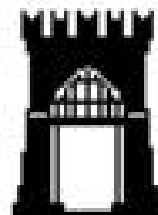




ACLI



Agire Politicamente



Porta Stiera

Aderiscono: Amici di Libera, ARCI, Mosaico, Union of European Citizens

ATTI
DEL
CONVEGNO

**PER UNA CITTA'
GOVERNATA
DAI CITTADINI**

Cappella Farnese
Palazzo D'Accursio
Piazza Maggiore
Bologna

Sabato 15 febbraio 2003

"PER UNA CITTA' GOVERNATA DAI CITTADINI"

Sabato 15 febbraio 2003

Cappella Farnese
Palazzo D'Accursio
Piazza Maggiore
Bologna

Programma

Da una democrazia del consenso ad una democrazia della partecipazione

Marco Olivetti

Docente di Diritto Costituzionale presso l'Università di Foggia

La partecipazione al governo di Bologna, tra continuità e cambiamento

Alessandro Alberani

Sindacalista

Paolo Natali

Vicepresidente del quartiere San Donato

Don Giovanni Nicolini

Direttore della Caritas Diocesana

Michele Pasqui

Urbanista Compagnia dei Celestini

I quartieri di Bologna: uno strumento nevralgico per la partecipazione al governo della città

Giuseppe Gervasio

Avvocato

Presiede Gabriele Gherardi già vicesindaco di Bologna

SULL'INCROCIO

C'è un incrocio nella vita di chiunque voglia agire come cittadino consapevole del suo essere parte di una comunità, in cui convergono i valori di riferimento, le scelte che ne conseguono, i modelli organizzativi che consentono di esprimere le volontà e le responsabilità chiamate a rappresentarle.

E' quell'incrocio sul quale si incontrano inevitabilmente quanti sono convinti che la democrazia non consista esclusivamente nell'esercizio del diritto di voto ogni cinque anni, né, tantomeno, nel "lasciar lavorare" gli addetti, ma è invece, soprattutto, possibilità di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica. Possibilità che, per non essere ridotta a sterile categoria dello spirito, deve trovare disponibili efficaci strutture a partire dalle forme che organizzano la politica, e dai modelli elettorali.

Può, forse, essere vero che i sistemi elettorali, almeno quelli adottati nei paesi a consolidata esperienza democratica, non misurano di per sé la cifra di democrazia propria di una comunità, ma è certamente vero che influenzano e misurano la cifra della partecipazione che sostanzia un sistema democratico e, prima ancora, rendono conto della qualità della politica che si vive in una comunità.

Per noi la politica è strumento per il perseguimento di quella "giustizia che è misura minima della carità" (Paolo VI°). E allora questa interpretazione della politica stride con tutto ciò che pretende di governare la complessità attraverso semplificazioni successive in nome di una efficienza mirata al "qui e subito". "Qui e subito" che, in quanto tale, finisce per relegare fra gli accessori i valori di riferimento, con ciò riducendo le diverse sfere della vita degli uomini e delle donne all'unica sfera dell'economia, la quale, in tal modo, finisce per diventare l'assoluto.

E' di questi giorni un affollarsi intorno a nuove ipotesi di aggregazioni che dovrebbero dare maggior efficacia alla organizzazione della politica, non ci vogliamo sottrarre al dibattito, anzi! Vorremmo solo evitare una ubriacatura collettiva che spilla dalla botte del nuovismo l'inebriante nettare della semplificazione.

E' per questo che abbiamo redatto la pubblicazione di questi atti.

E' un piccolissimo contributo a far sì che a partire dalla nostra città, ritrovino un senso parole come partecipazione, cosa pubblica, comunità, solidarietà, coesione sociale, vivibilità che non sia solo domiciliazione.

Vorremmo, poi, costituire anche un piccolo iniziale contributo a riaprire un ragionamento che recuperi l'idea di sussidiarietà da quel limbo di incultura in cui, modi assolutamente interessati di interpretarla l'hanno avvilita, anche per recuperare il valore dei corpi sociali intermedi, delle organizzazioni sociali, in una parola di tutto ciò che fa della società un corpo vitale costituito da persone, che insieme fanno un popolo sovrano, e non un insieme di singoli sudditi.

Vorremmo discutere di come tutto ciò sia possibile seguitando a proporre modelli di elezione delle rappresentanze che avviliscono le espressioni culturali che devono sottendono qualsivoglia aggregazione politica, e che riducono a frustranti chiaccherifici le assemblee elettive, mentre concentrano il potere nelle mani di un singolo.

Vorremmo che il momento di riflessione che abbiamo proposto nella primavera scorsa, gli atti che ne sono conseguiti, la redazione con la conseguente messa a disposizione di chi abbia un qualche interesse, costituissero un gesto di ottimismo perché sentiamo con insistenza il richiamo alla sentinella della notte, e siamo sicuri che s'l'é nôt a's farà dé.

Introduzione ai lavori

Roberto Landini

presidente provinciale delle ACLI

Questo incontro viene organizzato da tre associazioni: ACLI, Agire Politicamente e Porta a Stiera con il preciso obiettivo di offrire alla città, e a tutte le varie realtà associative organizzate che operano nel sociale, un inizio di confronto sulla individuazione di canali di partecipazione alla vita complessiva della polis. Non è, quindi, un incontro che si prefigge progettualità operative sul piano partitico, è, invece, un incontro di approfondimento culturale, di ricerca di strade nella forte consapevolezza e considerazione che la partecipazione, oggi, ha una battuta d'arresto e che è estremamente importante riprendere questo percorso perché è dalla partecipazione, come sappiamo tutti, che nasce il consolidamento della democrazia, del dialogo, della convivenza civile, in qualunque realtà e in qualunque comunità. Qui sono rappresentate diverse appartenenze politiche.

Abbiamo voluto basare questo incontro su due relazioni che apriranno e chiuderanno il Convegno, la prima del prof. Marco Olivetti e la seconda dell'avv. Giuseppe Gervasio. Fra queste due relazioni abbiamo collocato una tavola rotonda con alcuni rappresentanti del mondo sociale e sindacale che affronteranno il tema della partecipazione come è in atto a Bologna, anche con un'attenzione a ciò che è stata la grande esperienza dei quartieri, con il famoso libro bianco di Dossetti e dei suoi collaboratori, per andare oltre una riflessione di carattere generale e scendere sul concreto e su ciò che può essere un percorso proiettato nel futuro.

Do la parola al Dott. Gabriele Gherardi che coordinerà questa nostra riflessione. Gabriele Gherardi è stato vice sindaco ai tempi di Zangheri e di Imbeni: ha avuto, quindi, un'esperienza diretta anche in quello che fu un periodo estremamente proficuo per questa esperienza.

Gabriele Gherardi

Già vice-sindaco di Bologna

Roberto Landini ricordava i miei trascorsi che sono gli unici, in fondo, che giustifichino questo mio essere in questo posto, non tanto questo mio essere qui perché avrei potuto tranquillamente essere con voi dall'altra parte di questo tavolo, e allora proprio per questi trascorsi – sapete le persone di una certa età sono portate a ricordare - ricordo una delle primissime esperienze di consigliere comunale, nel 1964, poco dopo che era stato insediato quel Consiglio Comunale, ci fu una riunione straordinaria del Consiglio aperta alla città in cui vennero presentati i quartieri con il nuovo regolamento che ne faceva un'entità democratica rispetto al primo tentativo di avere gli aggiunti del Sindaco delegati secondo la vecchia legge comunale e provinciale. Era una stagione fertile dal punto di vista democratico: debbo ricordare tre persone, che ebbero una parte attiva in quel Consiglio Comunale straordinario che insediava i quartieri, ed erano il sindaco Dozza, l'assessore Crocioni e la consigliera Angela Sbaiz. Erano un po' la triade che aveva raccolto il grande messaggio anticipatore di Giuseppe Dossetti, che era stato il maestro di questa fase di nuova vita democratica che doveva aprirsi alla partecipazione. I quartieri hanno avuto la loro storia e, sempre nel quadro dell'"amarcord" ricorderei un altro momento, quello del 1985, poco prima della fine della consiliatura di quel Consiglio Comunale, quando fu varato il provvedimento col quale i quartieri da 18 diventavano 9 e ciò non era senza significato, perché nelle intenzioni, almeno di noi che promuovevamo questo cambiamento istituzionale, la riduzione del numero di quartieri, e quindi il loro ampliamento territoriale, andava nel quadro di quella che veniva ipotizzata come la presenza di vere e proprie municipalità all'interno del Comune nel contesto della città metropolitana.

Ho ricordato due momenti istituzionali perché in gran parte, per molto tempo almeno, il problema della partecipazione dei cittadini è stato vissuto a Bologna in questa chiave che derivava appunto dall'anticipazione di pensiero e programmatica che veniva dal libro bianco di Dossetti, come è stato prima ricordato. Ma siamo tutti ben consapevoli che Bologna fu la prima città che compì, negli anni sessanta, il passo della istituzionalizzazione della partecipazione popolare attraverso i quartieri, che è stata una cosa molto importante: poi seguirono tutte le altre città e furono emanati provvedimenti legislativi che prevedevano questo istituto. Dicevo, però, che siamo diventati consapevoli, proprio perché a Bologna c'erano i quartieri con questa storia, del fatto che la realtà istituzionalizzata dei quartieri non era in grado di esaurire il senso più profondo del problema della partecipazione dei cittadini. Oggi mi pare che tutti constatiamo un certo disamore, una certa stanchezza rassegnata da parte di molti cittadini nei confronti di questa realtà istituzionale. E nel contempo constatiamo che sorgono nelle città altre forme di partecipazione più spontanea, più nata dal basso, come comitati di cittadini che sorgono intorno a specifici problemi che si manifestano nelle varie zone della città: ricordo il problema dei Giardini Margherita e della centrale dell'ENEL, ricordo il problema del degrado in alcune zone della città (Piazza Verdi/via Giuseppe Petroni, Via Goito/Via Indipendenza), ricordo comunque altre forme di partecipazione sul piano urbanistico di assetto di parti del territorio. Ci sono dunque queste forme nuove, spontanee e fresche di partecipazione che sembrano in qualche modo rispondere diversamente, non voglio dire meglio, rispetto alla partecipazione istituzionalizzata, a questa tensione, sacrosanta, che è riassunta nel tema di questa giornata, che la città sia governata dai cittadini. Ora vedremo, nel corso della mattinata, come il problema istituzionale cioè la regolamentazione e la valenza giuridica che viene attribuita a questa partecipazione dei cittadini e le forme invece di partecipazione spontanea siano due facce di uno stesso problema, che è un poi un problema di sostanza, che è quello di una democrazia non esclusivamente delegata e comunque non delegata acriticamente alle forme giuridiche di rappresentanza. Le due cose si intrecciano, di fatti abbiamo delle relazioni che si muovono più sul versante giuridico istituzionale e una tavola rotonda che, credo, si muoverà più sul versante della partecipazione sostanziale.

Questa crisi della democrazia rappresentativa che si riflette per esempio nella crisi della partecipazione elettorale e in certe tendenze abbastanza esplicite, anche oggi in Italia, verso una democrazia plebiscitaria che è in qualche modo una parodia della democrazia rappresentativa in senso proprio. Abbiamo visto che nella nostra Costituzione invece ci sono delle aperture, semmai non molto praticate, attraverso le quali, però, non si è proceduto molto verso una democrazia non solo delegata. Tutto questo poi si connette con un principio fondamentale del pensiero cattolico che è quello della sussidiarietà, cioè, sostanzialmente, della capacità di individuare dei livelli necessari e sufficienti di autogoverno o di auto espressione dei cittadini prima di passare al livello superiore. Ci sono realtà varie che si muovono in questa direzione: c'è il problema della partecipazione dei cittadini in quanto cittadini, ma anche in quanto lavoratori, in quanto cittadini organizzati da un certo tipo di collocazione nella società produttiva. L'organizzazione attualmente esistente, e spero che sussista sempre, è quella della partecipazione come democrazia delegata, ma dovrebbe realizzarsi attraverso strutture più vicine ai cittadini, come sono i quartieri. Il problema serio, secondo me, è quello del come garantire la partecipazione ai cittadini più sfavoriti, e in particolare ad una parte di cittadini ancora non cittadini che sono però nostri concittadini, non voglio neanche chiamarli ospiti provenienti da altri paesi, e verso i quali c'è, anche qui, tutta una riflessione sulla possibilità di attribuire loro una qualche forma di rappresentanza, per esempio nei consigli comunali. C'è poi il territorio nel quale si colloca tutto questo problema.

(testo non rivisto dall'Autore)

Da una democrazia del consenso ad una democrazia della partecipazione

Marco Olivetti

Docente di Diritto Costituzionale presso l'Università di Foggia

1. *Per una distinzione.* – La distinzione fra democrazia della partecipazione e democrazia del consenso richiama la grande distinzione tra democrazia/libertà degli antichi e democrazia/libertà dei moderni¹. La prima – caratterizzata dalla partecipazione attiva del cittadino propria della *polis* ateniese – potrebbe essere una buona icona della democrazia della partecipazione; la seconda – segnata dalle logiche della rappresentanza politica e, d'altro canto, per ragioni di divisione del lavoro, dalla delega ai rappresentanti della partecipazione *day by day*, con, in cambio, un'ampia garanzia dei diritti e delle libertà individuali – potrebbe rendere bene l'idea di una democrazia del consenso. La democrazia rappresentativa, infatti, in quanto basata sulla rinuncia alla decisione diretta del cittadino sulla cosa pubblica, richiede, per restare democratica, che il potere sia basato sul consenso e che possa essere periodicamente reso responsabile davanti ai soggetti che l'hanno legittimato.

