

PARTITO COMUNISTA ITALIANO
Comitato Regionale Toscano

Seminario su:

DECENTRAMENTO E PARTECIPAZIONE: BILANCIO E PROSPETTIVE
DELL'ESPERIENZA TOSCANA.

Comunicazione: "I Comuni minori"

di Domenico Bartolini, Assessore alle finanze e decentra-
mento del Comune di Fiesole

Cascina - Scuola E.Sereni - 27 febbraio 1984

Oggetto di questa comunicazione sono i comuni "minori". Si tratta di quei comuni - i "maggiori" per quantità - che per la loro dimensione vivono in maniera più problematica le scelte sulla istituzione o meno, sul tipo di elezione, sul ruolo e sui poteri delle circoscrizioni.

Se la legge 278/76 fissa a livello di 40.000 ab. la soglia al di sotto della quale il processo di decentramento amministrativo e di organizzazione delle forme di partecipazione popolare alla gestione della comunità locale viene subordinato ad una maggiore cautela, è soprattutto nei comuni con popolazione inferiore a 20.000 ab. che avvertiamo oggi la necessità di trarre un bilancio particolare dell'esperienza finora realizzata e di stabilire degli indirizzi politici e amministrativi che consentano un riordino e un ripensamento di questa esperienza.

Questa comunicazione, prendendo lo spunto da alcune recenti iniziative e dalla indagine promossa dal CR del partito, vuole offrire solo alcuni spunti per questa riflessione, che potrà essere sviluppata solo in maniera più articolata per la diversità delle situazioni che oggi si presentano in questa parte degli enti locali.

Rispetto al complesso dei comuni questa realtà vive, in generale, gli stessi problemi derivanti dal mancato riordinamento dell'assetto delle autonomie locali e, in misura non meno sensibile, la crisi delle forme di partecipazione organizzata sorte negli ultimi anni: su questi punti valgono le riflessioni contenute nel documento preparatorio e nella relazione introduttiva. La sua specificità, relativamente alle forme di partecipazione e decentramento previste dalla legge 278/76, nasce dalla difficoltà - in realtà di dimensione modesta, in cui la scala dei rapporti tra istituzione e società è molto ridotta - da un lato di individuare gli strumenti più idonei

per assolvere il compito di accrescere le forme e le occasioni della partecipazione popolare, dall'altro di stabilire per quali esigenze e con quali funzioni e ampiezza possono essere costituiti organi di decentramento dei poteri. Una riflessione su questi temi può essere compiuta solo avendo presente che oltre alle differenze tra gli enti locali e le diverse zone del territorio regionale, anche in queste realtà minori non esiste un solo tipo di partecipazione, né le diverse forme sono tutte riconducibili a quelle previste dalla 278, e che sarebbe sbagliato pensare ad esse come agli strumenti cui demandare, in una realtà sociale di piccole dimensioni, tutto il problema della partecipazione.

In una parte consistente e maggioritaria dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 ab. della Toscana sono stati istituiti i cdc, la minima parte dei quali a suffragio diretto. I dati in nostro possesso indicano una notevole varietà di situazioni e di orientamenti nel merito della loro configurazione istituzionale e del loro dimensionamento.

L'elemento che più colpisce è dato dal numero e dalla dimensione dei cdc, che fanno supporre diverse soluzioni assegnate al problema della determinazione degli ambiti territoriali più confacenti: esiste un dimensionamento talvolta collegato alle frazioni, talvolta no. Ciò determina situazioni di comuni che, benché piccolissimi, presentano un elevato numero di cdc, con una popolazione media a volte di poco superiore ai 300 ab., e in ogni caso grosse differenze anche all'interno di una singola realtà comunale. In molti casi alla individuazione delle frazioni come punto di riferimento per l'istituzione dei cdc corrispondono orientamenti diversi per quanto riguarda il principale centro urbano, il "capoluogo": solo una minoranza di enti

locali ha diversificato le scelte tra "capoluogo" e frazioni (non istituendo la circoscrizione nel capoluogo, o diversificando le modalità di elezione).

