolgimento di una possibile iniziativa "qualificata" nell'avvio del procedimento, così come previsto nel primo comma, e dalla conferma di una sua esistenza, peraltro con una formula estremamente equivoca che non chiarisce neppure se e come esso possa restare pur articolandosi in municipi o se invece la articolazione in municipi non debba essere intesa più realisticamente come una "disarticolazione" dai confini e dal significato del tutto indeterminati.

Vi sono nodi evidenti che devono essere sciolti, anche a costo di doversi misurare con problemi complessi nei rapporti con gli altri enti di governo. Va comunque chiarito fin d'ora che se il disegno dovesse restare incentrato intorno al concetto di "città metropolitana", non potrà essere accettato che il solo aspetto certo del nuovo istituto sia quello di sostituirsi alla provincia (tramutandosi in una sorta di provincia metropolitana), lasciando ai margini il comune capoluogo che invece storicamente è e resta la vera "città". Di fatto la futura città metropolitana non potrà che essere il nuovo più grande comune capoluogo, indipendentemente dal modello che si voglia adottare. Sarebbe infatti del tutto miope immaginare che oggi si accetta un modello orientato essenzialmente alla soppressione della provincia nell'area, con la riserva mentale che poi, in un secondo tempo, la "politica" e la forza politica del comune capoluogo sarà sufficiente a ristabilire un equilibrio più forte e corretto fra "vecchia" e "nuova" idea di città, fra comune capoluogo (che incarna l'idea vecchia di città) e la città metropolitana che incarnerebbe la idea nuova.

Dunque vi è una scelta di fondo da compiere. Una scelta che deve riguardare il modello stesso di governo di area metropolitana che si vuole. Ed è una scelta che va fatta ora e qui, nella discussione parlamentare di questo disegno di legge.

Vi è certamente anche un'altra strada. Quella di prendere atto che la città metropolitana, quale che sia il suo nome (peraltro oggi vincolato dalla formula dell'art. 114 Cost.) non mira a costruire un nuovo livello istituzionale a forte capacità di autoidentificazione da parte delle cittadinanze ma solo un ente multifunzionale di area vasta, a "basso livello" di capacità di rappresentanza democratica e ad "alto livello" di efficienza funzionale.

In questa seconda ipotesi il tema del comune capoluogo non perde affatto rilevanza, anzi. Esso muta però natura. Non è più quello inerente al come conservare il ruolo di leader e guida di un nuovo e più ampio processo di autoidentificazione. Si trasforma, invece, nel non meno importante problema di chiarire con esattezza quali funzioni dovranno transitare al nuovo ente e quali restano in capo al comune capoluogo nonché, eventualmente, in questo nuovo contesto, quale sia l'utilità dei municipi obbligatori per legge.

In entrambi i casi è del tutto evidente che il tema del comune capoluogo assume nel modello base di città metropolitana disegnato nei primi quattro commi dell'art. 3 un ruolo assolutamente strategico ed essenziale.

Due sono, dunque, gli aspetti fondamentali del testo di legge: lo snodo dell'attribuzione delle funzioni amministrative e la ridefinizione, non solo in termini procedurali, ma pure di identificazione del soggetto Città metropolitana. Dalla soluzione di questi problemi scaturisce anche la riflessione che dobbiamo condurre sulla nuova identificazione da attribuire ai Comuni come città. Questo tema investe il legislatore nella sua funzione di scrittura del testo, ma investe anche la politica in ordine degli orientamenti che vuole imprimere alle modalità attraverso le quali si può attuare la riforma del Titolo V della Costituzione.





## LE CIRCOSCRIZIONI PER IL GOVERNO DELLA COMPLESSITÀ

Comune di Modena, **Simona Arletti**  
Assessore al Decentramento

Nel 40esimo anniversario della nascita dei quartieri Modena ha portato avanti una riflessione sul percorso fatto, sul presente e sul futuro del decentramento politico e amministrativo per riconoscere punti di forza e di debolezza dell'esperienza e trarne insegnamento per tracciare il futuro. Una discussione condivisa con tante città d'Italia di cui siamo stati a nostra volta ospiti, penso a recenti incontri con Trento, Pesaro, Bergamo, penso al convegno di Brescia del febbraio 2006, a quello di Arezzo del dicembre scorso, ma che ha avuto origine nella scorsa legislatura (convegno di Trento del 2001 e a Ravenna nel 2002).

L'ambizione odierna non è certo quella di concludere le riflessioni, ma di dare un contributo condiviso al legislatore nazionale che si sta apprestando a riscrivere con il "Nuovo Codice delle Autonomie Locali" i rapporti e le funzioni dei diversi livelli istituzionali, tra cui noi reputiamo non possano mancare le Circoscrizioni comunali.

Ragionare sul ruolo politico-istituzionale delle Circoscrizioni non può essere delegato ai soli Regolamenti comunali, che pur debbono mantenere la loro autonomia, ma richiede una svolta significativa dell'indirizzo politico a livello nazionale. Il senso della mia relazione sarà orientato su un governo territoriale integrato per misurarsi con la complessità della realtà delle nostre città che oggi deve indurci a pensare come sia possibile non solo amministrare in modo corretto, ma cercare di governare i fenomeni emergenti. Pensiamo al tema dell'innalzamento dell'età media che sta riempiendo le nostre città di tanti anziani, soprattutto donne, e ai problemi legati al garantire in maniera universalistica l'assistenza domiciliare, ritenuta nella nostra realtà la migliore forma di rispetto per l'anziano non più autosufficiente, insieme alla presenza ormai indispensabile delle cosiddette badanti, che però non possiamo abbandonarle a loro stesse, bensì formarle, supportarle psicologicamente e fare in modo che la città offra luoghi per la socializzazione in quei pochi ritagli di tempo libero. Pensiamo ancora all'immigrazione (che ormai raggiunge quote che in molte realtà superano, come a Modena, la cosiddetta soglia di "rischio integrazione" del 10%) a quali opportunità di confronto con il diverso da sé si offrono specie nelle scuole, ma anche a quanti problemi pongono, dall'iniziale difficile comprensione della lingua fino alla ricerca di un lavoro qualificato e di una casa degna e della possibilità di ricreare comunità in un luogo distante da quello di origine; le difficoltà che devono superare specie le nuove generazioni, e in particolare le ragazze, a confronto con modelli di comportamento e libertà molto distanti e che le famiglie d'origine non comprendono, spesso arrivando a segregare le figlie in casa dopo la scuola dell'obbligo. Possiamo noi accettare che queste giovani donne vengano escluse dal mondo in cui vivono? Possiamo accettare che in molti casi si sprechino talenti che arricchirebbero la città?

Pensiamo alla complessità del tema della sicurezza che non si affronta solo con una necessaria azione di repressione e controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine ma che proprio qui a Modena ha visto nascere nella scorsa legislatura la prima esperienza di "Contratto di Sicurezza"

stipulato dall'ente locale con le forze di polizia per sancire la necessità della collaborazione tra istituzioni per monitorare costantemente i fenomeni della microcriminalità, spaccio e prostituzione e adottare azioni condivise (il sen. Barbolini che da Sindaco siglò quel Contratto entrerà meglio nel dettaglio).

Pensiamo ai cambiamenti rilevanti delle condizioni sociali, collegati alle trasformazioni dei rapporti di lavoro e del sistema produttivo che hanno portato in alcune fasce (famiglie monogenitoriali con figli a carico, anziani soli) a nuove forme di povertà, che non sono più solo quelle dei senzatetto, ma anche di coloro che senza l'assistenza sociale non riuscirebbero a pagare l'affitto o la retta della scuola, oppure alla moltitudine di giovani senza prospettiva di futuro stabile perché costretti dalle forme "stabili" di lavoro precario a non riuscire a rendersi indipendenti, o a farsi una famiglia. Pensiamo infine alle difficoltà dei neogenitori magari trasferitisi da altre zone del paese o del mondo che si trovano senza rete parentale a dover gestire la cura di un figlio piccolo, che include dall'ansia per le malattie all'incertezza della propria funzione di educatori, insieme all'inserimento in una realtà nuova, la ricerca di un lavoro e di una casa adeguata. A farne le spese, anche qui al Nord, ancora oggi spesso sono le donne, che nel primo anno di vita del figlio finiscono per lasciare il lavoro, nonostante gli sforzi fatti per adeguare e rendere flessibili i servizi. Pensiamo alle contraddizioni di un "mondo di plastica", che produce sempre più rifiuti e quindi ai rischi per l'inquinamento ambientale e al contemporaneo abbassarsi del livello di senso civico che induce anche i nostri cittadini - non solo chi non ha la cultura del differenziare - ad abbandonare rifiuti per strada, o ancora al diffondersi della Sindrome di Nimby che induce altri a opporsi sinceramente e a non accettare l'incenerimento dei rifiuti stessi!

E mi fermo qui, ma la complessità è questo e tanto altro ancora.

Cosa può servire per affrontare la complessità? Senz'altro un governo territoriale integrato ove le diverse istituzioni - Regioni, Province, Comuni, ma anche Asl, Forze dell'ordine - hanno chiare funzioni e agiscono in sinergia per lo stesso obiettivo: avere città più vivibili. Ma a mio avviso si rende anche necessario un nuovo modello di governo locale che valorizzi la partecipazione dei cittadini come elemento indispensabile per una buona amministrazione che voglia attuare politiche di coesione sociale e "nutrire" la democrazia. Perché la democrazia non si autoalimenta, va continuamente vivificata. Ciò non significa - attenzione - delegare a comitati di cittadini le scelte finali che spettano alle istituzioni, ma agire con l'ascolto e con l'inclusione nel governo territoriale del contributo responsabile dei cittadini, come verifica continua delle politiche decise dalla pubblica autorità. Qui sta per me il ruolo principe delle Circoscrizioni: primo livello di contatto e relazione dialettica dell'amministrazione col cittadino.

Che ruolo possono avere dunque le Circoscrizioni in questo sistema integrato di governo locale? Il TUEL individua per esse quattro funzioni: partecipazione, consultazione, funzioni delegate da statuti, gestione servizi di base. Se ci limitiamo alla gestione di servizi e funzioni delegate credo che, per lo meno per le città medie, faremmo un grande errore: un eccessivo decentramento di funzioni gestionali può sacrificare i principi di efficacia ed efficienza, nonché gli sforzi di contenimento del personale delle P.A. Se invece ci concentriamo sulla vocazione a strumento di partecipazione dei cittadini alla P.A. e di rafforzamento della democrazia, confermando il ruolo di cerniera tra l'amministrazione cittadina e i cittadini stessi, dobbiamo discutere quali strategie adottare per il futuro, affinché le Circoscrizioni assumano in modo sempre più riconosciuto la funzione di "rappresentanza delle esigenze della popolazione insediata nel loro territorio nell'ambito dell'unità del Comune". Per far ciò dobbiamo declinare cosa intendiamo per partecipazione: ieri gli stimoli in proposito sono stati tanti e cercherò di offrire anche la mia interpretazione. È vitale per il futuro delle Circoscrizioni che esse siano "motore" di partecipazione per governare quelle complessità che dicevo.

