

Una legge per il potere ai cittadini. È il tema centrale della tavola rotonda, promossa dall'Unità. Hanno partecipato Giovanni Moro (segretario politico del Movimento federativo democratico), Luciano Tavazza (presidente del Movimento volontari italiani), Franco Passuello (vicepresidente delle Acli), Giulia Rodano della Direzione del Pds, Giovanni Lolli (responsabile associazionismo del Pds), Walter Anello (dipartimento Enti Locali del Pds). È in fase di attuazione una legge rivoluzionaria, la 142. I Comuni dovrebbero presentare gli appositi Statuti concordati con cittadini e associazioni entro il 13 giugno. Le resistenze vengono dalle burocrazie comunali, dal mondo imprenditoriale, dagli stessi partiti. È in gioco la riforma della politica, una «seconda repubblica» che nasce dal basso.

BRUNO UGOLINI

UNITÀ. Siamo qui per discutere le prospettive di una legge innovativa. Essa porta il numero 142, chiama in causa Comuni, associazioni, cittadini. Può aprire un capitolo nuovo nella partecipazione della «società civile» alla gestione della «cosa pubblica». La prima domanda è elementare: come è nata questa legge, perché dovrebbe interessare i cittadini?

ANELLO. È stata approvata nel giugno scorso, riguarda il riordino degli Enti locali. Viene in ritardo ed è incompleta. Manca la riforma dei sistemi elettorali, per permettere ai cittadini la scelta degli eletti e delle alleanze di governo, manca l'autonomia finanziaria per i Comuni. Eppure è una legge con enormi potenzialità. Ogni Ente locale potrà determinare specifiche norme, ad esempio sul funzionamento del consiglio comunale, sull'inserimento nella giunta di cittadini non eletti, sul cosiddetto «difensore civico», sulla riorganizzazione di uffici e servizi. Sarà possibile, poi, prevedere per sindaco, giunta, consiglio comunale e dirigenti, precisi compiti e, quindi, precise responsabilità. Un modo per tentare di eliminare quel difetto per cui nella amministrazione pubblica non si capisce mai bene chi è il responsabile. Sarà possibile una distinzione più netta fra il ruolo dei politici e quello di dirigenti e funzionari. Sarà possibile superare quel carattere di segretezza dell'atto amministrativo spesso atto a dar luogo a clientele e favoritismi.

TAVAZZA. Questa legge, insieme alla legge 241 sul procedimento amministrativo, stabilisce, per la prima volta in Italia, il passaggio dal «suddito», previsto dallo Statuto Albertino, al «cittadino», previsto dalla Costituzione repubblicana.

UNITÀ. È possibile parlare, così, di una alternativa al modello di repubblica presidenziale?

TAVAZZA. È un modo per ristabilire la partecipazione e quindi la democrazia. Non mi interessa stabilire se sia alternativo a qualche altro modello. Non è importante, poi, che il cittadino segua la via dell'associazionismo o del volontariato. Il problema è riuscire ad aprire per tutti la via della partecipazione. Ecco perché credo che, ad esempio, per le associazioni del volontariato, la questione non sia quella di dare loro spazio negli «statuti» da scrivere. Bisogna dare spazio alla partecipazione diretta per tutti e, in questo, avrà senso anche l'intervento del volontariato.

PASSUELLO. Questi statuti richiesti dalla legge si stanno però compilando nel chiuso delle commissioni consiliari, salvo lodevoli eccezioni. Inoltre circolano una miriade di «statuti tipo». E invece questa legge è proprio nata per dare al Comune una flessibilità, una capacità di adattarsi alle realtà locali. Sono state fatte, al massimo, riunioni, spesso ridicole, di consultazione dell'associazionismo. Non è stata aperta quella vera e propria fase costituente che, come Acli, speravamo. Noi siamo impegnati nella riforma delle istituzioni, non abbiamo un atteggiamento di disprezzo. Ma si ricostruisce un rapporto fra governabilità e partecipazione solo se, in parallelo con la fase costituente delle istituzioni, c'è la fase costituente di una nuova società civile solidale. Il costo politico di un'analisi sulla disarticolazione e la frammentazione della società e poi non ha un atteggiamento di apertura e promozione di una nuova fase di crescita della solidarietà dentro la società. E allora vinceranno le Leghe, il localismo, il corporativismo...

