

*Callioud*

Partito Comunista Italiano

**Convegno nazionale  
su "Decentramento  
e partecipazione"**

*Le iniziative dei comunisti  
per l'attuazione della legge  
sui consigli di circoscrizione*

Bologna, 19-20 novembre 1976  
Sala Europa (Palazzo dei Congressi)



CONVEGNO NAZIONALE DEL P.C.I.

DECENTRAMENTO E PARTECIPAZIONE

"L'iniziativa dei comunisti  
per l'attuazione  
della legge sui consigli  
di circoscrizione"

COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 40.000 ABITANTI

COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 40.000 ABITANTI

PIEMONTE (7 + 6 capoluoghi = 13)

1. <u>ALESSANDRIA</u>	abitanti	102.424
2. <u>Casale Monferrato</u>	"	43.651
3. <u>ASTI</u>	"	76.151
4. <u>CUNEO</u>	"	54.544
5. <u>NOVARA</u>	"	100.687
6. <u>TORINO</u>	"	1.167.968
7. <u>Collegno</u>	"	41.948
8. <u>Moncalieri</u>	"	56.115
9. <u>Nichelino</u>	"	44.837
10. <u>Rivoli</u>	"	47.280
11. <u>Settimo Torinese</u>	"	42.710
12. <u>VERCELLI</u>	"	56.494
13. <u>Biella</u>	"	<u>54.076</u>

1.888.885 pari al 42,62% della popolazione del Piemonte

LIGURIA (1 + 4 capoluoghi = 5)

14. <u>GENOVA</u>	"	816.872
15. <u>IMPERIA</u>	"	40.670
16. <u>San Remo</u>	"	62.210
17. <u>LA SPEZIA</u>	"	124.547
18. <u>SAVONA</u>	"	<u>79.809</u>

1.124.108 pari al 60,65% della popolazione della Liguria

LOMBARDIA (13 + 8 capoluoghi = 21)

19. <u>BERGAMO</u>	"	126.902
20. <u>BRESCIA</u>	"	210.047
21. <u>COMO</u>	"	97.996

22. Lecco	abitanti	53.230	
23. <u>CREMONA</u>	"	82.094	
24. <u>MANTOVA</u>	"	65.703	
25. <u>MILANO</u>	"	1.732.000	
26. <u>Bollate</u>	"	42.770	
27. <u>Cinisello Balsamo</u>	"	77.284	
28. <u>Cologno Monzese</u>	"	47.453	
29. <u>Legnano</u>	"	47.722	
30. <u>Lodi</u>	"	44.422	
31. Monza	"	114.327	
32. <u>Rho</u>	"	47.301	
33. <u>Sesto San Giovanni</u>	"	92.053	
34. <u>PAVIA</u>	"	86.839	
35. <u>Vigevano</u>	"	67.909	
36. <u>Voghera</u>	"	41.403	
37. <u>VARESE</u>	"	83.239	
38. Busto Arsizio	"	78.601	
39. <u>Gallarate</u>	"	<u>43.685</u>	
		<u>3.282.980</u>	pari al 38,43% della popolazione della Lombardia

TRENTINO ALTO ADIGE (due capoluoghi)

40. BOLZANO	"	105.757	
41. TRENTO	"	<u>91.768</u>	
		<u>197.525</u>	pari al 23,46% della popolazione del Trenti Aldo Adige

VENETO (1 + 6 capoluoghi = 7)

42. PADOVA	"	231.599	
43. ROVIGO	"	49.848	
44. <u>TREVISO</u>	"	90.446	
45. <u>VENEZIA</u>	"	363.062	

46. <u>Chioggia</u>	abitanti	49.885	
47. VERONA	"	266.470	
48. VICENZA	"	<u>116.620</u>	
		1.167.930	pari al 28,32% della popolazione del Veneto

FRIULI VENEZIA GIULIA (4 capoluoghi)

49. GORIZIA	"	42.778	
50. PORDENONE	"	47.364	
51. TRIESTE	"	271.879	
52. UDINE	"	<u>100.794</u>	
		462.815	pari al 38,14% della popolazione del Friuli Venezia Giulia

EMILIA ROMAGNA (5 + 8 capoluoghi = 13)

53. <u>BOLOGNA</u>	"	490.528	
54. <u>Imola</u>	"	57.224	
55. <u>FERRARA</u>	"	154.066	
56. <u>FORLI</u>	"	104.971	
57. <u>Cesena</u>	"	86.584	
58. <u>Rimini</u>	"	118.419	
59. <u>MODENA</u>	"	171.072	
60. <u>Carpi</u>	"	55.099	
61. <u>PARMA</u>	"	175.228	
62. <u>PIACENZA</u>	"	106.841	
63. <u>RAVENNA</u>	"	131.928	
64. <u>Faenza</u>	"	54.703	
65. <u>REGGIO EMILIA</u>	"	<u>128.789</u>	
		1.835.452	pari al 47,71% della popolazione dell'Emilia Romagna

TOTALE ITALIA SETTENTRIONALE (27 + 38 capoluoghi = 65)

Abitanti 9. 959.695 pari al 39,90% della popolazione dell'Italia Settentrionale

TOSCANA (7 + 9 capoluoghi = 16)

66. <u>AREZZO</u>	abitanti	87.330	
67. <u>FIRENZE</u>	"	457.803	
68. <u>Empoli</u>	"	44.129	
69. <u>Prato</u>	"	143.232	
70. <u>Scandicci</u>	"	47.441	
71. <u>Sesto Fiorentino</u>	"	41.973	
72. <u>GROSSETO</u>	"	62.590	
73. <u>LIVORNO</u>	"	174.791	
74. <u>LUCCA</u>	"	90.995	
75. <u>Capannori</u>	"	41.403	
76. <u>Viareggio</u>	"	55.737	
77. <u>MASSA</u>	"	62.922	
78. <u>Carrara</u>	"	67.758	
79. <u>PISA</u>	"	103.415	
80. <u>PISTOIA</u>	"	93.185	
81. <u>SIENA</u>	"	<u>65.634</u>	
		1.640.338	pari al 47,23 della popolazione della Toscana

MARCHE (3 + 4 capoluoghi = 7)

82. <u>ANCONA</u>	"	109.789	
83. <u>Jesi</u>	"	40.193	
84. <u>ASCOLI PICENO</u>	"	55.217	
85. <u>San Benedetto del Tronto</u>	"	42.014	
86. <u>MACERATA</u>	"	43.537	
87. <u>PESARO</u>	"	84.719	
88. <u>Fano</u>	"	<u>47.857</u>	
		423.326	pari al 31,13% della popolazione delle Marche

UMBRIA (1 + 2 capoluoghi = 3)

89. <u>PERUGIA</u>	abitanti	129.921	
90. <u>Foligno</u>	"	50.037	
91. <u>TERNI</u>	"	<u>106.927</u>	
		286.885	pari al 36,98% della popolazione dell'Umbria

LAZIO (2 + 3 capoluoghi = 5)

92. <u>LATINA</u>	"	78.210	
93. <u>ROMA</u>	"	2.781.993	
94. <u>Civitavecchia</u>	"	44.188	
95. <u>Tivoli</u>	"	41.740	
96. <u>VITERBO</u>	"	<u>54.461</u>	
		3.000.592	pari al 63,99% della popolazione del Lazio

TOTALE ITALIA CENTRALE (13 + 18 capoluoghi = 31)

Abitanti 6.351.141 pari al 51,96% della popolazione dell'Italia centrale

ABRUZZO (4 capoluoghi)

97. <u>CHIETI</u>	Abitanti	51.436	
98. <u>L'AQUILA</u>	"	60.131	
99. <u>PESCARA</u>	"	122.470	
100. <u>TERAMO</u>	"	<u>47.804</u>	
		281.841	pari al 24,16% della popolazione dell'Abruzzo

MOLISE (1 capoluogo)

101. <u>CAMPOBASSO</u>	"	<u>41.782</u>	
		41.782	pari al 13,06% della popolazione del Molise

CAMPANIA (12 + 5 capoluoghi = 17)

	Abitanti	
102. AVELLINO	52.382	
103. BENEVENTO	59.009	
104. CASERTA	62.710	
105. Aversa	47.332	
106. <u>NAPOLI</u>	1.221.727	
107. Afragola	50.769	
108. <u>Casoria</u>	54.785	
109. Castellammare di Stabia	68.629	
110. <u>Ercolano</u>	52.368	
111. Portici	75.897	
112. Pozzuoli	59.813	
113. San Giorgio a Cremano	45.635	
114. Torre Annunziata	57.556	
115. Torre del Greco	91.676	
116. SALERNO	155.496	
117. Cava de' Tirreni	46.406	
118. Nocera Inferiore	<u>48.172</u>	
	2.250.362	pari al 44,48% della popolazione della Campania

PUGLIA (11 + 5 capoluoghi = 16)

119. BARI	357.274
120. Altamura	45.600
121. <u>Andria</u>	77.065
122. Barletta	75.728
123. Bisceglie	45.196
124. Bitonto	42.762
125. <u>Molfetta</u>	63.625
126. Monopoli	40.487
127. Trani	40.700

128. BRINDISI	abitanti	81.893	
129. FOGGIA	"	141.711	
130. <u>Cerignola</u>	"	47.797	
131. <u>Manfredonia</u>	"	47.521	
132. San Severo	"	49.741	
133. LECCE	"	83.050	
134. <u>TARANTO</u>	"	<u>227.342</u>	
		1.467.492	pari al 40,96% della popolazione delle Puglia

BASILICATA (2 capoluoghi)

135. MATERA	"	44.513	
136. POTENZA	"	<u>56.597</u>	
		101.110	pari al 16,77% della popolazione della Basilicata

CALABRIA (2 + 3 capoluoghi = 5)

137. CATANZARO	"	86.824	
138. <u>Crotone</u>	"	50.970	
139. Lametia Terme	"	56.018	
140. <u>COSENZA</u>	"	102.086	
141. REGGIO CALABRIA	"	<u>165.822</u>	
		461.720	pari al 23,22% della popolazione della Calabria

SICILIA (8 + 8 capoluoghi = 16)

142. AGRIGENTO	"	49.213	
143. <u>Licata</u>	"	41.214	
144. CALTANISSETTA	"	60.051	
145. <u>Gela</u>	"	67.058	
146. CATANIA	"	400.040	
147. Acireale	"	47.122	
148. Paternò	"	43.733	

149. MESSINA	abitanti	248.955	
150. PALERMO	"	642.814	
151. RAGUSA	"	61.505	
152. Modica	"	44.131	
153. <u>Vittoria</u>	"	46.130	
154. SIRACUSA	"	108.981	
155. TRAPANI	"	70.134	
156. Alcamo	"	41.596	
157. Marsala	"	<u>79.920</u>	
		2.052.897	pari al 43,87% della popolazione della Sicilia

SARDEGNA (2 capoluoghi)

158. CAGLIARI	"	223.376	
159. <u>SASSARI</u>	"	<u>107.125</u>	
		330.501	pari al 22,43 della popolazione della Sardegna

TOTALE ITALIA MERIDIONALE  
E INSULARE (33 + 30 capoluoghi = 63)

Abitanti 6.987.705 pari al 37,03% della popolazione dell'Italia meridionale e insulare

TOTALE GENERALE (73 + 86 capoluoghi = 159)

Abitanti 22.298.541 pari al 41,19% di tutta la popolazione

NOTE: 1) Sottolineati i Comuni diretti da giunte con la presenza del P.C.I.  
2) i Comuni capoluoghi con popolazione inferiore ai 40.000 abitanti sono: AOSTA, SONDRIO, BELLUNO, FROSINONE, RIETI, ISERNIA, ENNA, NUORO, ORISTANO. In totale, 9.

---

CONVEGNO NAZIONALE DEL P.C.I.

DECENTRAMENTO E PARTECIPAZIONE:  
*L'INIZIATIVA DEI COMUNISTI PER LA  
ATTUAZIONE DELLA LEGGE SUI CONSIGLI  
DI CIRCOSCRIZIONE.*

*Relazione Generale di MARCELLO STEFANINI,  
membro del Comitato Centrale del PCI  
e Sindaco di Pesaro*

Bologna - Sala dei Congressi

19 - 20 novembre 1976

---

## 1) LA ISTITUZIONE DEI CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE E LA TRASFORMAZIONE DEMOCRATICA DELLO STATO.

Il nostro convegno sul decentramento e la partecipazione democratica per l'attuazione della legge sui consigli di circoscrizione, si svolge in un momento difficile e drammatico per la vita del paese e per quella delle autonomie locali e dei Comuni.

Il ricco ed articolato tessuto democratico del paese rischia di essere lacerato da tensioni insostenibili, che per un verso vengono dalla crisi economica, sociale e finanziaria del paese, dalle contraddizioni del suo sviluppo distorto che si "scaricano" sulle istituzioni democratiche che per prime ne subiscono l'impatto, o per un altro verso da una generale inadeguatezza del governo ad affrontare e risolvere, secondo un organico programma, i problemi del paese e quelli delle sue istituzioni di base.

Questa situazione lungi dal distrarci dall'impegno necessario alla promozione della partecipazione popolare e del decentramento, lo esalta e sottolinea l'urgenza di un intervento delle masse popolari nella vita del Comune e dello Stato non per sorreggerlo affinché riprenda l'antico cammino, cosa, tra l'altro, impossibile, ma per trasformarlo profondamente, adeguandolo agli obiettivi di rinnovamento del paese che possono essere realizzati solo attraverso uno sviluppo ampio della partecipazione democratica dei lavoratori e dei cittadini, da una loro mobilitazione massiccia, da uno sforzo unitario, da una nuova articolazione del potere pubblico.

La battaglia per una democrazia di massa organizzata, indispensabile per il rinnovamento economico del paese, per la riconversione del suo apparato produttivo, per lo sviluppo dei consumi collettivi, ha bisogno di un sistema articolato di poteri, di sedi istituzionali democratiche che possano essere investite e nello stesso tempo raccogliere la spinta della lotta popolare e dare soluzione ai difficili e complessi problemi che il paese deve affrontare.

Proprio l'estensione della lotta su tutta la superficie del paese, reclama la costruzione di un sistema articolato e diffuso di poteri pubblici democratici ed efficienti. Lo sviluppo della partecipazione democratica e il decentramento comunale sono quindi una esigenza del momento, strettamente connessa alla lotta per rinnovare e risanare il paese, per governarlo in modo nuovo. Non si tratta di discutere su una astratta costruzione istituzionale, di disegnare sulla carta di un Regolamento un modo d'essere di un potere locale che è in crisi.

Al contrario si tratta di essere dentro un processo di rinnovamento che deve investire tutto lo Stato e che è condizione essenziale per avviare l'opera di risanamento economico e sociale; un rinnovamento che passa attraverso il potenziamento dei poteri regionali, l'attuazione della legge 382, le deleghe delle funzioni amministrative ai Comuni, un ruolo nuovo degli enti locali e l'ampliamento dei loro poteri, il risanamento della finanza pubblica e locale. La realizzazione, in definitiva, di quello Stato repubblicano e costituzionale che riconosce e promuove le autonomie per realizzare uno sviluppo diverso del paese.