### **Partecipare per...**

Per le tradizioni di queste terre facciamo fatica a discostarci dall'idea di partecipazione come



presenza fisica e debbo ammettere che anch'io sono tra quelli che prediligono il rapporto personale, il dialogo e l'impegno non solo finalizzato ai propri interessi. La partecipazione visibile insomma, che si concretizza nell'incontro cittadino-istituzione. Ma partecipare per cosa? Per alcuni esiste solo "partecipare per decidere". Si partecipa se si è presenti agli incontri, si dice la propria opinione e si contribuisce alla decisione finale, oppure alle volte ci si pone in netta opposizione alle proposte cercando di fare pressione affinché l'amministrazione decida in modo diverso. È certamente vero che se le Circoscrizioni vogliono essere davvero il primo punto di contatto dei cittadini con l'amministrazione occorre ascoltare i bisogni, conoscere la programmazione dei vari settori, conoscere le risorse del territorio in termini di strutture, associazioni, parrocchie, gruppi sportivi, scuole e poi fare un lavoro progettuale con le Commissioni circoscrizionali che tenga conto della complessità del governare e dell'obiettivo di migliorare la qualità della vita di quei cittadini che hanno espresso il loro bisogno.

Questo è un lavoro che qualifica le Circoscrizioni, dà loro non tanto il potere rivendicativo, ma l'autorevolezza vera di chi conosce il territorio, i problemi e le potenzialità, è il lavoro che le configura come un vero laboratorio di crescita del senso civico e della coesione sociale. È partecipare come sentirsi parte. È quella partecipazione che stimola lo spirito di appartenenza e la responsabilizzazione del cittadino.

Però non possiamo nemmeno chiudere gli occhi davanti a quei cittadini che scelgono una partecipazione diversa, quella invisibile. Partecipare per conoscere. Non è forse una forma di partecipazione anche quella che si limita a tenersi informati sull'attività (il sondaggio illustrato ieri parla di ben il 64% dei nostri cittadini) e che permette, quando si può, di partecipare personalmente. Se pensiamo a tempi di vita a cui siamo costretti da tempi di lavoro sempre più dilatati comprendiamo che già il tenersi informati è di fatto mostrare interesse, volere sentirsi parte, anche se non una partecipazione attiva sempre e comunque (rimando ai dati del questionario che trovate sul sito e in consultazione). È specie per costoro che dobbiamo cercare nuove e migliori forme di comunicazione, aggiornando i nostri strumenti. A Modena abbiamo creato nuovi loghi per identificare meglio le proposte delle Circoscrizioni, si è appena terminato di installare bacheche in vari luoghi frequentati nei quartieri, ma l'indagine ci dice che le persone oltre ad apprezzare molto internet, vorrebbero un giornalino di Circoscrizione magari recapitato porta a porta o maggiore visibilità sul giornale del Comune - sintomo della difficoltà a conoscere l'attività della Circoscrizione - o in altri modi (volantini, locandine) che non giungono a domicilio.

### **Le assemblee elettive e le nuove forme di partecipazione**

In questi anni la direzione di marcia impressa dalla legislazione nazionale, che non cito per brevità, ha promosso la governabilità a scapito della partecipazione, centralizzando le decisioni, effetto che parte dall'elezione, giustissima, diretta dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e di Regione, ma che ha portato a uno svuotamento dei compiti di indirizzo e controllo pur rimasti formalmente in capo ai consiglieri. Anche la stessa riforma del Titolo V della Costituzione ha portato a forme di "centralismo regionale" che a fatica si sta cercando di ammorbidente costruendo cabine di regia su varie tematiche (sanità, istruzione ...) con gli Enti Locali. La ricaduta in ambito locale è la residualità delle funzioni delle assemblee elettive specie quelle circoscrizionali. Ma in una realtà ove la cittadinanza attiva è molto frammentata e spesso portatrice di interessi poco generali e molto particolari occorre promuovere tutte le forme di "aggregazione" della rappresentanza come le forme associative, le consulte, che facciano maturare la consapevolezza della necessità di integrare più punti di vista per decidere nel bene comune. La Circoscrizione deve essere in questo processo l'elemento connettivo tra il governo della città, che deve restare unitario, e l'articolata rappresentanza dei bisogni dei cittadini, fornendo già una prima interpretazione della complessità che possa aiutare nella costruzione delle risposte. Questo è stato il ragionamento che ha portato a Modena, ove si è avviato per la prima volta nel Paese l'esperienza del bilancio partecipativo, a incardinare il processo strutturato di coinvolgimento della cittadinanza nelle Circoscrizioni, perché ritenevamo essenziale

combinare democrazia partecipativa con quella elettiva/rappresentativa. Vanno sostenuti i processi decisionali inclusivi, anche con altri strumenti come il Consiglio circoscrizionale dei ragazzi o la progettazione partecipata di spazi pubblici, senza che ciò significhi abdicare al ruolo propositivo, consultivo e decisivo dei Consigli circoscrizionali. Sì dunque ad un'interlocuzione tra amministrazione cittadina e istituzione decentrata che veda nelle Circoscrizioni un pezzo chiave di quel percorso per la formazione della decisione finale, in un'ottica di sussidiarietà.

### **Co-decidere uguale essere co-responsabili**

Una Circoscrizione dei cittadini, delle loro forme associative, che si deve relazionare con la struttura tecnica e politica comunale per trovare soluzioni possibili e migliorative della vivibilità del territorio è una Circoscrizione che conta. E non bastano regolamenti, occorre condividere politicamente la scelta. Co-decidere gli indirizzi di sviluppo della città e le soluzioni ai problemi significa grande responsabilità e le esperienze fin qui consolidate, specie nelle ultime due legislature, sono un esempio positivo di come questa responsabilità possa esplicarsi: penso ai momenti caldi in tema di sicurezza, in cui la Circoscrizione non ha solamente animato il territorio ma ha fatto da primo riferimento per le preoccupazioni dei cittadini, dalla progettazione di spazi urbani degradati e da riqualificare al ruolo svolto per sostenere comportamenti civici corretti e stili di vita sostenibili, ancora all'impegno per mediare i conflitti tra generazioni e oggi tra culture diverse negli spazi di vita comune come i parchi, le piazze. Una chiave di volta potrebbe essere rappresentata dal coinvolgimento stabile del Collegio dei Presidenti quando in Giunta si discutono questioni di grande impatto sul futuro della città e sulla vita dei cittadini.

Nelle riflessioni che proponevo al Consiglio comunale tematico sul Decentramento, che abbiamo svolto nello scorso 2 aprile, sono emersi alcuni spunti sugli ambiti in cui questo ruolo futuro delle Circoscrizioni può trovare spazi di caratterizzazione e di co-decisione, che vi riporto succintamente, condividendo quanto ha anticipato ieri il coordinatore dei Presidenti.

Gli ambito sono quattro.

#### *1- I nuovi cittadini*

Se oggi occorre pensare ai bisogni dei cittadini di domani, sempre meno conoscitori della storia e delle tradizioni di partecipazione della città - nuovi cittadini non solo perché l'11% viene da altri paesi, ma anche perché una alta percentuale viene da altri Comuni o altre zone del paese - allora occorre ancora lavorare e sperimentare in modo anche nuovo processi decisionali inclusivi, offrendo 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 ai bambini. 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. Si proceda dunque con la legge sull'elettorato attivo e passivo in ambito comunale.

Nella nostra realtà è ormai dato acquisito che per una corretta e costruttiva gestione delle problematiche connesse a questa presenza sempre più estesa di cittadini stranieri non basta l'integrazione formale, perché è nella coesione sociale che si trovano gli anticorpi in grado di prevenire i conflitti o di ridurne gli effetti. La coesione sociale è un bene primario per tutti che si realizza soddisfacendo esigenze non solo primarie e materiali, ma che attengono alla socialità, all'identità, alla comunicazione. In questo ambito le Circoscrizioni possono avere modo di creare occasioni interculturali "di vicinato" che diano il senso dell'accoglienza per i nuovi residenti ma anche della presenza di un'istituzione vicina e vigile.

#### *2- Una città curata*

Fin dall'inizio del mio mandato mi sono chiesta come potevo migliorare il sistema di relazioni tra cittadini che si rivolgono all'Ufficio Relazioni con il Pubblico presente in tutte le Circoscrizioni per segnalare problemi grandi e piccoli di manutenzione e decoro della città, affinché possano ricevere



risposte chiare in tempi accettabili, sia che siano di accoglimento della proposta che di rigetto della stessa. D'altronde come può la P.A. chiedere e pretendere comportamenti civici e poi magari non rispondere entro tempi certi al cittadino che pone una questione? Abbiamo messo intorno allo stesso tavolo tutti i settori comunali che se ne occupavano, incluse le Agenzie e le Multiutility, e abbiamo scoperto che i rispettivi sistemi informatici non dialogavano tra loro e spesso, pur realizzando opere chieste dai cittadini, non veniva nemmeno informata la Circoscrizione. Oggi tutti i settori, e tra poco anche tutti gli assessorati, utilizzano lo stesso programma, favorendo trasparenza e responsabilizzando chi prende in carico la segnalazione: le risposte alle 1000 schede Urp/anno sono per esempio migliorate nei tempi e nei contenuti. Pensiamo poi al ruolo che potrebbero avere le Circoscrizioni nella determinazione delle priorità dei programmi di manutenzione, discussi con anticipo, avendo magari un budget definito su cui contare; cosa che finora siamo riusciti ad applicare per gli interventi di manutenzione ordinaria delle strade, ma che potrebbe essere ampliata al verde e agli edifici. Non si tratta di decentrare uffici tecnici, rischiando di moltiplicare i costi, ma di decentrare la decisione delle priorità, responsabilizzando nelle scelte.

### *3- Circoscrizioni e programmazione socio-sanitaria*

Il nostro Comune ha la fortuna di coincidere territorialmente con i confini del distretto sociosanitario 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 e il nuovo Piano Socio-Sanitario Regionale, assume un ruolo chiave nelle scelte dell'assetto organizzativo e della localizzazione dei servizi nonché nella verifica del 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 quasi tre anni di distanza credo che i primi a essere soddisfatti della presenza di questo organismo siano proprio i Presidenti, perché a differenza di altri incontri istituzionali magari più formali, questo Comitato affronta in modo diretto e concreto questioni chiave per il governo del territorio e della salute della popolazione. Penso all'apertura di un nuovo ospedale e alla riorganizzazione dei servizi ambulatoriali, al servizio di guardia medica e alla continuità assistenziale nei giorni festivi, alla diffusione degli screening sulla popolazione, alla presenza di medici di famiglia nelle frazioni... Tutte questioni che toccano da vicino proprio quell'utenza debole, per carente rete familiare o per condizioni sociali o per anzianità, che danno il segno di un territorio attento alle fragilità.