L'istituzione dei cdc, nelle piccole realtà comunali, deve sempre essere correttamente legata a quella che è l'articolazione territoriale e urbana, e se realtà comunali che presentano un tessuto urbano molto compatto opportunamente hanno mostrato molta cautela prima di decidere una divisione del territorio in circoscrizioni, nelle realtà che si presentano più articolate è necessario individuare le reali dimensioni aggregative - a livello di frazione o di zona più vasta - non frazionandole (come a volte è accaduto nei "capoluoghi", in cui si è preteso riconoscere una dimensione di quartieri, assolutamente inadeguata). Nei "capoluoghi" l'istituzione dei cdc appare giustificata solo se essi si presentano come zone con particolarità proprie, accanto ad altre con caratteristiche territoriali, sviluppo urbano e presenze produttive diverse; mentre nei casi in cui il "centro" comprende il grosso degli insediamenti residenziali e produttivi, o addirittura del territorio comunale, i cdc sembrano logicamente più adeguati alle realtà territoriali marginali, alle frazioni più lontane dal centro comunale (e dal palazzo comunale).

Importante è che anche in queste realtà, dove talvolta si avverte l'esigenza di istituire veri e propri centri civici, di riferimento per l'esigenze della vita sociale anche di piccoli agglomerati urbani, non si trascuri l'opportunità di mantenere almeno certi standard minimi nel dimensionamento delle circoscrizioni (in base al numero degli ab., ecc, e comunque difficili da fissare in generale) evitando di costituire una rete istituzionale eccessivamente articolata e difficilmente governabile.

Per quanto riguarda l'esperienza passata, sul piano del ruolo

svolto dai nuovi organi istituzionali, del loro rapporto con le amministrazioni comunali e con la popolazione, trarre un bilancio è difficile. Le risposte ai questionari restituiti al CR indicano una sensazione diffusa di disagio del partito e degli amministratori comunisti nel giudicare questa esperienza, ed un atteggiamento critico ed autocritico in alcuni casi particolarmente accentuato.

La presenza dei cdc in relazione all'attività dell'amministrazione comunale viene valutata soprattutto nell'aspetto burocratico, e i giudizi positivi sulla crescita compiuta su questo piano sono più che controbilanciati dai rilievi negativi:

- a) per il rallentamento dell'attività amministrativa provocato dalla consultazione dei cdc;
- b) per il senso di duplicazione del lavoro rispetto al consiglio comunale;
- c) per la carenza delle strutture (soprattutto del personale) necessarie a garantirne il funzionamento e l'attività;
- d) per la scarsa assiduità dell'impegno e la difficoltà del reperimento del personale politico.

Per quanto riguarda il rapporto tra i cdc e i cittadini e i risultati del loro lavoro sul piano della promozione della partecipazione popolare, l'insoddisfazione appare ampia. Vengono lamentate scarsa iniziativa e carenze nel ruolo "promozionale" e una mancata affermazione come punto di riferimento per la gente.

Giudizi positivi sono soprattutto riservati alle esperienze attivate in alcune frazioni (in cui il rapporto diretto con l'amministrazione comunale è meno forte) e per il lavoro svolto in alcuni settori (principalmente per le proposte e i contributi sulle attività culturali, sportive e sociali in genere).

Quello che tutti denunciano è un problema di definizione del

ruolo di questi organi istituzionali, in realtà dove il rapporto col Sindaco, il confronto diretto con l'amministrazione comunale appare senza dubbio più facile. Sono problemi che devono far riflettere, che forse rivelano un sapore di forzatura nelle scelte adottate in molte realtà locali minori negli anni passati, quando il tema della partecipazione era maggiormente sentito anche fra la gente; sono problemi che, in queste realtà richiedono un ripensamento, una notevole cautela per i prossimi tempi, e la necessaria disponibilità a correggere il tiro se opportuno.

Questi problemi di individuazione del ruolo e del significato dei cdc nei comuni minori evidenziano un tema più particolare.

L'art.3 della 278/76 stabilisce che per procedere alla elezione diretta occorre che ai cdc vengano attribuiti dal consiglio comunale - mediante il regolamento - oltre i poteri consultivi e le funzioni propositive, anche poteri deliberativi. La giurisprudenza ci insegna che sarebbe inopportuno che al rilievo attribuito al consiglio dalla elezione popolare non corrispondessero effettivi poteri decisionali, e d'altra parte i poteri deliberativi devono trovare fondamento e certezza di diritto nella elezione a suffragio universale. L'attribuzione di poteri deliberativi ai cdc anche nei comuni sotto i 40.000 ab., laddove esistano frazioni distaccate, rappresenta quindi l'elemento per poter procedere alla elezione diretta di questi organi.

