

Alle origini del governo locale decentrato in Italia: l'esperimento di Bologna*

1. Questo studio ha avuto origine nel quadro di un progetto volto ad investigare il significato ed il ruolo del “fattore dimensione” in varie nazioni, a rispondere cioè a domande del tipo seguente: è la grande dimensione un bene di per se stessa per le organizzazioni e per la società? è un aspetto inevitabile della vita in un'età tecnologica? esistono alternative all'attuale organizzazione della società e delle sue istituzioni che assicurino un assetto più pienamente umano, per donne e uomini, alla vita in tutti i suoi aspetti? Il Comune di Bologna tentò di assicurare questo assetto decentrando il governo locale negli anni Settanta. L'esperimento è consistito, in sintesi, nel portare alcune funzioni di *routine* in ognuno dei diciotto quartieri, attrezzandoli con centri civici e creando in ognuno d'essi corpi consultivi le cui opinioni e valutazioni esercitassero una forte influenza informale sul governo cittadino centrale. Bologna può offrire una testimonianza dei benefici e dei problemi delle istituzioni sociali su piccola scala, poiché il governo locale decentrato venne introdotto a Bologna come una risposta al “fattore dimensione” nel complesso urbano. Oggi che le esperienze di decentramento sono in crisi un po' dovunque nelle principali città italiane, è opportuno riesaminare l'esperimento-pilota da cui esse presero l'avvio. L'aspetto più interessante dell'esperienza bolognese era nei benefici che ci si poteva aspettare dalla piccola dimensione: rafforzamento dei diritti individuali, partecipazione, migliore assistenza sanitaria e sociale, migliore gestione degli altri servizi. Un altro progresso, probabilmente non previsto, legato all'esperimento, fu un certo affiatamento che ebbe luogo fra partiti divisi fin allora da contrasti insanabili. Lo studio ha principalmente uno scopo storico e descrittivo. Per questo, oltre all'origine dell'esperimento, verranno considerati in modo particolare: il ruolo delle unità decentrate; la loro relazione con i partiti politici che le guidano; la loro relazione con il consiglio comunale centrale. Cominciamo dal modo in cui l'esperimento bolognese ebbe inizio.

* I dati di base dello studio furono raccolti in occasione di un viaggio di ricerca a Bologna, appoggiato dall'*Acton Society Trust* di Londra, nella primavera del '73.

2. Nel 1956 si ebbero a Bologna le elezioni amministrative. Tutte le precedenti elezioni amministrative, a partire dalla fine della guerra e dall'istituzione dello Stato democratico, si erano concentrate raramente su temi di interesse locale ma piuttosto su questioni molto generiche con scarso o nessun rapporto coi problemi della città, quali per es. le questioni di rilevanza internazionale. Durante questo periodo, i partiti socialista e comunista avevano guadagnato il controllo dell'Emilia-Romagna e, naturalmente, di Bologna. Essi si erano ben inseriti nella classe operaia industriale e fra i lavoratori agricoli delle zone rurali. Si presentò così una situazione paradossale: la maggioranza nazionale democristiana era diventata minoranza in Emilia-Romagna. Nella regione, il partito della Democrazia Cristiana, ansioso di esercitare un'influenza elettorale su questo blocco di potere di sinistra, ricorse all'aiuto di Dossetti, un cattolico progressista, che aveva figurato nella sinistra DC nei primi anni cinquanta. Il cardinale Lercaro, responsabile della diocesi di Bologna, riconosciuto il valore di quest'uomo poco comune, lo incoraggiò a contrapporsi al sindaco comunista Dozza. Due fattori resero memorabile la campagna di Dossetti. Prima di tutto, la DC pubblicò un volume intitolato 'Libro Bianco su Bologna', scritto da Dossetti e dai suoi collaboratori, i quali suggerirono di dividere la città in 'quartieri' nonché di decentrare alcune funzioni amministrative in modo da consentire ai cittadini di collaborare alla formazione delle decisioni che li riguardavano. Nonostante la logica e chiarezza di questo suggerimento, il PCI lo ignorò, anche perché non era capace di rispondere alla sfida, elaborando una proposta altrettanto originale. Inoltre, tutta la campagna venne concentrata su materie puramente locali piuttosto che sugli affari internazionali. Giovani e inesperti militanti di partito montarono su palchi improvvisati agli angoli delle strade, riuscendo –dopo un'inevitabile irrisione iniziale– a guadagnarsi la simpatia della gente. Dossetti stesso si fece una reputazione come oratore capace di dare risposte esaurienti anche alle questioni più avvelenate. Il grosso della campagna fu condotto nei nuovi sobborghi-dormitorio e nelle mense aziendali, piazzeforti dei partiti socialista e comunista. I risultati elettorali furono i migliori mai ottenuti dalla DC, anche se non ne risultò stravolto l'equilibrio del potere nel consiglio comunale nel suo insieme. Dossetti restò due anni all'opposizione, quindi si allontanò dalla politica per prendere gli ordini sacri. Ma una volta che il Libro Bianco e i suoi suggerimenti in materia di decentramento erano stati messi in circolazione, non poterono essere ignorati. Fu così che ebbe origine l'esperienza di governo locale decentrato bolognese. Prima che si passasse alla realizzazione, la distensione tra la chiesa cattolica e il governo cittadino di sinistra svolse un ruolo nel facilitare l'accettazione della proposta. Il cardi-