### *4- Decentramento e sicurezza*

Un cittadino di nome Saad in un seminario ha detto che la Circoscrizione serve per vivere bene nel quartiere: credo sia una delle definizioni migliori. La qualità della vita dipende da tanti fattori tra i quali il senso di sicurezza è centrale. Nell'indagine i cittadini assegnano giustamente in terzo posto un ruolo anche alla Circoscrizione. Ma cosa può fare effettivamente una Circoscrizione? Per me l'esercizio della partecipazione democratica, sia quella visibile che quella invisibile, presuppone l'esistenza di spazi, strumenti ma anche tempi per incontrarsi, informarsi, conoscere, scambiarsi opinioni e valutazioni per poi contribuire alle decisioni, e nelle città odiere la questione tempi legata ad un tempo lavoro senza più limiti, a esigenze sempre più diversificate e a tempi di spostamento sempre più lunghi è questione cruciale, tanto da farci pensare, all'idea di una città a due velocità, una città veloce e una lenta. Quella lenta è a mio avviso la realtà del territorio di vicinato ove 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 può svolgere un ruolo cruciale - una delle sue missioni principali, 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 soli e lavorando coi residenti per superare quei tanti grandi e piccoli conflitti che assillano il governo delle città. Ricordiamoci che se degrada la socialità degrada anche la sicurezza del territorio. Quindi

presidio tramite socialità.

Occorre che gli amministratori e i tecnici sappiano riconoscere la giusta autorevolezza a chi sta sul territorio e recepisce bisogni ed elabora proposte condivise e occorre che le Circoscrizioni svolgano fino in fondo il loro mandato: se si vuole essere rappresentativi di un territorio nel suo complesso si devono superare logiche di schieramento politico.

### **Decentramento, democrazia e costi della politica**

Non nascondo che una parte del ragionamento nazionale include le Circoscrizioni tra quelle istituzioni che caricano il bilancio nazionale di costi, ormai troppo elevati e bisognosi di un ridimensionamento. Nessuno credo possa negare che esistono esperienze diversissime a livello nazionale e io stessa, quando ho appreso che in qualche Regione i Presidenti di Circoscrizione hanno un'indennità pari a quella del mio Sindaco e che i consiglieri sono stipendiati, cioè si mantengono con il loro incarico, ammetto che sono rimasta piuttosto perplessa. Come è possibile infatti mantenere quella carica ideale e quella adesione ai bisogni dei concittadini che si deve rappresentare se si è smesso di esercitare una qualsiasi normale professione? Stiamo parlando del primo livello istituzionale... lo continuo a considerare l'impegno politico come servizio per la collettività, ciò tanto più vale per i Consiglieri che debbono rappresentare istanze del territorio, senza alcun sospetto di sostenere interessi di parte ma sempre di cercare il bene comune, e farlo senza tornaconti personali rende più liberi.

A Modena abbiamo deciso che la figura del Presidente fosse a tempo pieno, ma abbiamo anche accorpati i sette Quartieri esistenti in quattro Circoscrizioni, dando forza alla rappresentatività e all'impegno del Presidente che si pone come riferimento per Giunta e Consiglio comunale per territori di oltre 40.000 abitanti. A livello nazionale è ovviamente interessante scoprire quali sono le esperienze di altre città, a partire dal numero delle Circoscrizioni: il 54% ha da sei a dieci Circoscrizioni, il 26% da una a cinque e il 20% da undici a quindici. Modena è la città che per quanto sappiamo ha il numero maggiore di abitanti per Circoscrizione: 44.500 di media, il 74% dei trentaquattro Comuni varia da 10.000 a 30.000. Può il legislatore nazionale tollerare tali e tante differenze? O sarebbe più giusto indicare delle fasce (per esempio, dato un numero di abitanti si dia origine a un numero di Circoscrizioni con un certo numero di Consiglieri) entro cui l'autonomia statutaria dei Comuni decide?

### **Le funzioni del decentramento**

L'indagine sugli 800 cittadini modenesi statisticamente rappresentativi ci dice che la stragrande maggioranza ritiene che le Circoscrizioni siano utili (oltre l'80%), sia per i cittadini stessi, sia per il territorio di riferimento. Tra i servizi offerti dalle Circoscrizioni, molto conosciuta e apprezzata è l'Anagrafe di quartiere (80%), gli Uffici Relazioni col Pubblico (circa 40%) e, pur non emergendo richieste forti di nuovi servizi, si domanda che siano luogo di informazione. E l'informazione è il presupposto della partecipazione. Questo è un punto non incluso nei quattro che caratterizzano il TUEL ma corrisponde alle nuove esigenze di cittadini, che sono attivi anche quando chiedono solo di essere informati; siamo sicuri che in tutte le nostre città quando una persona si rivolge alla Circoscrizione riesce a trovare la maggior parte delle informazioni riguardanti il territorio, le strutture, i servizi, i luoghi di aggregazione? Pare banale, ma garantire giuste e complete informazioni di base non è così scontato. Se ci crediamo, nel Nuovo Codice per le autonomie locali scriviamo anche che il Comune, istituzione più prossima ai cittadini, deve garantire luoghi di informazione e partecipazione dando vita alle Circoscrizioni.

### **Conclusione**

Per concludere spero abbiate notato la scelta del logo del percorso: si tratta di un mondo o di un atomo, attorno a cui girano molte elissi, un simbolo azzeccato degli intrecci che debbono tessere le Circoscrizioni se vogliono davvero contribuire a cucire la tela della partecipazione; il colore stesso



dice qualcosa di molto importante, marrone come la terra, alla quale sono e debbono essere saldamente ancorate le radici delle Circoscrizioni, a simboleggiare i problemi concreti delle persone da affrontare ma anche a sottolineare che lo sguardo di chi sta in quartiere deve sapere vedere anche oltre per indicare quale può essere la strada giusta per il bene comune. Vogliamo, dunque, da Modena lanciare un messaggio al legislatore che sta predisponendo in sostituzione del TUEL il Nuovo Codice delle Autonomie Locali che il patrimonio di civismo rappresentato dai Consigli circoscrizionali non va disperso, va custodito e magari normato per evitare discrepanze. Ricordo che abbiamo concluso la scorsa legislatura con l'approvazione, in modo politicamente trasversale in un ramo del Parlamento, di una proposta di legge che rende le Circoscrizioni non indispensabili fino a 300.000 abitanti. Quella proposta non ci piace e le motivazioni speriamo di averle fornite.





## PROGRAMMI PARTECIPATI DI QUARTIERE

Comune di Ferrara, **Mariella Michelin**  
Assessore al Decentramento, Relazioni con i cittadini,  
Sistemi partecipativi

### SCENARIO

Il Comune di Ferrara si estende per 400 km<sup>2</sup> circa: una superficie corrispondente pressappoco a quelle dei Comuni di Torino (130), Bologna (141) e Napoli (117) sommate assieme. In questa grande estensione, città e campagna si mescolano senza linee di demarcazione precisa, con alcuni problemi di coesione tra centro e frazioni. Il territorio del Comune di Ferrara è suddiviso in otto Circoscrizioni, diversamente popolate

	Maschi	Femmine	TOTALE	%
<b>Centro Cittadino</b>	8338	10396	18734	14,06
<b>Giardino-Arianuova-Doro</b>	7597	9352	16949	12,72
<b>Via Bologna</b>	12073	14034	26107	19,60
<b>Zona Est</b>	11726	13034	24760	18,59
<b>Zona Nord</b>	6485	7323	13808	10,37
<b>Zona Nord-Ovest</b>	5456	5579	11035	8,28
<b>Zona Nord-Est</b>	4397	4610	9007	6,76
<b>Zona Sud</b>	6157	6577	12734	9,56
<b>Senza Fissa Dimora</b>	46	34	80	0,06
<b>TOTALE COMUNE</b>	62275	70939	133214	100

Le Circoscrizioni, nell'ambito degli indirizzi politici dell'Amministrazione comunale, svolgono le proprie funzioni, mediante atti e decisioni che interessano il territorio circoscrizionale e concorrono alla formazione delle scelte politiche ed amministrative del Comune di Ferrara.

Il Comune, attraverso le Circoscrizioni, garantisce un'effettiva partecipazione dei cittadini all'Amministrazione locale.

### UN PO' DI STORIA...

- 1967: istituzione di 13 delegazioni al forese e 9 quartieri
- 1978: istituzione 22 Circoscrizioni
- 1980: ridimensionamento del numero delle Circoscrizioni: da 22 a 11
- 1989: ridimensionamento del numero delle Circoscrizioni: da 11 a 8

### FONDI ASSEGNAZI ALLE CIRCOSCRIZIONI NEL 2007

fondi straordinari, di cui alla RelazionePrevisionaleProgrammatica e Piano Triennale delle Opere Pubbliche per realizzazione e manutenzione opere pubbliche,  
€ 193.000,00ogni Circoscrizione  
totale € 1.544.000,00fondi ordinari  
per piccoli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria,  
€ 20.000,00ogni Circoscrizione  
€ 160.000,00 totalefondi ordinari  
per acquisto beni, prestazioni di servizi, erogazione di contributi, attivita sociali,  
€19.000,00ogni Circoscrizione  
€152.000,00 totale

#### I SERVIZI E LE ATTIVITÀ DELLE CIRCOSCRIZIONI

Le Circoscrizioni favoriscono quindi la partecipazione alle attivita dell'Amministrazione, ma svolgono anche un'importante azione amministrativa decentrata, in relazione ai servizi di base e alle altre competenze delegate dal Comune. Le Circoscrizioni si occupano di:

- sostenere le scuole per realizzare iniziative e favorire il collegamento e l'integrazione con il Territorio,
- gestire i beni mobili e immobili assegnati alla Circoscrizione e gli interventi di manutenzione di edifici e strutture comunali presenti nel Territorio,
- promuovere e realizzare attivita culturali, sportive, ricreative, turistiche in collaborazione con associazioni ed enti territoriali,
- tutelare l'ambiente, le aree verdi, intervenendo anche in merito all'arredo e alla riqualificazione urbana,
- migliorare la vivibilità del territorio anche attraverso progetti mirati e iniziative specifiche.

All'interno delle Circoscrizioni si possono inoltre trovare i seguenti servizi:

- rilascio di documenti e certificati,
- punto di informazione ai cittadini,
- iscrizioni alle scuole d'infanzia comunali (asili nido e materna),
- gestione dei servizi scolastici (mensa, trasporto scolastico, buoni libro ecc...),
- gestione delle attivita di sorveglianza scolastica pre-entrata e post-uscita, attraverso l'utilizzo di servizi socialmente utili,
- punto di contatto HERA, per il disbrigo in tempo reale delle pratiche acquedottistiche, assegnazione in comodato gratuito di piccoli appezzamenti di terreno, da coltivare a orto, autorizzazione alla macellazione dei suini a domicilio (Circoscrizione Zona Nord, Zona Nord Est, Zona Nord Ovest, Zona Est e Zona Sud),
- rilascio delle licenze di pesca categoria B,
- sportello t'informo punto unitario di accesso ai servizi socio-sanitari per anziani, disabili e immigrati (Nord e Via Bologna).