Questo processo di rinnovamento dello Stato, indispensabile di fronte alla crisi che lo ha investito, non è questione puramente istituzionale, ma investe il tipo di sviluppo economico e sociale che vogliamo imprimere al paese, la politica degli investimenti, l'esigenza di una programmazione democratica che muti il ruolo dello Stato nell'economia. Il vecchio modello di sviluppo del paese sacrificava i grandi consumi sociali e collettivi ed esigeva uno Stato accentratore che non sopportava una programmazione democratica e quindi emarginava i Comuni, comprimeva i loro poteri in quanto, come è accaduto in quelli diretti dalle forze di sinistra, attuavano una politica che quello sviluppo contraddiceva. Lo Stato centralistico era funzionale al processo di concentrazione dei grandi gruppi economici che hanno imposto quella particolare e distorta crescita. Lo Stato si compenetrava sempre più con i processi economici e con l'organizzazione sociale e quindi la lotta per una profonda riforma delle strutture statali diviene essenziale. Se si vuole cambiare la società si deve democratizzare lo Stato.

Uno sviluppo di tipo diverso del paese reclama un ampliamento dei poteri regionali e locali. Se si vogliono veramente orientare le risorse del paese prioritariamente verso la crescita dei consumi sociali si deve incentrare la finanza pubblica sui Comuni e sulle Regioni che quei consumi organizzano, se si vuole programmare lo sviluppo economico riconvertendo la produzione industriale e accrescendo quella agricola, occorre un potere pubblico che sappia individuare obiettivi, collegare forze sociali e politiche, dare sbocchi alle lotte popolari. Occorre una dimensione democratica della programmazione che si articoli su Regioni, Comuni e loro comprensori, un nuovo modo di governare le città e l'intero paese. Per operare un mutamento così profondo che investe il modo, la qualità della vita, con il consenso, è necessario affidarsi a quelle istituzioni che quel consenso possono determinare: i Comuni che organizzano la partecipazione dei cittadini.

Se quindi uno sviluppo nuovo del paese abbisogna di un nuovo potere pubblico e statale, aperto alle intese tra le forze democratiche e alla spinta delle masse popolari, allora non è possibile agire solo o prevalentemente sul dato economico, ma diventa indispensabile una battaglia di ampio respiro anche sul terreno delle istituzioni e dello Stato. Non c'è un prima e un dopo, né un intreccio che bisogna saper cogliere e che deve orientare il movimento di lotta del paese. Il tema del decentramento comunale e della par-

tecipazione democratica è un momento di questa battaglia. Un momento, per alcuni aspetti decisivo, per impedire lo scollamento tra aspirazioni dei lavoratori, vaste categorie sociali, masse giovanili e lo Stato. Può costituire un modo per rafforzare il Comune, per renderlo ancor più punto di riferimento della battaglia democratica nel paese, per facilitare la convergenza di forze politiche e sociali. Non solo, ma proprio in quanto si partecipa alla costruzione di un organo che esprime e promuove la partecipazione popolare, anche le forze politiche più restie alla vita democratica, sono obbligate a misurarsi sui problemi concreti ed immediati della gente; devono coinvolgere la loro base politica e sociale in questo confronto, devono aprire la sezione di partito nel territorio, quindi estendere la vita politica, e possono quindi "rigenerarsi" nel senso di recuperare un rapporto più intenso e democratico con le masse popolari e di conseguenza allentare fino ad abbandonare i vincoli clientelistici, ritrovare una loro identità nel rapporto con la base sociale del paese e nel confronto aperto con le altre forze politiche.

In un momento in cui a causa delle fallimentari politiche dei gruppi dirigenti del nostro paese la gente potrebbe perdere la fiducia nelle sue istituzioni, considerata la loro paralisi ed inefficienza, da quella del fisco alla scuola, un processo di partecipazione popolare alla costruzione dei Consigli di circoscrizione e il decentramento comunale costituiscono una risposta aggregante ed unitaria; possono ricollegare i cittadini alle istituzioni, combattere meglio l'apatia e il qualunquismo sul cui sviluppo puntano le forze conservatrici ed eversive per aprirsi un varco.

Quindi l'iniziativa politica ed il confronto attorno a questo problema costituiscono un contributo che noi comunisti dobbiamo e vogliamo dare al paese per portarlo fuori dalla crisi, stabilendo le più ampie alleanze politiche tra le forze democratiche; non è un di più rispetto alle urgenze del momento, ma è essa stessa una urgenza: il recupero di un rapporto di fiducia tra lavoratori e istituzioni dello Stato, incrinato da anni di politica centralistica e clientelare, che invece costituisce una condizione essenziale per la stabilità democratica del paese, per la riuscita dello sforzo necessario a portarlo fuori della crisi, per il suo sviluppo.

L'istituzione dei Consigli di circoscrizione è quindi un momento importante e peculiare di un processo di trasformazione che, soprattutto dopo il 15 e 20 giugno, investe tutto lo Stato, entrato in crisi sotto la pressione popolare ed a seguito della crisi economica, sociale, di valori su cui era stato modellato; una trasformazione che interessa il funzionamento del Parlamento che riacquista un ruolo fondamentale nella vita politica del paese nel momento in cui cade la discriminazione anticomunista; alle Regioni, alle Province, ai Comuni.

Importante e peculiare perché estende ed agevola la partecipazione dei lavoratori e dei cittadini al governo del Comune come a quello di tutta l'articolazione del potere pubblico, investendo il rapporto diretto ed immediato e quindi rendendo incisiva l'influenza delle formazioni politiche, sindacali, sociali, nelle quali si organizzano i cittadini.

## 2) LA BATTAGLIA PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA LOCALE E LA COSTITUZIONE DEI CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE.

E' evidente che quando parliamo di partecipazione popolare alla determinazione delle scelte del Comune o del Comprensorio e tramite questi organismi a quelle della Regione, non possiamo non rispondere ad una domanda: a quale potere si partecipa? Quali scelte in concreto oggi può fare il Comune? Quale è la sua reale condizione? Se non si risponde a questi interrogativi, se la nostra risposta non si trasforma in un movimento ampio di lotta per ottenere che le scelte siano possibili e che le istituzioni non siano quasi vuotate di ogni potere, possiamo costruire un Regolamento dove tutto è previsto, tutto è ben congegnato, ma non avremo raggiunto lo scopo principale che con l'attuazione della legge ci proponiamo: la partecipazione democratica e popolare alla direzione di un potere pubblico reale, al fine di orientarlo in senso nuovo, per controllarlo e per rafforzarlo.

Non vogliamo che la gente partecipi alla vita di un Comune senza alcun potere, alla sua paralisi; si andrebbe incontro a fenomeni estesi di sfiducia; i Comuni potrebbero diventare i punti di riferimento della protesta popolare, i propositori di bisogni che non si ha modo di soddisfare, si lacererebbe l'unità del Comune e la partecipazione consapevole dei cittadini, diventerebbe presto un generico rivendicazionismo.

Quindi nel corso del dibattito per la costruzione di un buon regolamento di attuazione dei Consigli di circoscrizione, nella fase elettorale, sia dove si ricorrerà alle elezioni dirette che in quei Comuni dove si sceglierà il metodo della elezione di secondo grado, il tema della attuale situazione dei Comuni e in estrema non più prorogabile di una riforma della finanza locale, quale componente di una più ampia riforma della finanza pubblica, deve essere, a mio giudizio, il vero tema del confronto, del dibattito, nelle assemblee popolari, tra le forze politiche democratiche, strettamente collegato all'esigenza di attuazione di adeguate iniziative legislative (382, comprensori, deleghe di funzioni regionali, necessità di un nuovo ordinamento delle autonomie locali).

La iniziativa politica per la istituzione dei Consigli di circoscrizione e la lotta per ottenere che i Comuni non restino paralizzati, che si provveda ad un decisivo intervento risanatore e si provveda subito, secondo le indicazioni scaturite a Viareggio e le indicazioni di più ampio respiro contenute nel nostro progetto di legge sul risanamento della finanza locale, non possono essere momenti separati; non lottiamo per organizzare una diffusa partecipazione popolare in tutto il paese ad un potere sempre più evanescente, per creare pericolosi ed illusori

sbocchi alle rivendicazioni popolari, la illusione di partecipare ad un potere del Comune che rischia di non esserci più, non nel senso che il Comune diventa esso stesso momento organizzatore della lotta per il risanamento della finanza pubblica locale e per il potenziamento del tessuto democratico del paese.

Si deve evitare di delegare ai Consigli poteri "immaginari" quasi a consolarsi della mancanza di quelli concreti e reali che si riducono sempre più. Se si delegano gli attuali poteri, si delega ben poco, si delega la crisi. Quando inseriamo nel Regolamento il potere del Consiglio di quartiere di indicare l'opera pubblica necessaria, dobbiamo nel contempo sapere e dire che oggi, se non v'è alcun mutamento, quel potere resta una indicazione.

Non vogliamo quindi che la partecipazione popolare si riduca ad una semplice richiesta o manifestazione di esigenze verso il Comune, quando il potere di soddisfarle sta altrove. Servirebbe allo sfogo di una protesta, non sarebbe proposta consapevole e critica. C'è chi vorrebbe che tutto si riducesse a ciò: nei Comuni, nei consigli di circoscrizione si discute, altrove si decide.

Lotta per risanare le finanze comunali, per uscire dalla crisi drammatica che investe i Comuni e il paese e iniziativa politica per attuare la legge 278, che è un punto di arrivo e di partenza del movimento popolare e democratico, una sua conquista, sono dunque il tema del nostro dibattito, il centro del problema e non per ragioni contingenti, ammesso e non concesso che l'attuale crisi sia un fatto contingente, ma perché se si organizza la partecipazione dei cittadini al potere del Comune si deve discutere anche sulla natura ed estensione di tale potere, anche quando si sarà superata l'attuale critica situazione.

Certo, ciò non vuole dire che bisogna piegare i Regolamenti a questa situazione e quindi ridurre il carattere innovatore dei Consigli di circoscrizione, anzi, è necessario che il dibattito sui Regolamenti sia l'occasione di un confronto ampio su questi problemi e sulla prospettiva per la quale ci battiamo, di un superamento dell'attuale drammatica condizione dei Comuni.

La partecipazione democratica dei cittadini può facilitare una più larga e diffusa coscienza della necessità di risanare le finanze comunali e di rinnovare il potere del Comune, purché non si discuta nell'astratto, ma si concipisca anche l'assolvimento di questo compito come una battaglia politica per affermare alcuni contenuti e metodi che facciano avanzare la politica di unità tra le forze democratiche e l'ampliamento della base di massa e democratica dello Stato repubblicano.

La tendenza a discutere sui Regolamenti estraniandoci, apparentemente, dai processi politici e sociali in atto nel paese e nei Comuni, va quindi combattuta. Innanzitutto perché ridurrebbe tutto il lavoro di definizione dei Regolamenti alla ricerca di strumenti giuridico formali, in cui finirebbero per prevalere concezioni "garantiste" dei Consigli di circoscrizione e si emarginerebbe la componente "partecipazione democratica" dei cittadini che è la prevalente; in secondo luogo perché su questa linea si attesterebbero quelle forze politiche che puntano ad una rivincita sul 20 giugno e quindi a far prevalere il momento istituzionale del Consiglio di circoscrizione, il formalismo dei loro poteri, piuttosto che il momento collegiale del Consiglio di circoscrizione e quindi unitario, espressione, come si è sottolineato, dell'interesse di tutta la popolazione e non di una parte di essa. E' questo aspetto, sul quale tornerò, mi sembra per molti aspetti decisivo.

In terzo luogo perché attorno alla istituzione dei Consigli di circoscrizione si confrontano e si misurano linee politiche, posizioni culturali, concezioni del Comune, interessi di forze politiche ben determinate e noi dobbiamo cercare, richiamandoci alla nostra ispirazione unitaria, di accentuare nel corso di questo confronto tutti gli elementi che effettivamente consentano il rafforzamento del potere unitario del Comune e lo sviluppo della partecipazione popolare che può essere incisiva nella misura in cui si contesteranno le posizioni di coloro che animati da volontà di rivincita, rischiano di compromettere l'unità del Comune e di dividere, piuttosto che unire, la popolazione per la soluzione dei suoi problemi.

### 3) LA NASCITA DEI CONSIGLI DI QUARTIERE

La legge n. 278 dell'8 aprile 1976 sulla istituzione dei consigli di quartiere e sul decentramento, è una conquista e una sanzione legislativa nel contempo, di quel vasto movimento partecipativo, talvolta spontaneamente organizzatosi in comitati, associazioni, per la soluzione di determinati problemi sociali o per contrastare decisioni che si ritenevano lesive dell'interesse collettivo o di gruppi e comunità, tralaltro promossi dalle Amministrazioni comunali che attraverso la istituzione dei Consigli di quartiere cercavano di realizzare un rapporto più diretto ed immediato con i cittadini e di offrire alla loro volontà di partecipare uno strumento per incidere di più sugli indirizzi del Comune.

Questo ampio movimento, esteso soprattutto nelle regioni del centro-nord, si è manifestato attorno agli anni sessanta e si è sviluppato parallelamente alle grandi conquiste del movimento sindacale nei luoghi di lavoro (Consigli di fabbrica, di zona) e nella scuola, (Consigli di circolo o d'istituto, distretti scolastici); alla nascita spontanea di comitati di varia natura. Nel Mezzogiorno invece il processo è stato molto più lento ed episodico.

La legge prende atto delle esperienze già compiute, le organizza, dà ad esse una rilevanza giuridica e politica, le amplia ulteriormente creando soprattutto per il Mezzogiorno una occasione nuova per organizzare, consolidare ed estendere la volontà di rinnovamento espressa nel voto del 15 e del 20 giugno.

Si tratta quindi di raccogliere il positivo di quel processo che ha portato all'adozione della legge. Il positivo sta nel fatto che la spinta popolare si riprometteva di superare il distacco tradizionale tra istituzioni pubbliche e cittadini, distacco provocato da una gestione del potere in cui la delega e il modo di gestirla, dimostravano tut-

to il loro limite, la loro inefficacia a risolvere i problemi. Ed è proprio il modo di gestire il potere, di governare, che ha prodotto guasti profondi nel rapporto tra Stato e cittadino, soprattutto nel Sud del paese, ha esaltato il suo carattere delegato, lo ha ridotto a fonte di assistenza, di elargizione di favori, di mance; ha in sostanza rovinato e distorto il rapporto democratico tra istituzioni e masse popolari.

La spinta del 15 e 20 giugno ha messo in evidenza la necessità di affermare un nuovo modo di governare le città, attraverso un rapporto diverso tra Stato e Comuni e tra cittadini e Comuni che superi la delega assoluta e il disimpegno che ne deriva da parte del delegante, e recuperi una partecipazione consapevole e critica che rafforzi e rinnovi in senso democratico il potere pubblico, soprattutto in realtà come quelle meridionali. L'applicazione della legge sul decentramento è un momento importante per raccogliere questa volontà di cambiamento. V'è stata una spinta alla partecipazione, comunque, che si è accentuata alla fine degli anni sessanta, che ha coinciso con la conquista e la nascita delle Regioni che hanno aperto un varco nella struttura del vecchio Stato e con il manifestarsi di tensioni sociali che provenivano dalla crescita distorta, spontanea, disumana delle città; crescita piegata all'interesse della rendita e a quello delle grandi concentrazioni economiche e finanziarie che ha prodotto squilibri tra Nord e Sud, tra agricoltura e industria, che ha determinato il degrado delle città e delle campagne; le prime per il modo e la misura del loro inurbamento, le seconde per il modo e la misura del loro spopolamento.