nale Lercaro aveva fatto suonare le campane a morto quando giunsero le notizie in Occidente sulla repressione della rivolta ungherese. La Chiesa si era, del resto, opposta vigorosamente ai partiti di sinistra, fin dalla fondazione dello stato democratico, nel suo insieme. I rapporti fra curia e amministrazione cittadina erano rimasti gelidi per anni a Bologna. Si comprende, dunque, come la distensione che ebbe luogo in seguito al consiglio ecumenico preparò il terreno per un dialogo fra il blocco di potere di sinistra e la Chiesa, facilitando l'accoglimento della proposta di Dossetti da parte dell'amministrazione comunale. Al ritorno di Lercaro da Roma, alla conclusione del consiglio ecumenico, il sindaco Dozza gli andò incontro alla stazione. A Lercaro fu conferita un'onorificenza municipale¹.

3. Il 29 marzo 1963 il consiglio comunale di Bologna diede il suo crisma ufficiale allo schema per l'istituzione di 'organismi democratici' nei quartieri. In quella storica occasione l'assessore al decentramento a Bologna mise in luce l'aspetto politico dell'esperimento: "...dobbiamo sottolineare il fatto che non stiamo solo individuando un'area della città e inviando là un impiegato municipale, stiamo istituendo un'unità politica che dovrebbe avere lo scopo di raccogliere insieme e inoltrare le esigenze di tutti i cittadini". Questo esperimento era applicabile anche fuori Bologna: "... Quanto abbiamo realizzato influenzerà il corso degli eventi a livello nazionale dando forma e contenuto alle nostre istituzioni democratiche". L'opinione pubblica nella città era sempre più convinta che il consiglio comunale non era più "un'istituzione capace di esprimere i bisogni degli abitanti". D'altra parte, in vista dell'attuazione, in Italia, dell'ordinamento regionale, la giunta maggioritaria di Bologna desiderò accentuare la sua posizione secondo cui tale decentramento dovesse includere misure di consultazione della pubblica opinione.

La città venne divisa in quattordici circoscrizioni, escluso il centro storico. Si decise che tutti i partiti avrebbero ottenuto rappresentanza nei consigli, che fossero o non parte dell'amministrazione cittadina. I consiglieri vennero nominati proporzionalmente alla forza elettorale dei partiti e ciascun quartiere doveva averne 21 più un 'aggiunto' che era scelto dal sindaco. Gli 'aggiunti' erano anche nominati dai partiti ed erano in effetti il cardine legale sul quale tutte le altre strutture ruotavano. L'esistenza dei quartieri non era sanzionata nella legislazione italiana salvo la statuizione della figura dell' 'aggiunto' da parte di una legge del 1915 per la quale il

¹ In onore di Lercaro venne anche scolpita una medaglia speciale. Per commemorare il cambiamento i discorsi tenuti in queste due occasioni furono stampati in una speciale edizione del bollettino periodico comunale.

sindaco di una città può nominare un gruppo di delegati in ogni quartiere per consentire il governo della città in caso di disastro. Questa disposizione venne impiegata dal comune per assicurare ai consigli di quartiere un capo e un coordinatore, privo di uno *status* legale, ma che costituiva un precedente.