#### CONTESTO

- il cambiamento delle prassi democratiche,
- la crisi della democrazia rappresentativa,
- la necessità di una maggiore rappresentativita dei bisogni espressi,
- il bisogno di una ricostruzione politica dell'interesse generale,
- la crescita delle istanze particolari,
- l'importanza assunta dal locale e dalle reti.

#### OBIETTIVI

- rafforzare e qualificare i meccanismi democratici e partecipativi,



- aumentando il capitale sociale della nostra comunità;
- favorire il coinvolgimento dei cittadini sul territorio e valorizzare il rapporto tra cittadini e Circoscrizioni;
- rilevare le istanze e i bisogni sociali altrimenti non veicolati.

## FINALITÀ GENERALE

qualificare le prassi democratiche aumentando il grado di partecipazione dei cittadini

Dal Programma di Mandato 2004/2009 del Sindaco, si legge:

“...continuare a sperimentare nuove forme di governance partecipativa, coinvolgendo in Consiglio e nella comunità cittadina quanti siano interessati a portare il proprio contributo di analisi di idee di progetti...”;

“...creare consenso attorno alle scelte dell’Amministrazione e ancora di più attorno al modo con cui quelle scelte si realizzano...”;

“...coinvolgere coloro che hanno espresso altre opinioni e che sonotuttavia disponibili a collaborare al bene generale della propria comunità...”.

## Il Comune di Ferrara

ha deciso di realizzare una serie di politiche, cercando la partecipazione dei cittadini, delle associazioni, dei giovani, delle forze sociali ed economiche: in primo luogo per informare, e poi per confrontare gli orientamenti dell’Ente e compiere scelte condivise

- a misura di persona,
- vicina ai reali bisogni dei cittadini,
- aperta alle sollecitazioni provenienti dall'esterno,
- attenta alle diverse

con il fine di creare un’Amministrazione

## Programmi Partecipati di Quartiere

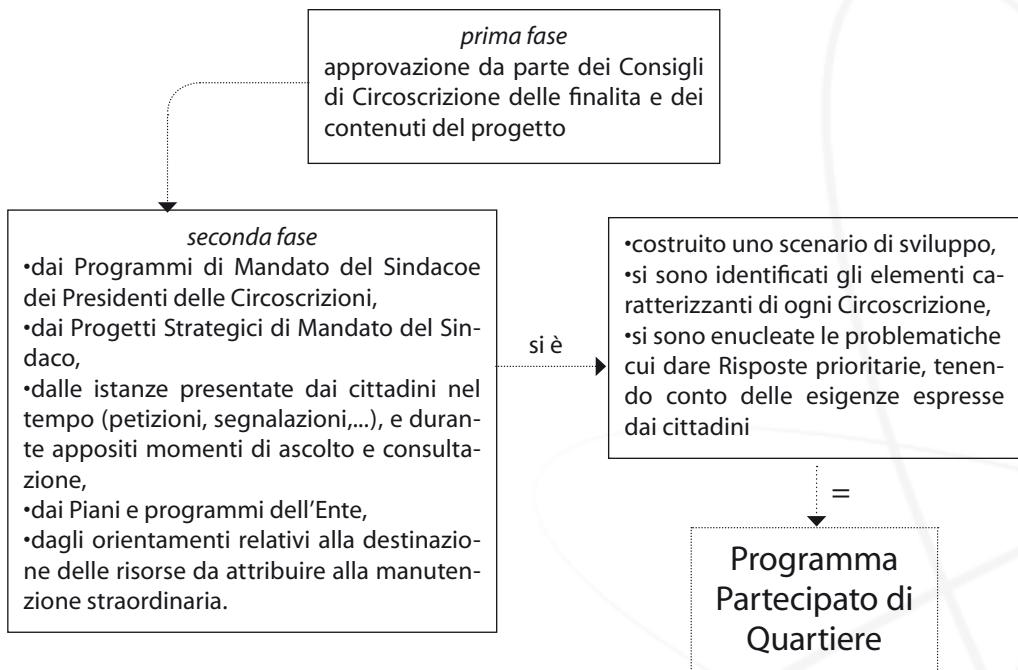
### LO STRUMENTO

contratto attraverso il quale le Circoscrizioni e l’Amministrazione comunale s’impegneranno annualmente nella realizzazione di una serie di interventi prioritari, decisi attraverso processi di condivisione con i residenti dei diversi territori, in cui si articola il Comune di Ferrara. Nell’accordo saranno puntualmente specificati i progetti e le attività finanziate annualmente.

### TARGET A CUI SI RIVOLGE IL PROGETTO

cittadini  
associazioni, centri sociali e culturali  
comitati  
scuole  
sindacati  
parrocchie  
associazioni di categoria

## Il processo di costruzione dei P.P.Q. ha richiesto una Il processo di costruzione dei P.P.Q. ha richiesto una



## SINTETICAMENTE LE FASI SALIENTI DI REALIZZAZIONE DI PROGETTO

1. costituzione del Coordinamento Operativo
2. condivisione politica degli obiettivi e dell'approccio (Giunta, Presidenti di Circoscrizione, Consigli Circoscrizionali, Dirigenti Comunali, Funzionari Circoscrizionali)
3. rilevazione dello stato dell'arte, delle pratiche e delle metodologie
4. avvio di un programma specifico da parte di ogni Circoscrizione
5. coinvolgimento attivo dei cittadini
6. elaborazione delle proposte e dei materiali per la firma dei P.P.Q.
7. firma del contratto (P.P.Q.)

## LA PARTECIPAZIONE

Approvato in ogni Consiglio di Circoscrizione il progetto e la bozza di contratto, si sono costituiti i diversi gruppi di lavoro, che possiamo definire di secondo livello rispetto al Coordinamento Operativo. Ad ogni Circoscrizione, e dunque ad ogni gruppo di lavoro, è stato assegnato un tutor, individuato tra gli operatori del Servizio Città Partecipata e Sostenibile, che ha coadiuvato il team nella pianificazione e organizzazione dei diversi momenti di confronto.

Complessivamente sono stati organizzati 42 incontri, con lo scopo di presentare il progetto, lo strumento P.P.Q. e soprattutto far emergere i bisogni dei cittadini in maniera tale da avere un elenco di priorità direttamente da questi segnalate.



Centro Cittadino	6 incontri
Giardino ArianuovaDoro	2 incontri
Via Bologna	2 incontri
Zona Est	7 incontri
Zona Nord	9 incontri
Zona Nord Ovest	6 incontri
Zona Nord Est	6 incontri
Zona Sud	4 incontri

## SCHEMA DEL PROGRAMMA PARTECIPATO DI QUARTIERE: 8 SEZIONI PER 8 PROGRAMMI

### SEZIONE 1

- Individuazione di uno slogan che richiami taluni elementi caratterizzanti ogni Circoscrizione
- Breve descrizione degli obiettivi del progetto "Ferrara a più voci..."

### SEZIONE 2

- Descrizione delle specificità della Circoscrizione
- Individuazione di alcune priorità di scenario

### SEZIONE 3

- Principali richieste pervenute da parte dei cittadini (es. petizioni, presenza di comitati, ...)
- Valutazione generale delle "occasioni" di dialogo con i cittadini, della presenza di potenziali conflitti sul territorio, dei bisogni di partecipazione dei residenti

### SEZIONE 4

- Individuazione delle azioni, contenute nei Progetti di Mandato del Sindaco, che avranno una ricaduta diretta sulla Circoscrizione

### SEZIONE 5

- Richiami al Programma di Mandato del Presidente di Circoscrizione

### SEZIONE 6

- Individuazione delle priorità d'intervento suddivise per ambito e relative al 2006. In questa sotto-sezione verranno anche indicati i criteri utilizzati per enucleare le priorità
- Problemi aperti e ipotesi di soluzione. In questa sotto-sezione verranno indicati quegli interventi previsti, ma non inseriti, specificando le ragioni della posticipazione

### SEZIONE 7

- Progetti che prevedono processi inclusivi e/o ascolto dei cittadini
- Le buone pratiche da segnalare (principali esperienze della Circoscrizione)

### SEZIONE 8

- Modalità di condivisione del programma (P.P.Q.)
- Esiti previsti e conclusioni

## UFFICI E STRUTTURE COINVOLTE NELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

- Assessorato al Decentramento e ai Sistemi Partecipativi
- U.O. Relazioni con i cittadini e Decentramento -Circoscrizioni - Servizio Città Sostenibile e Partecipata

La realizzazione di questo progetto ha comunque richiesto un forte coinvolgimento di diversi Assessorati, Servizi e Uffici dell'Amministrazione. A seguito delle richieste che sono emerse durante i momenti di confronto e ascolto dei cittadini e degli stakeholders, sono infatti risultati particolarmente interessati gli Assessorati e i Servizi/Uffici, che si occupano di

- Lavori Pubblici
- Urbanistica
- Mobilità
- Ambiente
- Pubblica Istruzione
- Giovani
- Servizi alla Persona

### **Risultati attesi**

- L'utilizzo di queste modalità ci ha permesso di avere decisioni
- più efficienti, in quanto le soluzioni individuate hanno tempi certi e costi maggiormente contenuti;
- più eque, in quanto tutti gli interessi coinvolti sono stati ugualmente considerati;
- più sagge, in quanto le soluzioni identificate tengono conto di tutti i possibili punti di vista;
- più stabili, in quanto chi ha partecipato al processo non avrà più ragione di premere per un loro cambiamento;
- più facili da attuare, in quanto si incontreranno minori opposizioni.



i cittadini partecipano...



...propongono...



...suggeriscono...



il Presidente della Circoscrizione Centro  
Cittadino a spasso con i cittadini



il Presidente della Circoscrizione Zona Sud  
"raccoglie" le istanze dei cittadini

## E DOPO?...

I primi P.P.Q. sono stati sottoscritti il 19 maggio 2006. In essi sono elencati circa 400 interventi, individuati anche con la collaborazione dei cittadini coinvolti nei percorsi partecipati, riconducibili a 219 progetti, contenuti nei 28 Programmi di Mandato del Sindaco.

La quasi totalità degli interventi previsti riguarda opere infrastrutturali e di edilizia pubblica (manutenzione di strade, marciapiedi, aree verdi e messa a norma degli edifici scolastici). Ci sono però anche progetti nell'ambito dell'aggregazione giovanile, della coesione sociale, dell'integrazione, ecc...

Attualmente risultano realizzati o in corso di realizzazione l'80% degli interventi in essi elencati. In particolare gli interventi sugli edifici scolastici saranno ultimati durante il periodo di chiusura estivo. Numerosi sono poi anche le azioni che riguardano la sistemazione e il potenziamento dell'illuminazione pubblica e della rete fognaria.