LOLLI. Io, e credo tutto il Pds, sono convinto che il volontariato, l'associazionismo, i movimenti rappresentino un pezzo di società in grande crescita. Essa pretende autonomia, rifiuta vecchie deleghe. È una riserva di energie ed è una risposta positiva alla crisi dei partiti. Il problema, allora, è come si utilizza questa risorsa. C'è, come ha detto Passuello, una fase di riforme istituzionali. Anche io chiedo: essa deve riguardare solo i partiti? La legge di cui stiamo discutendo è un'occasione per dimostrare che è possibile far diventare protagonisti altri soggetti. Ecco perché è determinante il modo con cui vengono scritti i famosi «statuti» previsti dalla legge. Se essi debbano essere affidati solo ai partiti in consiglio comunale, oppure alle commissioni, oppure agli esperti, oppure anche ad altri. È anche un problema di contenuti. Esistono materie come la riforma dello Stato sociale, la ristrutturazione ecologica dell'economia, le questioni della solidarietà e cooperazione internazionali, sulle quali il mondo delle associazioni, del volontariato, ha promosso esperienze ed elaborazioni molto più avanzate rispetto a quelle dei partiti.

RODANO. C'è, è vero, una scarsa sensibilità sulla possibilità che i Comuni avrebbero di poter ridisegnare il proprio rapporto, in modo autonomo, con la comunità cittadina, con il territorio. Tale scarsa sensibilità nasce anche dal fatto che questa legge ha alcuni limiti. Sono quelli derivanti dalla mancanza di una riforma elettorale. Un voto di fiducia, voluto dal pentapartito, impedi che si discutesse la possibilità di una riforma della legge elettorale dei Comuni. Altri limiti nascono dalla mancata autonomia impositiva e finanziaria dei Comuni: è chiaro che un Comune può sviluppare la partecipazione dei cittadini se è fino in fondo responsabile delle proprie risorse e delle proprie scelte. Sono

Porta il numero 142, ridisegna le regole per chi governa gli Enti locali e i diritti della gente davanti alle amministrazioni

Responsabilità, spazio al volontariato partecipazione alle decisioni: nell'Italia del neocentralismo e delle Leghe ecco una strada nuova

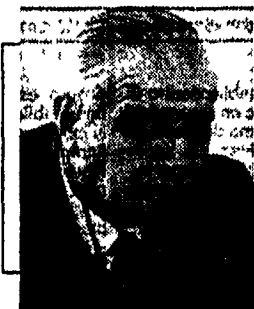


Una piccola legge per diventare cittadini



WALTER ANELLO

“Compiti precisi per giunte, sindaci e consigli”



LUCIANO TAVAZZA

“Uno spazio per i movimenti che operano nel sociale”



FRANCO PASSUELLO

“Nei Comuni non è aperta quella vera fase costituente”



GIOVANNI LOLLI

“Presenza diretta alla gestione della cosa pubblica”



GIULIA RODANO

“Una nuova cittadinanza che rifiuta il ruolo di cliente”



GIOVANNI MORO

“Tredici proposte per i nuovi statuti comunali”

limiti che coinvolgono, in definitiva, il tema delle riforme istituzionali. Ma vediamo le cose che si possono fare ora, malgrado tutto. C'è la questione degli statuti. Essi dovrebbero essere scritti entro il tredici giugno. Non tutta la partecipazione, dice in sostanza la legge, passa attraverso il canale dei partiti. È una questione innovativa, non semplice, perché rompe una costituzione materiale. Il problema non è quello del decentramento, né della ricerca del consenso. È un offrire spazi istituzionali, certi, alla espressione di un possibile conflitto. Ecco perché saranno importanti le norme sulla trasparenza per individuare precise responsabilità. Ecco perché è importante il modo in cui si costruiscono gli statuti. È possibile ipotizzare che, dove non si è riusciti a fare una consultazione seria, si presenti una ipotesi di statuto da discutere dopo il 13 giugno.