La spinta del movimento di massa e la crisi del vecchio modello di crescita del paese ha evidenziato la crisi profonda dello Stato in tutte le sue articolazioni, la richiesta di democrazia, di un controllo democratico del potere politico, la reazione alle tensioni che i processi economici avevano addensato nelle città, ha determinato quel movimento di partecipazione democratica che conteneva una positiva volontà, anche se talvolta vissuta confusamente, di partecipare alla soluzione dei problemi del comune, della società, di superare la delega assoluta, di combinare in sostanza la democrazia rappresentativa con quella diretta. Positivo che dobbiamo raccogliere in questa fase esaltando la natura dei Consigli di circoscrizione quali organi di partecipazione popolare e democratica dei cittadini alla determinazione degli indirizzi e delle scelte comunali.

#### 4) I CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE ED IL RUOLO DELLE FORZE POLITICHE

Sulla natura del Consiglio di circoscrizione si è aperto un dibattito politico e culturale che non si è chiuso con l'approvazione della legge, anche se in essa ha trovato un punto di riferimento obbligato. Ma proprio il carattere di legge di principi, riapre i termini di quel dibattito nella fase di interpretazione e di riempimento dei vuoti che essa affida ai regolamenti comunali ed alla concreta iniziativa delle forze chiamate a dirigere i nuovi organismi. E' sulla natura degli organi di circoscrizione che emergono differenze a seconda dell'ottica che prevale.

Un punto è certo, che la partecipazione democratica si può effettivamente realizzare se c'è l'impegno delle forze politiche democratiche. Un buon regolamento è sicuramente una condizione necessaria ma non sufficiente a sviluppare un processo di partecipazione dei cittadini che non sono entità astratte, ma persone reali, con le loro ideologie e le loro convinzioni politiche.

La responsabilità del funzionamento dei Consigli di quartiere è sempre delle forze politiche, del loro concreto operare, del prevalere o meno di atteggiamenti unitari. La partecipazione democratica non è una serie di garanzie, pur necessarie, non è solo la predisposizione di strumenti idonei affinché la partecipazione dei cittadini sia possibile, è un processo politico che deve vedere protagoniste le forze democratiche sia nella fase di avvio che nello sviluppo che ne può conseguire. Nelle forze politiche che puntano ad una rivincita, soprattutto in quelle realtà comunali dove si è cambiata, la maggioranza dopo il 15 giugno, prevalgono concezioni che tendono a configurare il Consiglio di circoscrizione come "ente" perché è più facile distaccarlo dal potere unitario del Comune e renderlo ad esso antagonista. Altre forze che si ispirano a concezioni "partecipazionistiche" o "spontaneiste" tendono ad esaltare il ruolo delle comunità o realtà di base, contrapponendole a quello dei partiti.

Queste posizioni sono avanzate in particolare da gruppi politici fortemente ideologizzati quali Comunione e Liberazione, che individua nei "soggetti popolari" operanti nei quartieri, chiusi in sé stessi, i protagonisti della vita del quartiere. Si propone quindi il raggruppamento di tutti i cattolici in una comunità, in un soggetto, secondo una visione fortemente integralista e il Consiglio di circoscrizione non diviene una sede di confronto tra le forze democratiche diverse, accomunate però dalla volontà di risolvere i problemi della città, alle intese e quindi non emerge il suo carattere di organo "collegiale" ma viene concepito come uno "spazio" che deve essere occupato dai "soggetti popolari", ognuno dei quali opera esclusivamente in base alle sue specifiche motivazioni ideologiche o politiche, senza un rapporto unitario con gli altri. Riecheggia in queste posizioni quella estraneità dello Stato che è parte di una certa cultura cattolica che oggi viene ripresa da alcuni gruppi fortemente integralisti. Queste posizioni inoltre portano a sottovalutare il ruolo dei partiti, delle forze politiche che, invece, rappresentano interessi generali dei cittadini e dei lavoratori, sono portatrici di visioni complessive, al contrario dei gruppi ed associazioni che lo sono di interessi e visioni settoriali o si richiamano a motivazioni ideologiche che poi rivendicano dallo Stato spazi autonomi da gestire autarchicamente. Con questo non voglio sostenere che il primato delle forze politiche è un dato e non una capacità loro di aprirsi agli altri, a coloro che pur non condividendo ideologie, cultura, si riconoscono nel concreto programma di una forza politica.

Per quanto ci riguarda ritengo che dobbiamo aprire le nostre liste, come abbiamo fatto nelle ultime elezioni ed ancor di più dobbiamo fare in occasione delle elezioni dei Consigli di circoscrizione, alla presenza di cittadini di altra ispirazione culturale o politica che intendono collaborare con noi per risolvere i problemi delle città; ed esponenti dei comitati di base che operano positivamente nei quartieri, di comunità che ricercano il dialogo

anche con chi è diverso ma con il quale ci si può unire per affrontare i problemi concreti degli uomini. In questo modo si afferma il primato della politica e non la contrapposizione o con la polemica verso i partiti ritenuti incapaci a rappresentare gli interessi generali dei cittadini, che è la conclusione cui si perviene per la delusione conseguente alla crisi di identità di alcune forze politiche che tale capacità hanno perduto e da cui si deriva una generale inadeguatezza di tutti i partiti ad essere realmente portatori di interessi generali, concretamente legati alla società ed ai suoi problemi.

La nostra stessa ispirazione unitaria, soprattutto nella formazione dei Consigli di circoscrizione, suggerisce di ricorrere a liste unitarie in quanto servono ad aggregare forze democratiche ed a garantire l'ispirazione unitaria dei Consigli di quartiere e non quando vengono poste pregiudiziali nei confronti di una forza costituzionale, o tendono ad affermare alternative fondate su uno schieramento delle forze laiche.

Sarebbe un altro modo per dividere, per facilitare schieramenti tra loro incommunicanti, piuttosto che unire forze. In certi casi è preferibile presentare più liste se queste favoriscono il libero confronto tra le forze democratiche e il raggiungimento di intesa e convergenze.

Questo problema si pone, è vero, soprattutto nei Comuni piccoli e medi, ma sottolinea nel modo in cui si affronta e risolve, l'esigenza di una ispirazione unitaria o meno che è valida ovunque, anche nei grandi comuni.

Certamente la legge elettorale non impedisce ad alcuno la partecipazione alle elezioni e quindi ad associazioni di cittadini portatori di interessi di settore, a gruppi di base di varia ispirazione (religiosa, culturale, ecc.). Ciò che voglio sottolineare è il primato delle forze politiche fondamento della istituzione repubblicana e il loro carattere rappresentativo generale, portatrici di visioni più ampie e generali dello Stato e della società.

#### 5) LE CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE ORGANI DI PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA

A questo punto penso sia necessario porre una prima importante, per alcuni versi decisiva ai fini della prosecuzione del discorso, questione di orientamento politico e culturale, il consiglio di circoscrizione è prevalentemente un organo che promuove la partecipazione popolare o è prevalentemente un organo di decentramento?

La risposta più facile ed immediata è che il Consiglio di circoscrizione è l'uno e l'altro. E' anche una risposta giusta per molti versi.

Ma voglio dare una risposta più precisa o se si vuole più aperta al confronto, anche tra noi: il Consiglio di circoscrizione è, o meglio deve essere, essenzialmente un organo che promuove la partecipazione popolare e democratica alla definizione delle scelte comunali ed alla gestione della comunità locale e il decentramento è funzionale a questo obiettivo, è uno strumento di quella partecipazione, un canale che la rende possibile.

Dal tipo di risposta che diamo a questo interrogativo, infatti, dipendono molte delle definizioni che possiamo includere in un Regolamento attuativo della legge 278. Se si accentua l'elemento partecipazione popolare e democratica, assumeranno particolare importanza tutti quegli istituti che consentono ai lavoratori, ai cittadini, non solo quelli eletti nel Consiglio di circoscrizione, un'ampia influenza sulle decisioni del Consiglio di quartiere e del Comune ed assumerà importanza la funzione politico-rappresentativa del Consiglio di circoscrizione e quindi quei poteri che ad esso attribuisce l'art. 12. Nell'altro caso, se prevale il decentramento, assumeranno particolare importanza i problemi del decentramento amministrativo, gli aspetti di amministrazione attiva del consiglio di circoscrizione, quali previsti dall'art. 13 della legge; l'esigenza di conferire ad esso un esecutivo che affianchi il Presidente, altrimenti l'esercizio di quei poteri diventa difficile, la delega al Presidente di molti compiti del Sindaco quale capo dell'Amministrazione; i problemi della costituzione di uffici decentrati, ecc. Non solo ma può derivarne un accentuarsi del carattere istituzionale o della natura di ente vero e proprio, del Consiglio di circoscrizione, piuttosto che quella di organo che promuove ed esprime la partecipazione democratica. Con i rischi che ne derivano di frammentazione del potere unitario e globale del Comune, che la applicazione della legge sul decentramento e la partecipazione popolare deve accrescere e non indebolire.

E' evidente che il decentramento comunale nel suo aspetto amministrativo in alcune grandi realtà si pone con urgenza, è una spinta obiettiva ed è una condizione per l'avverarsi della partecipazione popolare, perché avvicina il rapporto del cittadino, delle sue espressioni organizzate, con il Comune e quindi consente una reale incidenza della partecipazione. Ma le realtà locali del nostro paese sono estremamente diversificate e i problemi dell'attuazione della legge non possono essere ricondotti a schemi validi ovunque.

I problemi che si pongono in un comune come Roma o Milano, sono decisamente diversi da quelli di un Comune come Brescia, Ancona o Reggio Calabria e non solo per le dimensioni e la densità della popolazione o per la particolarità dell'assetto urbano, ma anche in riferimento alla varietà delle esperienze di decentramento e di partecipazione già compiute dai Comuni, alla presenza o meno di organismi spontanei nati per risolvere particolari problemi o in determinate circostanze, a Torino, per esempio, o a Firenze dove interessante è una presenza piuttosto vasta di comitati di vario tipo, affermatasi nei giorni della alluvione di 10 anni fa e in una realtà associativa di ricca tradizione.

D'altro canto la stessa legge 278 è stata concepita come una legge di principi, lascia cioè spazi vuoti che i regolamenti comunali possono riempire; una legge che attribuisce ai Comuni un potere organizzatorio e definitorio dei loro Consigli di circoscrizione piuttosto ampio. Quindi non è possibile né vogliamo indicare norme at-

tuative valide per ogni realtà, anche in considerazione dell'autonomia dei singoli comuni e dei punti di accordo e di intesa più o meno avanzati, più aderenti alle condizioni locali, che si possono raggiungere tra le forze democratiche e che sono la sostanza dell'autonomia. Anzi si deve partire, nell'affrontare il problema, dal riconoscimento di una realtà diversificata, se non si vogliono commettere errori.

Ciò non può esimerci però dall'affrontare alcune questioni di indirizzo che hanno un valore generale, di orientamento, che investono il ruolo del Comune, l'esigenza della partecipazione, il decentramento, il rapporto dei Consigli di circoscrizione con la popolazione, il modo in cui le forze politiche si atteggiavano rispetto a questo problema e le posizioni che esse sostengono nell'interpretare la legge, nel definire i contenuti di cui vogliamo riempire quegli spazi che la legge lascia vuoti.

Ora se è vero che le realtà locali e comunali si presentano in modo differenziato è pur vero che gli obiettivi fondamentali che vogliamo raggiungere sono due: a) il rafforzamento del potere unitario e globale del Comune; b) la partecipazione dei lavoratori e dei cittadini alla definizione delle scelte del Comune, del comprensorio (ed in questo senso partecipazione e programmazione sono due momenti tra loro legati e reciprocamente condizionanti). Ne discende che tutto ciò che ostacola tale partecipazione o che indebolisce il potere del Comune, che impedisce cioè di raggiungere questi obiettivi fondamentali, va evitato. E' necessario quindi che si esaltino tutti quegli organismi che facilitano la partecipazione dei cittadini alla gestione del potere comunale.

Sono organi che consentono ai cittadini, ai lavoratori ed alle loro associazioni di concorrere alla vita complessiva del Comune, secondo una linea ascendente, potremmo dire e non sono solo o prevalentemente organi decentrati dell'apparato comunale o del potere comunale secondo una linea discendente. Potremmo definirli, semmai, il punto di incontro di questi due movimenti, al fine di consentire meglio che la democrazia delegata e rappresentativa del Comune davvero rappresenti gli interessi popolari e ne colga la loro evoluzione e le loro manifestazioni.

In questo senso possiamo affermare che il potere del consiglio di circoscrizione, anche quello deliberativo previsto dall'art. 13 della legge, per Comuni con oltre 40.000 abitanti, deve consentire principalmente di concorrere a rafforzare quello comunale e non a frammentarlo e indebolirlo.

Il potere del Comune è già aggredito da una drammatica crisi finanziaria, dalla seiva di enti settoriali, funzionalmente dipendenti dai Ministeri o da enti nazionali e tutti istituiti al fine di sottrarre ai Comuni il loro potere, per indebolirli, che un'opera di disaggregazione e disgregazione del potere comunale, una riduzione della sua autonomia conseguente all'affermarsi di una concezione dei Consigli di circoscrizione come enti autonomi e contrapposti al Comune, costituirebbe un ulteriore colpo che indebolirebbe ancor di più il potere della istituzione di base dello Stato repubblicano.

Questo rischio è presente solo che si considerino le interpretazioni che si possono dare alla legge, l'uso politico che si può fare di esse e delle istituzioni che si costituiscono a seguito delle loro applicazioni.

L'accentuazione del carattere istituzionale dei Consigli di circoscrizione che è conferito dalla elezione diretta dei suoi membri e dalla rappresentanza generale degli interessi della popolazione, può contenere questo pericolo: la gestione di questi organismi in funzione anti-Comune che finisce, di conseguenza, per far prevalere una loro gestione "quartieristica", quasi autosufficiente, distinta dai problemi dell'intero comune, indebolisce la loro funzione di organi che concorrono alla determinazione degli indirizzi comunali attraverso la partecipazione dei lavoratori alla vita pubblica. Specialmente quando, come già accade, alcune componenti della DC, in alcune realtà, tendono ad esaltare questo carattere dei Consigli di circoscrizione in funzione anti-maggioranze affermatesi dopo il 15 giugno 1975.

Queste posizioni politiche tendono ad esaltare con il decentramento l'attribuzione generalizzata, amplissima ed immediata dei poteri deliberativi ai Consigli di circoscrizione, da un lato, dall'altro insistono per elencazione dettagliata, minuta, precisa, dei poteri deliberativi dei Consigli di circoscrizione per potere usare subito questi organismi in funzione di rivincita. Tali posizioni talvolta si combinano con concezioni dei Consigli di circoscrizione quali contropoteri, espressione diretta delle esigenze popolari, che dovrebbero opporsi al vecchio Stato, con concezioni spontaneiste e democraticistiche che, come si sa, sono cosa ben diversa dalle concezioni dei Consigli di circoscrizione quali contropoteri, espressione diretta delle esigenze popolari, che dovrebbero opporsi al vecchio Stato, con concezioni spontaneiste e democraticistiche, che, come si sa, sono cosa ben diversa dalle concezioni democratiche.