A questo si era arrivati per tappe. I suggerimenti contenuti nel Libro Bianco erano stati menzionati nei dibattiti del consiglio sporadicamente durante il periodo 1959-60; i consiglieri democristiani avevano chiesto perché il consiglio era stato così lento nel portare avanti qualunque proposta. Nel 1960, l'intera questione era stata sollevata in un dibattito aperto –e si concluse con l'approvazione di quei suggerimenti. Manovre per il controllo ebbero luogo tra i partiti di maggioranza e di opposizione, ma infine si concordò che i partiti di minoranza avrebbero avuto il diritto di porre il veto alle proposte relative al disegno e alla struttura del sistema.

Bologna si era espansa rapidamente durante i primi anni Cinquanta per accogliere il flusso di lavoratori della vicina campagna e del Sud, attratti dalla prospettiva di occupazione nell'industria e negli impieghi pubblici. Questa espansione urbana aveva avuto luogo non nel centro della città, ma nella periferia: nuovi sobborghi furono realizzati in aperta campagna, ad un ritmo insensibile a problemi di pianificazione e di attrezzature ricreative, per non parlare dei criteri estetici. Si trattò in effetti di quartieri-dormitorio, ghetti per la classe operaia, isolati dal centro urbano e dai suoi servizi culturali e sociali.

I benefici che ci si poteva aspettare dalla piccola dimensione possono essere divisi in quattro categorie. Prima di tutto, la questione generale della democrazia: voce in capitolo nel governo della città; protezione, consolidamento e forse accrescimento dei diritti individuali; freni ad un'accumulazione di potere da parte di un'élite. In secondo luogo, la questione un tempo alla moda della partecipazione: è la partecipazione in funzione della piccola scala? in che misura unità decentrate di piccola scala la rendono possibile? Una terza categoria di benefici si riferisce alla possibilità che l'assistenza sociale e le cure mediche fossero amministrare più efficacemente attraverso i centri civici creati in ciascun quartiere. Vi sono, infine, i benefici relativi all'istruzione. A Bologna la scuola dell'obbligo, per bambini fino all'età di quattordici anni, prescritta per legge, era anche amministrata dai quartieri. Esempi dei risultati raggiunti –e dei problemi emersi– negli anni Settanta verranno dati più avanti considerando in particolare l'esperienza dei consigli dei quartieri Barra e Murri.

4. È importante considerare in dettaglio la posizione dei partiti, poiché erano essi, piuttosto che organizzazioni settoriali quali i sindacati, le associazioni spontanee e simili, gli organismi per il cui tramite il decentramento doveva realizzarsi. Gli 'aggiunti' furono selezionati dai partiti politici e le circoscrizioni 'lottizzate' fra i partiti secondo la loro forza elettorale². Alcuni critici segnalavano che questo metodo non era democratico, che degli 'aggiunti' eletti direttamente ad intervalli regolari avrebbero riflettuto più autenticamente le opinioni e le intenzioni di un quartiere, perché egli o lei sarebbero stati la scelta del popolo non dei partiti. I rappresentanti dei partiti obiettarono che, se eletti direttamente, gli aggiunti avrebbero accelerato l'esistente tendenza a spaccare la città in blocchi ideologici. I quartieri più abbienti dei professionisti, al centro e al sud, si sarebbero assestati rigidamente nei loro modelli sociali e nelle loro scelte politiche, forse in disaccordo col consiglio comunale. Il loro interesse, si argomentò, sarebbe stato opposto a quello dei sobborghi-dormitorio della classe operaia, che pure si sarebbero contrapposti ad altre classi e ad altri interessi. La nomina degli aggiunti da parte dei partiti avrebbe evitato questo pericolo di frammentazione implicito in un sistema di decentramento³. Comunque sia di ciò, gli aggiunti derivavano la loro autorità sui loro quartieri dalla loro appartenenza di partito. La loro posizione di fronte ai partiti, in quanto rappresentanti della gente del quartiere, era rafforzata, poiché questa gente costituisce l'elettorato e gli aggiunti conoscono più intimamente ed estesamente che non i funzionari di partito bisogni, desideri e sentimenti degli abitanti delle loro aree. Gli aggiunti non svolgevano il loro lavoro da soli. Essi erano appoggiati da un comitato consultivo di 20 persone pure esse scelte da partiti. È necessario fare qui una distinzione. Gli aggiunti erano nominati dal sindaco sulla base di liste presentategli dai consiglieri comunali. Così la scelta del partito veniva resa ufficiale attraverso un processo amministrativo formalizzato. L'esistenza dei comitati consultivi non era prevista dalla legge: quindi la scelta del personale era lasciata ai soli partiti, che si attevano al principio proporzionale, tale da assicurare il massimo di rappresentanza a tutti i partiti. Certi critici di questo sistema, specialmente dei

² A causa del sistema proporzionale Bologna registrava tra i suoi rappresentanti eletti i membri di tredici partiti. Tanti partiti esprimevano le profonde divisioni della società italiana e l'adesione a un partito costituiva un impegno morale. Descrivere il decentramento a Bologna come un'invenzione dei partiti non significa suggerire che l'esperimento soffrì per la sua stretta e inevitabile associazione con la politica, ma piuttosto individuare i partiti stessi come agenti del cambiamento.