Attualmente è in fase di progettazione il Piano di Comunicazione relativo ai P.P.Q. 2006, il cui obiettivo è quello di rendicontare ai cittadini l'esito dei Programmi sottoscritti lo scorso anno. A tal proposito stiamo pianificando la realizzazione di una serie di strumenti integrati per rispondere ai diversi bisogni informativi (pieghevoli, pagine web, Piazza Municipale, manifesti e locandine, mostra con utilizzo di espositori esterni, incontri territoriali, attività di comunicazione rivolta ai mass media).

Da settembre riprenderà la fase di pianificazione e definizione dei nuovi Programmi Partecipati di Quartiere 2008/2009 .





## CIRCOSCRIZIONI, IDENTITÀ PERSONALE E SENSO DI APPARTENENZA

Comune di Pesaro, **Michele Gambini**  
Assessore al Decentramento

La nostra città ha 93mila abitanti e otto Circoscrizioni. A differenza della collega che ha parlato prima di me non mi pare che si possa dire che il basso rapporto abitanti/circoscrizioni sia giustificato da caratteristiche specifiche del nostro comune.

Al contrario credo che dovremo in futuro trovare un migliore equilibrio fra l'esigenza di aumentare l'efficienza della spesa pubblica e quella di tutelare la splendida esperienza rappresentata dal decentramento.

Mi pare che la ricerca di questo equilibrio debba essere continua, giacchè esso non sarà mai statico proprio a causa dei mutamenti sociali e tecnologici e debba ruotare attorno ad un pugno di principi che voglio in apertura richiamare: identità, rappresentanza, partecipazione, efficienza.

Il principio di salvaguardia dell'identità chiede che le partizioni geografico-amministrative evitino di frustrare il sentimento identitario delle popolazioni.

Evidentemente, accostando l'idea di identità al concetto di ripartizione geografica, la prima cosa che viene in mente è la nazionalità che, con la lingua e spesso la religione, è la cosa che più informa di sé e dunque unisce gli individui di una comunità. La storia della nascita degli stati nazionali e quella più recente dei conflitti interetnici causati da confini amministrativi che arbitrariamente ignorano la geografia delle nazionalità e delle etnie, ci insegnano sia che non è possibile non tenere conto del sentimento di identità, sia che la nazionalità e l'etnia sono elementi potentissimi nella formazione del sentimento identitario. Altro elemento collettivo costitutivo delle identità individuali è il patrimonio di esperienze, abitudini e conoscenze che ci accomunano ad altri individui.

Sotto questo profilo credo che le città italiane, nonostante l'evoluzione urbana e sociale del Novecento, diano ancora un contributo eccezionale all'identità personale. Per dirla con le parole di Pasolini "Essere e diventare uomini a Pesaro o a Prato è diverso che diventare uomini a Modena o a Brescia".

Lo è perché l'esercizio quotidiano delle relazioni umane è diverso da città a città grazie alla specifica identità che le nostre città ancora hanno resistendo bene, tutto sommato, alle tendenze alla standardizzazione.

Il bar o la pasticceria che frequento abitualmente, i percorsi che faccio ed i modi in cui mi muovo, le persone che incontro abitualmente, hanno un carattere di unicità maggiore di quella che ad esempio è riscontrabile nelle città nordamericane.

Questo patrimonio di abitudini e condivisione con le persone che ci vivono intorno è una sorta di lessico familiare, una assiduità con le medesime cose che ci lega alla comunità in cui viviamo.

Ciò naturalmente favorisce molto la coesione sociale e deve essere considerato una ricchezza esistenziale.

Dicevamo che il sentimento di identità deve essere tenuto in conto nella ripartizione amministrativa.

Questo vale per le città metropolitane ma anche per le Circoscrizioni.

A titolo di esempio dirò che anche se l'alto numero di Circoscrizioni a Pesaro (8) non è giustificato, tuttavia non è la più piccola (che ha solo 2.600 abitanti) ad essere la meno giustificata.

È la Circoscrizione del monte San Bartolo, primo promontorio sul mare Adriatico da Venezia verso sud che divide Pesaro dalla Pianura Padana; ebbene, lì c'è un forte sentimento identitario che mi sembra giusto non frustrare con una ripartizione amministrativa diversa.

Per quanto riguarda rappresentanza e partecipazione, credo che entrambi questi principi lavorino nella stessa direzione, cioè spingendo affinché le funzioni decisionali pubbliche siano avvicinate il più possibile ai cittadini. Mi spiego.

Il principio di rappresentanza è la traduzione del principio democratico una testa un voto e di maggioranza, laddove cioè le dimensioni del contesto impediscono di esercitare la democrazia in modo diretto e si ricorre alla mediazione di rappresentanti individuati secondo un principio altrettanto oggettivo di rapporto numerico fra rappresentante e rappresentati.

Il punto è che più il principio di rappresentanza è mediato, cioè più si allarga la base territoriale, più è difficile dominarlo, esercitare coscientemente questo diritto. Sfido chiunque a conoscere il contributo reale dei cosiddetti "peones", gli oscuri deputati della maggioranza o dell'opposizione, alle posizioni dei loro partiti.

Un cittadino comune riesce a conoscere e a giudicare correttamente il comportamento e le posizioni di un consigliere regionale? Credo con molta fatica.

Questo né per colpa dei deputati né per colpa dei consiglieri regionali stessi, ma perché c'è una distanza dimensionale grandissima.

Questo ci suggerisce che tutto quello che si può fare vicino al cittadino gli semplifica l'esercizio della sua delega, della sua rappresentanza e corrisponde quindi meglio all'idea originaria di democrazia.

La Carta europea dei diritti dell'uomo nella città parla di diritto alla partecipazione.

Ho qualche dubbio che si possa parlare di diritto perché se per partecipazione si intende il diritto di manifestare la propria posizione in merito a qualche decisione che ci riguarda o il diritto di essere preventivamente informati, essi sono sottospecie di diritti diversamente definiti; se intendiamo il concetto come diritto a partecipare a una decisione, esso è inesigibile: infatti per quanto siano formalizzati i percorsi partecipativi, la potestà decisionale alla fine spetterà sempre alle istituzioni ed è imponderabile quanto queste, realmente, tengano conto delle posizioni espresse negli stessi percorsi partecipativi.

Che sia un diritto o meno, la partecipazione è sicuramente un'esigenza ineliminabile di cui bisogna tener conto. E anche in questo caso più le istituzioni sono dimensionalmente vicine più la partecipazione è facile.

In modo spesso opposto lavora il principio di efficienza e capacità amministrativa. Basti pensare a tutti i servizi territoriali come igiene ambientale e servizio idrico che fanno capo alla responsabilità politica ed amministrativa dei comuni.

Essi hanno un'importanza fondamentale, ma anche una complessità industriale e tecnologica grande, che porta all'accorpamento territoriale dei soggetti che li erogano. Questo ha portato all'esistenza di società sovrafforzate che gestiscono servizi per conto di comuni anche molto piccoli.

Ciò che è spesso colpevolmente ignorato è la reale capacità o incapacità degli enti locali di svolgere le loro funzioni di controllo e di indirizzo.

In tutto il dibattito sulle privatizzazioni questo tema è colpevolmente assente pur avendo un'importanza sostanziale, perché significa mettere i Comuni, per alcuni servizi capitali, in balia di società private che hanno una forza spropositatamente superiore. Ma non è questa la sede per



approfondire questo tema.

Il punto è che non possiamo trascurare che le funzioni che decentriamo rispondano a criteri di efficienza della spesa pubblica e questo, va da se, è spesso in contrasto con la necessità di avvicinare le funzioni decisionali al cittadino.

Considero l'esperienza del Decentramento una grande ricchezza democratica che va salvaguardata, anche ricercando una evoluzione dell'esperienza stessa.

Penso che qualsiasi cambiamento debba essere deciso il più possibile a livello locale, in definitiva ricercando un continuo equilibrio fra i principi enunciati tenendo insieme l'esigenza di avvicinare il più possibile le decisioni al cittadino con l'efficienza e la capacità amministrativa.

È un equilibrio difficile che porta a decisioni contrastanti, a volte, e in continua evoluzione.

Per citare due esempi e mostrare come le decisioni non debbano andare sempre in un'unica direzione: due anni fa abbiamo scelto di delegare alle Circoscrizioni la gestione del verde, ripartendo le risorse prima spese a livello centrale. La decisione è stata molto felice perché ha premiato con un ritorno di efficienza (spendiamo le stesse risorse con risultati migliori). Paradossalmente scendere vicino al cittadino ha portato efficienza.

Viceversa stiamo lavorando per mettere le biblioteche di Circoscrizione a sistema con la biblioteca centrale togliendole all'amministrazione della singola circoscrizione.

Questo è un caso in cui il tema dell'efficienza sovrasta nettamente quello del decentramento e della territorialità. Cioè, una biblioteca di quartiere funziona se è in grado di offrire servizi di qualità e questo lo si può fare solo con un sistema di biblioteche con la maggior parte delle funzioni gestite centralmente.

Chiudo con un pensiero che va approfondito ma che credo possa individuare la forza e il futuro delle Circoscrizioni.

Se pensiamo che la coesione sociale non dipenda solo dallo spontaneo interagire dei soggetti che in una comunità vivono, ma che l'ente pubblico possa avere una funzione promotrice, l'istituzione che più di ogni altra riesce a svolgere questo ruolo di stimolo di coesione sociale e costruire un intreccio di relazioni tra soggetti organizzati e soggetti privati, è quella che per dimensioni territoriali risulta in grado di instaurare con i soggetti della società rapporti che abbiano caratteristiche di umanità per frequenza e accessibilità delle persone.

Dunque le Circoscrizioni sono candidate naturali a questo ruolo e se è vero, come penso, che è proprio il rafforzamento e la tenuta della coesione sociale sarà la maggiore sfida posta dai fenomeni migratori e di globalizzazione, grande attenzione dovrebbe essere posta ad un sistema di partecipazione democratica come il decentramento, nelle diversissime forme che ha conosciuto in questi 40 anni.





## IL PROBLEMA DEI POTERI: CENTRALI/DECENTRATI

Comune di Bari, **Salvatore Bello**

Consigliere circoscrizionale e Presidente della Commissione  
al Decentramento della VII Circoscrizione-Madonnella

Siamo tanti, parliamo lo stesso linguaggio ma ognuno nel proprio "dialetto". Ogni Comune ha deciso autonomamente di costituire Consigli circoscrizionali o di Quartiere in base alla popolazione, attribuendovi un certo numero di consiglieri e con modi diversi di elezione del Presidente. È giusto andare avanti verso lo sviluppo dell'autonomia locale, però non sarebbe opportuno stabilire almeno un "metro comune" di criteri da condividere sui temi fondamentali, delle linee programmatiche su cui tutti insieme lavorare? Fornirci, pertanto di un mezzo unico ma "flessibile" per avere maggior forza rispetto alle amministrazioni centrali (Stato-Regioni).