2. *I successi della democrazia del consenso e la democrazia maggioritaria nell'Italia degli anni novanta.* – Se guardiamo al decennio che abbiamo alle nostre spalle, non è difficile constatare che gli anni novanta sono stati – almeno in Italia – il decennio della “democrazia del consenso”. Il problema fondamentale delle nostre istituzioni è stato, infatti, quello di assicurare una chiara legittimazione democratica ai governanti (“restituire lo scettro al principe”, era il titolo di un libro di Gianfranco Pasquino di una quindicina di anni orsono²: ed il principe ivi evocato era il popolo), al fine di consentire loro una efficace azione di governo ed una periodica verifica di essa, per farne valere la responsabilità. Le riforme elettorali di dieci anni orsono e gran parte del dibattito sulle riforme della nostra forma di governo hanno in questa idea-forse il proprio punto di riferimento: il passaggio alla democrazia maggioritaria è stato pensato – almeno in ambito cattolico-democratico – come una via per rimettere in moto il circuito consenso-potere-responsabilità che la degenerazione del sistema dei partiti e, all'apice di quest'ultima, l'uso spregiudicato del potere di interdizione da parte del Partito socialista di Bettino Craxi, avevano fatto chiaramente inceppare. E' in questa idea la radice di riforme come l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia e, a livello nazionale, dell'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Questa interpretazione della democrazia maggioritaria si è però venuta incrociando con una lettura diversa di essa. Secondo quest'ultima, la democrazia maggioritaria dovrebbe dar corpo all'idea di “democrazia immediata”, nella quale i cittadini scelgono non solo la rappresentanza parlamentare, ma anche il governo e la maggioranza che lo sostiene, e che si contrappone alle democrazie “mediate”, nelle quali agli elettori sarebbe consentito solo di distribuire il potere di contrattazione fra i partiti politici, che avrebbero poi scelto loro la coalizione di governo. Sin qui il discorso sembrerebbe simile all'esigenza, sopra esposta, di rimettere in moto il circuito consenso-potere-responsabilità. Ma i termini del discorso cambiano in primo luogo quando si afferma che con la democrazia immediata si intenderebbe dare luogo ad una forma di democrazia diretta: questa consisterebbe nella coppia presidenzialismo-referendum, con lo strumento ancillare del sondaggio. In quest'ottica, la democrazia maggioritaria non è più solo un sistema per assicurare – attraverso governabilità e stabilità – il funzionamento del circuito consenso-potere-responsabilità, ma diventa la via per una delega stabile ad un esecutivo monocratico centro di tutto il sistema. Questo presidente-governante avrebbe poi la funzione di conquistare il consenso sulle sue scelte politiche e, per verificarlo, potrebbe servirsi degli strumenti del referendum e del sondaggio. In questo

¹ Si tratta di una distinzione ormai classica nel pensiero politico occidentale, che risale come è noto a B. CONSTANT, *Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819), che si può leggere, fra l'altro, in S. DE LUCA, *Constant*, Laterza, Bari, 1993, 186-205.

² G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Bari, 1985.

scenario, la logica della rappresentanza – che la prima versione della democrazia maggioritaria tende a strutturare ma non a eliminare – cede decisamente il passo a quella dell'identità. La grande vittima di tutto ciò sono i parlamenti e gli altri organi rappresentativi simili ad essi (consigli comunali, provinciali, regionali), i quali risultano quasi del tutto privati di ruolo e ridotti, nel migliore dei casi, a strumento di legittimazione del *leader* (dove sopravvive – come per ora a livello nazionale – la veste formale del governo parlamentare). Ma, assieme ai parlamenti, vi sono altre vittime: la pubblica opinione è sempre più costretta – almeno sui temi politicamente caldi – ad una sorta di bipolarismo forzato, con la conseguenza che non c'è più *talk show* che si rispetti (qualunque sia l'oggetto di discussione) che non si strutturi secondo una logica binaria (la quale, però, è la logica dell'intelligenza artificiale dei *computer*, non della mente umana). La terza vittima di questa concezione della democrazia maggioritaria è la partecipazione. Ciò non certo nella concezione cattolico-democratica di democrazia maggioritaria: in quest'ultima, infatti, il ripristino del circuito consenso-potere-responsabilità era funzionale anche a restituire credibilità alla politica e a riattivare la partecipazione, resa impossibile da partiti divenuti un vero e proprio “tappo” anziché un “canale” di partecipazione. Ma così è certamente nell'interpretazione “di destra” della democrazia maggioritaria: quest'ultima vede infatti il dato centrale nella scelta di un *leader* con presunte qualità superiori e con virtù taumaturgiche, che diventa una sorta di amministratore delegato, al quale, con un vero e proprio “contratto” si dà un mandato a risolvere una serie di problemi. Lo spazio della partecipazione in questa prospettiva non esiste. E si potrebbe affermare senza tema di smentita che la partecipazione è la grande vittima del decennio costituzionale che si trova alle nostre spalle. La “solitudine del cittadino globale” – è il titolo di un godibile libro di Baumann di qualche anno fa – è l'altro volto, perfettamente funzionale al primo, della versione leaderistica della democrazia maggioritaria: la partecipazione responsabile del cittadino critico, che si attiva e paga in qualche modo di persona è sostituita dallo *zapping* capriccioso dello spettatore televisivo. All'*agorà* si sostituisce il salotto e al cittadino lo spettatore.

3. *La crisi della democrazia del consenso.* – Prima di passare a porci alcune domande sugli spazi odierni della democrazia della partecipazione, è necessario ricordare che la democrazia del consenso – oltre a non “bastare” per una concezione soddisfacente della democrazia – appare oggi anche insoddisfacente in sé. Si potrebbe anzi dire che, paradossalmente, la democrazia rappresentativa – nella versione maggioritaria che abbiamo visto, in particolare – all'indomani del suo più grande trionfo (la “terza ondata” di democratizzazione di cui parla Huntington³), sia in una fase di crisi⁴. Vi sono alcuni grandi capitoli che mettono in crisi in maniera radicale la natura democratica dei sistemi “poliarchici” dell'occidente. Mi limiterei a citarne tre: a) la crisi della partecipazione alle elezioni; b) l'informazione; c) il costo della politica.

Il primo dato è rilevabile pressochè dovunque: per non citare, come di solito si fa, gli Stati Uniti, dove la partecipazione elettorale è da sempre molto limitata (in genere partecipa all'elezione del Presidente circa la metà degli aventi diritto), pensiamo alle ultime – importanti – elezioni regionali tedesche (in Assia e Bassa Sassonia) dove lo scorso 2 febbraio la percentuale dei votanti ha registrato un ulteriore calo, pur rimanendo sopra al 60 per cento⁵. Ma è un dato generale nell'Europa occidentale di questi ultimi anni.

Il secondo dato (l'informazione) ha una drammaticità specificamente italiana, ma mi sembra che la questione sia più ampia: pensiamo alla selezione delle informazioni sulle aree marginali del pianeta: quanti quotidiani nazionali – italiani ed europei – sono oggi in grado di fornire notizie più o meno di prima mano sull'Africa e su ampie parti dell'America Latina e dell'Asia?

³ S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo* (1993), Il Mulino, Bologna, 1995.

⁴ Fra le numerose opinioni in questo senso v. da ultimo l'intervento di Paul Ginsbourg al *Social Forum* di Firenze.

⁵ Rispettivamente 67,0 per cento (meno 6,8) in Bassa Sassonia e 64,6 per cento (meno 1,8) in Assia, secondo *La Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 4 febbraio 2003, p. 6 e 8.

Il terzo dato (il costo della politica) può essere illustrato da alcuni numeri presi a campione: la campagna elettorale del 2002 per l'elezione della Camera dei deputati Usa è costata 1.400.000.000 dollari (a fronte dei 36.400.000 dollari odierni nel 1952). Del resto è noto che l'attuale Presidente Usa ha sbaragliato nel 2000 i suoi rivali repubblicani nelle primarie semplicemente raccogliendo risorse di un volume senza precedenti nella storia americana: con la conseguenza che le primarie ci sono state, ma si sono giocate quasi tutte sulla preventiva raccolta dei fondi. Se è vero che le campagne elettorali sono dominate da un'«immensa industria nata per studiare, fabbricare, organizzare e manipolare i votanti»⁶ allora il grande rischio di questa fase delle democrazie reali dell'occidente è di diventare prigioniere degli interessi economici che governano e dominano le campagne elettorali: la Fininvest in Italia; le grandi compagnie petrolifere negli Stati Uniti (ma si tratta solo degli esempi più eclatanti).

Se la nozione minimale di democrazia è quella di un regime che consente di cambiare governo senza fare ricorso alla violenza (Schumpeter⁷, Popper⁸), allora lo stato di fatto delle grandi democrazie occidentali è ancora dentro questo schema. Ma se si innalza la soglia della definizione di democrazia (ad es. ricorrendo alla formula di Lincoln: governo del popolo, da parte del popolo, per il popolo, richiamata come punto di riferimento, fra gli altri, da Jacques Maritain⁹), il rischio oggi è che la realtà democratica non corrisponda ai connotati minimi di una definizione della democrazia (il che è un paradosso nel momento in cui una amministrazione americana afferma espressamente di voler esportare tale democrazia nel mondo, ricorrendo, ove occorre, alla forza delle armi).

4. *Quale idea di democrazia e di partecipazione ci propone la Costituzione italiana?* – La Costituzione italiana del 1947 fu voluta e scritta dai partiti del Comitato di Liberazione Nazionale, che ne costituivano, secondo Mortati, la Costituzione materiale, vale a dire la rete di forze dominanti che la sorreggeva. Essa presupponeva dunque un modello di partecipazione che aveva nei partiti il proprio canale privilegiato, dovendosi individuare in essi la sede che i cittadini, associandosi, potevano utilizzare per “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. I partiti erano comunque concepiti come strumento volto a veicolare la partecipazione negli schemi della democrazia rappresentativa (della democrazia del consenso, quindi), rinnovando dall'interno le strutture ereditate dalla cultura politica liberaldemocratica (i parlamenti, anzitutto). Ma l'afflato partecipativo era molto forte in Costituente e andava ben oltre la democrazia parlamentare: si pensi all'articolato sistema di referendum popolari ipotizzato da Costantino Mortati, del quale rimasero nel testo approvato dall'assemblea il 27 dicembre 1947, solo il referendum abrogativo (art. 75), quello costituzionale (art. 138) e quello regionale (art. 123). Questa esigenza di partecipazione si snodava poi anche lungo altri percorsi: le autonomie locali (chiamate a divenire, secondo l'art. 5, un vero e proprio “modo di essere” della Repubblica) erano intese anche come vie per il rinnovamento della democrazia e addirittura come “scuola di democrazia”; i sindacati erano sollecitati dall'art. 39 a darsi una organizzazione interna di tipo democratico (che veniva elevata a condizione per la registrazione dei sindacati stessi); i partiti dovevano competere “con metodo democratico” (anche se questa indicazione è stata intesa restrittivamente, come riferita al metodo della competizione interpartitica e non all'organizzazione interna). Ma la

⁶ Così lo studioso Hugh Heclo, citato da *Repubblica*, 9.2.2003, p. 17.

⁷ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia. Può il capitalismo sopravvivere?* (1942), Etas, Milano, 1977, 241, 258.

⁸ K. POPPER, *Sulla teoria della democrazia* (1987), in Id., *Tutta la vita è risolvere problemi*, Rusconi, Milano, 1996, p. 189 ss. e Id., *Considerazioni sulla teoria e sulla pratica dello Stato democratico*, ivi, p. 197 ss. (dell'ediz. CDE): “la cosa più importante in una forma democratica di governo consiste nel permettere di licenziare il governo senza spargimento di sangue, in modo tale, così, che un nuovo governo assuma le redini del comando”; circa il modo in cui il licenziamento possa avvenire, Popper ritiene che ciò sia meno importante “a patto che la decisione sia la decisione di una maggioranza, o degli elettori o dei loro rappresentanti o anche dei giudici di una Corte costituzionale” (ivi, 205). Peraltro Popper muove da una errata definizione di democrazia, che egli scambia col liberalismo, individuandone l'essenza nella fissazione di limiti al potere statale (ivi, 204).

⁹ J. MARITAIN, *Cristianesimo e democrazia* (1942), Vita e pensiero, Milano, 1977, 27 e 61.

predispensione di canali di partecipazione si allargava alla c.d. “democrazia economica”: non solo nel senso di rimuovere gli ostacoli all’eguaglianza fra i cittadini (art. 3, 2° comma), o di favorire la diffusione della proprietà della terra (art. 44) e dell’abitazione (art. 47, 2° comma), ma anche nel senso – che oggi apparirebbe poco più che visionario – della democratizzazione delle strutture dell’impresa. L’art. 46, infatti, stabilisce che “ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”.

Più in generale, l’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» è indicata dall’art. 3, 2° comma, assieme al “pieno sviluppo della persona umana”, come fine supremo della Repubblica, per la quale quest’ultima deve adoperarsi a rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, ne impediscono il raggiungimento. Dunque si può affermare che la Costituzione italiana, la quale, pure, contiene (nell’art. 1 e negli art. 55 e seguenti) una opzione “chiara e distinta” per la democrazia rappresentativa, non vede quest’ultima come un sistema autoreferenziale, chiamato ad entrare in comunicazione con i rappresentati solo in occasione delle elezioni parlamentari, ma come un sistema decisionale in qualche modo “aperto”: aperto alla dialettica politica (resa possibile da un’ampia garanzia delle libertà individuali e collettive), aperto ai partiti e alle altre forme di organizzazione spontanea della società (le formazioni sociali) e aperto più in generale – nei diversi livelli di governo nei quali si articola quella che oggi potremmo chiamare (alla luce del nuovo art. 114) la “Repubblica delle autonomie” – alla partecipazione come sostegno ed integrazione delle dinamiche della rappresentanza. La nozione di democrazia accolta dalla nostra Costituzione non è dunque quella minimale di Schumpeter e Popper, ma quella di Lincoln e Maritain: governo del popolo, da parte del popolo, per il popolo (anche se occorre non dimenticare che, comune alle due nozioni di democrazia è l’elemento liberale, che nella seconda tradizione va bilanciato con quello democratico).