Come evitare questi pericoli? È evidente che non si può per fronteggiarli, ripiegare in una visione accentratrice, mantenendo in piedi l'attuale modo d'essere del Comune. Innanzitutto una corretta lettura della legge consente di affermare che l'interesse fondamentale del Comune è quello che esprime il consiglio comunale (art. 2) e che il potere del Consiglio di circoscrizione è sempre interno a quello unitario del Comune. Ma la questione assume una rilevanza tutta politica. Pur considerando che giuridicamente prevale sempre la volontà del Consiglio comunale, è evidente che lo stabilirsi di una condizione di conflittualità tra un Consiglio di circoscrizione e il Consiglio comunale che avesse un carattere permanente, provocherebbe seri problemi politici ed istituzionali.

Come risolvere il problema? Non credo che la legge ci possa aiutare oltre un certo limite. Occorre fare avanzare ed affermare un orientamento politico, che pure ispira la legge, che non aiuti sulle divisioni e contrapposizioni tra le forze politiche democratiche, ma che ricerchi le più ampie convergenze a partire dai problemi del Comune e del quartiere e su questi costruire la "collegialità" del Consiglio di quartiere o di circoscrizione.

Quando il processo unitario tra le forze politiche democratiche registra gravi arresti, gli organismi istituzionali, tanto più i consigli circoscrizionali non funzionano o funzionano male, viceversa quando si realizza una convergenza o un confronto aperto e democratico, tali organi non solo funzionano, sviluppano la partecipazione, ma rientrano anche all'interno di quel potere unitario del comune che non solo è un dato giuridico - formale, ma un processo politico. Per fare funzionare bene, efficacemente le istituzioni occorre il contributo positivo e costruttivo delle forze politiche democratiche, si trovino esse alla maggioranza o alla minoranza. La dialettica Consiglio di Circostrizione - Consiglio comunale o Giunta, è di natura politica, quindi è su questo terreno che può essere positivamente risolta.

Il nostro compito, credo, sia quello di affermare nei Regolamenti attuativi della legge 278 il carattere unitario del potere e dell'autonomia comunale e di lavorare per combattere quelle posizioni politiche che in quanto puntano ad una divaricazione tra le forze politiche democratiche, provocano una divaricazione tra gli organi di partecipazione e il comune e il suo conseguente indebolimento.

Certo non si vuol sostenere con questo che non vi possono essere contrasti tra gli organi del decentramento e il Consiglio Comunale, ma che la dialettica deve essere un processo di costruzione democratica della decisione del Comune, un modo articolato del suo formarsi.

Questa impostazione è giustificata, tra l'altro, dalla stessa legge, che attribuisce al Consiglio di circostrizione un carattere collegiale e, in quanto tale, interamente rappresentativo e proponente agli interessi della popolazione del quartiere nell'ambito dell'unità comunale; non prevede organi esecutivi, attorno al Presidente; definisce il Consiglio di circostrizione "organo" che rappresenta le esigenze della popolazione e non "ente", nuovo ente locale. Anche interpretandola nel senso più estensivo possibile, la legge non offre possibilità tali da configurare un organo e un ente dotato di autonomia e poteri fuori da quelli comunali e che è possibile caricare di amplissimi poteri di amministrazione attiva.

E' pur vero che la legge configura una ambivalenza del Consiglio di Quartiere, organo che rappresenta autonomamente le esigenze della popolazione della circostrizione e nel contempo organo di amministrazione decentrata del Comune; ma è proprio negli spazi interpretativi che tale ambivalenza lascia aperti, che può passare una concezione che esalti il carattere di organi di partecipazione popolare ai Consigli di Circostrizione e il decentramento come mezzo per facilitare questa.

Se si afferma il primo essenziale aspetto, allora non è indispensabile la ricerca di una serie di organi esecutivi che la legge non a caso non prevede e che al contrario, sono previsti in alcuni Regolamenti approvati o nelle bozze di discussione, anche se a me sembra che quando a ciò si deve ricorrere essenzialmente nelle grandi città la forma migliore è quella dei capi - gruppo che coadiuvano il Presidente, perchè si salvaguarda di più e meglio, la natura di organo collegiale nel Consiglio di circostrizione.

#### 6-IL DECENTRAMENTO COMUNALE E LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA NELLE GRANDI CITTA'

In molti casi, soprattutto nelle grandi città con oltre un milione di abitanti, il problema del decentramento è reale, la spinta a decentrare l'amministrazione che centralmente è sempre più difficile controllare e dirigere efficacemente, esprime una esigenza obiettiva.

Lo scopo fondamentale di sviluppare la partecipazione democratica, d'altronde, si può raggiungere solo se si accompagna al decentramento delle strutture amministrative e al conferimento di poteri deliberativi. Importante, comunque, è che non si affermino concezioni puramente razionalizzatrici dei servizi e delle strutture comunali che portino ad assegnare ai consigli di circostrizione molte funzioni organizzative, amministrative, a caricarli di compiti diretti di intervento, con un Consiglio Comunale che "registra" le proposte deliberative dei Consigli di circostrizione. Può prevalere il carattere istituzionale dei Consigli, a scapito del contributo che attraverso gli strumenti di partecipazione possono dare organizzazioni civili e culturali, associazioni di vario tipo.

E' certo che vi sono ragioni obiettive che sollecitano un movimento di questa direzione, ma è purtuttavia necessario, a mio giudizio, che anche nei comuni con oltre un milione di abitanti si accompagni al decentramento, uno sviluppo ampio della partecipazione, che resta ancora un problema da risolvere all'interno di una circostrizione di 100 o 200.000 abitanti nella quale, pertanto, si possono prevedere comitati di zona o quartiere promossi e costituiti dallo stesso consiglio di circostrizione con il compito di organizzare assemblee generali o di settore, ed altre iniziative che accrescano la partecipazione.

D'altro canto spesso è proprio nelle grandi città che il decentramento e la partecipazione democratica rispondono alla esigenza di frenare e combattere tendenze disgregatrici sul piano sociale ed ideale, particolarmente forti, non si risolvono solo decentrando poteri o apparati. Proprio in quanto nelle grandi città si ricorre ad un ampio decentramento amministrativo, cioè si utilizza pienamente l'art. 3 combinato con quello 12 e 13, il problema della partecipazione popolare e democratica si pone, seppure in modo diverso, egualmente con forza.

Quando si sono delegati poteri deliberativi ad un consiglio di circostrizione si è certo conseguito lo scopo di alleggerire la Giunta o il Consiglio comunale di alcuni compiti e funzioni di amministrazione attiva, ma con questo non si sono certo risolti i problemi della partecipazione democratica. Si deve evitare, decentrando l'ordinaria amministrazione, di ridurre il Consiglio di quartiere a semplice organo di attuazione di decisioni cui non partecipa se non formalmente; che in definitiva il decentramento si risolva in una separazione di funzioni, tra loro non collegate, alcune esercitate dal Consiglio comunale, altre minori, dal Consiglio di circostrizione.

E' quindi necessaria una lettura in sede di applicazione, della legge che, nelle grandi città come Roma o Milano, consente di utilizzare pienamente tutte le opportunità e facoltà di decentramento di funzioni, poteri deliberativi ed apparati, in modo da prefigurare soluzioni più adeguate di quelle che la legge attualmente prevede per tali realtà.

In conclusione si comprendono le ragioni che spingono a conferire ai consigli di circoscrizione un rilievo istituzionale, con relativo decentramento di apparati e di ampi poteri deliberativi. Ma non si può dimenticare che tali poteri deliberativi diventano atti del Consiglio Comunale e che anche nei grandi comuni sorgono problemi di rispetto e concorso al potenziamento dell'unità comunale solo se si pensa alle grandi opere infrastrutturali, agli insediamenti commerciali, alla politica dei trasporti in superficie e sotterranei, al rapporto con l'area metropolitana, con quella comprensoriale e regionale.

#### 7 - I CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE NEI COMUNI MEDI E PICCOLI

Tutto ciò suggerisce di articolare il discorso sulla situazione dei consigli circoscrizionali su tutto il territorio nazionale, rapportandolo a quelle diversità che caratterizzano i comuni italiani. Non è pensabile una trasposizione di un regolamento che può essere valido per un comune cui non si pongono affatto i problemi di trasferire apparati tecnici o amministrativi che porterebbero solo a carica il Consiglio di circoscrizione di una serie di incombenze di amministrazione attiva che finirebbero per ridurre la sua natura di organi di partecipazione popolare e democratica e ad accrescere i costi.

Così come non si può trasferire meccanicamente un regolamento valido nelle città che hanno vissuto una lunga esperienza di decentramento e partecipazione, come quelle del centro - Nord, in città del Mezzogiorno, dove ciò non si è verificato. Abbandonando ogni schematismo, si tratta piuttosto di utilizzare con intelligenza politica le esperienze che abbiamo compiuto in tanti città, rapportandole alla originale e specifica situazione delle città del Sud, alla loro storia civile e politica, ai processi economici e sociali che le hanno investite ed alle specifiche contraddizioni che hanno prodotto, alle responsabilità nuove che il nostro partito ha in quanto forza determinante nella guida di grandi città.

Non si tratta quindi solo di varietà dimensionali, ma anche di diverse esperienze politiche. Certo conta anche la dimensione, anzi essa è un dato dal quale è difficile prescindere. E' vero infatti che nei comuni con oltre 40.000 abitanti si possono conferire poteri deliberativi ai consigli di circoscrizione e quindi procedere alla elezione diretta. E' evidente però che questa scelta tende ad accrescere la natura di organo di amministrazione attiva e di gestore al consiglio stesso. Nella maggioranza dei 159 comuni italiani con più di 40.000 abitanti, si pongono problemi difficili e comunque da affrontare non seguendo un unico orientamento, quello del ricorso alla elezione diretta (tranne che per le grandi città), né tanto meno quello di una attribuzione larga e dettagliata di tutti i poteri deliberativi previsti dall'art. 13.

Se l'attribuzione immediata e generalizzata di poteri deliberativi determina una dialettica tra gli organi elettivi pure interni all'unità comunale che è sopportabile din una grande città e comunque anche in essa pone problemi, certamente nei comuni di 100 - 200 o 300.000 abitanti, determina situazioni affatto diverse; può crearsi una complicazione nel processo di partecipazione democratica, un impedimento che finisce per mettere in secondo piano il ruolo essenziale del consiglio di circoscrizione e quindi per indebolire l'autonomia e il potere comunale, inteso come potere che si esercita mediante il concorso dei consigli di circoscrizione, attraverso una partecipazione democratica.

Il fatto che in un comune di 40.000 o 150.000 abitanti esiste un organo elettivo, il consiglio comunale, istituzione basilare dello stato democratico, ed al suo interno, per esempio, altri 10 organi elettivi, di rilievo istituzionale, pone problemi delicati e complessi e può accentuare i rischi di frammentazione dell'unità comunale e d'altro canto può accrescere i pericoli del "quartierismo" cioè il prevalere di visioni localistiche dei problemi e non quelle generali del comune.

#### 8 - LE FRAZIONI

L'art. 3 della legge dopo avere definito una soglia minima di popolazione per potere effettuare le elezioni dirette e delegare poteri deliberativi, prevede una eccezione per le frazioni di comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti.

Per quanto detto finora mi sembra che si debba da un lato escludere una diffusa applicazione della opportunità offerta dalla legge, facendo rientrare dalla finestra delle frazioni aperta dalla legge ciò che sia nel dibattito parlamentare, sia per ragioni già esposte si è cercato di tenere fuori dalla porta, cioè l'elezione diretta e i relativi poteri deliberativi anche nei comuni con meno di 40 mila abitanti. Tale pericolo si manifesta in interpretazioni che attribuiscono al termine "frazione" il lavoro di parte della città, una interpretazione aritmetica del termine e non politica; una evidente forzatura della legge che, a mio avviso, vuol solo riprendere una certa tutela e salvaguardia delle specificità di particolari comunità, pure interne al comune, che costituiscono le frazioni.

Se passasse una interpretazione di questo tipo non vi sarebbe più alcun comune dove teoricamente non si può ricorrere ad elezioni dirette. E' evidente che si farebbe passare una concezione del decentramento che servirebbe solo alla frantumazione del potere comunale, una concessione al democraticismo, una partecipazione che si risolverebbe nella polverizzazione e nell'incentivazione del localismo.

Si può al contrario ricorrere alla elezione diretta nelle frazioni dei comuni grandi e piccoli, anche al di sotto dei 40.000 abitanti, quando ci si trovi in presenza di particolari condizioni che giustificano l'eccezione. La frazione è lontana dal centro o dal limite del tessuto urbano, diversi chilometri, quando è caratterizzata da una particolare storia culturale e politica; oppure quando vi sono specifici fatti produttivi quali la caratterizzazione accentualmente agricola.

Quando questi elementi sono compresenti o almeno alcuni di essi sono talmente emergenti da caratterizzare in modo specifico la frazione, è opportuno conferire al consiglio di frazione una rappresentanza di esigenze che altrimenti resterebbero separate o trascurate all'interno di un costo più ampio e procedere quindi ad elezioni dirette ed alla attribuzione di poteri deliberativi.

#### ..... 9 - LE ELEZIONI DIRETTE E LA DELEGA DEI POTERI AI CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE .....

Da quando sono venuto dicendo finora sulla natura dei consigli di circoscrizione, non mi sembra che il ricorso alle elezioni dirette, tranne che nei gcomuni, debba essere la regola. Se il consiglio di circoscrizione è essenzialmente un organo di partecipazione democratica, questa funzione si svolge più agevolmente se essa viene esaltata e più agevolmente significa che è prevalente il momento del controllo e della pressione popolare, della assemblea, dei poteri politici di proposta ed espressione di parere dell'art. 12 della legge, del lavoro di gestione dei servizi comunali (scuola, cultura, sport, tempo libero, previsti dall'art. 13), del dibattito attorno ai problemi complessivi del comune e non la funzione che accentua il carattere di parte decentrata della amministrazione comunale.

D'altro canto il carattere democratico di un consiglio di circoscrizione non è solo funzione del meccanismo elettorale, ma è in relazione alla effettiva capacità di sviluppare nel modo più ampio la partecipazione democratica dei cittadini e la prospettazione degli interessi della collettività.