Ecco che per la creazione dell'area metropolitana di Bari passeremo probabilmente da nove a tre Circoscrizioni. Su 146 consiglieri(fra comunali e circoscrizionali) credo d'esser l'unico che si oppone a questo passaggio per un discorso di principio ed identità. Come si può eliminare una Circoscrizione di 22.000 abitanti per un problema di meri costi della "politica" o per "ipotetici ed autonomi criteri di definizione della futura area metropolitana"? Ecco l'autonomia di decisione con dei criteri in cui si limita la partecipazione dei soggetti interessati. Dovremmo invece munirci di mezzi di decisione e partecipazione attiva che partano dal basso in modo da parlare la stessa lingua sull'argomento sia al Nord che al Sud,affrontando e qualificando il problema delle "deleghe"concesse ma difficilmente consegnate alle periferie:quando si parla di delegare siamo tutti d'accordo, ma quando chi le detiene le deve trasferire sorgono i problemi. Ecco perché quando si va ad intaccare uno dei tanti livelli del potere non si riesce più a ripartirlo. Quella catena,che si vuole accorciare con le norme, mostra l'usura delle difficoltà che incontra quotidianamente: ad esempio basterebbe provare a ridurre la Provincia di Bari per creare l'area metropolitana e scoppierebbe il finimondo. La discussione si prolungherà, i tempi si diluiranno, la consegna delle Deleghe attribuite attraverso i tanti e variegati Regolamenti Comunali sarà latitante e noi continueremo ad attendere una sede adeguata (e sono passati trent'anni). Per concludere, la summa del problema parte dalla speranza di convincere "l'altra parte dell'amministrazione" a delegare i poteri in modo effettivo e non solo su libro mastro dei diversi Regolamenti,a non convocare inutili riunioni, svuotando di significato e di valore il lavoro svolto dalle Circoscrizioni (o dalle periferie in generale) con pochi reali poteri,scarsi mezzi finanziari e poca autonomia,sempre ricercando l'aiuto concreto e significativo di qualche sponsor per realizzare quei progetti che coinvolgono la vita quotidiana della nostra cittadinanza.





## IL DECENTRAMENTO: UN OBIETTIVO CHE DEVE NASCERE DAL BASSO

Comune di Bolzano, **Lorenzo Spinelli**  
Presidente del Quartiere "Europa-Novacella"

Signore e signori a tutti un caloroso saluto mio personale, del Sindaco di Bolzano dott. Luigi Spagnolli, dell'Ass. al Decentramento dott. Luigi Gallo e dei restanti componenti della delegazione.

Agli organizzatori un sincero grazie e un plauso per questo interessante convegno.

Bolzano è una città che da poco ha superato i 100.000 abitanti. Il territorio cittadino è diviso in cinque Quartieri con un numero di abitanti variabile tra i 13.000 e i 29.000 per area. Ogni Consiglio è composto da undici membri, che eleggono il presidente e il vice. Il vicepresidente per ragioni etniche non può appartenere allo stesso gruppo linguistico del presidente.

I consiglieri percepiscono un gettone di presenza di 60 euro a riunione (il 50% di quello dei consiglieri comunali), il presidente, invece, percepisce una indennità linda mensile di 621 euro (il 5% di quella del Sindaco).

I Consigli di Quartiere a Bolzano sono una realtà recente, hanno solo dieci anni di vita ma, nonostante ancora bambini o, se volete, in età evolutiva, risultano molto apprezzati perché costituiscono una realtà portatrice di una filosofia di azione moderna indirizzata a una maggiore attenzione ai bisogni dei cittadini. La delegazione di Bolzano è intervenuta a questo interessante convegno per ascoltare le esperienze degli altri, perché per quest'anno, in occasione del decennale, è stato istituito un gruppo di lavoro per adeguare il Regolamento che, anche se recente, presenta qualche problema. È convinzione di tutti che non debbano più esserci tentennamenti e/o riserve sull'utilità e necessità del decentramento, che però non può e non deve essere calato dall'alto, perché o nasce con la partecipazione oppure è un'altra cosa.

La "partecipazione", infatti, è l'espressione pubblica delle persone da cui la politica comunale non può e non deve prescindere, se intende interpretare compiutamente il proprio ruolo di rappresentanza dei cittadini nel loro insieme.

"La partecipazione migliora il Quartiere e la città". È lo slogan stampigliato sul calendario murale realizzato per quest'anno per pubblicizzare i servizi offerti dai Centri Civici e soprattutto per incentivare i cittadini a considerare il Quartiere luogo aperto a tutti, ove è possibile informarsi e contribuire alle scelte nella logica del confronto democratico.

Mi fermo qui per non sforare il tempo concessomi.

Grazie per l'attenzione e arrivederci.





## DEMOCRAZIA E SALVAGUARDIA DELLE AUTONOMIE: VERSO UN NUOVO INDIRIZZO NORMATIVO

Intervento del Senatore **Giuliano Barbolini**

L'esperienza dei Quartieri nasce a Modena più di quarant'anni fa come grande processo di partecipazione e investimento sulla democrazia. Governare la città significa percepire gli umori, intuire e anticipare le sensibilità. Governare non è sinonimo di mera, pur buona amministrazione e significa iscrivere le singole azioni in un disegno di sviluppo della città, affermare valori, costruire qualità sociale e benessere. Quindi l'idea che muove l'investimento di partecipazione, sollecitazione e mobilitazione, è quella di una città decentrata, democratica, capace di dare vita a un modello sociale coeso, solidale, basato sui diritti dei cittadini che partecipano alle decisioni senza delegare, intervenendo anche nella gestione dei servizi: un processo proprio del coinvolgimento e della co-decisione e della co-amministrazione senza prevedere ritagli di prerogative e di competenze. In sostanza quando nacquero i primi Quartieri si cercò di sviluppare dinamiche virtuose in grado di trasformare, modernizzare, democratizzare le istituzioni, perché fossero più orientate alla risposta ai bisogni del cittadino. C'era un'idea di "democrazia progressiva"; come processo di miglioramento e conquista di sempre più elevati livelli di riconoscimento di diritti, esigenze e opportunità. E l'esperienza modenese è stata il motore di uno dei più grandi processi di acculturazione sviluppato da una società, attraverso il coinvolgimento della generalità della popolazione su grandi temi: quello dell'educazione, e del senso di appartenenza. In sostanza, è stata un'esperienza che ha contribuito a costruire il capitale sociale di questa comunità.

Per questo l'esperienza delle Circoscrizioni a Modena ha sempre privilegiato il profilo della partecipazione, i processi di co-decisione, la capacità di ascolto e di interlocuzione. Non è mai stata ridotta a un mero processo di decentramento amministrativo, o anche verso un'idea delle Circoscrizioni come luogo di amministrazione attiva. Quando si passò dalla fase spontanea delle Circoscrizioni al momento della formalizzazione ex lege dell'istituto, si aprì proprio una discussione in tal senso. C'erano anche dinamiche politiche, perché qualcuno (tra le forze di opposizione) leggeva nel processo di rafforzamento di questo profilo delle Circoscrizioni anche la possibilità di scalpare il ruolo di governo unitario dell'amministrazione. Quel tema fu però poi risolto riconfermando la funzione e l'ispirazione originaria delle Circoscrizioni. Ricordo che il Sindaco di allora, Bulgarelli, per semplificare citava le parole di Salvador de Maariaga: "asfaltar no es gubernar". Cioè la spinta e la richiesta di fare le funzioni amministrative, di fare l'ufficio tecnico decentrato, non era il profilo che poteva garantire alle Circoscrizioni la conquista e l'esercizio di un ruolo istituzionalmente e politicamente significativo.

Dalla metà degli anni '90 c'è stata una fase difficile nell'evoluzione di questa esperienza, perché ci si misurava con le modificazioni introdotte dalla legislazione e con il trasferimento dei poteri (le competenze ai tecnici rispetto alle funzioni di gestione precedentemente in capo alle assemblee e agli esecutivi). A Modena, inoltre, c'era un problema in più perché il passaggio da sette Circoscrizioni a quattro poneva una difficoltà di riposizionamento. Con l'elezione diretta del Sindaco e lo spostamento sugli esecutivi di gran parte delle funzioni avevamo il problema di uno

svuotamento del ruolo delle assemblee elettive: e a maggior ragione si determinò anche la messa in crisi del modus operandi delle Circoscrizioni.

Un altro elemento di criticità che si cominciava a palesare, e che ancora oggi è di piena attualità, è che mentre venti-trent'anni fa esisteva una società "strutturata", con soggetti forti – e un ruolo dei partiti, delle rappresentanze sociali - a metà anni '90 è cominciata a nascere una nuova società, più fluida. Questo "sfarinamento" ha creato ulteriori elementi di complessità e difficoltà per tenere insieme quella rete di rapporti che fondano il senso di relazione tra cittadini e le istituzioni che li rappresentano.

Anche in quella fase abbiamo investito sul ruolo delle Circoscrizioni come interfaccia, elemento di snodo e di raccordo, cerniera tra cittadini e amministrazione. Quindi una funzione di ascolto, di lettura dei bisogni, un'attenzione verso una proiezione di vicinanza con scelte di semplificazioni (anagrafe, Urp e altri servizi vanno ad esempio in questa logica) e poi l'impegno per la costruzione partecipata di progetti.

Le grandi questioni di quegli anni erano: l'emergere della tematica della percezione di insicurezza dei cittadini, con qualche segnale di diffidenza e ostilità verso il problema degli immigrati, e la sindrome del "degrado" della città sotto il profilo della qualità dei servizi e della vita.

Per reagire a questa situazione l'amministrazione ha sviluppato una politica di cui anche le Circoscrizioni sono state protagoniste. Gli obbiettivi erano: la riappropriazione degli spazi, la mobilitazione delle risorse del territorio e di tutte le energie potenzialmente presenti, i progetti di urbanistica partecipata per la rilettura e la trasformazione di zone e di aree in condizione di degrado. Questi progetti sono stati diretti dall'amministrazione, ma si sono articolati con specificità e autonomia, e anche con una dialettica fra Circoscrizioni e amministrazione comunale, in rapporto ai vari problemi e ai diversi contesti in cui le questioni si ponevano. Il risultato di questa palestra democratica è stato quello di rafforzare un rapporto alla fine non solo di riconoscimento e interlocuzione, ma anche fiduciario tra cittadini e amministrazione. Si è legittimato un ruolo delle Circoscrizioni e ancor più del Comune e si è chiarito chi deve fare che cosa in materia. Anche sul tema della sicurezza questo percorso ha costruito un grado di acculturazione e di consapevolezza maggiore.

Sei, sette, otto anni dopo in questa città si discute ancora di tematiche di sicurezza e ci si mobilita quando le cose non vanno, ma con un grado di cognizione e di spessore nell'interpretazione dei fenomeni e dei processi che è il risultato di un processo partecipativo in cui l'operazione è stata quella di stare in sintonia con la domanda e i bisogni dei cittadini, senza mai abdicare alla funzione che compete alle istituzioni, che non è solo quella di cavalcare la protesta, ma quella di costruire la soluzione e la risposta. Da tale punto di vista rimettere le cose in ordine, stabilire chi fa che cosa e portare i Presidenti di Circoscrizione dal Prefetto perché possa rispondere sulle questioni che gli competono, oggi può sembrare un'operazione semplice, ma dieci anni fa vi assicuro che non lo era; anzi, aveva il carattere di una innovazione radicale.