5. *Alcune idee sulla partecipazione.* – Per gli studiosi di diritto, e di diritto pubblico in particolare, il concetto di partecipazione è un ambiguo e polisemo. Di solito si precisa che la partecipazione è istituto diverso dalla decisione, ma che la relazione fra questi due concetti è complessa. Si distingue la partecipazione dalla decisione poiché, se con la seconda si evocano procedure che danno corpo pienamente (?) all’ideale della sovranità popolare e che consistono in procedure democratiche, nelle quali la decisione deriva direttamente o indirettamente dal corpo elettorale ed è adottata a maggioranza (nel quadro di una serie di garanzie di *fairness* del processo decisionale e, in particolare, di garanzie per le minoranze¹⁰), la prima, cioè la partecipazione, consisterebbe semplicemente in un diritto di prendere parte al processo decisionale, senza avere, però il potere ultimo di decidere. «La partecipazione indica e realizza il “prendere parte”, ad un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per questo scopo»¹¹. Si ha cioè partecipazione quando altri decide e quindi, apparentemente, la partecipazione popolare evoca l’idea di un sovrano che non è il popolo, ma qualcun altro che, graziosamente, consente al popolo di partecipare¹². Ma questa decisione va relativizzata. Vi sono infatti procedure di decisione popolare, come il referendum, che pur essendo tali, si configurano, rispetto al processo decisionale democratico nel suo complesso, come forme di partecipazione: e questo in generale può dirsi per gli istituti di democrazia diretta (che pure, in sé, sono forme di decisione) in un sistema caratterizzato dalla prevalenza della democrazia rappresentativa.

¹⁰ Per questa nozione v. A. D’ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, ora in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001.

¹¹ Così M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1980, 226.

¹² Cfr. i rilievi di G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, III ed., Zanichelli, Bologna, 1990, 332 ss.

Oltre ad essere un concetto ambiguo, la partecipazione è anche un concetto poliseno, anzi polimorfo. Possiamo infatti distinguere la partecipazione democratica da quella garantistica, quella organica da quella procedimentale, quella formalizzata da quella informale; individuale o di gruppo; nazionale o locale; politica o non politica; generale o di categoria¹³, e si potrebbe continuare.

Se partiamo dal dato di base per cui la democrazia del consenso è un elemento irrinunciabile ad aversi democrazia oggi, almeno a livello statale, possiamo fissare due paletti all'interno del quale il discorso sulla partecipazione va collocato:

- da un lato vi è un *minimum* di partecipazione che è indispensabile ad aversi democrazia rappresentativa: le elezioni e il pluralismo politico. Riguardo alle elezioni vediamo nuovamente che una procedura di decisione ha anche carattere partecipativo, in quanto il cittadino è libero il giorno delle elezioni, ma è in catene per i cinque anni successivi, per dirla con Rousseau, o, meno drammaticamente, partecipa col suo voto, ma è questa solo una fase di processi decisionali più ampi e continui.
- D'altro lato vi sono forme di partecipazione (pensiamo alla c.d. rappresentanza corporativa, specie se intesa come sostitutiva della rappresentanza politica) che ci porterebbero fuori dal modello democratico-rappresentativo.

All'interno di questi due paletti, cosa intendiamo come democrazia della partecipazione?

In senso lato, possiamo ricondurre alla democrazia della partecipazione vari fenomeni: alcuni di essi avvengono interamente all'interno della società civile e consistono nelle molteplici forme di autoorganizzazione del corpo sociale, quelle che oggi si è soliti ricondurre alla sussidiarietà orizzontale, e che includono non solo le associazioni, ma anche le chiese, i sindacati, i partiti, eccetera. Nei confronti di tutte queste forme di vita collettiva, tra l'altro, c'è una ampia apertura di credito nella prima parte della Costituzione, che le evoca sin dall'art. 2 (le formazioni sociali in cui si svolge la personalità individuale) e le richiama, talora imponendo loro requisiti di democraticità di vario tipo (art. 39, 49) negli articoli successivi.

Ma se proviamo a precisare il nostro concetto, potremmo affermare che la partecipazione è un anello di congiunzione fra società e Stato¹⁴. In questa definizione si presuppone che la distinzione rimanga inevitabilmente anche nell'era della sovranità popolare, anche se in maniera meno drammatica che nell'epoca della monarchia costituzionale ottocentesca. I due termini, poi, sono ambigui: la partecipazione congiunge sì società e stato, ma per società intendiamo vari frammenti (organizzati o meno) della stessa; per stato tutta la rete dei poteri pubblici: gli enti territoriali (fino al Comune e ai quartieri), ma anche altri tipi di enti pubblici, come la scuola, l'università, l'amministrazione stessa (si pensi alla tanto celebrata partecipazione del privato al procedimento amministrativo, o alla tutela degli interessi diffusi), persino alla giustizia volendo (i giudici popolari: ecco qui una forma di partecipazione individuale non volontaria...)

6. *Quali gli spazi oggi per una "democrazia della partecipazione"?* – Una democrazia della partecipazione è una democrazia in cui la partecipazione è un elemento definitorio (e non solo un dato accidentale). Essenziali sono gli ingredienti della cittadinanza attiva e della continuità della partecipazione. A questo punto diventa decisiva la relazione fra partecipazione e "vicinanza": lo spazio di maggiore importanza mi sembra dunque debba essere individuato nella democrazia della prossimità, ovvero negli spazi di partecipazione che si aprono nelle istituzioni che, con il linguaggio della sussidiarietà, possiamo definire come "le più vicine al cittadino". Qui in fondo c'è l'altro versante del costituzionalismo degli anni novanta¹⁵: l'idea

¹³ Per questi esempi v. i due scritti citati nelle note precedenti.

¹⁴ "La partecipazione è espressione e effetto della moderna concezione del rapporto di stato e società: né rigorosa distinzione, né confusione, ma reciproco coordinamento per lo scopo della formazione della unità politica" (W. SCHMITT-GLAESER, in VVDStRL, 1972, cit. da NIGRO, *op.cit.*, 229).

¹⁵ Il punto di emersione a livello costituzionale è ovviamente la legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

di un potere vicino ai governati, che ricorda la polemica degli “antifederalisti”¹⁶ della fine del settecento contro il *distant government*. Certo, l’idea del governo vicino ha anch’essa i suoi risvolti preoccupanti, se solo pensiamo che, fra i vari modi di rendere il potere vicino al cittadino, vi è quello, cui siamo ormai rassegnati, del linguaggio politico populista cui fa ricorso una parte cospicua della nostra classe politica. Vi sono, cioè, varie forme di vicinanza: quella locale, quella tematica e quella del linguaggio¹⁷.

Fermiamoci dunque all’idea di vicinanza in senso geografico. Anche qui occorrono però alcuni *caveat*. Proprio il volume di Baumann che ho citato prima¹⁸ ci ricorda che la partecipazione può assumere anche forme preoccupanti, molto diffuse nel mondo angloamericano. Pensiamo a forme di partecipazione spontanea di tipo negativo, che si basano su una emozione (più o meno giustificata da fatti) e che trovano il proprio catalizzatore in un nemico comune. Questa forma di “partecipazione” spontanea un po’ forcaiola è una delle forme possibili che la partecipazione può assumere. In fondo, occorre avere presente che la partecipazione non è necessariamente “buona”: essa è una procedura, che veicola un valore: quello di sentirsi parte di un destino comune e, percependosi corresponsabili di esso, di agire per la comunità: è l’idea di cittadinanza attiva.

La partecipazione può essere “politica” o “movimentista”: e quest’ultima, al di là delle forme “negative” che citavo poco fa, rimane la più facile: gli approcci “one issue” (il caso più noto è quello dell’ambiente) hanno una capacità di catalizzazione molto superiore ad una prospettiva politica, cioè generale e continua. Occorre poi ricordare che la partecipazione favorisce fisiologicamente gli interessi organizzati (si tratti di forme spontanee di organizzazione o di forme strutturate): e anche questi ultimi non sono necessariamente “buoni”, né di per sé coincidenti con l’interesse generale (e nemmeno necessariamente con quello della maggioranza).

La partecipazione politica a livello locale può infatti perseguire un ideale che ad un livello più ampio appare semplicemente illusorio: quello dell’abbattimento della barriera governanti-governati. La nozione di “classe politica”, infatti, ha un senso molto limitato a livello locale, ove il diaframma tra decisori e partecipanti può assottigliarsi sino a scomparire.

Un nuovo afflato partecipativo si riscontra oggi in Italia e in altri Paesi attorno al (per certi versi confuso e ambiguo, ma sicuramente interessante) movimento anti-globalizzazione¹⁹, soprattutto per quanto riguarda la “democrazia municipale” e l’esperienza del “bilancio partecipato”²⁰, che viene oggi sperimentato a livello locale anche in alcuni comuni e municipi (le ex circoscrizioni) italiani.

Naturalmente rimane vero il *trade-off* rilevato qualche anno fa da Dahl²¹: *system effectiveness versus participation*: vi è cioè una relazione inversa tra le capacità di incidenza decisionale e le possibilità di partecipazione: le prime crescono man mano che si amplia la dimensione del soggetto decisore, le seconde sono massime quando tale dimensione è minima.

Canali nuovi per la partecipazione sono poi offerti oggi da Internet. Secondo alcuni, il *world wide web* potrebbe addirittura aprire la via a nuove forme di democrazia diretta, in cui una agorà virtuale si sostituirebbe alla piazza della democrazia degli antichi: il voto via internet (diverso dal mero voto elettronico, che è solo una tecnica materialmente nuova di espressione del consenso) aprirebbe la via a consultazioni referendarie continue o quantomeno frequenti, aprendo la prospettiva di dosare diversamente il rapporto tra democrazia diretta e

¹⁶ Si tratta degli oppositori della Costituzione federale americana del 1787. V. una affascinante ricostruzione di quei dibattiti costituzionali in G.S. WOOD, *The creation of the american Republic* (1969), Norton, New York, 1993.

¹⁷ Per alcuni problemi v. H. SCHAEFFER, *Per una legislazione vicina al cittadino*, in *Liber Amicorum in onore di Vittorio Frosini*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1999, 261 ss.

¹⁸ Z. BAUMANN, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000, 17 ss.

¹⁹ La definizione utilizzata per ragioni di comodo semplifica una realtà molto più complessa che, come si vede da quanto detto nel testo, non si limita a rilievi di tipo negativo.

²⁰ Al riguardo si v. gli utili materiali pubblicati sul sito web www.unimondo.org e, fra gli altri, la relazione di Paolo Cacciari al *Social Forum* di Firenze.

²¹ R.A. DAHL, *Efficienza dell’ordinamento versus effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Bari, 1994, 5 ss.

rappresentanza per come oggi lo conosciamo. Ma anche senza considerare questa ipotesi, la cui realizzabilità rientra per ora solo nel novero delle cose futuribili, è certo che internet ha già cambiato la natura della comunicazione e della partecipazione politica, aprendo nuovi canali, che tendono forse a sostituirsi ad altri, più tradizionali, che sono andati ostruendosi (pensiamo ai partiti): pagine *web* di partiti e candidati; forum di discussione virtuali; possibilità di ridisegnare il rapporto rappresentanti-rappresentati grazie all'agevole uso della posta elettronica...²²

7. *La partecipazione e le "virtù repubblicane"* – La partecipazione non è un fatto scontato nelle democrazie rappresentative. La democrazia dei moderni nasce con un DNA diverso da quella degli antichi: il luogo in cui la personalità umana si realizza non è la vita pubblica, come per il cittadino dell'antica Grecia, ma la dimensione privata, che lo Stato liberaldemocratico si incarica di proteggere dalle invadenze dell'autorità pubblica²³. Questo connotato non deve essere dimenticato, anche per evitare il rischio di gridare alla fine della democrazia ogni volta che si registrano cali di partecipazione. Ma, dato atto di ciò, non ci si può accontentare delle ricostruzioni realistiche della democrazia: le "virtù repubblicane" sono un patrimonio prezioso e indispensabile, che va alimentato sempre e con costanza e che deve trovare nella società civile la propria fonte²⁴. Ciò implica anche il recupero di una cultura civile, del valore dei "doveri inderogabili" che l'art. 2 della Costituzione italiana affianca ai "diritti inviolabili", ma che la cultura contemporanea tende a dimenticare. Eppure era già di Aldo Moro il richiamo secondo cui "questo Paese non si salverà se ad un forte senso dei diritti non si affiancherà una cultura dei doveri".

Vorrei concludere con due citazioni un po' ad effetto su alcune delle cose che ho detto e che si riferiscono alle due diverse nozioni di democrazia che ho tentato di richiamare: quelle che nel titolo avete definito "del consenso" e "della partecipazione". Jean-Jacques Rousseau scrive nel *Contratto sociale* che "se esistesse un popolo di Dei, quello si governerebbe democraticamente" e ci ricorda così la difficoltà della democrazia, direi soprattutto di quella "partecipata": la partecipazione richiede un grande dose di virtù pubbliche, quasi da Dei, non da piccoli e fragili esseri umani. A riportarci sulla terra può servire invece un vecchio conservatore (un po' cinico) come Winston Churchill (che, ricordiamolo, all'indomani di una grande vittoria che aveva avuto in lui uno dei principali artefici, fu mandato a casa dal voto dei suoi concittadini): "la democrazia (forse si riferiva a quella del consenso) è un pessimo sistema di governo, ma è il migliore che sia mai stato inventato".

(testo non rivisto dall'Autore)

²² V. una rassegna di vari problemi in R. RUBIO NUNEZ, *Internet en la participacion politica*, in *Revista de estudios politicos*, n. 109 (2000), 285 ss.; H. BUCHSTEIN, *Modernisierung der Demokratie durch e-Voting?*, in *Leviathan*, Juni 2001, 147 ss.

²³ Vedi sul punto i rilievi di A. GAMBLE, *Fine della politica?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 90.

²⁴ Mi pare ancora utile per riflettere su questi problemi la relazione di Vittorio Bachelet alla Settimana sociale dei cattolici italiani svoltasi a Pescara nel 1964: cfr. ora V. BACHELET, *L'educazione al bene comune*, in R. BINDI, P. NEPI (a cura di), *La responsabilità della politica – Scritti politici* di V. Bachelet, Ave, Roma, 1992, 64 ss.