³ I rappresentanti dei partiti risposero comunque alle critiche, sostituendo uno dei propri "aggiunti".

partiti di minoranza, lamentavano che la selezione dei comitati consultivi perpetuasse le tendenze oligarchiche esistenti nelle città. Comunque, come i partiti stessi segnalavano, sarebbe stato molto difficile controllare il gran numero di consiglieri di quartiere o guidare i consiglieri, anche se i partiti avessero desiderato questo. Riguardo ai consiglieri di quartiere e al loro controllo da parte dei partiti che li nominano, si applicava lo stesso argomento che nel caso degli aggiunti. In ultima analisi, i partiti dovevano considerare i desideri del loro elettorato e se i funzionari di partito venivano in conflitto con i consiglieri di quartiere, essi dovevano riconoscere il fatto che il loro elettorato poteva anche trovarsi in disaccordo con la linea del partito. Le pressioni che un partito politico avrebbe potuto applicare nei confronti dei consiglieri di quartiere, dunque, trovavano un limite nella sanzione elettorale finale. A lamentare che l'esperimento fosse troppo dominato dai partiti erano appartenenti ai partiti di minoranza. Essi si sarebbero trovati meglio in un sistema diverso: elezioni dirette, per esempio. L'altra ragione che i partiti mettevano avanti per difendere il loro controllo sul personale nei quartieri era che elezioni dirette avrebbero avuto luogo solo a periodi fissi, rendendo impossibile una continua supervisione. Il timore di demagoghi e piccoli "Mussolini" era a fior di pelle, così come il sospetto che la gente non fosse abbastanza pronta per essere lanciata senza aiuto in un sistema radicalmente nuovo di governo locale.

La nomina degli aggiunti, da parte dei partiti, permetteva un certo grado di controllo da parte del "centro" sulla "periferia", di modo che il consiglio comunale guidasse indirettamente l'esperimento nei suoi primi anni. Questo non significa che l'aggiunto fosse un semplice esecutore. Anche se i suoi obblighi e responsabilità erano definiti e coordinati, il semplice fatto della nomina avrebbe conferito all'aggiunto una certa autorità. A Bologna, l'aggiunto era legalmente responsabile soltanto dinanzi al sindaco, per cui un partito desideroso di esercitare un'influenza sui propri rappresentanti avrebbe dovuto tener conto dell'aggiunto, nella sua capacità d'incanalare e inoltrare l'opinione popolare. È ovvio, dunque, che l'autorità era equamente bilanciata. Le organizzazioni di partito e i loro rappresentanti, nel consiglio comunale, derivavano il loro potere e influenza sui membri che avevano inserito o aiutato a inserirsi nella vita pubblica dalla loro stessa appartenenza al loro partito, una istituzione a lungo riconosciuta sulla scena politica nazionale.

L'esperimento del governo locale decentrato a Bologna è servito pure, in qualche modo, ad attenuare i conflitti propri di un sistema partitico nato in una democrazia repubblicana di recente formazione, lacerata da profonde divisioni sociali e da contrapposizioni ideologiche (come quella fra il

Vaticano e i partiti di sinistra). Affrontando i problemi di interesse comune per tutti i residenti di un particolare quartiere –p. es. circa la designazione di zone pedonali, la proporzione consentita di nuove costruzioni, il limite superiore della popolazione in una determinata zona– i membri di differenti partiti politici impararono ad essere tolleranti ed anche a diventare amici, mentre prima neppure si salutavano incontrandosi per strada. Questo vantaggio era peculiare per Bologna, ma non è difficile vedere come simili benefici potessero essere ottenuti in altre aree dove le istituzioni sociali tradizionali non assicuravano canali di comunicazione. A questo si riferiva l'assessore al decentramento, il quale dichiarò nel già citato discorso del 29 marzo 1963: "Il punto principale della nostra riforma è il seguente: non desideriamo semplicemente decentrare le funzioni amministrative al livello comunitario; vogliamo includere una misura di poteri decisionali che la popolazione interessata possa esercitare". Il consiglio comunale desiderò che l'esperimento decentralistico operasse come un modello per future innovazioni nella legislazione attivante un governo regionale in Italia, come si è già accennato.