In proposito, la slide presentata da Vittorio Martinelli sulla sicurezza è la certificazione del valore aggiunto di un approccio integrato su questa delicata questione. Credo che tutto questo, se innervato all'interno di un sistema normativo, potrebbe dispiegare un'utilità e un'efficacia di cui mi piacerebbe che questo Governo si fregiasse, insieme alla collaborazione con le istituzioni locali.

Sulla base di queste riflessioni devo dire che l'impianto culturale proposto dal Comune attraverso questo convegno è molto convincente. Siamo in una fase in cui bisogna riflettere davanti alle novità per ridefinire profili, funzioni e mission di quest'esperienza, consapevoli che il tema della partecipazione può aiutare a sviluppare più protagonismo e coesione sociale.

È particolarmente da apprezzare l'idea del Quartiere come "referente" della città lenta, perché nella dimensione residenziale, dei rapporti di vicinato, ad essere importanti sono le persone, che devono potersi incontrare e socializzare. Più ambiziosamente, penso come, attraverso questa mission, si può ricostituire, aggiornare e rinnovare il capitale sociale del civismo e della partecipazione. La cosa più impressionante della nostre città, e su cui ci fermiamo troppo poco a riflettere, è l'elevatissima

mobilità sociale, forte sia in entrata che in uscita: oggi il senso di appartenenza, un tempo valore solido e riproducibile, è divenuto assolutamente più labile, ed assai più arduo da rigenerare. Il rischio è che l'identità, che è la forza delle città, vada a sparire. Allora in questo senso la città lenta, il modo di investire sulle relazioni e sulle persone diventa anche un modo per rileggere la morfologia urbana e magari potrebbe essere utile per la costruzione (penso al Piano Strategico dei servizi che il Consiglio Comunale approvò all'inizio del 2004) di percorsi identitari sui quali innestare quel senso di coesione e partecipazione che fa la ricchezza di una comunità.

È chiaro che questo processo di percezione identitaria deve essere guidato dalla città, ma dettagliato e definito interpretando le specificità e le varietà di ogni zona. Sono convinto che in questa ottica, se sulla questione delle Circoscrizioni fosse lasciata la libertà dell'autodeterminazione comunale si sprigionerebbe la ricchezza migliore dal punto di vista della qualità delle buone pratiche e dell'esperienza innovativa. A Modena, infatti, la fase migliore, più originale, dei processi partecipativi è stata quella spontanea prima che intervenissero le norme nazionali.

A proposito dei "costi della politica" mi chiedo: se una delle ragioni che ha condizionato un approccio più coraggioso alla questione, oltre al giusto riguardo per l'autonomia, è stata la paura di un "proliferare" di logiche non commendevoli, la cosa, in questi termini non può essere condivisa. Anzi al contrario, se la prossimità delle istituzioni comunali ai cittadini deve trasformarsi nell'attitudine dell'amministrazione locale di saper realizzare nel modo più compiuto i diritti di cittadinanza e la dimensione democratica del governo locale, che è una straordinaria *mission*, mi chiedevo se non si possa piuttosto, e proprio nella "Carta", strutturare questo concetto in maniera più efficace. Per trovare un punto di bilanciamento più appropriato in grado di salvaguardare il principio dell'autonomia e al tempo stesso, per dare sostanzialmente un indirizzo normativo utile a rafforzare e diffondere la qualità di esperienze partecipative che, come quella modenese e delle altre realtà che si sono confrontate in questo convegno, meritano di essere incentivate e generalizzate.





## CONCLUSIONI

Sindaco del Comune di Modena, **Giorgio Pighi**

Vi sono realtà come le nostre in cui la suddivisione della città in Quartieri e in Circoscrizioni dà il senso di una storia antica, ma anche il senso di un modo di rapportarsi, rispetto ai problemi della città, che vuole tenere insieme due aspetti: da un lato quello dell'unitarietà del governo della cosa pubblica a livello locale, dall'altro la specificità di quei problemi e di quelle situazioni che, se non sono affrontati in maniera adeguata e puntuale, alla fine portano a una ricaduta negativa non solo per la vita del singolo quartiere, ma anche per la qualità complessiva della città.

Il grande lavoro fatto in questo convegno ha mostrato come ciò che appare più relativo a livello locale deve sapersi coniugare con un progetto complessivo, vale a dire con il modo con il quale la presenza dei cittadini diventa democrazia partecipata, al fine di prospettare soluzioni nuove per l'evoluzione della società.

Non c'è tema più attuale di quello delle modalità della partecipazione. È questo il motivo per cui il nostro Comune, anche con l'esperienza nuova del bilancio partecipativo, ha voluto muoversi in questa direzione. La partecipazione è sempre stata al centro della nostra preoccupazione e le Circoscrizioni ne rappresentano la concretizzazione a livello istituzionale, ma il modo con il quale il cittadino è in grado di partecipare alla cosa pubblica cambia da momento a momento e assume una fisionomia legata strettamente anche al modo di pensare e alle esigenze prevalenti di quel momento.

Le commissioni, alle quali partecipano sia i Consiglieri di Circoscrizione che i cittadini, concretizzano il momento in cui i cittadini si fanno istituzione e l'istituzione si fa interesse dei cittadini, al punto che si realizzano momenti in cui si lavora congiuntamente per il perseguitamento degli scopi.

Quale deve essere dunque il futuro di una disciplina nazionale delle Circoscrizioni? È opportuno che ci sia una sorta di deriva che si piega alla specifica sensibilità locale, o invece è più adeguato che rimanga un aspetto globale complessivo con direttive di fondo? Sono molto preoccupato in merito a una deregulation totale perché, se è vero che le Circoscrizioni risentono indubbiamente del contesto e degli equilibri locali, delle sensibilità e della storia di ogni territorio, bisogna innanzitutto sottolineare la funzione che hanno questi organismi, cioè quella di rispondere all'esigenza avvertita dai Comuni, oltre una certa dimensione, di coniugare il particolare con l'interesse complessivo. Il Consiglio Comunale e la Giunta sono sì organi in grado di effettuare correttamente una sintesi, ma bisogna considerare innanzitutto quello snodo che riguarda la democrazia intesa come partecipazione dei cittadini e modalità di lavoro. La democrazia ha l'esigenza di un continuo dialogo e le Circoscrizioni sono il luogo adatto per farlo.





## PARTECIPAZIONE ORGANIZZATA COME FORMA DI ATTUAZIONE DELLA DEMOCRAZIA

Intervento del Sottosegretario al Ministero Interno,  
**Alessandro Pajno**

### 1. Verso una "democrazia responsabile"

Ogni volta che affronto questioni che riguardano le autonomie mi rendo conto che esiste una ricchezza che non può essere compresa in un'unica istituzione: una realtà unitaria non può esaurire la varietà delle opportunità che una società viva offre. E se le istituzioni sono per la società, esse non possono che essere plurali. Il monismo istituzionale non corrisponde, difatti, alla ricchezza sociale e rischia di diventare una dimensione che anzi impoverisce la società stessa. Questa affermazione evidenzia, pertanto, come il principio fondamentale della nostra Costituzione e dell'assetto istituzionale che da essa scaturisce sia quello del pluralismo. Tuttavia, siamo di fronte ad un'affermazione che molto spesso è declinata, meno spesso è compresa e ancora meno è praticata, perché attuare il pluralismo significa cercare di dare un senso alla volontà di governo e alla sua complessità.

Inoltre, riflettere sulla partecipazione richiede di interrogarsi sulla prospettiva più ampia concernente il modo di intendere la democrazia. La democrazia nasce come momento partecipativo dei cittadini alle decisioni pubbliche, si presenta, dunque, come "democrazia partecipativa".

Ma la partecipazione non solo deve assicurare una legittimazione democratica ai poteri pubblici, ma deve comportare una condivisione delle responsabilità sociali. Oggi la "democrazia responsabile" rappresenta il sistema nel quale la partecipazione può esprimere la sua vocazione più matura: da semplice possibilità di intervenire e condizionare le scelte pubbliche, la partecipazione aiuta l'assunzione di responsabilità. Sul momento procedurale è destinata, dunque, ad innestarsi la logica della condivisione di responsabilità ovvero la logica della solidarietà.

A sua volta la partecipazione costituisce l'altra faccia dell'autonomia. Se l'autonomia rappresenta l'insieme delle procedure istituzionali occorrenti a contemperare gli interessi sociali e i diritti individuali, se si smette di considerare l'autonomia dalla parte dei poteri politici e si coglie in essa il momento di organizzazione della società,emergerà allora il suo fondamento partecipativo. La natura intima dell'autonomia è, dunque, la partecipazione. Attraverso l'autonomia la persona partecipa all'edificazione dell'ordinamento e della comunità politica.

Alla base della democrazia non vi è, dunque, solo la libertà del singolo, ma anche il pluralismo sociale: la democrazia non si può far coincidere con il semplice principio della maggioranza decidente ovvero della "dittatura della maggioranza". Ne consegue che soltanto una "democrazia pluralista" può offrire le condizioni adeguate per realizzare la partecipazione.

### 2. Il contesto istituzionale

La Carta delle autonomie locali nasce, possiamo dire, in un contesto di "crisi istituzionale". Infatti, la passata legislatura si è dovuta confrontare con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione e con una legislatura che si era contraddistinta per l'affermazione del primato delle autonomie e del

federalismo, annunciato ma non praticato. Se si considerano alcune misure contenute nelle prime leggi finanziarie del precedente Governo è facile vedere che molte competenze amministrative, che già a Costituzione invariata erano state decentrate, con quelle leggi vengono riaccsentrate. Questo spiega anche perché alcune siano state annullate dalla Corte Costituzionale. A questa situazione si era cercato di far fronte con una proposta di riforma costituzionale oggetto di un referendum che ha sortito esito negativo.

Questo quadro critico ha indotto chi governa ad attuare pienamente quel Titolo V che era stato trascurato, il che non significa non lavorare su correzioni del testo costituzionale che possono essere opportune e necessarie, ma neanche subordinare ancora a un tempo incerto un obbligo istituzionale e costituzionale che esiste già dal 2001. Da qui la scelta di riprendere in modo forte la questione dell'attuazione del Titolo V.

Il motivo per cui si è puntato sulla scrittura della Carta delle autonomie è che l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, costituisce un capitolo importante dell'attuazione del Titolo V, attuazione garantita da una serie di tasselli che naturalmente si tengono insieme, e che quindi non possono essere pensati in modo slegato. Innanzitutto abbiamo la questione del federalismo fiscale. Questo e le funzioni fondamentali dei Comuni sono aspetti che si richiamano vicendevolmente: se le funzioni fondamentali dei Comuni sono quelle che disegnano l'identikit ovvero ciò che determina la struttura ontologica dell'ente locale, è chiaro che bisogna porsi il problema di come queste funzioni sono finanziate. Se il Comune è l'organo di prossimità, quello che assicura i servizi ai cittadini, occuparsi del finanziamento di queste funzioni significa dare una risposta alla domanda di servizi pubblici.