Vi sono sufficienti esempi che confermano questa affermazione nella vicenda politico-istituzionale di questi anni, che mi sembra superfluo insistere su questo punto. Mi piace invece sottolineare come sia necessario, specialmente nei comuni medi o piccoli (da 40.000 in su con esclusione delle grandi città), considerare con molta attenzione l'opportunità di ricorrere alle elezioni dirette ed alla conseguente attribuzione di poteri deliberativi che mettono, tra l'altro, una maggiore evidenza in ambivalenza che caratterizza i consigli di circoscrizione stessi quali previsti dalla legge 278, quelli di essere organi di partecipazione democratica e quelli di essere, nel contempo, organi decentrati di amministrazione attiva del comune, quindi da esso funzionalmente dipendenti. Certo vi è sempre da sottolineare che solo sul piano della iniziativa politica si risolvono anche contraddizioni di questo tipo, ma se vogliamo restare fedeli agli obiettivi fondamentali che ci siamo prefissi: a) rafforzare l'unità e il potere comunale anche attraverso l'istituzione dei consigli di circoscrizione - b) sviluppare la più larga partecipazione democratica e popolare, non possiamo certo trascurare o accantonare questo problema, ricorrendo sempre ed ovunque, anche nelle città con 40.001 abitanti, alle elezioni dirette ed all'attribuzione ampia, immediata e generalizzata, dei poteri previsti dall'art. 13 della legge. L'applicazione della legge 278 e l'adozione del Regolamento cui si accingono tanti comuni, va concepita, a me sembra, come la fase di avvio di un processo che nel corso del suo sviluppo potrà e dovrà essere costantemente verificato ed arricchito. Quindi l'attribuzione dei poteri deliberativi previsti dall'art. 13 e in particolare quelli relativi ai lavori pubblici e alle urbanizzazioni primarie e secondarie, nella grande maggioranza dei casi, non si può attuare se non nel senso della proposta e della indicazione, del parere, mentre la predisposizione dei progetti, l'esecuzione e il collaudo, restano affidati ad una struttura che resta unitaria pur essendo a disposizione anche dei consigli di circoscrizione, comunque non è opportuno, ritengo, predeterminare nella delega tutto e subito, tanto più nei comuni medi o piccoli. Non mi sembra, per esempio, possibile delegare, come ci si è chiesto, l'approvazione di un piano particolareggiato al consiglio di circoscrizione, se non altro perchè non è mai isolato dal contesto e dallo sviluppo dell'intera città e quindi l'approvazione non può che spettare al potere deliberativo del consiglio comunale, fermo restando che il consiglio di quartiere deve essere consultato al momento della sua formazione, sulla base dell'art. 12 e delegato eventualmente alla applicazione delle sue previsioni.

E' opportuno invece delegare quelle funzioni che si possono esercitare più agevolmente; altre si potranno delegare man mano che il processo di decentramento e partecipazione si sviluppa e tendendo conto della dimensione della città e della necessità di non complicare i procedimenti amministrativi, quanto di snellirli.

D'altronde, in base all'ultimo comma dell'art. 13, la delega dei poteri deliberativi va conferita in base a "programmi di massima nei quali siano fissati criteri direttivi" e quindi tali programmi possono essere verificati e sperimentati.

La soluzione di problemi di questa natura mi sembra stia invece, da un lato, nella partecipazione reale dei consigli di circoscrizione alla formulazione sia delle delibere a carattere programmatico che a quelle relative ai piani urbanistici e nella elasticità di questi piani e strumenti e non in una loro rigidità che irrigidisce anche la partecipazione, le toglie spazio.

In sostanza v'è margine per l'autonomia comunale, per una fase di verifica e di sperimentazione. Come poi si possano effettivamente spendere i mezzi finanziari previsti nelle delibere programmatiche e nel bilancio, data l'attuale situazione dei comuni e l'attuale meccanismo che ne regola la finanza, resta un mistero, almeno fin quando non si provvede a risolvere il problema di fondo, quello del risanamento della finanza locale e dei reali poteri di indirizzo dell'economia e degli interventi sul territorio che il comune deve avere ed eser-

citare attraverso il comprensorio. Anche il bilancio del comune deve essere costruito e gestito in altro modo dopo l'istituzione dei Consigli circoscrizionali senza ridurlo ad una somma di bilanci di quartiere, ma rendendolo una sintesi dei bisogni complessivi della città individuati ed alcuni risolti attraverso gli organi della partecipazione democratica.

#### ..... 10 - IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI CIRCOSCRIZIONE .....

Tutte queste questioni richiamano l'attenzione anche su altre figure del Consiglio di circoscrizione, che possono assolvere a funzioni diverse a seconda delle varie realtà comunali e delle funzioni consultive o deliberative che si assegnano e del prevalere di compiti amministrativi o politici.

Il Presidente del Consiglio di quartiere è anche esso una figura ambivalente, per metà rappresentante del Consiglio di circoscrizione e per l'altra metà delegato del Sindaco con poteri di ufficiale di governo e di capo della amministrazione.

Nelle grandi città, nelle quali il decentramento è una necessità funzionale ai realizzarsi della partecipazione popolare e democratica o alla possibilità della Giunta comunale e del consiglio di definire gli indirizzi fondamentali del comune e di partecipare alla vita regionale e comprensoriale, nel regolamento si tenderà a prevedere un Presidente coadiuvato da esecutivi di varia composizione e a delegargli tutte le possibili funzioni del sindaco.

L'attribuzione di molte funzioni ai presidenti dei consigli di circoscrizione (credo sia questa la ragione) ha portato a prevedere un organo o una sede in cui si possa svolgere un'opera di coordinamento della attività dei consigli stessi.

A questo proposito, a mio giudizio, è necessario sottolineare la inopportunità sempre e comunque di una simile previsione. Infatti in primo luogo se si vogliono riunire i Presidenti dei consigli non v'è alcun bisogno di istituzionalizzare e formalizzare questa volontà in un organo; in secondo luogo il coordinamento può essere svolto dal consiglio comunale e da sue commissioni, anzi, il consiglio comunale dovrebbe rivalutare la sua funzione in questa direzione; in terzo luogo perché, nella prassi, il rapporto tra organi del comune e consigli di circoscrizione, filtrati attraverso le periodiche riunioni dei Presidenti, può comportare una diminuzione della influenza e dell'incidenza dell'organo collegiale, realmente rappresentativo della popolazione e degli interessi della circoscrizione, senza bisogno di prevedere esecutivi che lo coadiuvino nelle sue attribuzioni; al contrario si tratta di esaltare la collegialità del consiglio, non ricopiando la struttura degli organi centrali del comune, ma sottolineando la natura di organo di partecipazione democratica.

#### ..... 11 - GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA .....

Si è parlato molto di partecipazione democratica, quale funzione fondamentale che devono assolvere i consigli di circoscrizione. Si è anche affermato che la elezione diretta dei consigli, di per sé, non garantisce la democraticità degli stessi.

Non si può certo sottovalutare la natura democratica del voto, né che "la gente si muove se ha la convinzione che il suo voto possa avere una certa incidenza sui fatti, altrimenti diserta la consultazione". Di qui l'abbinamento delega dei poteri deliberativi - elezione diretta.

Pertuttavia, se questo è un elemento da considerare, soprattutto nelle grandi città, non risolve il problema di una rappresentatività reale che, in qualche modo, superi il carattere delegato del Consiglio di circoscrizione. Ne discende l'esigenza di prevedere nei regolamenti attuativi della legge 278, una serie di istituti che servano a promuovere e facilitare la partecipazione dei cittadini e dei cittadini non astrattamente intesi ma concretamente organizzati e operanti di forze politiche, i gruppi sociali, in associazioni, consigli, ecc.

Non si può infatti ritenere che il consiglio di circoscrizione assolva a questa funzione per il solo fatto di essere stato delegato a rappresentare le esigenze della popolazione attraverso l'elezione diretta. Quali strumenti prevedere per consentire uno sviluppo il più ampio possibile di questo processo partecipativo e democratico?

Non credo si possano dare suggerimenti dettagliati. La ricerca di tali istituti da prevedere nel regolamento, la invenzione di forme e modi, non possono che essere utilmente lasciate alla capacità creativa delle forze politiche, degli amministratori, dei cittadini che già operano nei consigli di quartiere, alla esperienza che si è fatta ed alle peculiarità delle varie comunità locali. Tuttavia si possono esprimere alcune considerazioni sui principali istituti che si sono già previsti o che si stanno discutendo. Prima però è necessario ricordare un dato di carattere generale. Ciò che non è previsto nella legge non è negato, tanto più in una legge di questa natura che è legge di principi. Ora se uno dei principi base della legge è quello stabilito dall'art. 1, cioè lo sviluppo della partecipazione democratica, ne discende che tutti gli strumenti di partecipazione che si vogliono prevedere in un regolamento, oltre a quelli previsti dalla legge, non contrastano con essa, anzi possono assecondare il raggiungimento dei suoi fini principali. V'è un ampio terreno di confronto e di inventiva dunque, che va esplorato facendo emergere tutta la creatività delle forze politiche e culturali che operano nei comuni, tenendo presente la esigenza di esaltare il carattere collegiale e rappresentativo del consiglio di quartiere.

### La gestione sociale

Innanzitutto vi è la questione della gestione sociale dei servizi comunali (scuola dell'infanzia, asili - nido, impianti sportivi, parchi pubblici, scuola a tempo pieno, biblioteche e centri culturali, ecc.) che è materia delegabile al consiglio di circoscrizione.

Il consiglio di circoscrizione può avere poteri di regolamentazione della gestione sociale? Vi può essere una gestione sociale dei servizi diversa in ogni quartiere? Oppure occorre un regolamento della "gestione sociale" dei servizi comunali approvato dal Consiglio Comunale? Credo vi sia l'esigenza di fornire alcune brevi risposte.

j Innanzitutto i comitati devono consentire la partecipazione degli utenti, ma non solo loro, alla gestione sociale del servizio comunale e devono essere collegati direttamente al Consiglio di quartiere, non possono essere, a mio giudizio, organi distaccati ed autonomi.

In secondo luogo, è necessario che il consiglio comunale adotti una delibera regolamentatrice che stabilisca i principi basilari della gestione sociale dei servizi comunali (per es. che i comitati fanno capo al consiglio di circoscrizione; che è necessaria la presenza di alcune figure sociali nei comitati stessi, quali sono i compiti dei comitati di gestione, quale rapporto stabiliscono con la Giunta per i problemi del personale, dei metodi educativi, che le rette di frequenza valgano in tutto il comune, ecc.). Il resto, cioè il riempimento di una tale delibera a maglie larghe, invece dovrebbe essere svolto dal consiglio di circoscrizione. Inq questo modo di potrebbe trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di salvaguardare e potenziare l'autonomia e il potere unitario del comune e il potere del consiglio di circoscrizione di intervenire nella definizione della gestione sociale dei servizi, evitando che nelle città la gestione sociale si frammenti in diverse modalità che creerebbero differenti diritti dei cittadini e diversi risultati finali.

### L'assemblea

In secondo luogo vi è il ruolo delle assemblee generali o settoriali dei cittadini del quartiere. E' vero che alla assemblea possono partecipare i rappresentanti di associazioni o consigli, ma esse non possono essere concepite come espressione di una democrazia diretta, come talvolta si è affermato, quanto come possibilità ulteriore offerta ai cittadini ed alle loro associazioni politiche e sociali di partecipare alla vita della circoscrizione. La legge stabilisce solo che il consiglio di circoscrizione può convocare assemblee sui problemi inerenti alla circoscrizione, anche se nulla toglie alla possibilità che i problemi possano essere anche esterni alla circoscrizione, quali gli atti generali del comune o di altra natura.

Ma la proposizione di coloro che sostengono la assemblea come espressione della democrazia diretta, mi sembra da respingere per più motivi. Innanzitutto la legge non attribuisce, e giustamente, poteri all'assemblea, ma la configura come iniziativa del consiglio di circoscrizione per accrescere la partecipazione e rendere effettiva la rappresentazione delle esigenze della popolazione; in secondo luogo perché l'assemblea non può esprimere una volontà generale, ma quella dei presenti; in terzo luogo perché la partecipazione democratica non si può risolvere nei poteri di uno strumento, quale appunto è l'assemblea, ma è un processo politico nel quale confluiscono molti elementi.

L'assemblea quindi è uno strumento, tra gli altri, che consente al consiglio di circoscrizione di meglio rappresentare le esigenze della popolazione. Inoltre è ovvio che se si convocano assemblee di settore (i genitori delle scuole del quartiere) che esprimono loro orientamenti e se questi vengono sempre disattesi dal consiglio circoscrizionale, si stabilisce una dialettica o una pressione alla quale il consiglio difficilmente riesce a sottrarsi.

### Le commissioni

Un altro strumento di partecipazione democratica sono le commissioni consiliari, utili non solo al fine di istituire atti del consiglio di circoscrizione e quindi composte da soli membri del consiglio, ma anche per ampliare la partecipazione popolare all'esame dei problemi del quartiere, alla loro individuazione, alle proposte di soluzione che, certo, diverranno effettive solo quando e in quanto saranno adottate dal consiglio di circoscrizione.

Il carattere misto della commissione, composta cioè da membri del consiglio di circoscrizione e da cittadini interessati ai problemi di competenza della commissione istituita dal consiglio medesimo, può consentire il coinvolgimento di gruppi di cittadini, associazioni, comitati spontanei e quindi arricchire i legami del consiglio con la società, con i lavoratori e risponde a quell'obiettivo di ampia partecipazione democratica.

### Le petizioni ed altri strumenti

Infine un altro strumento di partecipazione democratica previsto dalla legge (art. 15) è quello delle petizioni che gli elettori possono rivolgere al consiglio comunale, ma solo su questioni attinenti la promozione del decentramento e gli elettori della circoscrizione al consiglio circoscrizionale su problemi del quartiere.

Politicamente rilevante è la possibilità degli elettori della circoscrizione di proporre deliberazioni al Consiglio. Ma il punto qualificante mi sembra quello di prevedere nei Regolamenti oltre a ciò che indica la legge, anche un'altra serie di istituti che nessuno vieta di indicare quali possono essere petizioni o proposte deliberative, sottoscritte da un numero inferiore di elettori rispetto a quello stabilito dalla legge, che i Consigli non sono "obbligati" a discutere, come per quelle sottoscritte da 1/10 dei rispettivi elettori, ma che i Regolamenti comunali possono prevedere che si discutano e stabilirne la modalità di presentazione; oppure l'indagine tra la popolazione. Attraverso questi strumenti il consiglio di circoscrizione arricchisce le sue conoscenze e coinvolge la popolazione nella prospettazione delle soluzioni ai vari problemi.

Tutti questi strumenti di partecipazione democratica possono arricchire la vita del comune, rafforzare i legami tra cittadini ed istituzioni, conferire al consiglio di circoscrizione la natura sua propria, quello di organo che promuove e raccoglie la spinta alla partecipazione ed offre a questa strumenti e punti di riferimento che le consentano di essere reale, ma episodica, incisiva e non solo a livello circoscrizionale ma anche a livello comunale.

Per realizzare una effettiva partecipazione è necessaria la gestione democratica dell'informazione. L'accesso agli atti del comune e del consiglio di circoscrizione, affinché si abbia conoscenza piena dei problemi sui quali si è chiamati a pronunciarsi; la possibilità di informare i cittadini attraverso giornali, notiziari, prodotti dal comune ed oggi anche attraverso l'istituzione e la gestione democratica di strumenti informativi come la radio che nelle organizzazioni di quartiere della città possono assolvere ad un ruolo fondamentale, garantendo il cittadino sull'accesso all'informazione che è condizione di una partecipazione critica e consapevole e realizzando un pluralismo nell'informazione garantito dal carattere pubblico della radio, spezzando un accentramento che anche in questo settore ha ampiamente sacrificato e mortificato le autonomie locali.

#### ..... 12 - L'ESIGENZA DI UNA TRASFORMAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE COMUNALE .....

Può il comune, di fronte alla nascita dei consigli di quartiere o di circoscrizione essere e restare quello che è stato finora? No! Se è vero che il decentramento comunale è un modo d'essere del Comune, è proprio questo attuale modo d'essere che, di conseguenza, muta. Il problema si pone in diversi modi. E' necessaria una nuova legge sulle autonomie locali (tanto richiesta oggi quanto impedita in questi 30 anni) che definisca il ruolo del comune, anche un relazione ai problemi della partecipazione democratica e del decentramento, cui non a caso rimanda la legge 278. Una legge che tolga al comune anche quei lacci istituzionali stretti delle normative del 1934 attualmente in vigore e che ancor di più contrastano con la realtà istituzionale del paese, quali sono la presenza delle Regioni e la stessa legge 278.