La partecipazione al governo di Bologna, tra continuità e cambiamento

Alessandro Alberani
Sindacalista

Vi voglio raccontare un episodio. Entrare nella camera di un ragazzo di 20 anni è una grande esperienza, io ogni tanto entro in quella di mio figlio. Una grande esperienza perché c'è attaccato Che Gevara e poi c'è Gesù Cristo e poi c'è un'attrice e poi ci sono tutte le frasi che i ragazzi scrivono. E mi ha colpito, ieri sera, una frase tratta da una canzone di Giorgio Gaber che diceva. "libertà è partecipazione".

Mi ha colpito perché avevo pensato, e continuavo pensare, che in fondo la partecipazione è soprattutto responsabilità e non libertà. E invece, in effetti, ragionando la lettura di come la partecipazione può essere anche libertà è una lettura molto, molto stimolante.

Sono partito da questo. E chiuderò con questo, perché è importante capire anche come i giovani intendono questo tema della partecipazione; e non è vero che non ci sia partecipazione, la partecipazione è cambiata, si è modellata, anzi oggi ha delle prospettive molto nuove soprattutto nel mondo giovanile.

Mi è piaciuta moltissimo la relazione del professor Olivetti: credo sia stato molto bravo da un punto di vista politologico a introdurre il discorso. Anch'io faccio riferimento ad un autore che amo e che è Adermas, che ha scritto un saggio sull'autogoverno democratico dei cittadini. Egli sostiene che il processo di addomesticamento democratico del capitalismo e lo sviluppo di una democrazia partecipata attraverso i partiti, i sindacati, i movimenti nel secondo dopo guerra non aveva prodotto solo una risposta di esigenza di eguaglianza e di egualitarismo, ma costituiva una sorta di garanzia e precondizione per l'accesso ai diritti democratici. Quindi noi abbiamo avuto in questo secondo dopo guerra, e anche successivamente, questa grande risposta che aumentava anche la partecipazione.

Poi nell'ultimo decennio, proprio nell'epoca della globalizzazione, questa spinta fortissima della globalizzazione ha trasformato completamente gli assetti e anche proprio questo tema dell'auto governo e della partecipazione. E non ha avuto questo effetto soltanto a livello nazionale, ma ha avuto effetto anche a livello locale. E qui entro proprio a parlare di quello che succede a livello locale perché così mi è stato chiesto.

Partiamo proprio dall'esperienza diretta, dal Comune. Che cosa ha prodotto, per esempio, l'elezione diretta del sindaco? Ha dato una grande possibilità sul processo decisionale che ruolo hanno i Consigli Comunali oggi? Nullo. E qual è la partecipazione dei Consiglieri Comunali? Avete mai partecipato a un Consiglio Comunale? Non si raggiunge, a volte, neppure il numero legale. E le Commissioni consiliari, che sono uno degli elementi di partecipazione forte perché qualsiasi cittadino può richiedere, su alcuni temi, di partecipare?

Noi moltissime volte, come sindacato, chiediamo alle commissioni consiliari di mettere al centro alcuni temi. Io l'ho denunciato più volte, anche sui giornali: la prima mezz'ora ci sono 20/30 consiglieri, si chiude con tre consiglieri.

Quindi tutti questi livelli di partecipazione con elezione diretta del sindaco si sono abbassati moltissimo; è aumentata, sicuramente, la possibilità di gestire ed anche di prendere delle decisioni, ma questi organi intermedi hanno perso importanza.

Il direttore dell'AUSL, un altro esempio, è un direttore generale, deve rendere conto ai Comuni e agli Enti locali degli indirizzi e delle verifiche, ma può gestire completamente e quindi, di fatto, questa gestione diventa anche programmazione. E guardate la questione dei quartieri: il presidente e il consiglio di quartiere hanno la possibilità, oggi, di avere la programmazione e la verifica ma la gestione, con una normativa di un anno e mezzo fa, è lasciata ai direttori di quartiere, i quali hanno il potere gestionale, che sono, guarda caso, nominati dal direttore generale

del Comune, quindi dal Sindaco, e devono rendere conto nello stesso istante a chi li ha nominati e ai presidenti di quartiere.

Quindi c'è una confusione e, a volte, un'incoerenza su questi passaggi che indeboliscono le forme di partecipazione. Quindi più decisionismo, ma i livelli di partecipazione abbassati. La partecipazione avrebbe una potenzialità enorme. Riguardando recentemente - abbiamo fatto questo lavoro a livello sindacale - lo Statuto del Comune di Bologna, perché stiamo ragionando su alcune forme consortili che devono interessare i servizi sociali nella nostra città, mi sono accorto che soltanto il titolo secondo dello Statuto parla degli istituti di partecipazione - c'è un capitolo ad hoc - e ne sono richiamati tantissimi. Ve ne richiamo alcuni: la tutela dei diritti, le libere forme associative, le iniziative popolari, l'istruttoria, la consultazione, il referendum, il diritto d'informazione, le conferenze dei servizi e anche un intero capitolo sulla partecipazione al procedimento amministrativo. Io credo che i cittadini e le associazioni conoscano pochissimo questi strumenti e che questi strumenti vengano utilizzati pochissimo.

Questi strumenti ci sono già. Mi veniva in mente, proprio a partire da questo convegno, come si potrebbero mettere in piedi momenti di formazione per spiegare ai cittadini e alle associazioni che esistono già degli strumenti che possono migliorare e facilitare la democrazia partecipativa. E proprio a Bologna, in questi anni, la democrazia partecipativa non è che sia stata al palo, abbiamo anche molte e belle esperienze. Ne ricordo solo alcune: i comitati misti consultivi nella sanità hanno avuto, soprattutto nella fase di avvio, una grande partecipazione dei cittadini: mi ricordo la grande esperienza fatta all'Istituto Rizzoli, al Giovanni XXIII, all'ospedale Maggiore.

Dove ci si è mossi sono nate le carte dei servizi su sollecitazione dei comitati misti di qualità, dove il familiare del malato si impegnava a costruire un percorso che cercasse, in un certo qual senso, di controllare e di stimolare anche il miglioramento. E poi abbiamo avuto l'esperienza della Consulta dell'esclusione sociale - e le Consulte sono uno strumento di partecipazione - di cui, don Giovanni lo sa, fanno parte la Caritas, la CISL, la CGL, l'Opera Padre Marella: è stato un momento forte di aggregazione che ha portato a qualche risultato.

Esistono anche altre consulte: adesso a Bologna ne sono nate altre due. Anche le istruttorie pubbliche - purtroppo questa Amministrazione, nonostante noi ne abbiamo sollecitato alcune, non ha risposto positivamente - sono un momento importante: ricordo quella che fu fatta in questa sala sull'handicap che fu un momento importantissimo perché più di 100 associazioni bolognesi portarono le loro proposte al Governo della città per migliorare i problemi legati alla disabilità. E anche quella sull'infanzia. Ma abbiamo avuto proprio ultimamente, grazie agli ultimi due anni del governo del centro sinistra, che sono stati anni importanti per la legislazione sociale con la introduzione di un concetto della programmazione concertata che ha dato potenzialmente una grande possibilità: la legge 285, ma soprattutto la legge 328/2000, quella chiamata normalmente "legge Turco", che è la legge sull'assistenza, ha proprio introdotto - all'articolo 2 - la programmazione concertata utilizzando questo meccanismo del coinvolgimento dei cittadini con i piani di zona che sono stati un'esperienza che è partita, che ha prodotto dei risultati, dove sono state sentite molte associazioni, dove si è riusciti ad arrivare a quel monitoraggio e a quell'individuazione dei bisogni sociali come mai era avvenuto.

Poi ci sono certamente dei limiti, chi opera in questo settore lo sa, però il piano di zona è stato un elemento importante e forte. È vero che bisogna stare attenti a come viene gestita questa partecipazione perché può diventare anche, a volte, un fatto di immobilità in quanto può diventare, in modo demagogico, non controllata e può, spesso, non produrre dei risultati.

L'assemblearismo ha dei limiti, l'abbiamo visto in alcuni momenti, e quindi dobbiamo ragionare molto sul tema della delega, della rappresentanza e anche di come organizzare i modelli di partecipazione. Penso che molto spesso, anche nelle commissioni consiliari e in altri momenti questo limite si sia manifestato; abbiamo perso anche delle opportunità in questi anni.

Vi ho portati alcuni esempi, più o meno positivi, che si sono verificati qui a Bologna come io rimango insoddisfatto, è un altro esempio, sul tema degli immigrati.

Si era parlato nella precedente Giunta, quando nacque l'istituzione ai servizi all'immigrazione, anche di una partecipazione degli immigrati. Però in questi anni noi abbiamo proposto, come sindacati ed anche come associazioni, che questi nostri fratelli, e persone che devono avere e godere dei pieni diritti, possano avere anche una voce. E abbiamo presentato, per esempio, la proposta della consulta degli immigrati che, purtroppo, non c'è e la cui mancanza si è avvertita fortemente.

Invece vi vorrei portare un'esperienza positiva, che abbiamo proposto proprio quest'anno come organizzazioni sindacali, una cosa molto sperimentale: il bilancio partecipato.

Io l'anno scorso ero a Porto Alegre, al Global Forum, e ho avuto l'opportunità di partecipare al seminario sulla partecipazione democratica dei cittadini alla vita pubblica.

Sapete che in Brasile, dove c'è molto più entusiasmo che in Italia, questo bilancio partecipato ha portato proprio un'esperienza nuova. È uno strumento che consente a tutti i cittadini di intervenire nelle politiche pubbliche e nelle decisioni del governo. È un meccanismo scientifico, costruito, che prevede, io ho partecipato ad alcune di queste assemblee pubbliche, alla realizzazione di questionari, diffusi attraverso le radio, le televisioni, che avvicinano fortemente il cittadino.

Quest'anno abbiamo voluto sperimentarlo in cinque comuni dell'area metropolitana. È stato l'inizio, è stata una partenza, però ha prodotto dei risultati di partecipazione significativi. È uno dei tanti strumenti della partecipazione nuova.

Vorrei chiudere infine con una riflessione appunto su Bologna. Io credo che questa della partecipazione, per chi governa, può diventare un'opportunità se effettivamente si crede nel valore aggiunto che può avere la partecipazione. Non sono sempre così convinto perché, da parte di chi ci governa, questa partecipazione, la disponibilità al coinvolgimento, non viene giudicata sempre come un valore aggiunto. In questi anni abbiamo assistito, è vero, ad una partecipazione più scarsa, ma ciò non è vero del tutto perché c'è una nuova partecipazione che è la partecipazione per interessi.

Mi diceva un presidente di quartiere che quando ci sono le riunioni dei consigli di quartiere, che sono aperte ai cittadini, partecipano in media 20/30 persone. Vi assicuro, don Giovanni lo sa perché abbiamo fatto delle cose insieme, che quando, invece, si riuniscono i comitati si verifica una partecipazione assai più alta: mi ricordo che quando hanno aperto in Via Lombardia la struttura per i senza fissa dimora c'erano 300 persone; cittadini che erano preoccupati perché si apriva questa struttura. E vi assicuro che i comitati, a cui mi invitano spesso, come quelli dell'alta velocità, delle antenne, quelli che si convocano quando viene aperta una struttura per immigrati, hanno una grande partecipazione.

Quindi si è spostato il tema ad una partecipazione per interessi ma questa partecipazione per interessi particolari mette in discussione il principio di eguaglianza sostanziale, che è un principio, peraltro, previsto dalla Costituzione.

Per questo penso che l'importante sarebbe non solo prendere parte ma sentirsi parte e cercare di stimolare anche un processo di partecipazione solidaristica: credo che questo sia il tema fondamentale, perché la partecipazione per interessi ha dei limiti.

Chiudo dicendo che probabilmente bisogna cercare di educare alla partecipazione anche i giovani. In fondo tutto questo tema è legato a due parole: l'ascolto e il dialogo.

L'ascolto e il dialogo sono due elementi fondamentali. Sembrano parole ma si possono tradurre anche in scelte di carattere politico e proprio questa educazione alla partecipazione credo che possa rappresentare una sfida.

(testo non rivisto dall'Autore)

La partecipazione al governo di Bologna, tra continuità e cambiamento

Paolo Natali

Vicepresidente del quartiere San Donato

Rispetto al tema della tavola rotonda mi è stato assegnato il compito di trattarne un aspetto che si potrebbe riassumere in questa domanda:

“Può l’istituzione “Quartiere” essere uno strumento di partecipazione democratica, può essere cioè uno strumento attraverso il quale i cittadini concorrano con continuità (in modo non episodico, come con il voto che si esprime ogni cinque anni) a determinare le scelte politico-amministrative che riguardano la vita della polis, intesa nella sua accezione territoriale più locale (il quartiere, appunto) ma con ricadute e conseguenze anche sul Comune ed oltre?”

La domanda può sottintendere (per quanto riguarda il passato e l’attualità) una risposta negativa o quanto meno dubbiosa e perplessa, forse carica di sfiducia.

Si tratterebbe quindi d’ipotizzare un recupero ed una restituzione ai cittadini del loro diritto-dovere di fare politica (ma quanti oggi lo rivendicano?) e di definirne le condizioni.

Posso dare testimonianza diretta delle attese e delle conseguenti delusioni che il Quartiere ha suscitato nei suoi oltre 40 anni di vita (Del.Cons.Com. 21/9/1960, ma l’idea risale al maggio 1956 con il programma Due Torri e con il “libro bianco” della D.C., mentre l’insediamento dei primi 15 Consigli di Quartiere risale all’ottobre 1964).

Ho infatti vissuto fin dagli inizi degli anni '70 la prima stagione dell’esperienza del decentramento bolognese, mentre negli anni '80 sono passato attraverso l’esperienza di partecipazione nella scuola vivendo attivamente la stagione degli organi collegiali.

Sono poi ritornato in Quartiere dal '95 fino ad oggi.

Ho quindi vissuto l’esperienza del Quartiere in due momenti assai diversi, per temperie sociale e culturale e per contesto amministrativo.