5. Avendo esaminato in termini generali il ruolo delle unità decentrate e la loro relazione con i partiti politici che le guidavano, è ora necessario esaminare la loro relazione col consiglio comunale centrale. Come si è detto, si vedrà più avanti come le unità decentrate funzionavano in concreto, esaminando in particolare i quartieri Barra e Murri.

Prima di tutto, qualche informazione di sfondo. L'istituzione dello stato democratico in Italia nel '46 non modificò dalla notte al giorno i funzionari dello stato liberale paternalistico e dello stato autocratico fascista in autentici democratici⁴. Né esso stimolò una riorganizzazione dei ministeri e delle autorità locali nei suoi primi anni. Solo nel 1969 il parlamento italiano approvò la legislazione che realizzò le regioni a statuto ordinario ed il sistema del governo locale fu sottoposto a revisione. Il sistema precedente includeva alcune note disposizioni, una delle quali riguardava in particolare l'Emilia-Romagna. I prefetti nominati dal Ministero dell'Interno possono sciogliere un consiglio se questo viene trovato manchevole in qualche modo; e

⁴ Come si è detto, le divisioni tra gruppi sociali in Italia erano molto grandi. La crepa tra il Vaticano e i partiti di sinistra non era mai stata sanata. Il carattere recente dell'introduzione di una democrazia repubblicana aveva significato che i partiti sopravvissuti ai precedenti regimi come i liberali, i fascisti, i comunisti, i socialisti e i cattolici si erano adattati per essere eleggibili nell'ambito di uno stato democratico, ma –con poche e significative eccezioni– senza grande interesse per la sua sopravvivenza. L'esperimento del governo locale a Bologna, al suo inizio, è servito ad esemplificare un modo di attenuare questi conflitti.

governare in sua vece fino alle successive elezioni amministrative. Questo potere è un efficace strumento politico e venne adoperato per colpire consigli di sinistra in passato. La strategia di Bologna per allontanare questa possibilità era stata quella di adempiere i propri obblighi con cura meticolosa e di evitare, così, in ogni modo, che vi fossero lamentele o critiche. I nunziari del governo locale a Bologna avevano sviluppato perciò un elevato senso di casta, prima e al di sopra dei ben noti attributi della personalità burocratica. Quali che fossero le loro affiliazioni politiche individuali, in molti casi essi erano stati riluttanti a dare il loro appoggio e cooperazione all'esperimento. Due punti vanno qui sottolineati. Il primo è che, a Bologna, la *leadership* politica apparteneva a partiti di sinistra, ansiosi di dimostrare che il loro sistema di governo locale decentrato era fattibile e poteva funzionare. Il secondo punto è questo: il sabotaggio da parte dei funzionari municipali poteva facilmente screditare questo sistema del tutto nuovo. Se la gente si fosse accorta che l'aggiunto, il consiglio di quartiere non stavano raggiungendo i fini prefissi, l'intera esperienza sarebbe caduta in discredito e avrebbe perso sostegno popolare. Uno dei quartieri del centro illustra vividamente questo punto. Per evitare la resistenza dei funzionari, i rappresentanti del centro fecero deleghe personali all'ufficio e alla persona incaricata, quando ciò apparve appropriato. Su di un piano più generale, l'assessore al decentramento e il consigliere alla testa del dipartimento al decentramento, spiegarono in un'intervista che la pratica delle deleghe personali stava avendo l'effetto collaterale di far identificare i funzionari municipali, in relazione alla loro area di responsabilità. Ciò provocò, abbastanza comprensibilmente, ostilità nei diversi settori del governo locale. Un assessore riferì che questo era avvenuto –e la sua opinione venne confermata da tutti gli aggiunti che intervistai– specialmente nel campo della pianificazione urbana. All'inizio dell'esperimento, nei primi anni Sessanta, i consigli di quartiere insediarono commissioni su vari argomenti di interesse popolare. Chiunque nel quartiere poteva diventarne membro ed esprimere la sua opinione. Il membro di una commissione faceva un grande sforzo per studiare la terminologia e i concetti utilizzati da architetti e urbanisti, in modo da rendere efficaci le critiche rivolte contro il dipartimento di pianificazione. C'era gente con scarsa o nessuna istruzione; e fu fonte di non poca sorpresa per i funzionari professionalmente qualificati trovarsi di fronte un livello sofisticato di critiche. Descriverò un esempio di queste. Nel quartiere San Donato, un sobborgo della classe operaia sul margine orientale della città, risalente ai primi anni Cinquanta, era stata costruita una scuola elementare. Gli architetti l'avevano voluta 'aperta alla società', integrata nella comunità. In termini concreti, questo significò che la scuola era