C'è quindi una esigenza che nasce dalla necessità di adeguare la legislazione attuale al mutamento verificatosi in tutti questi anni.

La DC che ha scoperto nel 1976 l'urgenza di adottare una nuova legge per i comuni e le Province, non ha che da dimostrare con i fatti di volerla sul serio. Intando però la legge 278 consente di procedere a modificare, per un verso almeno, il ruolo dei comuni e il loro apparato amministrativo.

Innanzitutto ritengo che debba essere esaltata la funzione del consiglio comunale, quale organo di decisione politica, soprattutto quando si tratta di adottare le delibere programma o stabilire un rapporto tra bilancio comunale e bilancio di quartiere (di tipo propositivo) o di coordinare il lavoro dei consigli di circoscrizione o di definire Regolamenti, a cominciare da quelli relativi al funzionamento dei consigli comunali che vanno adeguati alla nuova realtà dei consigli di circoscrizione.

In secondo luogo la presenza di organi di circoscrizione dotati di poteri deliberativi o consultivi induce una nuova organizzazione della Giunta comunale, sia perché una serie di funzioni sono delegate ai consigli di quartiere, sia perché ci si tende a prevalere una organizzazione di responsabilità politiche di tipo orizzontale.

Molti dei servizi sociali e pubblici del comune operanti in un quartiere fanno capo al consiglio di circoscrizione e quindi l'attuale funzione assessoriale deve adeguare a questa modifica; la Giunta si occuperà prevalentemente di programmi di sviluppo, del bilancio, del coordinamento, anche se in molti comuni, anche al di sopra dei 40.000 abitanti, continuerà ad occuparsi di problemi inerenti l'organizzazione dei servizi, dei lavori pubblici, dell'urbanistica, del personale e non solo ad un livello di programmazione, ma anche di progettazione ed esecuzione.

Non voglio nascondermi le difficoltà anche di natura politica che questa riorganizzazione pone; il superamento di una certa visione del comune, la resistenza di incrostazioni e talvolta interessi di parte, che non è facile cambiare; la stessa concezione delle alleanze politico-amministrative sono investite dal nuovo modo di gestire il comune, un modo più collegiale di lavorare della Giunta, il superamento di molte deleghe per competenze settoriali e la organizzazione dipartimentale.

E' certo comunque che la applicazione della legge e l'istituzione dei consigli di circoscrizione incide su posizioni culturali e politiche e su strutture amministrative. D'altronde la partecipazione democratica e il decentramento comportano un trasferimento di poteri ed una loro diversa organizzazione; si devono togliere competenze e poteri di decisione a talune strutture per consegnarli ad altre e questo non avviene sempre in modo indolce.

Importante non è comprendere che muta di esercitare il potere, il rapporto del consiglio e della Giunta con la città, con la comunità locale e che la politica non si può rinchiudere in una stanza, ma si deve inventare in una battaglia che investe tutta la realtà cittadina.

Un potere diversamente gestito significa anche che le Giunte e i Consigli comunali dovranno occuparsi di più di tutti i problemi connessi alla dimensione comprensoriale e alla programmazione che ne consegue, del rapporto tra politica comune e politica regionale e nel contempo esprimere unitariamente i problemi di una città che è articolata in organi di partecipazione che quei problemi discutono, pongono, sollecitano.

Ma accanto a questo diverso atteggiarsi delle forze politiche che dirigono il comune o che sono nel consiglio comunale, vi sono le resistenze di apparati amministrativi che dovranno essere organizzati in funzione del decentramento e della partecipazione. Anche in questo caso non ritengo possibile fornire indicazioni univoche per realtà diverse.

Se nelle grandi città il problema è quello di trasferire personale amministrativo, tecnico, sanitario, in ragione dell'esigenza di affidare ai consigli di circoscrizione una serie di competenze e poteri sulla base di quanto è previsto dall'art. 13 della legge; in altre città questa procedura non è affatto conveniente né per quanto riguarda le possibili economie di scala che si possono realizzare con gli uffici comunali, né per la efficienza, la funzionalità e la rapidità dell'intervento.

In questi casi è opportuno non andare oltre alla creazione di una struttura amministrativa minima per il funzionamento del consiglio di circoscrizione e talvolta, (un comune di 40.000 abitanti che abbia 8 consigli di circoscrizione) nemmeno permanente e quotidiana, per l'espletamento delle funzioni attribuite dallo art. 12 e parte del 13. Ciò che va evitato, a mio giudizio, è una corsa a decentrare tutto il possibile e subito, costituendo in ogni consiglio un apparato, con il rischio di moltiplicarli e complicare le cose.

Più giusto mi sembra graduare questo processo, anche per verificare alcune convenienze economico-finanziarie e alcune attribuzioni giuridiche ai consigli di circoscrizione (possibilità di progettare le opere, eseguirle, collaudarle per esempio); attestandosi invece su una posizione che mette al servizio anche del consiglio circoscrizionale, la struttura amministrativa del comune.

Non va dimenticato che caricare il consiglio di circoscrizione, esclusi i grandi comuni, di compiti ed apparato, può accentrare il momento "amministrativo" a scapito della promozione della partecipazione democratica. Se 20 consigli di quartiere, che svolgono la loro funzione nel loro tempo libero, sono impegnati subito da una massa di compiti amministrativi si può correre il rischio di ridurre la loro capacità di iniziativa politica.

Nella prima fase del decentramento comunale oltre alla costituzione di uffici per il funzionamento del consiglio, possono, a mio giudizio, essere delegate funzioni di controllo e vigilanza di gestione sociale ed organizzazione dei servizi, tenendo conto che il personale resta nell'organico del comune, che può essere utilizzato secondo il criterio di modalità ed efficienza anche in altri quartieri, pure essendo in rapporto con il consiglio circoscrizionale che verifica e controlla la loro attività.

Il decentramento comunale e la partecipazione democratica, comportano, comunque una riorganizzazione dei servizi ispirata al criterio della qualificazione del personale, della mobilità, che in diversa misura vale in tutti i comuni, anche in quelli piccoli e medi, dove spesso l'apparato finisce per condizionare o comunque per resistere a qualsiasi momento.

Ciò che ritengo sia necessario evitare o comunque contenere è l'aumento della spesa, soprattutto per il personale, considerata la gravità della situazione. Il problema non può essere affrontato, infine, senza un confronto con le organizzazioni sindacali anche in considerazione della discussione in corso sul nuovo contratto di lavoro.

### 13 - IL RAPPORTO DEI CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE CON GLI ALTRI ORGANI PRESENTI NEL QUARTIERE, LE STRUTTURE CONSORTILI, IL COMPENSORIO

L'istituzione dei consigli circoscrizionali e la battaglia politico-culturale che l'ha preceduta e che la segue, pongono l'esigenza di una trasformazione in senso autonomista di tutto lo stato e di tutta la legislazione che ne regola la vita.

L'articolo 20 della legge afferma che è abolita ogni disposizione legislativa incompatibile con la presente legge, ma ciò pone un problema pratico e politico che nel corso stesso della battaglia unitaria sull'istituzione dei consigli si deve portare avanti. Come è infatti possibile che una legge dello stato riconosca ai consigli di quartiere una rappresentanza generale degli interessi della popolazione e tanto più questa rappresentanza l'ha il comune, ma poi nega che questa possa esercitarsi nella scuola. Come non porre l'esigenza di una revisione della composizione degli organi collegiali della scuola dai quali, contro il nostro parere, furono esclusi i rappresentanti del Comune? Se il consiglio di circoscrizione rappresenta la esigenza della popolazione della circoscrizione stessa, deve poterla rappresentare anche nel e con l'organo collegiale di governo della scuola, in e con tutti gli altri enti o strutture pubbliche che si trovano ad operare nel quartiere senza considerare che alcuni di questi devono essere scelti e ricondotti al potere comunale.

Emerge chiaramente che la trasformazione in senso democratico ed autonomista dello Stato non può essere considerata in modo settoriale, nel senso che ce se ne occupa quando si discute dei comuni o delle

Province e ce se ne dimentica quando si discute di scuola o sanità, ma deve essere guidata da un'ispirazione unitaria che affermi il potere locale e il Comune, quale organo di rappresentanza generale degli interessi della popolazione.

Tale esigenza si manifesta anche quando si affrontano i problemi della gestione di certi servizi. Se la gestione deve essere democratica, essa deve far capo ai consigli di circoscrizione. Eppure, in omaggio al criterio di efficienza, o per obiettive esigenze di gestione dei servizi a livello intercomunale, talvolta i comuni costituiscono consorzi, cioè organizzano strumenti di gestione che però, non hanno un carattere democratico non consentono la partecipazione dei cittadini, settorializzano di nuovo il potere globale ed unitario che deve avere il comune e che, è condizione di efficienza.

L'istituzione dei consigli di circoscrizione pone l'esigenza di rivedere non solo la legislazione in questa materia, ma anche l'opportunità di farvi sempre ricorso. Basti pensare ai problemi che si pongono nel rapporto tra compiti del consiglio di circoscrizione e consorzi socio-sanitari.

La diffusione dei consorzi lungi dal facilitare la partecipazione democratica, riduce l'autonomia comunale, vincola il bilancio tagliandolo in settori non più mutabili e più sono i consorzi più il bilancio è vincolato in "stricis" tra loro separate e ciò non consente certo un controllo democratico, una elasticità al bilancio che è condizione per il realizzarsi concreto della partecipazione.

A questo proposito è forse necessaria una maggiore coerenza nelle scelte che si compiono ai diversi livelli, rispetto all'ispirazione unitaria del processo di trasformazione democratica dello Stato che guida la nostra azione politica.

Intanto come risolvere il problema mentre si richiedono modifiche legislative? Ciò che non è consentito dalla legge, si deve cercare di recuperare con l'iniziativa politica, cioè stabilendo contatti con gli organi collegiali della scuola, promuovendo incontri tra commissioni del consiglio di circoscrizione e consigli di circolo e di Istituto ovvero sottoponendo di fatto ai consigli comunali e a quelli circoscrizionali, là dove si ritiene opportuno costituirli e degli ospedali (altro ente settoriale!) e prevedendo comitati che si occupano dei servizi che tali comorzi hanno nel territorio ovvero affidando ai consigli di circoscrizione le attività parascolastiche organizzate dal comune o quelle delegate dalle regioni.

Questa attività farà emergere con sempre maggiore chiarezza la necessità di provvedere a modifiche legislative, sarà un modo per partecipare alla lotta per una riforma democratica dello stato.

Se i consigli di quartiere devono essere gli strumenti attraverso cui i cittadini partecipano alla definizione delle scelte comunali, partecipano all'unico potere comunale, purtuttavia essi non assorbono tutto il tessuto democratico che si è costituito nella società in questi anni: i consigli di fabbrica, i consigli di zona, le varie forme di associazionismo culturale, sportivo, ecc. i comitati di varia ispirazione che sorgono per risolvere specifici problemi (come quelli a difesa dell'ambiente).

Tutti questi organismi possono trovare un punto di riferimento nel comune e nel consiglio di quartiere e ricordarsi tra loro per evitare che si richiudano nel proprio specifico, alimentando visioni e spinte settoriali. E' un rischio presente e reale che può essere evitato collegando le loro attività agli organi di decentramento comunale ed in questo modo inserendoli all'interno di una iniziativa più generale e facilitando la loro partecipazione alla complessiva vita del comune.

Il consiglio di fabbrica allora non si occupa solo dei suoi problemi interni, ma anche della realtà esterna su cui opera il consiglio di circoscrizione e si stringe il legame tra i problemi specifici del luogo di lavoro e quelli generali che li influenzano e viceversa; si occupa del costo della vita, della difesa dell'ambiente, del trasporto pubblico. Analogamente per il consiglio scolastico, che non resta chiuso e separato dalla società, dal quartiere, alimentando quella ideologia ancora tanto diffusa della scuola corpo separato dalla società e dalla politica, ma tramite il consiglio di quartiere e la sua commissione scuola, può collegarsi ai problemi della vita reale del quartiere e inserire, seppure gradualmente la scuola nella società reale e questa in quella.

Certo la legge non dà ai consigli di quartiere questi poteri, ma non li nega, cioè essi possono stabilire tutti questi collegamenti con la loro autonoma iniziativa, promuovendo questa complessiva partecipazione ed aggregando le varie forme di associazione oggi presenti nella realtà sociale.

Ma se sussiste un problema di iniziativa politica per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione democratica e popolare nei confronti di istituti e strumenti settoriali ed amministrativi, esiste anche un problema politico - istituzionale sul quale si discute in questo momento e verso il quale i consiglio di circoscrizione e il comune devono stabilire determinati rapporti: il comprensorio, quale livello ottimale per la programmazione economica e territoriale.

Al comprensorio non possono giungere le deleghe regionali che hanno quale destinatario il comune, ma la programmazione e la partecipazione democratica sono due momenti di un unico processo.

Si tratta di stabilire che le scelte di programmazione che si compiono a livello del comprensorio (esigenza imprescindibile per programmare seriamente gli interventi, coordinarli e per far assumere al comune un ruolo che ne esalta l'autonomia e gli consente di orientare investimenti e sviluppo economico) siano sottoposte al dibattito e verificate dagli organi di partecipazione e siano anche il risultato della stessa partecipazione democratica. Programmare a livello comprensoriale non può significare assumere decisioni a livelli superiori staccandosi da un rapporto democratico con il comune, i suoi programmi, che sono il risultato del concorso delle forze politiche e sociali che si aggregano, oltre che attorno al comune, anche attorno all'attività dei consigli di circoscrizione.

Tra l'altro se il Consiglio circoscrizionale deve organizzare la partecipazione democratica alle scelte fondamentali del comune, non si può trascurare che queste vengono adottate proprio a livello del comprensorio e che per essere non solo democratiche ma giuste ed efficaci, tali scelte non possono che essere il risultato del concorso dei comuni, quindi degli organi di partecipazione, delle forze sociali e politiche.

Il comune rafforza la sua natura di fondamentale istituzione di base e nello stesso tempo diviene cerniera fondamentale che unisce partecipazione democratica e programmazione comprensoriale.

### ..... 13 - LA POLITICA UNITARIA NEI CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE .....

L'avvio di un processo partecipativo così ampio che coinvolge il modo di essere del comune, che comporta un potenziamento delle autonomie locali, che punta a riavvicinare le masse allo stato, ad aprirlo alla influenza dei lavoratori, non può essere frutto della iniziativa e della lotta di un solo partito, ma deve esserlo di un complesso ampio ed articolato di forze politiche e culturali.

I vari regolamenti di attuazione e il corrente operare dei consigli saranno il frutto di scontri e contrapposizioni oppure di convergenze, di intese tra le forze politiche?

La concreta opera dei consigli servirà a rafforzare il potere comunale, ad esaltare l'autonomia o la indebolirà?

Non dipende, è evidente, solo da noi, ma anche in questa occasione la nostra posizione è chiara: ci battiamo per sviluppare un confronto democratico, una convergenza tra le forze politiche che è indispensabile per portare il paese fuori dalla crisi e per far vivere le istituzioni. Le nostre città, le esigenze delle popolazioni, hanno bisogno di governi che abbiano la più ampia base di consenso e di appoggio popolare e democratico e questo costruisce nella società, nei quartieri, sulla base dei problemi che emergono e con i quali si devono fare i conti subito, di fronte al giudizio della gente, al loro controllo. Si costruisce quando nelle forze politiche prevalgono gli interessi generali del paese e delle sue istituzioni democratiche su quelle di parte.