Durante la prima la partecipazione era nell’aria, a Bologna e non solo a Bologna. Erano gli anni del post-Concilio, apertosi nel 1962, dopo l’enciclica Pacem in terris, era il '68; nella società e nella Chiesa c’era grande fermento.

Ricordo la rivista “Chiesa e Quartiere”, l’esperienza dei doposcuola, della scuola di Barbiana. Quante riunioni della Commissione Sicurezza sociale per la nascita dei primi poliambulatori di Quartiere e dei relativi Comitati di gestione.....

Come ricorderete, in quegli anni i Consigli di Quartiere non erano eletti direttamente dai cittadini ma espressione delle forze politiche nelle stesse proporzioni dei gruppi del Consiglio Comunale.

Il Presidente si chiamava “aggiunto del Sindaco” ed era espresso dalla maggioranza che governava il Comune.

I temi affrontati dai Consigli di Quartiere erano sovente temi politici generali, talora anche di politica internazionale, con scarse o nulle ricadute sull’amministrazione.

Scarsissime erano le competenze, non c’era un Direttore di Quartiere, né un budget.

Oggi vige l’elezione diretta. La composizione del Consiglio riflette pertanto gli orientamenti politici dei cittadini del proprio territorio. Il Presidente è nominato dal Consiglio.

Ci sono alcune competenze di carattere amministrativo (assistenza anziani – diritto allo studio) che l’attuale Giunta pare voler sottrarre senza una discussione preventiva sulla nuova identità dei Quartieri.....

Fatte salve queste differenze, alle quali possiamo aggiungere la limitata tensione partecipativa da parte dei giovani d’oggi (spesso stressati dai tempi di lavoro e di menage domestico che non lasciano tempo ed energie per tali attività) la partecipazione dei cittadini è scarsa oggi come allora. Di fatto, al di là di occasionali momenti d’informazione, di ascolto delle opinioni e di discussione, è difficile, oggi come allora, realizzare momenti di partecipazione effettiva dove la gente senta che il suo parere conta qualcosa. Trenta o quarant’anni orsono era in evidenza la democrazia diretta, quella che ha nell’assemblea la sua tipica forma di espressione.

Oggi i sistemi istituzionali si fondano sulla democrazia rappresentativa che ha il suo momento tipico nella delega attraverso le elezioni.

Credo che il vero problema sia quello di trovare modi di positiva e feconda dialettica ed integrazione tra queste due forme di democrazia.

La democrazia diretta deve innervare la democrazia rappresentativa evitandone la possibile autoreferenzialità ed utilizzandone piuttosto le regole efficaci.

E' vero che oggi, come detto, il bisogno di partecipazione è meno sentito di un tempo e che i ritmi della vita lasciano meno spazio alla partecipazione. Ma è anche vero che pure oggi, almeno a Bologna, esiste un tessuto sociale vivo e ricco, fatto di Volontariato, di Comitati, di Associazionismo culturale, sportivo, ambientalista, consumeristico, sociale ecc.

C'è sicuramente (lo tocchiamo con mano quasi ogni giorno) il rischio di espressioni partecipative un po' corporative e settoriali, legate al particolare che mi tocca e mi interessa da vicino, ma poi, pur partendo dal particolare c'è anche spesso la disponibilità ad allargare lo sguardo e l'interesse a tematiche più generali (e qui comincia a delinearci uno dei possibili ruoli del Quartiere).

Allora: come coniugare democrazia diretta e democrazia rappresentativa oggi ?

Cosa può fare il Quartiere in questo senso ?

Oggi si confrontano fondamentalmente due idee "estreme" di Quartiere, che ammettono poi diverse varianti intermedie.

1. *Istituzione che raccoglie e cerca di portare a sintesi le istanze di base, le richieste dei cittadini, fino a farsi tramite della loro protesta. Una sorta di coordinamento dei Comitati, con nulle o scarse competenze gestionali ed amministrative.*

2. *Istituzione dotata di significative competenze istituzionali delle quali risponde direttamente ai cittadini:*

Al modello 1) che assomiglia al Quartiere dei primordi, non serve l'elezione diretta.

Al modello 2) l'elezione diretta è necessaria, ricevendone autorevolezza e potere di rappresentanza.

Credo che occorra trovare il modo per fare convivere i due modelli, prendendo il meglio da ciascuno.

Personalmente propendo per il modello 2) in quanto mi pare che le competenze il Quartiere le debba avere, ed in misura maggiore di oggi, ma credo anche che occorra definire, istituzionalizzare e regolare modalità di verifica della volontà popolare nell'arco dei 5 anni di vita di un Consiglio (non solo all'inizio e alla fine), almeno sulle questioni più importanti e sugli atti più significativi di governo.

Bisogna darsi delle regole.

Le competenze istituzionali che il Comune dovrebbe delegare e cedere ai Quartieri vanno individuate sulla base dei criteri di sussidiarietà verticale e di adeguatezza e si possono individuare senza difficoltà nel campo dei servizi alla persona, della qualità urbana, dell'ambiente ecc.

Ma occorre istituzionalizzare la partecipazione sugli atti importanti: il bilancio di previsione, le scelte urbanistiche e per il governo della mobilità

Poco di nuovo, si dirà, ed è vero.

Il nuovo dovrebbe essere rappresentato dalle forme e dalle modalità, adeguatamente garantite attraverso Statuto e Regolamento, mediante le quali favorire la partecipazione dei cittadini e delle espressioni organizzate ed associative della società civile che essi si danno.

Commissioni di Quartiere, Forum civico, Assemblee....

Si tratta di momenti consultivi e non dotati di poteri deliberativi direttamente efficaci, che sono in capo al Consiglio di Quartiere.

Ma ciò non toglie che il Consiglio o l'organo esecutivo collegiale (di cui peraltro il Quartiere non è dotato) o monocratico non possa/debba presentare opzioni alternative promuovendo l'espressione della volontà popolare anche attraverso il voto (in modo da farla emergere in modo chiaro)....

Occorre insomma realizzare momenti consultivi le cui risultanze tuttavia impegnino l'organo elettivo ad esprimersi su di esse in senso positivo o negativo in un tempo definito.

Già esistono processi partecipativi come Agenda21 Locale, che possono consentire di mettere in atto relazioni dialettiche ed interattive tra Amministrazione e parti sociali nel senso indicato.

Bilanci sociali e Contabilità ambientale possono affiancarsi ai tradizionali bilanci economico-finanziari, rappresentando occasioni di partecipazione consapevole alle scelte delle istituzioni pubbliche.

Pratiche di Bilancio partecipativo, ispirate all'esperienza di Porto Alegre sono state presentate in un interessante convegno organizzato in questa sala da Rifondazione Comunista alcune settimane orsono.

Vorrei concludere con un cenno al Progetto che nel Quartiere S. Donato stiamo costruendo: dare vita ad un Patto d'Azione Sociale contro le situazioni di disagio e d'insicurezza che, attraverso l'azione congiunta e coordinata di servizi pubblici socioassistenziali e forze del Volontariato, valga a rafforzare il tessuto sociale attraverso la partecipazione attiva dei cittadini.

Le parole del Cardinal Martini, scelte per introdurre questo Convegno, e che vorrei rileggere insieme a voi, esprimono con grande efficacia quella che dovrebbe essere la strategia partecipativa.....

(testo non rivisto dall'Autore)

La partecipazione al governo di Bologna, tra continuità e cambiamento

Don Giovanni Nicolini
Direttore della Caritas Diocesana

La prima domanda che mi faccio è: perché non si partecipa? Perché ci sono due ipotesi. Non si partecipa perché è proibito partecipare oppure non si partecipa perché non piace, non interessa. Se fosse vera la prima ipotesi ci sarebbe una partecipazione altissima: se fosse proibito partecipare, parteciperemmo. Invece non si partecipa perché non interessa e di questo dato di fatto bisogna che, umilmente, prendiamo coscienza.

Ci piacerebbe che fosse proibito, sarebbe più semplice, più comodo e certamente chi mi ha preceduto ha indicato anche dei limiti giuridici formali posti alla partecipazione. Io sono nato nel 1940; nella seconda metà degli anni sessanta finivo di frequentare l'Università e me ne andavo a Roma a studiare teologia. Anni molto pieni di "bollori".

Bisogna rassegnarsi che in un certo senso noi siamo in un tempo che sembra privo di grandi passioni, povero di innamoramenti inebrianti e in fondo povero anche di grandi esperienze collettive di dolore. Senza passioni, senza dolore e senza innamoramento è difficile partecipare. E dobbiamo prendere atto quindi di un volto della nostra civiltà, della nostra cultura, forse anche di questa fase storica del Paese e del mondo che io non so analizzare – sto dando un'occhiata molto superficiale -. Perché in realtà, nel mio lavoro di ogni giorno, vedo che quando si affaccia qualche cosa di questi elementi, e nel mio lavoro si affaccia quasi sempre il profondo dolore, la partecipazione subito c'è. Ed è una partecipazione potente, capace, per esempio, molto facilmente di superare anche i limiti giuridico-formali. Una questione grossa, grave, un grande grido o un grande gemito che apre subito la porta dell'ufficio più importante della città perché ha una sua forza irresistibile.

La Caritas sta facendo una parte stranissima, a Bologna, in questi anni, del tutto eretica rispetto a quelle che sono le regole della Caritas perché quando c'è una grana o un'iniziativa un po' delicata ricevo subito una telefonata per dire: "o ci state o non si fa". E quindi noi purché si faccia ci stiamo, a tutti i costi ci stiamo. Non dovremmo starci; cosa centriamo noi? Siamo, chissà, garanzia di eleganza, un buon nome?

Non so perché la Caritas è ancora un po' stimata, fatto sta che ci dobbiamo essere. Su questo stiamo facendo delle esperienze importanti, divertenti anche: la possibilità di far partecipare gente che altrimenti sarebbe assente. Ci sono cooperative, associazioni a Bologna che sono, oggi, molto dentro in tante cose importanti, gravi, dolorose, belle della città. E ci sono perché c'è questa specie di coordinamento. Certo perché quando c'è qualche cosa di forte avviene qualche cosa di forte. Non si può tenere ferma una cosa forte. Detto tutto questo, che volevo mettere lì solo come piccola proposta di riflessione, volevo dire invece una cosa riguardo all'esperienza cristiana. Io penso di rivolgermi, in massima parte, a persone che si ritengono all'interno di un orizzonte che chiamiamo la fede – io non so mai bene se la fede ce l'ho, però culturalmente, per come mi hanno tirato su mio papà e mia mamma, mi ritengo appartenente a questo spazio.

Per noi cristiani, mi permetto di dire, la partecipazione non importa che sia un piacere, è un dovere. E questo mi sembra sia importante dirlo; in ogni caso noi non possiamo non partecipare, anche se stufa partecipare, o fa sanguinare.

Noi dobbiamo partecipare. E questo fa parte di una completezza del cammino della formazione del cittadino cristiano che anche come parroco di campagna, per tanti anni, ho sempre cercato di curare. Mi permetto cioè di ricordarvi che ci sono tre livelli di formazione della vita del cristiano. C'è un primo livello che è obbligatorio per tutti ed è il rapporto con le fonti. Qui mi piacerebbe fare dei discorsi anche sui vecchi democristiani, sui tempi del dopo guerra nella mia città, che è Mantova, presenze in casa mia appunto da Dossetti a Mazzolari, amici del mio papà, e serate importanti per noi figlioli, interessanti quasi come il legame sentimentale che univa i nostri genitori, che era per noi una straordinaria scuola della vita.

C'erano queste persone anche, così ricche, così divertenti per noi giovani, affascinanti. Questi uomini l'hanno insegnato: fa parte essenziale della formazione cristiana un rapporto con le fonti. Tutte le mattine, durante la preghiera, mi hanno insegnato a battere i tasti su questa malefica macchinetta che poi trasmette la posta e spedisce a degli amici quello che nella preghiera mi suggerisce il Signore.

Sono mesi che stiamo leggendo ed ascoltando il libro del Profeta Geremia, uno dei testi più noiosi e più difficili di tutta la Bibbia, e però importante, forte. È come se la mia giornata la mattina iniziasse provocata da questo contatto con la fonte. Questo contatto con la fonte per i cristiani è obbligatorio. È forse colpa di noi preti di chiudere qualche volta il rubinetto, non so, di non essere abbastanza impegnati in modo riservato a questo, come dovevano fare gli apostoli, negli Atti degli Apostoli, che dovevano mollare il problema delle vedove perché dovevano occuparsi della preghiera e della predicazione.

C'è un secondo livello, ugualmente necessario, che per molti di noi si è spezzato e cioè la traduzione sapienziale nella nostra vita della ricchezza del Vangelo.

Ogni giorno di più soffro questo divorzio, ogni giorno di più ho l'impressione che in molti, in molti luoghi, in molti ambiti, la fede sia diventata un fatto di devozione, una specie di funebre arrampicarsi verso Dio. Terminato questo esercizio ginnico la vita è giocata su altri criteri, attraverso altre sapienze; non c'è più quella ricaduta della risurrezione di Cristo sulla tua interpretazione dello stipendio, sulla tua interpretazione delle vacanze, sulla malattia del nonno. Manca questo legame. Che cosa vuol dire il discorso della montagna e che Cristo è risorto con la mia nonna malata? C'è poco.

E poi c'è il terzo livello, che non è obbligatorio per tutti, ma che sicuramente è doveroso per tutte le persone che sono in sala, che è quello di far passare la sintesi sapienziale della vita cristiana al livello della politica. Io l'ho fatto sempre coi miei ragazzetti, ho anche cercato come stringentemente importante questo terzo ponte.

E che cos'è la politica? La politica è la laicità della fede. È la capacità di proporre le meraviglie del libro di Geremia raccolte nella sintesi sapienziale della mia vita in un linguaggio di laicità, perché nella città io mi rivolgo al di fuori anche della comunità cristiana con persone che non condividono il mio orizzonte interpretativo. Allora voglio anch'io dire come si fa con i vecchi a Bologna, come si fa con i negri a Bologna, come si fa con le scuole a Bologna, come si fa con la vita di quartiere a Bologna. E Geremia, per me, è importantissimo e dalla sintesi sapienziale che porta nella mia vita mi impone un lavoro che io chiamo appunto l'operosa laicità che mi consente di tradurre in termini comprensibili, anche a chi non condivide il mio orizzonte interpretativo secondo la fede, la possibilità di capire quello che voglio, di capire quello che mi piace, di capire quello che spero.