senza muri. Insegnanti e genitori lamentarono nel consiglio di quartiere che i bambini correvano fuori durante la ricreazione e gli insegnanti, legalmente responsabili dei bambini, facevano fatica a trovarli; e che, quand'era buio, giovani coppie utilizzavano lo spazio aperto. Si raggiunse un compromesso piantando una siepe intorno al perimetro che gradevolmente delimitava la scuola –senza escludere il mondo esterno con l'erigere un'economica ma brutta barriera metallica. In un altro quartiere, l'aggiunto e i suoi consiglieri protestarono –mettendo innanzi argomenti di spazio e di attrezzature per il tempo libero– contro l'espansione demografica che sarebbe stata prodotta realizzando una nuova zona residenziale. Questi sono esempi di come i quartieri hanno tentato di imporre la loro volontà sugli uffici centrali del consiglio comunale.

6. Ma, per considerare più dettagliatamente i risultati e i problemi del decentramento a Bologna, è il caso di soffermarsi su di un confronto: quello fra il quartiere Barra ed il quartiere Murri. Il quartiere Barra, situato nella parte orientale della città, comprende una zona di edilizia pubblica ed un nuovo sviluppo privato. Esso è isolato fisicamente dal centro di Bologna ed appare più come una parte della campagna circostante che non della città. Lo sviluppo dà dai tardi anni cinquanta ed il quartiere ospita un'alta proporzione di immigrati dal Sud e dalle aree agricole dell'Emilia-Romagna. Quando la zona di edilizia pubblica fu realizzata, un edificio fu riservato agli uffici del centro cittadino. Per incoraggiare la gente a partecipare alla gestione delle funzioni pubbliche ad esse assegnate, furono stampate e spedite circolari in ogni casa, invitando i genitori ad incontrarsi per stabilire le ubicazioni degli asili nido. All'inizio vi fu scarsa risposta ma, col passare del tempo, ogni ubicazione fu accuratamente discussa e la fiducia e l'entusiasmo così generati si propagarono ad altre sfere d'interesse. Per esempio, nel 1973, delle assistenti sociali intendevano avviare un programma di medicina preventiva a partire dall'assistenza pre-natale e per l'infanzia –e mantenere quindi il contatto con le famiglie, così coinvolte, per le cure dentistiche, le vaccinazioni, le consulenze matrimoniali e, quando necessario, l'assistenza di psicologi per l'età evolutiva. Lo scopo della campagna di medicina preventiva in questo quartiere fu quello di risvegliare nella gente la coscienza dei loro bisogni sociali, di assisterla nell'educazione dei bambini, di abituarla a trattare con funzionari e corpi burocratici. Questa iniziativa avrebbe potuto essere descritta come paternalismo di sinistra e illustrava il lavoro di base che andava svolto per innalzare il livello di educazione civica. In questo quartiere il tasso di analfabetismo degli adulti era calcolato al 40% e in confronto al resto della città includeva una più alta propor-

zione di famiglie “difficili” e senza casa, provenienti da altri quartieri. Qui siamo ad un estremo della gamma di casi rappresentati dalle unità decentrate; si vede come l’esperienza del decentramento avesse conseguito un certo successo nell’integrare i poveri e gli emarginati nel resto della comunità. Sarebbe stato difficile, in verità, negare i benefici della piccola scala nel quartiere Barra.