La politica di ampia collaborazione democratica, trova nella istituzione dei consigli di quartiere un nuovo e fertile terreno di azione e di sviluppo.

E' anche per queste ragioni che non concepiamo il confronto tra le forze politiche democratiche durante le elezioni come una tradizionale campagna elettorale, ma come un confronto, un dibattito aperto tra le forze politiche sui problemi del comune, sulla crisi della finanza pubblica e locale, sulla esigenza di sviluppare i consumi sociali e collettivi in luogo di quelli individuali, sui problemi del quartiere e sulle soluzioni che ad essi si possono dare. Un confronto sui problemi del rinnovamento di tutto lo stato che ormai, anche dall'attuazione del decentramento comunale, emergono con sempre maggiore forza.

L'assemblea popolare nella quale i cittadini esaminano i problemi, il dibattito tra le forze politiche, il confronto sui programmi, può costituire un utile modo per sviluppare la nostra iniziativa unitaria. Dobbiamo inventare le forme di questi confronti elettorali che consentano di evitare una loro esasperata ideologizzazione, che evitino scontri politici generali.

E' evidente quindi che questo terreno nuovo pone anche al nostro partito compiti nuovi. Le nostre sezioni non possono non adeguare la loro azione a questa realtà, nuova per molte città, diversa dal passato per altro. E' necessaria una capacità nuova di fare politica, di essere partito di governo della città anche dove siamo alla opposizione; occorre una preparazione specifica, un giusto rapporto tra eletti e organizzazione territoriale di partito, tra questa e gli altri organi di partecipazione democratica. Si rende necessaria una riflessione sul modo di organizzarsi e di fare politica nel territorio e nella nuova struttura articolata del comune.

Soprattutto è indispensabile che il nostro partito, in tutte le sue articolazioni, dalle sezioni, alle federazioni, si faccia carico dell'esigenza di un ampio sviluppo della partecipazione democratica; di un adeguamento della iniziativa politica, di una mobilitazione che, soprattutto nel mezzogiorno, non investa solo gli amministratori, ma tutto il partito e che trascini anche le altre forze politiche ad impegnarsi attorno alla costruzione di una democrazia rinnovata di cui il decentramento comunale è parte.

Non può essere questo un compito da affidare agli amministratori, che pure lo debbono concepire come fondamento di un nuovo modo di governare le città, non può essere un compito settoriale. Deve essere un impegno di tutte le organizzazioni di partito, in tutto il paese, a sviluppare una battaglia politica, ideale, culturale, ampia, perché di questo si tratta. Senza una piena assunzione di responsabilità di tutto il nostro partito, senza la piena coscienza che l'obiettivo di estendere la partecipazione popolare, di rafforzare il potere del comune, di recuperare in positivo il rapporto istituzioni-masse popolari, non è altro dalla lotta sul terreno economico e sociale, ma è condizione per vincerla, non riusciremo nel compito cui si accingiamo.

Certo il problema non riguarda solo noi, ma tutte le forze politiche, la DC in primo luogo, che una trasformazione democratica dello stato con il quale si è identificata, investe direttamente sollecitando un mutamento al cui esito non siamo certo indifferenti, anzi lottiamo perché sia di segno positivo e lo si può fare anche attraverso l'istituzione dei consigli di quartiere. Ma è evidente che, per la responsabilità che abbiamo nella guida di tante città e comuni, per essere passati in tanta parte del paese dalla opposizione al governo, il problema di una piena consapevolezza dell'importanza di questa battaglia politica, dell'esigenza di uno sviluppo pieno della partecipazione democratica e di un nuovo modo di governare la città, riguarda anche noi. La costituzione dei consigli di quartiere offre un terreno di azione originale per il movimento di lotta in atto nel paese, per rendere sempre più attive e consapevoli le masse lavoratrici e democratiche.

Adeguare l'organizzazione di partito e soprattutto il suo modo di lavorare per assolvere a questo nuovo compito che è tutto interno alla battaglia più generale che stiamo conducendo per rinnovare il paese e rigenerare le istituzioni, è una esigenza pressante.

Costruire un nuovo sistema di relazioni sociali ed umane, mutare modelli di consumo e comportamento, di vita, far prevalere una diversa scala di valori, che è parte della nostra lotta politica ed ideale, non si può se le forze democratiche non diventano protagoniste di un processo di partecipazione popolare largo e diffuso in tutto il paese. L'attuazione del decentramento comunale è momento di questa lotta e di tale processo. Un processo che arricchisce la coscienza critica delle grandi masse popolari, che predispone un fertile terreno alla iniziativa delle masse giovanili, degli intellettuali, per recuperare un rapporto positivo ed esteso con la società e con i suoi problemi. Basta pensare al decentramento culturale che si può accompagnare a quello comunale, alla possibilità che si apre di dar vita ad una organizzazione di centri culturali diffusi in tutto il paese, nei quali possano esprimersi le forze intellettuali in un rapporto con le masse che consenta loro di uscire dalle spire della industria culturale e dai circuiti elitari dello spettacolo, e nello stesso tempo di corrispondere alla domanda culturale che viene dal paese.

Una occasione per opporsi all'individualismo esasperato, alla disgregazione sociale ed ideale, raccogliendo forze ed energie per l'opera di rinnovamento dello stato di cui il paese ha bisogno.

Non quindi un settore di lavoro tra gli altri, ma un modo nuovo di far politica, di rinsaldare alleanze sociali e politiche per costruire una società ed uno stato nuovi.

## INDICE

1.	La istituzione dei Consigli di circoscrizione e la trasformazione democratica dello stato	PAG. 1
2.	La battaglia per il risanamento della finanza locale e la costituzione dei consigli di circoscrizione	" 2
3.	La nascita dei Consigli di Quartiere	" 3
4.	I consigli di circoscrizione ed il ruolo delle forze politiche	" 4
5.	I consigli di circoscrizione organi di partecipazione democratica	" 5
6.	Il decentramento comunale e la partecipazione democratica nelle grandi città	" 7
7.	I consigli di circoscrizione nei comuni medi e piccoli	" 8
8.	Le frazioni	" 8
9.	Le elezioni dirette e la delega dei poteri ai consigli di circoscrizione	" 9
10.	Il Presidente del consiglio di circoscrizione	" 10
11.	Gli strumenti della partecipazione democratica	" 10
12.	L'esigenza di una trasformazione dell'organizzazione comunale	" 12
13.	Il rapporto dei consigli di circoscrizione con gli altri organi presenti nel quartiere, le strutture consortili, il comprensorio	" 13
14.	La politica unitaria nei consigli di circoscrizione	" 15

CONVEGNO NAZIONALE DEL PCI

DECENTRAMENTO E PARTECIPAZIONE

L'iniziativa dei comunisti per la attuazione  
della legge sui consigli di circoscrizione

Relazione introduttiva di Renato Zangheri,  
membro del Comitato Centrale del PCI e  
Sindaco di Bologna

Bologna, Palazzo dei Congressi, 19-20 novembre 1976

La scelta di Bologna come sede di questo convegno non è priva di significato, poichè qui furono poste le basi, fra il 1960 ed il 1963, di una politica di decentramento democratico che fosse un mezzo per estendere la partecipazione dei cittadini alla guida del Comune, e nel 1964 sono stati istituiti, primi in Italia, i consigli di quartiere. Già nei lavori preparatori della Costituente c'è la traccia di un interesse a questo tema, e non è certamente un caso che due uomini che avevano partecipato alla Costituente, Dossetti e Dozza, l'abbiano ripreso nella campagna elettorale del 1956, che fu condotta in un clima nazionale di fervida ripresa di motivi democratici e di rinnovamento politico e ideale. A Bologna i partiti hanno dato un impegnativo contributo, allora e poi, al successo dell'iniziativa, non senza la consapevolezza della sua portata più che locale, e continuamente migliorandone ed arricchendone i contenuti.

Ma si deve dire che è inseparabile da una politica di decentramento e partecipazione la varietà delle sue espressioni e l'aderenza alle situazioni specifiche, sicchè poi essa si è sviluppata in modi diversi, ed anche accentuatamente diversi, e di questa diversità è traccia nelle esperienze compiute e negli orientamenti affermatasi in varie città. Così è lontana da tutti, e da noi in primo luogo, la pretesa di additare in ciò che è stato fatto a Bologna un esempio generalizzabile. Del resto siamo arrivati a un punto di maturazione complessiva tale da rendere assai remoto e vago un pericolo di questo genere.

Teniamo questo convegno in un momento difficile per i Comuni e per il Paese. Si è abbattuta sulla nostra economia una crisi senza precedenti, per il convergere ed il sommarsi di fatto-

ri interni ed internazionali. La direzione politica è stata posta in discussione dal risultato elettorale e viviamo in questi mesi un complesso ed affannoso momento di passaggio. Tutte le forze del partito nostro, del partito socialista, di altri partiti democratici, dei sindacati dei lavoratori, sono impegnate nella lotta contro l'inflazione ed il peggioramento del tenore di vita dei lavoratori, per far uscire il Paese dalla crisi mediante cambiamenti profondi degli assetti sociali e politici. Non c'è dubbio che è elemento essenziale di questa lotta una mobilitazione straordinaria delle masse ed uno sviluppo della democrazia. La questione che oggi discutiamo è dunque quanto mai attuale; essa si pone sulla via stessa degli sforzi che compiamo per assicurare l'intervento popolare in ogni parte della vita nazionale, per correggere gli errori compiuti da governi incapaci di interpretare gli interessi del Paese, per dare all'Italia una possibilità reale di ripresa non solo economica, ma politica e morale.

1. La partecipazione democratica conosce in Italia tradizionalmente ed ha segnato in particolare negli ultimi anni esperienze e sviluppi originali. Le forme sono, come ho detto, diverse, più o meno concordate o spontanee, legate ai Comuni o ad altri centri della vita sociale e civile. Analoga è la spinta, il significato, che caratterizza positivamente lo svolgimento della democrazia, le lotte dei lavoratori, l'amministrazione pubblica locale.

La legge 8 aprile 1976, n. 278 consente di compiere un passo avanti nel senso della partecipazione popolare alla gestione amministrativa delle comunità locali. E' arrivata tardi, e nel frattempo, pur fra notevoli difficoltà politiche e legali, la real

tà si è affermata per proprio conto. In numerose città sono sorti organi decentrati. I loro diversi modi di essere riflettono sia la varietà delle situazioni oggettive, sia gli orientamenti ed i rapporti delle forze politiche. Ora la legge consentirà di muoversi lungo una linea unitaria, pur nel rispetto del principio di autoregolamentazione, e quindi delle determinazioni che saranno assunte autonomamente da ogni Comune.

Il testo della legge unifica i vari progetti presentati dai gruppi parlamentari; anche se non accoglie completamente le nostre proposte, ne abbiamo dato un giudizio nell'insieme favorevole e l'abbiamo votata. Essa rappresenta un successo rispetto alle remore fraposte con sentenze e pareri di organi giurisdizionali. Consentirà l'estensione a molte città di una esperienza che si è rivelata di grande valore politico e sociale, permetterà di andare in molti casi all'elezione diretta. Rappresenta, per l'uso che potrà esserne fatto e le conseguenze che avrà, un contributo alla costruzione di uno Stato davvero fondato sui principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento.

Lo spirito e la lettera della legge affermano il carattere primario del Comune, di cui i consigli di quartiere costituiscono una essenziale articolazione, non un elemento di disintegrazione e di rottura. I quartieri, o circoscrizioni come la legge li definisce e come vengono chiamati in alcune città, non sono piccoli Comuni, nuovi enti locali. Essi rappresentano uno strumento dell'intervento popolare nelle scelte politico-amministrative del Comune e nella loro attuazione. Rafforzano dunque, non indeboliscono, l'unità di quella cellula originaria dello Stato che è il Comune, la rinsaldano, le danno la forza e l'autorità che provengo-

no dal consenso.

Una rinnovata forza e autorità del Comune è tanto più necessaria in un momento in cui sono acutamente presenti pericoli di discredito e logoramento delle istituzioni democratiche. A questo si è giunti in un trentennio di pratiche centralistiche, di svuotamento dei poteri delle assemblee elettive, di mancato adeguamento della legislazione ai principi costituzionali. Espressione tangibile di queste tendenze è stata la persistenza, oltre ogni limite di rispetto costituzionale e anche solo di ragionevolezza, della vecchia legge comunale e provinciale, persino dopo l'istituzione delle Regioni; la mancata unificazione della finanza pubblica, la sua mancata riforma; e sono stati anche provvedimenti nuovi, che hanno aggravato l'ordinamento vigente, conferendogli caratteri più marcatamente centralistici, come la legge tributaria, che ha avuto i noti, esiziali effetti sull'autonomia comunale.

I Comuni hanno raggiunto, per questi motivi e per il generale peggioramento dei conti pubblici, per la crisi che ha colpito l'economia nazionale, una condizione insostenibile. Siamo al collasso, ed i segnali di allarme da noi lanciati da tempo, ed ancor prima dell'attuale e pauroso deterioramento, sono ormai giunti a tutta l'opinione pubblica. Se fosse stata necessaria una prova del fatto che la situazione della finanza locale ha cause strutturali, in notevole misura indipendenti dal comportamento dei singoli Comuni, questa prova è ora fornita dalle difficoltà che investono imparzialmente Comuni grandi e piccoli, Comuni ricchi e poveri, Comuni di immigrazione e di emigrazione. Si trovano nelle stesse ristrettezze Comuni che hanno attuato di

verse politiche di bilancio, che hanno intrapreso iniziative differenti verso i bisogni sociali e le esigenze dello sviluppo economico e civile. Con questo non voglio dare nessun giudizio assolutorio del malgoverno, della corruzione, del clientelismo, che hanno imperversato in un certo numero di amministrazioni. Ma se i Comuni bene amministrati sono posti oggi, di fatto, sullo stesso piano degli altri, deve esserci e noi siamo convinti che vi sia, una ragione non contingente, un motivo di fondo, che attiene alla stessa collocazione loro nel quadro politico e finanziario dello Stato.

E' una analisi che abbiamo compiuto altre volte, e non è questa la sede per ripeterla e approfondirla. Piuttosto serve guardare avanti, alle misure necessarie per uscire dalla crisi che attanaglia drammaticamente i Comuni, e che è parte della crisi del Paese. Risanare la finanza locale è problema che oltrepassa l'interesse pur legittimo dei cittadini e degli amministratori dei Comuni: il disavanzo degli enti locali incide infatti minacciosamente sullo stato complessivo della finanza pubblica. Questa affermazione, quanto mai vera oggi, sarebbe tuttavia parziale se non fosse accompagnata dal rilievo che la presenza dei Comuni nella vita sociale, politica, civile della nazione è ormai tale, che un suo indebolimento, una sua drastica e brusca riduzione potrebbe avere esiti catastrofici. L'azione dei Comuni è infatti in molti casi sostitutiva, integrativa, e correttiva delle carenze dello Stato e degli indirizzi dello sviluppo. Una sua paralisi avrebbe ripercussioni difficilmente calcolabili sia sul piano economico sia sul piano sociale. Una sfiducia profonda cadrebbe sulle istituzioni democratiche. Vi sono dunque ragioni fi

nanziarie di immediata evidenza e profonde ragioni sociali e politiche che giustificano la richiesta di misure serie di risanamento e di riforma.