Pensate il vuoto sul tema della pace.

Eppure dicono che noi cristiani siamo stati i più attivi. Belle, belle cose. Anche il mio quartiere mi ha fatto vedere l'iniziativa di una fiaccolata. Io poi se posso ci vado. Devo dirvi che sono stufo proprio di queste cose, non ne posso più; sono contento che tanti dei miei siano andati a Roma, ma io me ne sto in casa, non ne ho voglia. Perché? Perché mi sento un po' umiliato da come in tutta questa vicenda noi siamo stati così poveri di pensiero e di azione. Mi permetto di dire di azione.

Per noi cristiani la pace non è solo uno spazio intermedio tra due guerre, non è semplicemente una situazione nella quale, per fortuna, non arrivano i missili. La pace per noi è fare la pace. È continuamente coprire la distanza, abbattere l'inimicizia. E quindi il modesto lavoro che si fa nel mio spazio della Caritas, della carità a Bologna io lo interpreto assolutamente come un'opera della pace proprio per eliminare le distanze, le differenze, per creare i ponti dell'incontro. Cioè c'è una ricchezza enorme che noi cristiani siamo chiamati a fare emergere e per noi la partecipazione è obbligo.

A me interessa meno che noi abbiamo la possibilità di dare un parere o un voto sulle proposte degli altri, a me interessa molto sperare che ci sia nuovamente una grande ricchezza di proposta. E una proposta che non si racchiude in una specie di trasferimento sacrale della dottrina cristiana nello spazio della città, con preoccupazioni anche comprensibili dei segni della fede, ma che si esprime e si trasmette da gruppo a gruppo, su temi ineludibili, perché altrimenti il rischio è che non si partecipa più.

E qui concludo con il punto con cui sono partito. Noi abbiamo la responsabilità della partecipazione degli altri, noi abbiamo la responsabilità della partecipazione di tutti, forse in questo momento mi colloco in una pretesa aristocratica dell'esperienza cristiana, spero invece che sia solo un certo desiderio di recuperare il senso del dovere.

Se nel nostro quartiere il problema dei vecchi non interessa nessuno, questo è un po' colpa nostra. Se le scuole vanno come vanno, è un po' colpa nostra. Ma non perché noi dobbiamo gestire la scuola, ma perché noi abbiamo delle domande importantissime e delle proposte importantissime che la nostra fede ci suggerirebbe di suscitare.

Dopo di che va benissimo anche essere in minoranza, perdere, anzi in genere è una certa garanzia di maggiore libertà: una delle cose che hanno sicuramente molto favorito le chiese di questa regione è stato l'essere quasi sempre libere da ogni diretto contatto con la gestione del potere e ciò ha consentito alle comunità cristiane, quando volevano e potevano, di essere un po' più vivaci. Ma questa vivacità intellettuale, che nasce dalla vivacità della sapienza e dalla profondità della fede, questo mi sembrerebbe un dovere da recuperare.

Ecco allora, mentre qualcuno si occupa di questi aspetti importantissimi di tipo giuridico, io, volentieri, mi rendo disponibile per quello che riguarda il rapporto quotidiano con la fonte della Parola di Dio e volentieri mi metto a cercare cosa questo voglia dire per la vita delle nostre famiglie, delle nostre comunità. E volentieri, volentieri, mi metterei anche nell'altra prospettiva che è quella appunto di chiedersi come la bellezza del dono di Dio può e deve diventare proposta per la vita della città e del nostro Paese.

Credo che se potessimo metterci in questa impresa culturale, aiutarci un po', qui ci sono molte persone straordinariamente ricche e profonde di cultura e di esperienza religiosa, penso che potremmo indubbiamente mettere insieme un bel lavoro.

(testo non rivisto dall'autore)

La partecipazione al governo di Bologna, tra continuità e cambiamento

Michele Pasqui

Urbanista Compagnia dei Celestini

Innanzitutto consentitemi di ringraziare, a nome mio e della Compagnia dei Celestini, gli organizzatori di questo Convegno per l'invito che ci è stato rivolto.

Un convegno, diciamo, impegnativo sia per il tema che propone alla discussione sia per la qualità degli interventi. Mi è stato chiesto di sviluppare il tema della partecipazione in relazione all'urbanistica e alla gestione del territorio. Va premesso che questo è un tema di grande significato, oserei dire decisivo, per chi si occupa di urbanistica.

Tutta la disciplina, il dibattito, la riflessione, l'approfondimento accademico sull'urbanistica, riguarda spesso ed attiene al tema della partecipazione dei cittadini. Quindi è difficile in pochi minuti concentrare contenuti, problemi e prospettive di una relazione di questo tipo. Sia Gherardi sia Alberani citavano alcuni esempi, anche cittadini, della partecipazione che si è avuta in questi ultimi anni. Se ci fate caso quasi sempre i temi attengono alla gestione del territorio, all'urbanistica, all'alta velocità, al traffico, alla collocazione delle antenne, alla localizzazione dei servizi, un centro di quartiere piuttosto che un centro di prima accoglienza. Questi temi rientrano nella sfera ampia dell'urbanistica.

Io comincerei questo mio intervento con alcune brevi definizioni e una prima sintesi. Innanzitutto cos'è l'urbanistica? L'urbanistica è una materia che si occupa del governo, dell'assetto e delle trasformazioni di un territorio, il che significa, è comprensibile, ricomprendere all'interno di questa definizione tanti temi e tanti contenuti.

All'interno di questo, per esempio, ci sono le risorse di un territorio, quindi l'aria, il suolo, l'acqua, la vegetazione, il paesaggio, i beni culturali e ci sono anche gli elementi del sistema assegnativo: si parla di residenze, di servizi pubblici, di trasporto delle persone, delle merci, di infrastrutture tecnologiche.

Quindi l'urbanistica tiene sicuramente alla qualità del nostro vivere presente e futuro. Se definiamo la partecipazione, come è stato richiamato più volte, come il coinvolgimento diretto e consapevole dei cittadini alle decisioni che condizionano il presente e il futuro di una comunità, allora è evidente che c'è un legame inscindibile tra urbanistica e partecipazione.

Come viene fatto notare da alcuni, è una tautologia: non ci può essere pratica urbanistica senza partecipazione e coinvolgimento dei cittadini. È raro che la partecipazione dei cittadini non riguardi temi che attengono all'urbanistica. Il problema è che spesso, purtroppo, non è così nella vicenda italiana e anche nella nostra vicenda locale.

Vorrei chiarire un po' qual è il quadro all'interno del quale noi operiamo richiamando in qualche modo delle criticità che ci troviamo di fronte rispetto a questa questione. Innanzitutto partendo dal fronte della disciplina urbanistica v'è detto che, in realtà, la partecipazione ha una sua istituzionalizzazione all'interno delle procedure urbanistiche. A partire dalla legge quadro dell'urbanistica italiana che è la 1150 del 1942, ma tutti i provvedimenti che riguardano la formazione e l'approvazione di uno strumento urbanistico – che sia un piano regolatore, che sia un piano dell'autorità di bacino, che sia un piano paesistico o un piano di settore – è prevista una fase in cui il cittadino ha possibilità di partecipare al procedimento. Per intenderci, dopo che l'Ente che procede elabora un proprio strumento, pensate al piano regolatore, lo adotta per dare una prima validazione giuridica, dopo di che avviene il deposito di questo strumento ed è il momento in cui, di solito si parla di due tre mesi, gli Enti, le Associazioni, i cittadini possono prendere visione degli atti e possono formulare le famose osservazioni. Però voi capite che è estremamente complesso e ostico per un cittadino comune, da un lato, sapere e conoscere che è in corso l'elaborazione di uno strumento di questa portata ed è poi anche molto impegnativo poter avere il coraggio, la conoscenza, la capacità di formulare le proprie osservazioni, quasi sempre lo fanno solo gli Enti o le strutture organizzate o quegli interessi costituiti che sanno bene che è in corso quel procedimento e fanno sentire chiaramente la loro opinione.

Questo è un primo grande problema: la partecipazione, sulla carta possibile, in realtà risulta essere poco efficace in forme di questo tipo. L'altro aspetto problematico che riguarda la disciplina urbanistica è che, molto spesso, nella sua dimensione operativa, ci si trova a prendere decisioni a posteriori su processi, cioè, che sono già in atto o su emergenze che si sono già rilevate, per cui è mortificante, per chi opera nell'urbanistica è in qualche modo una professione, ma per un cittadino quasi sempre ci si trova a dover ragionare su decisioni che sono quasi inevitabili o comunque sono già state prese perché si occupano di questioni già in atto.

Pensate al passante autostradale, un tema dei più significativi di cui ci si sta occupando attualmente a Bologna, voi capite che ci si trova a ragionare su una soluzione, una risposta rispetto ad un problema che è in atto e sta condizionando la qualità del nostro vivere a Bologna già ormai da più di vent'anni. Quindi in qualche modo ormai non siamo più nella fase in cui si possano interpretare e prefigurare delle scelte di novità; è difficile rivolgersi al nuovo nelle procedure urbanistiche più frequenti.

Sul fronte della partecipazione, anche qui, volevo rilevare alcune problematicità; per invitare ad una riflessione su questo tema mi avvalgo di un contributo che mi ha passato gentilmente un mio collega, che fra l'altro è in sala, ed è il contributo di un amministratore pubblico, Silvano Bassetti, che è un amministratore della provincia di Bolzano, che è un urbanista e si occupa del tema della partecipazione nell'urbanistica e che, in questo intervento, ha sottolineato alcune difficoltà che lui ha incontrato nel creare situazioni di partecipazione dei cittadini. Dice: ho sperimentato la prevalenza del dissenso. Il cittadino partecipa attivamente e con vivacità solo quando non gradisce la proposta o l'intervento. Chi è d'accordo non si pronuncia, partecipa silenziosamente o addirittura non partecipa. Ciò costituisce una condizione di grave squilibrio tra dissenso esplicito e tacito consenso. Ho sperimentato la sommatoria dei dissensi: i cittadini dissenzienti esprimono una notevole varietà di obiezioni spesso tra loro contrastanti e fra di loro antagoniste ma, paradossalmente, le obiezioni opposte anziché elidersi si sommano. E anche a me questa è un'esperienza che è capitato spesso di fare.

Ho sperimentato l'interesse personale come matrice della propria partecipazione, non mi è mai capitato di assistere ad una partecipazione gratuita e disinteressata; si riconosce solo l'interesse diretto, si lotta per difendere il proprio cortile, si universalizza il proprio bisogno singolare, il proprio diritto personale. Ho sperimentato l'ostilità pregiudiziale verso la proposta: l'amministrazione è vissuta come estranea, perfino nemica, comunque inefficiente. Mi coglie il sospetto che ci sia un istinto conservatore alimentato dalla paura di cambiamento. Lui esprime questa idea ovviamente come provocazione perché lui, e lo si spiega nel corso dell'intervento, crede profondamente nell'esercizio della partecipazione. Però invita a riflettere su queste criticità che spesso emergono dalla pratica della partecipazione.

Io aggiungo altri due aspetti, diciamo di criticità: la partecipazione può essere anche uno strumento di manipolazione del consenso nel senso che se non vengono forniti tutti gli strumenti di conoscenza ai cittadini rispetto ad una questione se non li si accompagna in maniera trasparente ed equa a comprendere quali sono i problemi, si può rischiare di aizzare, di manipolare il consenso di quella data situazione, di partecipazione per finalità di consenso da parte poi dell'amministratore che utilizza questo strumento. Oppure un altro rischio che si può correre è quello che l'amministratore utilizzi la partecipazione come semplice occasione di comunicazione di scelte già fatte. Si parla di partecipazione, magari ci si limita a convocare un'assemblea, si comunica una decisione che, ovviamente, non è stata un processo partecipativo concreto. Ultimo aspetto, ma che è stato già richiamato anche prima, la partecipazione deve comunque porsi il problema dei cosiddetti esclusi, dei fuori posto, a volte vengono chiamati, le categorie tradizionalmente deboli, cioè bambini, anziani, immigrati, malati. La partecipazione può diventare un coinvolgimento di persone che comunque hanno strumenti forti, la capacità, occasioni per esprimere il loro punto di vista.

Concludo con queste due brevi considerazioni: deve essere chiaro che, sicuramente, l'urbanistica non può prescindere da forme e pratiche di partecipazione della comunità, proprio perché l'urbanistica attiene alle decisioni sul presente e sul futuro di una comunità, sulla qualità del vivere di una comunità. E nel contempo la partecipazione, che è indispensabile, è comunque una pratica complessa, è un esercizio difficoltoso di democrazia, quindi viene richiesta conoscenza, responsabilità, distinzione dei ruoli, trasparenza. Quindi non possiamo eludere questi temi legati alla partecipazione.

Voglio concludere, visto che il tema di questo convegno è in qualche modo il significato della città e della partecipazione dei cittadini alla vita della città, con una citazione di Hannah Arendt su quella che è la percezione della ricchezza culturale e della vivacità sociale che possiamo trovare in una città: "La città è il luogo e lo spazio pubblico per eccellenza, dove spazio pubblico significa presenza simultanea di innumerevoli prospettive ed aspetti in cui il mondo comune si offre e per cui non può essere trovata né una misura comune né un comune denominatore. E' la molteplicità prospettica a fondare la vita pubblica, mentre nella società di massa tutti sono imprigionati nella soggettività della singola esperienza che non cessa di essere singolare anche se viene moltiplicata innumerevoli volte. La fine del mondo comune viene a prodursi quando esso viene visto sotto un unico aspetto e può mostrarsi in un'unica prospettiva". Quindi il mio auspicio è che l'impegno di tutti noi e occasioni di questo tipo possano impegnarci sempre più a difendere e a valorizzare questo mondo comune che abbiamo a disposizione.