Esaminiamo ora, per contrasto, il quartiere Murri. Questo quartiere è per la maggior parte abitato da persone della classe media e da professionisti, è ben stabilito da almeno duecento anni ed è tutta un’area di piacevoli ed eleganti residenze. Qui il ruolo dell’aggiunto e del consiglio di quartiere era stato molto diverso che nel quartiere Barra. Mentre nel quartiere Barra i principali problemi si erano presentati nel campo della sanità e dell’istruzione, una delle principali battaglie nel quartiere Murri si era fatta in materia di traffico e di flusso del traffico. Grandi quantità di traffico si immettono dall’autostrada nella città, provocando congestione, specie nei mesi estivi. Nel quartiere Murri si riteneva di sopportare una quota eccessiva di questo traffico nonché di quello dei pendolari. Una campagna fu lanciata sulla stampa locale nell’estate del ’73 per esercitare una pressione sul consiglio a favore di un progetto per un nuovo sistema di scorrimento del traffico. Un’altra attività in cui furono ancora coinvolte le assistenti sociali fu quella per l’inserimento dei bambini mongoloidi nelle scuole normali, in base alla teoria secondo cui questi bambini beneficerebbero dallo stare insieme con i bambini “normali” piuttosto che dall’essere raggruppati fra di loro. Nonostante che i problemi e gli interessi di questo quartiere appartengano ad una categoria molto diversa, i benefici della piccola dimensione sono ugualmente rilevabili. L’esperienza del decentramento permise al quartiere Murri di perseguire i suoi interessi in un modo organizzativamente più efficiente di fronte all’opposizione del consiglio comunale ed anche di cercare una soluzione radicale ai gravi problemi dei bambini handicappati, problemi che assediano le autorità locali ovunque. L’ambiziosa e fiduciosa campagna del Murri non avrebbe mai potuto aver luogo nel Barra. La funzione di educazione civica era centrale in quest’ultimo quartiere, come ho indicato all’inizio del confronto. Le differenze dei due casi illustrano ulteriormente come un’unica linea fosse richiesta per poter usare un metro omogeneo per quartieri largamente diversi. Questo è ovviamente essenziale per qualsiasi città.

Il problema del traffico è particolarmente idoneo a mostrare come operava la tensione fra centro e periferia. A Bologna si era adottato, nel centro, il sistema delle corsie a senso unico, e molte strade erano state chiuse al traffico. Commercianti del centro avevano visto questi cambiamenti con di-

sappunto, lamentando che avrebbero perso clientela se non avessero potuto far sostare le auto vicino ai negozi. Nel quartiere Marconi, al centro della città, dove passano due delle maggiori vie di transito, il consiglio di quartiere dovette scegliere fra gli interessi dei commercianti e quelli della città come un tutto, nell'indicare le direttrici del traffico. Nel caso del quartiere Murri, menzionato prima, gli interessi del consiglio comunale andarono contro quelli del quartiere e rimase incerto l'esito della campagna di stampa promossa dal quartiere.

7. La legge 8 aprile 1976, n. 278, sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune, sancì l'esistenza dei consigli di quartiere, detti ora consigli di circoscrizione⁵. La circoscrizione venne ordinata dallo Stato su tre organismi: il presidente del consiglio, il consiglio (elettivo o nominato dal consiglio comunale), un ufficio amministrativo (con personale attribuito dal comune)⁶. A quel tempo, consigli di quartiere (o di circoscrizione) esistevano non solo a Bologna ma in tutte le maggiori città italiane ed in molti centri minori. Così dalla soluzione improvvisata, fondata sugli "aggiunti" del sindaco, si passò ad una vera regolamentazione. Ma, nel frattempo, la situazione era radicalmente cambiata. Negli anni Settanta l'esperienza della partecipazione in Italia non era futuristica, eccezionale e un po' simbolica, come doveva apparire a Bologna

⁵ Legge 8 aprile 1976, n. 278 (in *Gazz. Uff.* 20 maggio 1976, n. 133) - *Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune*. Per un commento v. *Annuario 1987 delle autonomie locali*, diretto da S. Cassese, Roma, Edizione delle Autonomie, 1987, vol. I, cap. XI, *Consigli di quartiere*, di G. C. MARTIN e G. MELONI; inoltre: S. CASSESE, *Burocrazia ed economia pubblica. Cronache degli anni Settanta*, BO, Il Mulino, 1978, pp. 261-275, e G. F. ELIA, *La partecipazione popolare nell'urbanistica italiana*, in G. F. ELIA, S. D'ALTO, R. FAENZA, *La Partecipazione tradita*, MI, SugarCo, 1977.