C'è però il fatto che nei comuni minori della Toscana quello della elezione dei cdc appare un tema legato ad una logica molto più articolata e complessa, e in alcuni suoi aspetti contraddittoria.

Si avverte dalle risposte ai questionari che laddove i cdc sono stati istituiti con nomina di secondo grado, l'elezione diretta viene spesso vista come uno strumento per risolvere i problemi di definizione di ruolo e identità dei cdc. E tanto più questo avviene quanto più

si verificano fenomeni di caduta dell'impegno, di logoramento della funzione di stimolo e di organizzazione della partecipazione ecc. L'elezione diretta appare spesso lo strumento per garantire un impegno più continuativo e responsabile dei consiglieri circoscrizionali, spesso dimissionari o assenti, o per garantire maggiore credibilità e dignità istituzionale (e quindi una più definita identità) ai cdc.

L'attribuzione di autonomia istituzionale e di poteri decisionali è invocata in diversi enti locali soprattutto per questi motivi. E l'esame dei dati in nostro possesso ci conferma che questi stessi motivi erano spesso alla base della scelta dell'elezione diretta nei piccoli comuni dove è già stata attuata: a tutt'oggi - a 4 anni dalle elezioni - nemmeno la metà di questi comuni ha provveduto ad attribuire le funzioni deliberative delegate e, anche laddove questo è avvenuto, lo è stato in maniera molto limitata e graduale e, in ogni caso, con forti ritardi rispetto all'insediamento dei cdc.

D'altra parte, se questi erano tra i motivi principali dell'elezione diretta, i risultati, anche in questi comuni non sembrano molto diversi dagli altri: con l'elezione diretta, la maggiore "dignità" istituzionale non sembra tradursi facilmente in maggiore capacità di iniziativa e di presenza sul terreno del rapporto con la popolazione e dello sviluppo delle forme di partecipazione. Anzi, con l'elezione diretta si sono accentuati alcuni problemi e ne sono sorti di nuovi: 1) si è accentuata la tendenza ad una eccessiva "partitizzazione" di questi organi, col rischio quasi inevitabile di divisioni rigide in schieramenti su posizioni mutate dal dibattito dei consigli comunali, di uno scadimento del dibattito e di una insufficiente apertura nei confronti di quei nuovi soggetti sociali che si sviluppano non solo nelle grandi aree urbane, ma anche nelle realtà delle periferie. Una situazione, questa, che ha risentito fortemente dei problemi delle orga-

nizzazioni politiche e dei loro comportamenti. Pensiamo al disimpegno di partiti come la DC e il PSI, o alla loro totale assenza in molti cdc, spesso tenuti in vita dall'impegno esclusivo dei nostri compagni. Ma pensiamo anche ai limiti dell'azione del nostro partito, che per il massiccio impegno profuso all'interno dei cdc - fino alla trasfusione di molte energie dalle segreterie dei e dai comitati delle sezioni all'interno di questi organi istituzionali - vive spesso della incapacità di distinguere i ruoli e trasporta nelle sedi istituzionali molti dei suoi problemi attuali.

2) Con l'attribuzione delle funzioni deliberative si è poi assistito ad un altro fenomeno: la gestione delle funzioni delegate - quasi sempre limitate a pochi settori: sport, cultura, verde organizzato - ha assorbito una parte preponderante dell'impegno dei consiglieri, spesso impegnati in una vera e propria lotta contro ostili meccanismi amministrativi e con carenze degli apparati, la cui posta era la possibilità di riuscire ad approvare entro l'anno gli impegni di spesa. Un impegno così ampio è stato spesso sproporzionato e scarsamente produttivo in termini di efficienza amministrativa; questo impegno, se da un lato ha contribuito a raffinare il lavoro burocratico dei cdc e a rafforzarne i legami con la macchina comunale, dall'altro lato ha finito col nuocere alla promozione del rapporto con la popolazione e all'iniziativa sulle tematiche e le scelte più generali della vita amministrativa.