2. Dalla crisi che ha investito il Paese si esce con un deciso superamento delle cause dell'inflazione e degli squilibri produttivi, sociali e territoriali provocati dai meccanismi economici dominanti, e lavorando per una nuova direzione politica. Il problema della direzione politica non riguarda solo gli schieramenti dei partiti. E' fuori di dubbio che il ruolo di governo del partito comunista è nel momento presente il tema centrale della lotta politica. Noi poniamo però questo tema in termini non ristretti, secondo un'ottica non limitata alla funzione, che pure sappiamo rilevante del nostro partito. C'è in noi, è bene sottolinearlo, un'ispirazione, una intenzione che tocca i processi formativi della volontà politica, i modi di organizzazione del potere. Riteniamo necessario contribuire ad un esercizio nuovo del potere, ad un nuovo modo di governare, che non si può ridurre a virtù personali o di gruppo, ma deve toccare la struttura profonda dello Stato e dei rapporti fra i cittadini e lo Stato, ad ogni livello. E' in causa nella concretezza dell'esercizio del potere, la questione, oggi così dibattuta, del pluralismo, che non può essere solo risolta al vertice, con l'alternanza delle maggioranze, ma deve attingere possibilità di corretta soluzione alla base, nella molteplicità dei centri politici, sociali, culturali, nella loro promozione e nel loro autonomo collegamento alle decisioni che influenzano la vita collettiva. Questo pluralismo si diffonde in tutto il corpo sociale, lo irrorra di energie nuove, non conosce limi

ti al suo operare che non siano quelli delle norme della Costituzione, ed anzi in esse trova la direttiva a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla organizzazione del Paese. Alla lotta per assicurare la pienezza della sovranità popolare pensiamo dia forza e fondamento di massa la più ampia attuazione del principio di rappresentanza, la sua massima dilatazione nella fabbrica, nella scuola, nel quartiere, non in opposizione ma a sostegno delle assemblee la cui elezione è specificamente prevista nel nostro ordinamento costituzionale.

E qui veniamo più direttamente al punto di questo convegno. La volontà politica si forma, secondo la nostra visione democratica, attraverso una intensa, aperta dialettica di posizioni in ogni sede, attraverso la più diretta ed ampia partecipazione dei lavoratori e di tutto il popolo alle decisioni ed alla realizzazione delle decisioni. Questa è la visione della Costituzione, delle lotte democratiche di questo trentennio, che hanno impedito un affossamento delle speranze e dei disegni di avanzamento politico e sociale dell'Italia. In essa ha radice il nostro modo di concepire il decentramento comunale. Non semplice proiezione sul territorio dell'organizzazione del Comune, non pura zonizzazione, non strumentale creazione di casse di risonanza, il decentramento è nato e si è affermato, e noi l'abbiamo promosso e sostenuto, come fattore della presenza attiva dei cittadini nelle sedi in cui si forma appunto la volontà politica ed amministrativa, a cominciare da quelle che si trovano a più stretto contatto con la base della società e dello Stato.

La presenza dei cittadini nei quartieri significa maggior controllo, maggiore efficienza delle decisioni, miglior fun

zionamento degli uffici e dei servizi, e nello stesso tempo e soprattutto rafforzamento dell'autonomia, sviluppo dell'autogoverno. Non guardiamo indietro, i quartieri non si volgono indietro. Respingiamo il richiamo a forme di organizzazione locale superate, precedenti le lacerazioni, gli sconvolgimenti provocati nel tessuto urbano dai progressi del capitalismo. Non ci figuriamo una città organica, esente dai conflitti sociali moderni. Ma non rinunciamo a vedere nei quartieri un germe di riunificazione e ricomposizione del popolo, delle lotte popolari per la casa, per la scuola, per un uso non speculativo del territorio, per una cultura non asservita. Una ricomposizione ai gradi effettivamente raggiunti dalle contraddizioni urbane, da un lato; e d'altro lato capace di far leva su valori di convivenza civile, di rispetto per l'uomo, di giustizia: che sono valori corrispondenti non solo all'interesse dei lavoratori, ma all'interesse generale delle città e del Paese. In questo senso l'elezione diretta dei consigli di circoscrizione e di quartiere può fornire un mezzo ulteriore e potente di riappropriazione della città da parte dei suoi abitanti, di ingresso dei cittadini nella gestione amministrativa, di pratica democratica.

La circoscrizione, il quartiere non esauriscono, a loro volta, la grande riserva dell'iniziativa e della partecipazione popolare. E' piuttosto loro funzione quella di collegare sempre più direttamente al consiglio comunale la pluralità delle spinte che sorgono dalla vita civile, di porsi al centro delle realtà locali, accogliendo e trasmettendo gli impulsi ed anche le tensioni ed i conflitti, di cui è viva la società, senza mai sostituirsi o sovrapporsi o contrapporsi alla molteplicità e ricchez-

za delle espressioni dirette della comunità.

Noi comunisti vediamo in questo aderire dei quartieri al la vita locale, nel loro farsi espressione della più immediata real tà, un contributo essenziale alla soluzione dei problemi urbani, che si fanno ogni giorno più ardui e complessi, un mezzo per con trastare le tendenze alla disgregazione ed al decadimento della vi ta associata nelle città, tendenze che sono il portato dello svi luppo capitalistico. Vi ravvisiamo una forma nuova e avanzata di in contro, di relazione, di unione dei cittadini. Non siamo attirati da nessuna utopia quartieristica. I quartieri operano per il futuro delle città ponendo fin d'ora, nel presente, su basi solide, di massa, la questione di una riforma e moralizzazione della pubblica am ministr azione, di una maggiore produttività della spesa e di una maggiore giustizia dell'entrata, affrontando con realismo i problemi che sorgono dal microcosmo locale e riconducendo la propria lotta alla lotta più generale che si svolge nel Paese per nuovi indirizzi economici e politici. Per questa via i quartieri esercitano un compito di mobilitazione, offrono un tramite alle esigenze popolari, restituiscono fiducia alle istituzioni. Non c'è in realtà questione importante della vita comunale, e non solo di essa, che i quartieri, i loro consigli, le loro commissioni, le assemblee da essi convocate, non affrontino. I bilanci, il necessario contenimento dei disavanzi, la lotta per una riforma delle autonomie, trovano oggi nei quartieri occasioni sempre più frequenti di dibattito e di iniziativa.

3. Sappiamo che altre forze politiche democratiche si so no mosse e si muovono con noi in questa direzione, quali possano es sere le loro motivazioni ideali e pratiche, ed abbiamo ricercato e

ricercheremo tenacemente ogni possibile ed utile accordo perchè l'elezione diretta e in generale la vita delle circoscrizioni, delle frazioni, dei quartieri, si svolgano nel segno della concordia e dell'unità democratica e rappresentino una concreta affermazione ed un progresso dell'autonomia comunale. Più facile è, riteniamo, unirsi nella ricerca dell'interesse generale allorchè si opera in collegamento diretto con i bisogni e le attese popolari. E siamo certi che da una intensificazione della partecipazione democratica verrà un apporto decisivo allo sforzo che tutti dobbiamo compiere per trarre il Paese dalla china su cui è stato portato.

Questo sforzo richiede due requisiti non rinunciabili : l'equa ripartizione dei sacrifici e l'avvio di una correzione non superficiale degli indirizzi dello sviluppo. Ai quartieri compete una funzione primaria in entrambi i campi che sono del resto legati fra loro. Essi sono impegnati in molte città nella ricerca e applicazione di criteri differenziati di imposizione tariffaria, e potranno esserlo utilmente nel campo dell'imposizione fiscale. Quali rappresentanti dell'interesse collettivo, essi possono premere e già agiscono per nuovi indirizzi della produzione e dei consumi, per la soddisfazione di fondamentali bisogni sociali. L'attività che i quartieri realizzano per la dotazione di servizi collettivi, ed i risultati raggiunti in alcune regioni, costituiscono il germe, il segno di una alternativa dello sviluppo, e vanno salvaguardati ed ampliati, poichè possono fornire il punto di partenza di una ripresa posta su nuove basi.

Non affidiamo dunque solo a compiti urgenti, e pur stringenti e drammatici, la vita e la funzione dei quartieri. La linea della partecipazione democratica è per i comunisti italiani una li

nea di impegno per il mutamento degli orientamenti economici e di costruzione di nuovi rapporti fra gli uomini, fondati sul rispetto delle idee, il libero confronto, la solidarietà consapevole. Su questa linea riteniamo giusto avanzare con decisione per l'oggi e per il domani, per aprire al nostro Paese una prospettiva democratica e socialista. Una società socialista quale noi la concepiamo deve essere fondata sul più ampio sviluppo delle libertà politiche e civili, sulle autonomie locali, sulla responsabile partecipazione di ognuno alle decisioni comuni. Le ombre che si addensano sul nostro Paese non debbono impedirci di pensare al domani, ed anzi debbono essere dileguate proprio lottando fiduciosamente per obiettivi di rinnovamento i quali già contengano, come è stato detto dal compagno Berlinguer, elementi di socialismo. E' questo il modo corretto, noi crediamo, per evitare ogni appiattimento della nostra battaglia quotidiana, per collegare il difficile presente all'avvenire.

La elezione diretta dei consigli di quartiere ed il passo avanti che con essa si compie nella politica di decentramento democratico pone problemi non marginali di organizzazione della vita comunale. Di essi parlerà diffusamente il compagno Stefanini. Vorrei limitarmi ad accennare al problema della gestione dei servizi e delle istituzioni di quartiere, che noi pensiamo debba gradualmente essere posta sotto la responsabilità operativa del quartiere stesso, man mano che gli saranno trasferiti i mezzi necessari. Questo comporta sia la redazione di bilanci di quartiere, sia la loro gestione da parte dei consigli, sia l'assegnazione del personale, e quindi impone in definitiva una coraggiosa ristrutturazione della macchina comunale, che avrà oltretutto benefici effet

ti antiburocratici, positive conseguenze sui rendimenti del lavoro, anche del lavoro degli amministratori, naturalmente. Una tale ristrutturazione dovrà essere condotta, d'altra parte, con l'occhio attento ai processi di costituzione dei comprensori, alla proliferazione di enti consortili, alle deleghe regionali. Ciò che in proposito sta maturando, e l'attuazione auspicabile della legge n. 382, offre una occasione che deve essere colta per collocare i Comuni al loro giusto posto nell'ordinamento della Repubblica.

Non tutto è chiaro ed univoco in questi processi: possono ad esempio determinarsi, mediante la formazione dei consorzi, spinte pericolose ad uno svuotamento dei poteri delle assemblee elettive. Sono pericoli da tener presenti. Ma è soprattutto da tener presente il quadro istituzionale e politico entro cui si colloca questa fase della politica del decentramento democratico. Non è una esercitazione a tavolino quella che compiamo, ma uno sforzo di rinnovamento delle strutture di base dello Stato, che deve essere condotto con la consapevolezza di ciò che va cambiato in diverse direzioni, e dei modi del cambiamento. L'impegno dei compagni che amministrano i Comuni deve accompagnarsi a quello dei compagni che dirigono le Regioni, che lavorano nel Parlamento. L'iniziativa delle assemblee elettive non può restare isolata dal movimento delle masse.

4. Siamo dunque ad una fase nuova del decentramento democratico. E' nostro parere che le possibilità offerte dalla legge n. 278 vadano sfruttate a fondo, procedendo alle elezioni dirette dovunque la legge lo consente, ed anche utilizzando le disposizioni relative ai Comuni inferiori ai 40.000 abitanti per

accrescere il grado di partecipazione col ricorso a forme di designazione popolare altre dall'elezione diretta. E' naturale che le decisioni dovranno in ogni caso essere assunte dalle forze politiche tenendo conto delle necessità di ogni singola comunità locale.

Si può temere che si apra, o si allarghi, un divario fra l'accelerazione del decentramento e l'impotenza dei Comuni. Decentreremo i debiti, questo pensano alcuni amministratori. La preoccupazione per l'esiguità dei poteri dei Comuni, per la loro crescente, estrema limitatezza, è legittima. E' necessario dare ai Comuni le risorse e le prerogative corrispondenti al ruolo che ad essi è assegnato dalla Costituzione e che essi di fatto svolgono in molti casi. E' necessaria una legge delle autonomie, una riforma della finanza pubblica, secondo le linee unitariamente tracciate dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani. A queste necessità impellenti i Comuni possono e debbono concorrere, anche se sarebbe illusorio pensare che innovazioni di tanta portata si realizzeranno senza il contributo determinante delle Regioni e del Parlamento e al di fuori di nuovi assetti di governo. Ma le condizioni del superamento dello stato di fatto vanno create attraverso una mobilitazione e pressione che muova anche dai quartieri, che coinvolga grandi masse di cittadini organizzati nelle istituzioni decentrate e capaci di far valere il peso di una esperienza e volontà rinnovatrice.

La stessa legge n. 278 e l'impegno per l'attuazione dei suoi principi, le campagne per le elezioni dei consigli di quartiere che già si tengono a Firenze e altrove e che si intensificheranno nei mesi prossimi, la nuova autorevolezza che i con

sigli di quartiere acquisteranno grazie all'elezione diretta, costituiscono un contributo importante a porre di fronte a tutto il Paese la questione dell'autonomia comunale e dei provvedimenti necessari a garantirla e promuoverla. Si attua nei Comuni un processo estremamente positivo per realizzare un nuovo rapporto fra amministratori e amministrati, fra le masse e l'organizzazione dello Stato. Questo processo non può non avere effetti benefici su tutto lo sviluppo della situazione politica nazionale, ed in particolare sulla soluzione di un problema che oggi è centrale: quello della capacità delle assemblee elettive di incidere sulle scelte economiche e sociali e di portare il Paese fuori dalla crisi.

E' a questo fine essenziale che le elezioni dei consigli di circoscrizione e di quartiere si svolgano non nel segno della rottura e della contrapposizione ma nel segno della concordia e dell'intesa fra le forze democratiche. Sappiamo che vi sono città dove la democrazia cristiana tenta di sfruttare questa occasione per una rivincita. Comprendiamo che alla democrazia cristiana bruci la sconfitta subita in molti grandi e piccoli centri il 15 giugno. Non abbiamo nulla da insegnare a nessuno, ma è certo che la via di un rinnovamento di questo partito non può passare per la ricerca di nuovi scontri. Se il 15 giugno il risultato è stato quello che sappiamo, e se dopo il 15 giugno sono tanto aumentate le giunte di sinistra e le giunte di apertura e intesa democratica, ciò è avvenuto anche perchè i cittadini hanno voluto respingere la pratica dello scontro e la divisione manichea, che aveva impedito di portare nel governo delle città l'apporto costruttivo del nostro partito e di altre forze popolari.

Noi abbiamo proposto prima e dopo il 15 giugno un incontro ed un accordo fra le forze politiche democratiche per dirigere le città. In un momento di gravissima crisi qual è quello che attraversiamo, ci sembra più che mai consigliabile e urgente l'unione di tutte le energie popolari, l'intesa dei partiti, la creazione di larghe maggioranze unitarie. Con questa piattaforma, che sarà arricchita in ogni realtà locale, andiamo alle elezioni dei consigli di circoscrizione e di quartiere, alla lotta per il risanamento della finanza pubblica e per una riforma democratica dello Stato.