MORO. È vero che questa legge, come diceva la Rodano, non comprende la materia finanziaria e quella elettorale. Essa contiene, però, il tema degli istituti della partecipazione e, devo dire, anche per merito del Movimento federativo democratico. Fummo noi a proporre alla Camera, ai gruppi parlamentari ed alla commissione Affari Istituzionali, di creare un capitolo della legge che avesse questo titolo, riunificando tutti i relativi articoli della legge, proprio per sottolineare la portata politica generale di questo tema. Ora però, a proposito di statuti, bisogna evitare che si inseriscano modelli di partecipazione e di cittadinanza già falliti. Alludo alla riduzione della partecipazione al decentramento amministrativo, alle circoscrizioni, ai quartieri, alle zone. Alludo poi alla riduzione della cittadinanza all'associazionismo. Una via, quest'ultima, per cui sono sempre i partiti e le amministrazioni a dire come debbono essere i cittadini per poter avere il diritto di interloquire. E per essere considerati cittadini bisogna essere iscritti ad un albo, avere un bilancio, un elenco dei soci: tutte cose decise a priori dall'amministrazione. E così non si riconosce dignità politica al cittadino in quanto tale, ma solo se è fatto a misura dell'amministrazione. Un altro modello da evitare è quello dell'assemblearismo che non ha funzionato ed ha provocato, anzi, aumento dell'ingovernabilità e disaffezione della gente nei confronti della politica. Altra cosa negativa è la riduzione della cittadinanza alla utenza dei singoli servizi. La bozza dello statuto di Roma prevede, ad esempio, le consulte a tema, come se un cittadino potesse essere spezzettato in consumatore, fruitore di servizi burocratici, oppure handicappato, malato, utente dei trasporti...

UNITÀ. Quali forme di partecipazione do-

vrebbero invece suscitare questi statuti previsti dalla legge?

MORO. Io penso che possano servire a dare spazio, a riconoscere in senso politico ed a promuovere una integrazione, senza omologazione, delle forme di cittadinanza attiva. Noi oggi abbiamo cittadini più ricchi, più informati, con maggiori opportunità, più liberi, con un senso più alto della propria dignità, più autonomi dalle centrali ufficiali. Gli statuti possono essere l'occasione per un incontro tra istituti tradizionali della democrazia rappresentativa e la cittadinanza attiva.

UNITÀ. C'è stata, a questo proposito, una elaborazione tra Movimento federativo e sindacato?

MORO. Abbiamo messo in fila, con Cgil, Cisl e Uil, tredici proposte, istituti che possono essere inseriti negli statuti. C'è, ad esempio, l'idea di «forum» dei cittadini, come luoghi di incontro, di informazione e comunicazione, di interlocazione pubblica tra cittadini ed amministratori e funzionari competenti, su temi specifici. Non è l'idea di una assemblea generale in cui si chiacchiera e non si risolve niente, bensì quella di una cooperazione fondata sulla informazione reciproca, per gestire e risolvere problemi. Essi possono andare dai cantieri aperti e mai chiusi, al funzionamento delle linee del trasporto pubblico, al funzionamento degli uffici burocratici... Altre proposte riguardano le procedure di conciliazione per dirimere le controversie nel rapporto tra cittadini e amministrazione pubblica, nonché le scarse dei diritti a tema. «Carte» che dovrebbero riguardare il funzionamento, ad esempio, dei trasporti pubblici, recepiti dai Comuni, considerate parte dei regolamenti per il funzionamento dei servizi. La facoltà, ad esempio, per i cittadini, di interloquire con i funzionari, nei servizi, chiedendo notizie, informazioni, motivazioni, ottenendo risposte. Ma l'aspetto più importante di queste proposte riguarda la figura del «difensore civico». Essa ha dimostrato, malgrado le migliori intenzioni, di non poter funzionare perché troppo lontana dalla vita della gente, perché priva di poteri, perché nessuno sa che esiste, perché è attiva solo per i casi eclatanti, perché è paradossalmente eletta dai suoi potenziali controllati. Occorre immaginare il difensore civico non come un pezzo della pubblica amministrazione, ma come un rappresentante dei cittadini, eletto direttamente dalla popolazione. Una figura esperta non tanto in materie giuridiche, quanto nella tutela dei diritti dei cittadini.