Da qui emerge un punto fondamentale da rivedere per impostare correttamente anche in questo ambito il tema del rapporto tra istituzioni e società e delle forme per organizzarlo e garantirlo.

I cdc non possono non svolgere un ruolo ampio nello sviluppo di questi rapporti:

a) tra le forze (intelletuali, finanziarie ecc) pubbliche e private nel processo economico e nelle politiche territoriali;

- b) tra lo sviluppo dei servizi sociali e i bisogni, nel quadro delle politiche di contenimento della crescita della spesa pubblica;
- c) tra i pubblici poteri e le realtà associative, i gruppi sociali, i movimenti.

Un ruolo che inserisce i cdc nel processo complessivo del governo locale. Nei comuni minori il problema non è infatti l'individuazione di comparti di amministrazione da attribuire ai cdc, secondo criteri di "separazione" e gestione autonoma; il problema non è quello di rivendicare maggiori "fette" di potere dalla amministrazione comunale, ma semmai di stabilire una nuova qualità di rapporti.

Non possiamo poi trascurare che in questi anni - in assenza di un riordinamento complessivo delle autonomie locali - c'è tutta una nuova dimensione sovracomunale che oggi impegna anche i piccoli comuni, nella ricerca di un coordinamento delle scelte per affrontare i grandi problemi dello sviluppo e della vita sociale. E' questo un processo che nasce anche da una nuova visione dell'ente locale, meno enfaticizzata e più critica, impegnata nel superamento di quegli elementi di debolezza istituzionale che gli enti locali, soprattutto quelli piccoli, mostrano. Ed è un processo che porta a riaffermare la centralità del comune secondo una visione non ideologica, ma fondata sulla capacità di essere vicino ai bisogni e al controllo della gente, di esprimere le maggiori potenzialità democratiche.

E' qui che i cdc possono compiere il loro ruolo, secondo una visione unitaria dell'azione amministrativa, partecipando alle scelte di governo locale e rivitalizzando la partecipazione popolare. Emerge dai questionari relativi ai piccoli comuni - quasi come un'ovvietà - una scarsa presenza dei cdc, un loro non essere punto di riferimento per la popolazione che ha un interlocutore molto più facile nell'amministrazione comunale. Stiamo attenti che questo non rappresenti lo stimolo per la ricerca di una settorializzazione dell'impegno dei cdc, scarsamente gratificati dall'impegno sulle tematiche più generali.

E' vero che l'esperienza è piena di assemblee indette dai cdc per arrivare ad esprimere i pareri su bilanci, varianti, ecc. e andate deserte; ma è altrettanto vero che c'è il rischio oggi di una grave sfasatura tra l'azione amministrativa - le sue grandi scelte - e il rapporto con la gente. Se guardiamo ai regolamenti dei consigli comunali approvati dopo l'istituzione dei cdc ci accorgiamo che molto spesso sono scomparsi gli artt. sulle assemblee, le forme di consultazione popolare direttamente gestite dalle amministrazioni comunali, e tutto il capitolo della partecipazione è stato delegato ai cdc. Ma leggiamo oggi sui questionari che il limite più grosso dell'azione dei cdc è proprio su questo fronte, che, in alcuni casi, la stessa convocazione di assemblee pubbliche deve essere stimolata dall'amministrazione comunale. La catena dei rapporti tra comune-cdc-popolazione deve essere allora ridefinita.

L'identità e il ruolo dei cdc vanno ritrovati all'interno di una visione unitaria del processo amministrativo, vanno inquadrare in una distribuzione di funzioni tra amministrazione comunale e cdc determinata non secondo un taglio orizzontale, di separazione di ambiti, ma verticale, di coinvolgimento e partecipazione alle scelte.

Questo richiede una maggiore capacità dei cdc di esprimere idee e proposte nei confronti sia della società che dei comuni, ma richiede un più efficace impegno delle stesse amministrazioni comunali sul piano della programmazione delle scelte amministrative e politiche che poi trovino occasione di verifica e di adeguata articolazione nel confronto con i cdc. Ed a questo proposito si può osservare che molte difficoltà che i cdc hanno incontrato sono anche determinate da un limite nella capacità di programmazione delle amministrazioni comunali - in buona misura legato alla costante incertezza delle risorse - che ha spesso relegato il confronto pubblico sulle scelte amministrative alle fasi di

redazione dei bilanci previsionali, dominate dai temi delle ristrettezze finanziarie e dal rischio dei "tagli".