(testo non rivisto dall'Autore)

I quartieri di Bologna: uno strumento nevralgico per la partecipazione al governo della città

Giuseppe Gervasio

Avvocato

Il mio compito è di riprendere un tema che è stato più volte richiamato che è quello dei quartieri. Voi avete senz'altro colto che questo incontro ha, come suo punto centrale, la partecipazione e ha come sua prospettiva il governo della città, ma un governo della città che sia in mano ai cittadini. Il mio compito è quello di far vedere come questo livello nella città, i quartieri, è un livello essenziale, è veramente un passaggio nevralgico per arrivare ad una città governata dai cittadini. Gli interventi che abbiamo sentito nella tavola rotonda, e principalmente prima di questi la relazione del prof. Olivetti, hanno già chiarito molti punti per cui, molto brevemente, io mi fermerò su tre aspetti.

Il primo aspetto è questo: il contesto nel quale noi ci muoviamo. Noi parliamo di città, va bene, però rendiamoci conto che ormai la città e il Comune sono realtà che non possono più essere prese in considerazione da sole. La città, il Comune, sono inserite in una dimensione più ampia e faremmo un enorme errore se non avessimo presente questo dato. Le grandi strutture che noi abbiamo qui a Bologna - l'Università, l'aeroporto, la Fiera, tanto per citarne alcune - sono grandi strutture che hanno una dimensione ultracittadina. Pensiamo solo all'Università e alle sedi dell'Università in Romagna, pensiamo soltanto al sistema delle università in regione che vanno da Piacenza in giù. L'aeroporto a Bologna, ma c'è l'aeroporto a Rimini, c'è a Forlì, c'è a Parma. La Fiera c'è a Bologna, c'è a Rimini, c'è a Parma.

Vi sono dei sistemi, ormai non c'è città che non vada letta all'interno di un sistema. I mezzi di comunicazione, il nodo e il sistema ferroviario, il nodo e il sistema autostradale, la mobilità, i trasporti, la pianificazione territoriale, tutti questi sono punti essenziali per la vita della città e sono punti essenziali che richiamano una dimensione più ampia. I servizi alla persona, i servizi per lo sviluppo della comunità, sono tutti servizi che esigono di essere svolti in ambiti territoriali adeguati e questi ambiti territoriali adeguati spesso non sono limitati al perimetro della città, del Comune.

Pensiamo alla sanità, pensiamo all'assistenza che oggi ha come punto di riferimento il territorio: è stata citata la legge quadro, i piani di zona che ampliano a tutto il territorio provinciale, sia pure suddiviso in varie parti. Allora in questo contesto noi dobbiamo cogliere il punto che ne deriva: non è più possibile parlare solo del governo della città, ma il governo della città noi lo dobbiamo vedere insieme ad altre dimensioni. Il governo dell'area vasta, il governo di prossimità.

Solo in questo quadro noi allora possiamo parlare di un governo che sia effettivamente un governo al quale si può partecipare in maniera efficace e determinante. Allora il quadro in cui noi dobbiamo collocare il nostro impegno è un quadro che deve avere questa dimensione, il governo di area vasta; una regione - l'Emilia Romagna - che è una regione policentrica - non c'è solo Bologna - un'area regionale articolata in maniera policentrica; un governo di area vasta al suo interno, il governo della città e il governo di prossimità. In questo modo, allora, abbiamo un governo effettivo che può essere, a ciascuno di questi livelli, partecipato dai cittadini.

Dobbiamo capire che il discorso dei quartieri è veramente essenziale perché si colloca in questo quadro e si porta nella logica che è la logica di un sistema. E se ad un sistema viene meno una parte è tutto il sistema che cade, non è solo la piccola parte che viene meno, è tutto il sistema che viene squilibrato.

Il secondo punto sul quale mi volevo fermare è cosa dobbiamo intendere quando parliamo di governo dei cittadini, governo della città e abbiamo visto la città come si colloca nelle sue dimensioni e nei suoi livelli diversi. Oggi il governo noi lo possiamo cogliere avendo presenti tre attenzioni: c'è un governo che si esprime dando le regole, c'è un governo che si esprime

definendo gli obiettivi, gli indirizzi e impostando le verifiche, c'è un governo che si svolge attraverso la gestione.

Sono tre attenzioni essenziali del governare: le regole, la programmazione, la gestione. Allora dobbiamo avere presenti anche queste tre attenzioni quando parliamo di governo dei cittadini e quando parliamo dei livelli di governo e quando parliamo in concreto del quartiere. Ma prima di passare a questo punto, che sarà il punto finale della mia relazione, debbo fare alcune sottolineature su questi tre argomenti.

Le regole che sono regole che devono porsi nell'ottica dello sviluppo solidale dell'intero sistema. La programmazione che vuol dire scelte in concreto di obiettivi, di priorità, di indirizzi; scelte che toccano la programmazione delle risorse; programmazione che vuol dire verifica dei risultati; programmazione che richiede analisi, elaborazione, assunzione di decisioni e di responsabilità; partecipare è decidere.

Il governo richiede la decisione, la decisione è un punto di riferimento al quale si arriva anche attraverso la partecipazione, attraverso l'analisi, l'elaborazione, l'assunzione di decisioni e di responsabilità

E poi abbiamo l'altro momento, quello della gestione che è attuazione della programmazione con criteri di qualità e di economicità, attraverso adeguate forme organizzative che possono essere le più varie. E, stando al contesto nel quale viviamo, dobbiamo renderci conto di questa varietà delle forme organizzative.

C'è una gestione che è ancora in mano diretta della pubblica amministrazione, ma questa sta via via scaricando e riducendo, c'è una gestione che viene fatta attraverso consorzi, più soggetti pubblici, c'è una gestione che viene fatta attraverso aziende, alcune di queste con carattere pubblico; c'è una gestione che viene fatta con forme più leggere, ad esempio agenzie, e c'è una gestione che viene fatta attraverso società, il più delle volte a maggioranza pubblica, ma questa maggioranza pubblica non è più richiesta.

Quindi tutto il grande quadro della gestione noi lo dobbiamo cogliere, con gli occhi di oggi, attorno a questa varietà e pluralità di possibili soggetti e di possibili forme. Perché mi sono soffermato su questi tre momenti: regole, programmazione e gestione? Perché se c'è equilibrio tra questi tre momenti il governo funziona e i cittadini sono in grado veramente di reggere l'intero governo, di partecipare veramente all'intero governo, controllare veramente l'intero governo. Ma se questi tre momenti non funzionano in modo equilibrato allora noi andiamo verso un decadere dell'efficacia delle forme democratiche e un decadere dell'efficacia della stessa programmazione.

Se le regole non ci sono o sono deboli, se la programmazione manca o volontariamente o per incapacità, rimane solo la gestione e la gestione è sempre più allontanata rispetto al momento che viene espresso dalla volontà dei cittadini. I consigli di amministrazione delle società, i consigli di amministrazione e le presidenze delle agenzie e delle aziende, le strutture direttive dei consorzi, sono momenti estremamente mediati rispetto alla rappresentanza che viene dalle determinazioni proprie dei cittadini al momento elettorale, allora da questo punto di vista, se manca l'equilibrio tra regole, programmazione e gestione e se prevale la gestione noi andiamo verso una forma che ha ancora l'aspetto di democrazia, ma che, come giustamente qualcuno che mi ha preceduto ha detto, è democrazia plebiscitaria, e dall'altro lato andiamo verso una forma che all'esterno è di democrazia, ma in pratica è una forma il più delle volte di tecnocrazia, cioè affidata a chi tecnicamente provvede alla gestione. E questo è uno degli altri aspetti negativi che va sottolineato e che si inserisce nella dialettica che brillantemente ci è stata illustrata nella prima relazione dal Prof. Olivetti.

Cosa c'entra tutto questo con i quartieri? Voi mi potrete chiedere. C'entra moltissimo perché allora il quartiere deve essere il primo momento attraverso il quale noi costruiamo un modo di governare la città nel quale questo equilibrio tra regole, programmazione e gestione garantisce. Il quartiere allora diventa veramente un momento nevralgico perché diventa uno dei momenti attraverso i quali noi vogliamo ricostituire una dinamica che sia genuinamente una dinamica di carattere democratico. Allora certamente il momento dei quartieri sarà un momento che ci farà riprendere in mano, per esempio, un tema che qui è risuonato più volte: la rivalutazione del ruolo dei consigli, la rivalutazione del ruolo del consiglio comunale, del consiglio provinciale, e, perché no, dello stesso consiglio regionale. Cominciando a rivalutare il ruolo dei consigli di

quartiere. Quando i consigli di quartiere saranno messi in grado di decidere si realizzerà un altro momento, che è il momento che qui è stato auspicato da tutti, di connessione tra le forme di partecipazione, per un verso, e il momento istituzionale che assume le decisioni, il momento di connessione tra questi due tronconi è un momento che può trovare proprio a livello di quartiere il suo primo passo, il suo primo gradino. E quindi tutto il dato che riguarda l'analisi e l'elaborazione, e che è proprio del momento della partecipazione, può avere la sua prima espressione proprio a livello di quartiere.

Allora il quartiere diventa l'anello in cui realmente vengono a congiungersi i due tronconi: la partecipazione e le istituzioni. Non c'è una contrarietà tra le une e le altre; l'istituzione non può vivere senza la partecipazione, la partecipazione deve trovare uno sbocco nella dinamica delle istituzioni. In questo quadro allora il quartiere diventa il primo anello anche da questo punto di vista.

E, passando all'ultimo punto sul quale mi volevo soffermare in questa mia comunicazione, vorrei dire alcune cose, da una parte, sulla crisi, ma più che sulla crisi sul come superare l'effettiva crisi che i quartieri stanno vivendo e che è ritornata in molti intereventi.

Qual è il motivo di crisi del quartiere? È che il quartiere, come si è andato svolgendo, di fatto non è ancora approdato a quello che è il suo carattere fondamentale che deve essere riscoperto, cioè di essere un livello di governo.

Il quartiere è un livello di governo, è il livello del governo della prossimità e governare non vuol dire soltanto partecipare, non vuol dire essere soltanto momento di passaggio, momento di elaborazione, momento di confronto – tutte cose che ci devono essere – ma vuol dire anche momento di decisione. Non si può ritenere che sia un momento di governo un momento di fumosa funzione consultiva, che va a finire poi non si sa come, o di capacità decisionali che sono, però, largamente condizionate a livello di rapporto tra politica e amministrazione, tra espressione politica e burocrazia: bisogna recuperare il concetto di quartiere come livello di governo, il governo della prossimità. Concludo proprio indicando alcuni punti che potrebbero essere punti di approfondimento, di discussione, per riproporre l'immagine di quartiere come livello di governo, come livello del governo di prossimità.

Primo punto: materie. Ci sono materie che sono proprie dell'ambito del quartiere, cioè materie che trovano nel quartiere l'ambito territoriale migliore per essere governate. Per esempio: la fruizione del territorio, l'arredo urbano, la manutenzione, la mobilità e i collegamenti all'interno del quartiere. Questa è tutta un'area che fa parte di un ambito che può essere tranquillamente considerato ambito proprio del quartiere.

Secondo punto: la programmazione dei livelli di base dei servizi alle persone e alla comunità. Non necessariamente la gestione, ma la programmazione dei livelli di base dei servizi alle persone e alla comunità. Quindi la definizione delle esigenze, la definizione degli obiettivi, delle priorità, la verifica dei risultati. Ancora la materia della sicurezza e della coesione sociale e della promozione delle forme della convivenza. Ancora: tutte le questioni relative all'assetto e allo sviluppo della città che coinvolgono, in modo specifico ed immediato, il quartiere.

Il quartiere deve essere in grado di assumere decisioni e di assumere indicazioni vincolanti, nel senso di cui parlava Natali, e cioè che se vengono disattese bisogna motivare perché vengono disattese. Ancora il quartiere deve poter gestire tutto ciò che promuove il dialogo tra le istituzioni, che sono sul territorio, ai diversi livelli istituzionali (comune, provincia...). Ancora, il quartiere deve avere competenza per valorizzare le iniziative della società civile, di interesse generale o riconducibili all'interesse generale e quindi a tutte le forme di partecipazione, di comunicazione.

Qui abbiamo un ambito di materie che può essere tranquillamente affidato al quartiere. Con quali funzioni? Con tre tipi di funzioni. In alcuni casi il quartiere deve essere in grado di assumere decisioni, assumendo logicamente le relative responsabilità, per esempio quello che riguarda il territorio, la programmazione, la sicurezza. Poi il quartiere deve avere la funzione di dare pareri, ma pareri che hanno una rilevanza, per esempio le decisioni cittadine che ricadono sul quartiere, per esempio il dialogo con le istituzioni ai suoi diversi livelli. Il quartiere deve avere una capacità di promozione e di sostegno per la valorizzazione delle iniziative della società civile, le forme di partecipazione, le forme di comunicazione e così via. Se il quartiere assume

effettivamente queste funzioni su queste materie, il quartiere si presenta come un soggetto che ha una sua funzione e un suo compito responsabile e dà significato alla partecipazione.

Diceva don Nicolini: dobbiamo chiederci perché la gente non partecipa ed ha perfettamente ragione ed io sottoscrivo tutto quello che lui ha detto. Ma per aiutare la gente a partecipare noi dobbiamo darle degli strumenti credibili ed affidabili di partecipazione. E questo noi lo facciamo solo se diamo al quartiere questo livello di organo di governo e del governo della prossimità nell'unità del comune.

Materie e funzioni. Una terza sottolineatura: bisogna che il quartiere abbia gli strumenti funzionali per fare questo. Quindi deve avere le risorse finanziarie, non il budget che una giunta può dare o non dare, ma risorse finanziarie adeguate alle funzioni attribuite. Non solo deve avere una struttura organizzativa e funzionale che gli consente di fare questo superando i limiti che prima sono stati più volte lamentati.