⁶ La circoscrizione è un organismo generale, perché "rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del comune". Non ha dunque limiti di compiti. È, tuttavia, un organismo non necessario, perché non è obbligatorio per i comuni istituirli (anche se nella legge sono previsti meccanismi di intervento popolare -petizioni- per la loro istituzione). Nei comuni con più di 40.000 abitanti e nelle frazioni, essi sono eletti a suffragio diretto con metodo proporzionale dalla popolazione iscritta nelle liste elettorali nelle sezioni comprese nel rispettivo territorio. Negli altri, sono eletti dal consiglio comunale in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna circoscrizione dalle singole liste nelle ultime elezioni comunali. I consigli del secondo tipo hanno soltanto funzioni consultive: in particolare, pareri obbligatori sui bilanci comunali e sui principali piani dei comuni (urbanistici, economici, dei servizi, etc.). I consigli a composizione elettiva diretta hanno anche funzioni deliberative, ad essi delegate dai comuni -che le scelgono e stabiliscono programmi di massima nei quali sono fissati i criteri direttivi e i fondi disponibili per l'esercizio delle funzioni. S. CASSESE, *op. cit.*, pp. 273-274.

al tempo dell'istituzione di 'organismi democratici' nei quartieri, cioè nel '63. Al contrario, la "partecipazione" era diventata l'ideologia forse dominante, assumendo pure forme che andavano molto al di là delle regole e delle possibilità della vita democratica. Movimenti come quelli dei comitati unitari, di base, le unioni inquilini, le associazioni assegnatari di case popolari, etc. –spesso in collegamento con gruppi estremistici operanti nell'università, nella scuola e nelle fabbriche– fecero dei consigli di quartiere qualcosa di molto diverso da quanto si è visto finora: delle unità di lotta e di mobilitazione per conseguire "obiettivi di politica urbana" –"il possesso del territorio", "l'autogestione dell'urbanistica, della casa, dei servizi sociali"– considerati "intermedi" rispetto a quello, finale, dell'eliminazione del modo di produzione capitalistico. Non vi era ormai più nulla, dunque, di simile alla dialettica fra governi centrali a maggioranza democristiana e governo cittadino bolognese a maggioranza di sinistra che tanto aveva contribuito a conferire un carattere "esemplare" all'esperienza del decentramento a Bologna. Il PCI negli anni Settanta aveva compiuto un vero balzo elettorale ed erano semmai i governi a maggioranza democristiana ad essere assediati ed insidiati da contestazioni e ribellioni di ogni genere. La regolamentazione legislativa dei consigli di quartiere avveniva, dunque, in un periodo in cui la democrazia italiana si trovava attanagliata da una grave crisi. Gli estremisti accusavano i consigli di quartiere di aver contribuito, impegnandosi in problemi di piccola scala da posizioni sostanzialmente consensuali, a consolidare gli esistenti rapporti di potere e ad avallare "la logica del profitto". Si sostenne per questo che l'azione dei quartieri avrebbe dovuto partire dal basso, ossia dalle collettività insediate, e rompere ogni legame di dipendenza con i consigli comunali, rifiutando il principio della rappresentanza, reclamando una partecipazione diretta all'esercizio del potere sul territorio e contestando il meccanismo di sviluppo della società attuale⁷.

Il fatto che questo tipo di cultura politica si sia diffuso proprio quando le unità decentrate venivano istituzionalizzate, ne ha compromesso le possibilità di successo. Ad un periodo di sovrapoliticizzazione in cui i consigli di quartiere si ritennero investiti talvolta di compiti rivoluzionari, seguì una fase di crescente spoliticizzazione. La presenza dei partiti ha finito così per assumere un ruolo sempre più assorbente e condizionante, riproducendo spesso in sede decentrata la logica degli equilibri interpartitici e le scelte di governo operate ai livelli istituzionali di maggiore dimensione, fino al recente crollo del sistema partitico formatosi nel dopoguerra, in Italia.

⁷ G. F. ELIA, *op. cit.*, pg. 29.

Alle origini del governo locale decentrato in Italia: l'esperimento di Bologna

L'analisi e gli esempi fatti in questo articolo mostrano come aspetto essenziale dell'esperimento di decentramento subcomunale sia stato un processo di apprendimento: apprendimento da parte dei destinatari del decentramento, da parte dei funzionari amministrativi e del personale di assistenza, da parte della classe politica. La frattura presentatasi negli anni settanta interruppe o rese molto difficile questo processo di apprendimento. Nonostante che la legge n. 278 del 1976 abbia accolto varie delle istanze più avanzate in materia di partecipazione e di decentramento, le strutture decentrate sono andate burocratizzandosi per mancanza della linfa vitale rappresentata da un'adeguata cultura democratica.