Quello che, in definitiva, voglio osservare è che in queste realtà minori occorre riuscire a valorizzare maggiormente la funzione consultiva e propositiva dei cdc, superandone il burocratismo e i ristretti criteri attuativi che hanno spesso caratterizzato l'esperienza passata.

Se analizziamo le possibilità offerte dalla legge 278 e colleghiamo il punto a) dell'art. 12 (il cdc "esprime pareri e proposte in ordine al funzionamento degli uffici decentrati e alla gestione dei beni, dei servizi e delle istituzioni comunali sanitarie, assistenziali, culturali, scolastiche, sportive e ricreative e di ogni altro ordine, esistenti nelle circoscrizioni") con le norme relative al diritto all'informazione (punto 5 dell'art. 4), vediamo che è possibile attribuire un peso reale ai cdc nella determinazione della politica comunale, anche nel caso di elezione indiretta.

Va inoltre osservato che niente vieta l'esercizio di funzioni gestionali "informali" da parte dei cdc, in modo analogo a quanto già stanno facendo alcuni comuni (ma anche altri stanno proponendo) che fanno proprie - adottando gli atti deliberativi - le decisioni "informali" assunte dai cdc. E' questa una ipotesi interessante per i comuni piccoli, nei quali l'esigenza di poteri decisionali - a cui necessariamente si collega l'esigenza di un'elezione diretta - può essere affrontata ad un livello diverso, anche attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie da parte del consiglio comunale, che vengono utilizzate dall'amministrazione comunale secondo le decisioni (proposte e/o pareri) dei cdc, in relazione a programmi di attività e in settori molteplici (particolarmente in quelli legati alla attività sociali, culturali, dell'ambiente, ecc, in cui più si valorizzano i rapporti con i gruppi sociali e le associazioni presenti sul territorio).

Parallelamente a questo sforzo di valorizzazione delle funzioni propositive e consultive deve però essere assicurato uno sfoltimento di quella fitta serie di pareri obbligatori che in ottemperanza alla legge vengono richiesti ai cdc, e sui quali c'è un giustificato atteggiamento critico sia da parte degli amministratori che temono un rallentamento o un blocco dell'attività del comune che da parte dei consiglieri circoscrizionali che sono spesso chiamati ad esprimere pareri su complessi atti amministrativi.

La soluzione a questo problema deve essere di due tipi:

- a) per prima cosa non bisogna dimenticarsi che è il penultimo comma del citato art. 12 che ci offre una soluzione, tipo il "silenzio assenso", che riconosce il diritto del consiglio comunale a decidere nel caso di mancata espressione di parere da parte del cdc, e che può essere adottata per sgombrare il terreno da molti pareri di contenuto politico meno rilevante e di sapore troppo "burocratico";
- b) inoltre - soprattutto nei piccoli comuni - è importante che le materie oggetto di parere siano sottoposte ai cdc secondo un metodo che risponda da un lato ad una seria programmazione, dall'altro consenta di evidenziare, accanto alle linee generali che caratterizzano ogni provvedimento, quelle componenti più direttamente riferite alla realtà di ogni zona. Non si tratta di rendere semplice quello che non lo è, e tantomeno di proporre una gestione demagogica delle informazioni, ma elevare il livello del confronto e renderlo partecipato il più possibile.

Queste osservazioni mirano a riproporre una riflessione sull'ipotesi di giungere alle elezioni dirette dei cdc nei comuni sotto i 20.000 ab. Certo le realtà comunali presentano caratteristiche e situazioni diverse, e inoltre laddove le elezioni dirette sono già avvenute un eventuale ripensamento in vista dell'85 dovrà essere molto attento, ad evitare il rischio di conferire alle scelte che adotteremo il significato di un ritorno indietro.