Quarta sottolineatura, la penultima: tutto questo deve trovare una collocazione ben precisa proprio nella struttura del comune e cioè queste cose devono essere sancite nello statuto del comune, è lo statuto del comune che deve prevedere il quartiere con questa fisionomia e che deve garantire al quartiere queste cose. Dopo di che si dà senso all'agire del quartiere come governo di prossimità, si dà senso al quartiere come punto di riferimento per il collegamento con le forme di partecipazione che sorgono dalla società civile.

E l'ultimo punto sul quale questa immagine di quartiere potrebbe essere costruito è questo: il quartiere deve riscoprire il tessuto comunitario della città. Il testo unico, di solito quando si dice testo unico si pensa a qualcosa di noioso, di barbosio e di arido, sulle autonomie locali, quando definisce il comune, lo definisce proprio usando il termine di comunità. Il comune, quindi Bologna, è Bologna perché dietro l'istituzione, l'organizzazione, le funzioni c'è una realtà viva che deve essere una realtà a dimensione comunitaria. Il comune deve costruirsi come una comunità, se non si costruisce come una comunità perde il connotato di città diventa un agglomerato urbano. Va ricostruito il tessuto comunitario della città. E il tessuto comunitario della città viene ricostruito se la città riscopre al suo interno la dimensione comunitaria in cui è effettivamente realizzata. Il comune è una comunità di comunità. I quartieri devono essere quelli che fanno riemergere le dimensioni comunitarie che sono all'interno della città, per cui effettivamente va ripensata la divisione della città in quartieri. Soprattutto va ripensata superando la frammentazione di quella che era la comunità iniziale, il centro cittadino.

Bisogna riscoprire e valorizzare la dimensione comunitaria della città attraverso la valorizzazione delle dimensioni comunitarie che sono al suo interno e quindi bisogna prendere in mano questo tema e riarticolare la città, riscoprendo questa dimensione e valorizzandola. E da questo punto di vista bisogna tenere presente che la comunità è tale se garantisce una qualità della vita, e allora torna il discorso del quartiere, il quartiere che è un livello di governo che dovrebbe promuovere la qualità della vita sul territorio nella sua immediatezza, proprio con quella attenzione alle materie che abbiamo detto, proprio con una sua capacità di governo e quindi di decisione su alcune materie, di promozione e di sostegno per altre materie, di consultazione qualificata e vincolante, nel senso che chi si discosta deve motivare, per altre materie ancora. Allora veramente il quartiere diventa un modo per cui i cittadini entrano nella possibilità di dire qualcosa sul governo della loro città, la loro città, che però deve intendersi sempre inserita in un sistema più vasto, in un sistema che deve essere aperto al governo di aerea vasta e che deve essere aperto ad una visione complessiva che ci fa aprire lo sguardo di Bologna sull'intera realtà regionale. Allora veramente riprendiamo in mano il governo del sistema delle autonomie locali, un sistema che va rilanciato e rivitalizzato anche sulla scorta di quei risultati, non definitivi ma certamente positivi, che noi abbiamo avuto con il rinnovo del quinto titolo della Costituzione di cui oggi si sta discutendo. La regione sta ripensando al proprio statuto, provincia e comune devono essere nel sistema delle autonomie locali, in modo particolare noi ci teniamo che questo sistema nasca con reale vitalità attraverso la sua prima espressione che è quella dei quartieri, i quartieri nella unità del comune.

(testo non rivisto dall'Autore)

Interventi

Piergiorgio Maiardi

Agire Politicamente ha pensato questa iniziativa, insieme ad ACLI e Porta Stiera, nell'intenzione di un impegno a lavorare per una città nuova, a un rinnovamento della città, a una rigenerazione della città. Questo non vuol dire assolutamente nostalgia per il passato, per nessun passato, e neanche impegno alla conservazione del presente. La città che noi vogliamo, a cui vogliamo lavorare insieme, noi riteniamo che debba essere profondamente migliore di quella che abbiamo, al di là di ogni idea politica. Diceva Olivetti che adesso la partecipazione non è un fatto scontato ma è un fatto da creare e al di là delle strutture che la consentono: secondo noi questa condizione è nella cultura dei cittadini. Per questo, pensando ad una città migliore, noi abbiamo ritenuto di dover partire dalla partecipazione. La città dei cittadini. Abbiamo voluto fare questo esercizio di partecipazione fin dalla costruzione di un progetto per la città. Noi stiamo facendo, assieme ad altre associazioni, un lavoro di coinvolgimento di associazioni, movimenti, comitati. Questo convegno, come voi vedete, è organizzato ufficialmente da tre Associazioni però porta in fondo un'adesione esplicita di altre quattro associazioni, ma il coinvolgimento è molto più vasto. Siamo riusciti a coinvolgere una trentina di associazioni, comitati e movimenti. Da questo convegno, da questa occasione di incontro dovrebbero uscire degli elementi che aiutino a costruire un progetto per il governo della città, un progetto che non sia fatto a tavolino, che non sia fatto da qualche politico o da qualche professionista. Oggi è un giorno importante, lo diceva adesso Gherardi, anche perché oggi c'è una mobilitazione generale per la pace, c'è la manifestazione della pace a Roma, ma è una mobilitazione che va ben al di là di Roma. Ecco, questo è un fatto che interessa tutti, qualunque sia l'opinione e l'appartenenza politica, e alcune associazioni qui sono assenti perché, ce lo hanno detto, sono impegnate esplicitamente in questa mobilitazione. Ora noi riteniamo che ci sia un collegamento fra la pace e la città; la pace ha a che fare con la città, la pace è una virtù, laicamente è una cultura, che è indispensabile per la vita di una città. Però è anche vero che la pace si coltiva, cresce, si forma, si esercita in una vita cittadina partecipata responsabilmente. Partecipazione vuol dire corresponsabilità, solidarietà, capacità di riconoscere il diritto degli altri, capacità di accogliere quello che è diverso da noi. Questo nella città si deve realizzare concretamente e si realizza puntando sulle persone come protagonisti della vita della comunità cittadina. Quindi i cittadini nella città, adesso lo vedremo nella tavola rotonda, non solamente come destinatari di servizi ma come protagonisti, come autori, in qualche modo, in qualche misura, dei servizi che vengono offerti e che essi stessi ricevono. Una città che non genera estraneità, che non genera paura, diffidenza: questa è una città dei cittadini, è una città partecipata. In questo senso io credo che il discorso che stiamo facendo stamattina sia molto collegato con l'impegno per la pace e in qualche modo è un discorso scomodo perché la partecipazione, si capiva dall'impostazione che della partecipazione ha dato Olivetti nella sua relazione, è scomoda. È scomoda perché la pace è scomoda da costruire ma non ha alternative, se vogliamo costruire la pace dobbiamo costruire la partecipazione perché la pace non nasce dal niente, non nasce dal nulla, non si crea da sola, si crea con l'impegno dei cittadini.

Giancarlo Lenzi

Uno dei vantaggi dell'età, si fa per dire, è di portare memorie e testimonianze. Io pensavo, mentre vi ascoltavo, al 1956, al libro bianco, ai quartieri com'erano pensati e furono vissuti nel primo periodo. E furono vissuti come un po' troppo taumaturgici, come risolutori dei problemi della partecipazione. E poi hanno finito per essere, col tempo, per i cittadini sempre più una delusione rispetto alla partecipazione. Un po', mi ricordava Natali, come è successo in misure e forme diverse agli organi di partecipazione nella scuola, nati con una grandissima speranza, un grandissimo entusiasmo e poi man mano spenti, proprio perché, forse, ci si aspettava troppo, e anche loro, come i quartieri, molto uccisi dalla burocrazia. Perché poi, quando un fenomeno di partecipazione diventa istituzione, si inserisce la burocrazia, necessariamente, che poi finisce per impadronirsene e a fare diminuire la possibilità di partecipazione. Un grande errore, almeno io penso così, è stato la riduzione dei quartieri da 18 a 9, perché il quartiere deve essere vicino al cittadino, più lo allontaniamo meno lo si sente. Io penso sempre, sto in quella zona, a San Ruffillo: un cittadino per andare in quartiere Savena o ci va in macchina o prende tre autobus, cioè non ci va. Il quartiere ha senso se è il campanile laico di una comunità che nel quartiere si ritrova, quindi deve essere piccolo. Io vorrei che si tornasse ai 18 quartieri, poi dico che dovrebbero essere di più ma non mi azzardo a dirlo perché è impossibile. E bisogna rifondarli trovando un nuovo modo di partecipazione; nuovo modo di partecipazione è dare loro dei compiti reali e faccio un esempio: oggi c'è in Italia la mancata utilizzazione di quel gran bene pubblico che sono le scuole, gli edifici scolastici che, finita la scuola, restano chiusi e che devono invece diventare nella giornata i luoghi di raduno per le attività degli adulti, degli anziani, delle associazioni, per lo sport o per la ginnastica o quant'altro. Questa

è una gestione che potrebbe essere data ai quartieri. Così come i quartieri dovrebbero diventare di più di quello che non siano stati qua e là, le naturali sedi dell'associazionismo di quartiere, dei comitati che nascono. Qui voglio fare un po' di polemica con Alberani perché mi diverto: io credo nella partecipazione interessata perché poi sempre partecipazione è. È meglio che un cittadino esca di casa per difendere i suoi interessi piuttosto che resti in casa. Poi magari se ci fosse stato ancora don Nicolini gli avrei detto che c'è anche il problema della partecipazione in famiglia, ma adesso non ne parliamo. I comitati, che nascono a tutela di alcuni interessi locali, generalmente fanno diventare generale un interesse locale. Guardate quello che ha fatto il comitato per l'alta velocità del quartiere Savena: ha ottenuto un grande risultato nell'interesse di tutti ed è diventato un interesse collettivo. Non è sempre così, qualche volta non lo è. Se si riportano i Comitati dentro il quartiere, o le associazioni dentro il quartiere, e gli si danno gli strumenti, fosse anche una stampante, si crea naturalmente un collegamento fra le libere forme associative dei cittadini e le istituzioni e nasce, quindi, a motivo del vivere nella stessa casa, la possibilità di incontrarsi. Senza farne di nuovo un mito, però una nuova forma di presenza di quartieri è oggi necessaria per tentare di ricondurre in un discorso collettivo la partecipazione di piccoli gruppi in modo che la rete sia collegata, più vasta e quindi più utile alla comunità.

Mario Alvisi

Ringrazio chi ha organizzato. Vorrei introdurre il concetto di cittadinanza che si associa al concetto di appartenenza, cioè appartenenza ad un territorio, ad una cultura, magari ad una religione, a delle leggi: noi abbiamo questi concetti. Il prossimo anno ci apprestiamo a votare non solo per le nuove amministrazioni locali, ma per un parlamento europeo che sarà probabilmente legittimato da una Costituzione europea.

Abbiamo assistito al passaggio dell'Unione Europea, varata da Maastricht nel 1992, attraverso molti documenti ed atti che sono passati prima da atti molto vicini ai cittadini, per esempio la Carta dei diritti di Nizza, a documenti che sono sempre più slegati dai cittadini e si avvicinano, se posso usare un'espressione, alla politica o all'economia o al potere, cioè al governare. L'allargamento dell'Europa è un altro degli aspetti che allontaneranno i cittadini dal governo e dal potere. Noi crediamo che questo pensare globale debba tradursi in un'azione locale che si sviluppa attraverso il governo delle città, cioè noi pensiamo che dobbiamo ripartire dal basso, ridando al concetto di cittadinanza europea in questo modo che ancora non esiste, perché, come dicevo, il concetto di cittadinanza europea, essendo legato all'appartenenza, non esiste: noi non apparteniamo ancora a questa cittadinanza europea. Noi possiamo pensare di creare una forte coesione fra i rappresentanti e i rappresentati in maniera tale che ci sia una partecipazione diretta dei cittadini al governo delle città. Qualcuno lo chiama bilancio partecipato o partecipativo come dir si voglia. In altri termini i cittadini possono, io direi anche devono, riappropriarsi del territorio occupandosene e concretamente attivarsi per poterlo gestire.

Ritorno al punto di partenza. Questo cosa significa? Significa che possiamo agire locale e tornare al globale per poter dare un feedback o una retroazione, per esempio, alla scrittura della Costituzione europea, dove questi contenuti non esistono, ma dove ancora possiamo operare per poter inserire concetti che avvicinano di nuovo la società civile e i cittadini all'Europa. Grazie.

Giuliano Bettocchi

Parlo a nome di Porta Stiera. A me toccherebbe il compito solo di ringraziare chi ha partecipato, chi è intervenuto, chi ha resistito, chi sta resistendo. Vorrei però cogliere solo uno spunto. Sono risuonate due parole abbastanza di frequente. È risuonata la parola sussidiarietà, lasciatemelo dire, per la cultura all'interno della quale si radica l'associazione che rappresento. È un'enorme sofferenza ogni volta che questo termine viene usato in maniera incolta, impropria per mascherare vere e proprie forme di reazione. La sussidiarietà è lo strumento mediante il quale i deboli sono aiutati ad avere una voce, la sussidiarietà è quel qualcosa che incarna, che rende concreta, che fa uscire dalle categorie dello spirito la solidarietà, la quale a sua volta se è veramente strumento di partecipazione non è in sé un fine, è un mezzo per realizzare lo strumento vero di partecipazione piena che è l'uguaglianza. La solidarietà non è fine a se stessa. Queste parole che sono risuonate e che fanno parte del patrimonio genetico di quella cultura nella quale la mia, come le altre associazioni che hanno organizzato questo incontro si radicano. E stanno alla base del ragionamento che ci ha portato a volere questo incontro non come un momento in cui qualcuno proponesse qualcosa, ma come un momento all'interno del quale fosse possibile avviare una riflessione che recupera il ruolo del cittadino non solo nella dimensione politica. Il ruolo della persona nella sua dimensione sociale, nella sua dimensione affettiva, nella sua globalità di persona. Per riproporre un esserci, non un fare. Un esserci che è l'unica vera garanzia che il risultato che si prefigge la manifestazione di Roma, alla quale siamo da qui profondamente collegati, cioè la pace, passi attraverso la realizzazione piena della persona nella gestione di quella cosa che in quanto pubblica è sua ed è di tutti.