Su questo aspetto è in corso un confronto tra lo Stato e il sistema regionale locale per trovare un punto di accordo che garantisca tutti i soggetti istituzionali e al contempo, secondo quanto prescritto dall'art. 114 della Costituzione, la tenuta unitaria della Repubblica.

Oltre all'individuazione delle funzioni fondamentali e il federalismo fiscale, il terzo tassello è dato dall'attuazione dell'art. 118, ed in particolare del principio di sussidiarietà, e dal trasferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed enti locali. Oggi ci troviamo in una condizione in cui il sistema amministrativo non è coerente con il nuovo quadro costituzionale, perché se l'art. 118 Cost. dispone che tutte le funzioni spettano al Comune, salvo che per ragioni di unitarietà dell'esercizio debbano essere allocate ad un altro livello di governo, è chiaro che dobbiamo ripensare il sistema amministrativo e stabilire quali funzioni lo Stato deve trattenere o trasferire ai diversi livelli di governo. Si tratta di un'operazione che deve essere condotta anche all'interno delle Regioni, perché anche nel sistema regionale avanza il rischio di un neocentralismo regionale.

Il quarto tassello è rappresentato dalla riforma del sistema delle decisioni condivise, cioè il sistema delle conferenze, nelle quali si incontrano le istituzioni regionali, locali e statali. Bisogna intervenire in modo tale che la partecipazione di tutti possa contribuire a garantire un efficiente funzionamento dell'intero sistema.

Quando parliamo, dunque, della Carta delle autonomie, non facciamo che parlare del primo gradino di questo disegno complesso. Gradino che non riguarda solo lo Stato, ma anche Comuni, Province e Regioni. per questa ragione il disegno di legge, oggi in esame in Parlamento, è stato oggetto di un documento condiviso tra tutti gli attori istituzionali nel tentativo di perseguire un risultato comune.

D'altra parte non bisogna dimenticare la difficile eredità lasciata dal precedente governo. Nella cosiddetta legge "La Loggia" era contenuta una delega per adeguare il testo unico degli enti locali al nuovo Titolo V della Costituzione. Tuttavia, questa delega è stata coltivata ma non esercitata dal governo precedente, il quale si è limitato ad istituire una commissione di studio che ha confezionato un testo di decreto delegato, mai approvato dal Consiglio dei Ministri del passato governo, lasciando in tal modo scadere la delega.

Di fronte a questa situazione l'attuale Governo ha scelto un approccio diverso per due ragioni. Innanzitutto non è possibile fare un'operazione chirurgica rispetto alle norme incostituzionali in



quanto questo compito spetta alla Corte costituzionale; in secondo luogo l'avvento del Titolo V ha determinato il tramonto di una "materia" legislativa coincidente con "l'ordinamento degli enti locali". L'ambito materiale tradizionalmente interessato dall'ordinamento degli enti locali è oramai attraversato da una pluralità di fonti, statali, regionali e locali. Per questo ragione è necessario abbandonare la volontà di procedere alla mera riedizione del testo unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, seppur resa "compatibile" con il nuovo quadro costituzionale, come è stata nella logica sottesa alle disposizioni contenute nella delega non esercitata della legge La Loggia.

Con la "Carta delle autonomie locali" si vogliono individuare norme di principio capaci di garantire le prerogative autonomistiche nel nuovo ordinamento policentrico, e al contempo dare attuazione alla competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione.

### **3. Le direttive per la costruzione del sistema locale**

Per rispettare pienamente lo spirito dell'art. 118 Cost. la proposta del Governo ha ritenuto necessario che si proceda all'individuazione delle funzioni fondamentali. Infatti, la sussidiarietà giustifica la diversità delle vocazioni degli enti costitutivi della Repubblica. Allo stesso tempo la sussidiarietà non può pensarsi disgiunta dai principi di adeguatezza e differenziazione, principi che ne assicurano l'effettività.

Ne consegue che il processo di identificazione delle funzioni fondamentali deve essere ispirato al criterio della differenziazione, per la cui realizzazione è necessario ricorrere allo strumento giuridico dell'«esercizio delle funzioni», nonché al principio di adeguatezza, per il quale l'esercizio in sede locale delle funzioni deve essere assicurato da un'organizzazione e da una dimensione adeguata all'ottimale svolgimento delle responsabilità gestionali. Tale sistema non si risolve in un ridimensionamento della sfera generale di attribuzione delle funzioni fondamentali comunali, bensì incide, condizionandola, sulla concreta modalità di esercizio delle medesime e sulla specializzazione delle funzioni.

Bisogna avvertire che l'assetto istituzionale che scaturisce dalla individuazione delle funzioni fondamentali incrocia la potestà normativa regionale. Molte delle funzioni fondamentali intersecano, infatti, materie di competenza regionale, sicché la regione deve certamente ritenersi legittimata a prevedere e promuovere modelli organizzativi e modalità di esercizio delle funzioni così come identificate dalla legislazione statale. In altri termini la potestà normativa regionale incrocia la disciplina ordinamentale posta dalla legge statale a garanzia del sistema locale, organizzando in tal modo nel proprio ambito il medesimo sistema locale nel rispetto della disciplina statale.

Inoltre, la delega, nel fissare l'orizzonte della Carta delle autonomie, ha inteso attenersi ai principi fondamentali di semplificazione istituzionale, sanità della gestione finanziaria e democraticità dell'amministrazione.

È la Costituzione che suggerisce, in primo luogo, il criterio volto a perseguire la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione. Il riconoscimento operato dalla carta costituzionale degli enti costitutivi della Repubblica, se da un lato ne giustifica la pari dignità istituzionale, dall'altro presuppone una loro differenziazione. La considerazione secondo la quale l'enumerazione costituzionale degli enti suppone una diversità delle funzioni da svolgere richiede, pertanto, di superare eventuali sovrapposizioni e ripetizioni tra le funzioni loro tributate. L'impegno del legislatore, diretto a snellire l'amministrazione e a semplificare i livelli di governo, passa attraverso sia la definizione in maniera ragionata e ponderata delle funzioni fondamentali dei comuni e quelle degli altri enti locali sia l'individuazione univoca dei soggetti cui attribuire il governo di area vasta.

In secondo luogo la delega si ispira al principio di sanità della gestione finanziaria. Si tratta di un principio imposto dal patto di stabilità interno che deve diventare un criterio anche per l'esercizio delle funzioni. Non si può pensare che l'esercizio di una funzione sia una variabile indipendente rispetto alla questione finanziaria. È già stato ricordato, nei precedenti interventi, che una democrazia

partecipata è una democrazia responsabile. Il principio di sanità della gestione finanziaria intende sviluppare e premiare questo tipo di indicazione: non possiamo permetterci che i Comuni esercitino funzioni che non sono capaci di sostenere finanziariamente, perché il disastro diventerebbe un problema di tutti i cittadini e su di loro si riverserebbe.

In terzo luogo la delega si preoccupa di ridisegnare gli istituti di democrazia partecipativa. L'idea di fondo è di rendere più partecipata e democratica la vita amministrativa dei cittadini. Ciò significa da un lato incrementare le forme di partecipazione anche su questioni più ampie della semplice attività puntuale, dall'altro incentivare processi di risoluzione preventiva di possibili conflitti con il cittadino.

#### **4. Alcune considerazioni di sintesi**

Infine intervengo sulle questioni emerse in questo convegno. Il dibattito è ruotato intorno all'interrogativo di come si fa ad assicurare un governo in un sistema decentrato e partecipato. È stato detto attraverso i governi centrali, ma anche attraverso le reti: l'idea di un reticolo sulla città costituisce un'indicazione molto importante. A tal riguardo ricordo come anche sul piano sociologico viene richiamato il governo della complessità e il conseguente rischio, legato alla complessità, di un aumento dell'incertezza. Tuttavia, non bisogna sottovalutare che l'incertezza può avere anche aspetti positivi, perché nella società dell'incertezza chi ha vinto non ha vinto per sempre e chi ha perduto non ha perduto per sempre. Quindi viviamo in una società incerta ma mobile.

Riguardo all'idea della città "lenta" e al suo recupero, la partecipazione diviene importante nella triplice declinazione della sua funzione: di garanzia, di istruttoria ed istituzionale o politica. Ritengo che si debba sostenere l'esperienza della "partecipazione che decide", cercando di depurarla dal sovraccarico di partecipazione. Ciò si fa diversificando i procedimenti - per esempio incrementando la partecipazione nella fase istruttoria e attribuendo la decisione a un soggetto diverso da quello dell'istruttoria, ma con l'obbligo di motivare su quanto avvenuto in quella fase - e dando un limite temporale a questa partecipazione.

Non possiamo, dunque, trascurare il fatto che si può verificare un "sovrafflusso" di partecipazione. La partecipazione non può risolversi, soprattutto nella nostra realtà caratterizzata dalla necessità di far fronte alle urgenze della globalizzazione, nell'appesantimento delle procedure e nel ritardo dell'azione pubblica. Bisogna limitare l'effetto emotivo della partecipazione. Essa affinché sia capace di concorrere alla confezione di decisioni capaci di incidere sulla realtà deve coniugarsi con l'efficienza. Si rende, pertanto, necessario sperimentare nuove modalità partecipative efficienti.

A sua volta il tema della partecipazione si incrocia sempre più con quello dei costi della politica. Più correttamente dovrebbe parlarsi dei costi della democrazia e non della politica. La democrazia non soltanto ci da la possibilità di partecipare, ma di farlo in maniera responsabile. Bisogna dar prova che l'esercizio della democrazia non è autoreferenziale, ma è un servizio per il cittadino. E un modo per comprovare questo è tenersi adeguati ai costi della democrazia e non a quelli autoreferenziali della classe politica. Una testimonianza potrebbe venire dalle realtà comunali, nelle quali assicurare, anche attraverso gli statuti comunali, che gli organi di governo, anche decentrati, non contraddicano il principio di semplificazione e sanità della spesa.

La cosa importante è portare avanti l'idea di una forma organizzativa della partecipazione come forma di attuazione della democrazia e non come forma di moltiplicazione del ceto politico.







Revisione testi  
grafica e impaginazione



Stampato nell'ottobre 2007  
Mattioli 1885 - Fidenza

## INFO

Comune di Modena

Servizio Decentramento

via Don Minzoni, 121

tel. 059 2034180 2034181 fax 059 2034182

[www.comune.modena.it/convegnodecentramento](http://www.comune.modena.it/convegnodecentramento)

[convegnodecentramento@comune.modena.it](mailto:convegnodecentramento@comune.modena.it)