Una proposta interessante emerge da alcune iniziative recenti (es. il convegno del PCI a Fiesole) e già qualcosa del genere si ritrova in alcuni regolamenti (as. Castelnuovo B.ga). E' una proposta che vuole evitare il rischio di un'eccessiva caratterizzazione partitica dei cdc - ed in questo molto vicina alla proposta che presentiamo per i comuni maggiori - pur rispettando formalmente le norme per la elezione indiretta fissate nel 4 dell'art. 4: la nomina indiretta da parte del consiglio comunale può essere effettuata in base ad una consultazione preliminare, a livello di ogni circoscrizione, che consenta la segnalazione di liste di cittadini da parte della popolazione, e che siano l'espressione dei gruppi, delle associazioni che esistono nelle diverse zone. Le forme della consultazione possono essere varie, e forse non sarebbe opportuno vincolarle a norme regolamentari. Una norma dovrebbe invece indicare (in forma non perentoria) che i gruppi consiliari comunali esprimono i propri designati per i cdc tenendo conto di queste indicazioni; in ogni caso ritengo proponibile un metodo del genere alemno per la determinazione delle "liste" dei designati da parte del nostro partito in occasione del prossimo rinnovo dei cdc.

Con questo metodo è possibile ottenere un duplice risultato:

- a) la maggiore elasticità della nomina indiretta - in ogni momento rinnovabile da parte del consiglio comunale - consente di evitare i problemi che organi di questo tipo manifestano, una volta eletti a suffragio diretto, per l'esigenza di un rinnovamento e di un ricambio dei componenti senza dubbio più frequentemente sentita che in ogni altro organismo istituzionale;
- b) la consultazione preliminare, puntando sul coinvolgimento diretto dei gruppi e delle associazioni presenti in ogni circoscrizione e sulla libera espressione di preferenze da parte dei cittadini, consente di superare i difetti conseguenti ad una eccessiva partitizzazione - che si verifica anche con le elezioni indirette, con nomine

fortemente legate ai gruppi consiliari. In questo modo, con la maggiore aderenza alla realtà delle diverse frazioni e zone, si può puntare ad un nuovo tipo di cdc, che rappresenti non solo punto di riferimento, ma vero e proprio elemento di raccordo (non di assorbimento) tra i soggetti sociali esistenti, sulle tematiche dei servizi e della loro gestione (cdc così costituiti dovrebbero assicurare un impegno e una presenza più significativi all'interno degli organi gestionali e partecipativi in cui sono rappresentati), dello sviluppo del territorio e della difesa dell'ambiente, delle politiche culturali.

In conclusione vorrei aggiungere una riflessione sugli enti locali che non hanno istituito i cdc. Non conosciamo tutte le ragioni di questa scelta, anche se è probabile abbiano spesso dominato giuste considerazioni sulla modesta dimensione di molti di questi comuni. Sappiamo però che oggi - soprattutto fra quelli sopra i 5.000 ab. - c'è chi si pone di nuovo il problema in vista dell'85, e non sarebbe giusto, per un bilancio non pienamente positivo dell'esperienza passata, evitare di porlo.

E' però opportuno che le proposte per avviare anche in altri piccoli comuni un processo di decentramento e partecipazione come quello previsto dalla 278 siano elaborate con sufficiente attenzione critica, e con le dovute forme e accorgimenti; in ogni caso se e dove esistano reali articolazioni del territorio comunale e significative presenze di zone o frazioni.

Il complesso delle riflessioni critiche non deve scoraggiare l'avvio di questo processo laddove non è avvenuto, anzi, è importante che siano superate le riserve e i timori per lo sviluppo delle forme di partecipazione quando proprio queste non lo hanno consentito. L'analisi critica che oggi facciamo non deve essere un elemento di regresso o di abbandono di un'esperienza che noi soprattutto abbiamo voluto e sostenuto, ma deve servirci a correggerla, soprattutto dove vi sono state "fughe in a-

vanti" e si sono realizzati processi non adeguati alle reali caratteristiche e dimensioni locali.

La correzione è anche quella di riconsiderare il peso reale dei vari aspetti di questa esperienza, così come si è sviluppata dopo la 278, e di affermare che nei comuni minori è soprattutto la dimensione partecipativa - inserita in una nuova concezione del governo locale e non solo come valore ideale - che vogliamo rilanciare. E oggi abbiamo la possibilità di compiere nuovi passi in avanti in questo processo forti dell'esperienza passata e della conoscenza dei suoi limiti, per correggerli - ad evitare un semplice ritorno indietro - e per definire le forme di partecipazione più adeguate, nella consapevolezza che queste forme possono essere molteplici, e non tutte riducibili al modello proposto dalla 278.