UNITÀ. Tutto questo, come pensa qualcuno, non porterà all'ingovernabilità, non contribuirà all'inefficienza?

TAVAZZA. Sarebbe come dire che attuare la Costituzione italiana distrugge lo Stato italiano. Le cose che ha detto Moro sono in larga misura quelle che il volontariato sta cercando di portare avanti e sono frutto della sperimentazione, non di un qualche libro di sociologia. Noi del Mov (movimento volontari italiani) abbiamo consigliato a tutti i gruppi, a proposito di questi statuti, di fare proposte non di intervento-tipo da esportare, ma da collegare al territorio. Il nuovo, infatti, sta nella capacità di decentramento, di sperimentazione. Tutta l'ultima legislazione italiana è stata vissuta in anticipo dai movimenti di volontariato, di associazionismo. Faccio un esempio: la legge sull'oblio della coscienza è nata a Gaeta, dove erano stati rinchiusi i primi oblietori, o a Montecitorio? E così per la legge sulla droga o per quelle sull'handicap. Ora, con tutti i limiti che sono stati elencati in questa discussione, c'è uno spazio per giocare la nostra avventura. Certo tutto questo non demolisce, ma pone in discussione il sistema italiano, in vista di una trasformazione possibile.

UNITÀ. Ma voi proponete una spinta alla partecipazione dal basso. Non c'è invece, anche nella discussione sui presidenzialismi, una spinta alla centralizzazione, al decisionismo?

PASSUELLO. Non direi che c'è una spinta al centralismo nelle istituzioni. C'è una spinta alla disarticolazione. Questa legge offre ai cittadini il diritto di accesso ai servizi, sottraendolo allo scambio deteriorato, clientelare, anche minuto, tra singolo operatore e singolo cittadino. Questa è la «governabilità» con la quale facciamo i conti. Chi si può illudere che sia possibile governare la complessità sociale, semplificando, allontanando il rapporto tra cittadini e istituzioni? Una governabilità, dunque, basata sul fatto che la società moderna ha posto fine all'illusione che l'occupazione garantisca a tutti l'accesso alla cittadinanza. E una cittadinanza non solo passiva, ma centrata tutta sui diritti, sull'auto-organizzazione, non assistenziale, ma «promozionale». Dove il mestiere delle istituzioni è dare impulso alle capacità autonome della società, non sostituirsi a queste capacità. Un mito, quest'ultimo, socialdemocratico e non solo comunista...

UNITÀ. Non anche cattolico, attraverso la pratica della carità, dell'assistenza, appunto?

PASSUELLO. Ma nella tradizione cristiana c'è il principio della sussidiarietà, uno dei

principi storici del cattolicesimo sociale: dove non faccia il livello più alto quello che può fare il livello più basso. Ma, per tornare alla legge 142, non si tratta di riconoscere e promuovere l'associazionismo, ma di regolare e valorizzare i rapporti tra autonomie della società e istituzioni. Il problema non è quello di fare l'associazionismo di Stato.

UNITÀ. Qualcuno ha avanzato proposte relative ad una «statalizzazione» di associazionismo tipo Acli?

PASSUELLO. Non voglio introdurre elementi polemici. Voglio chiarire un punto: nessuno proibisce il libero associazionismo, tutelato dalla Costituzione ma ogni volta che esso chiede di entrare in relazione con l'istituzione pubblica, non può non esserci una regolamentazione. Non c'è forse l'obiettivo di porre rimedio ad un distacco crescente, ad un imbarbarimento clientelare tra società e istituzioni? E allora occorre un grande investimento per promuovere la capacità autonoma della società ad organizzarsi. Non si fermerà tutto il 13 giugno, data della scadenza per gli statuti della legge 142. Occorrerà poi mettere in campo i diversi organismi. Esistono forme di coordinamento tra l'associazionismo e il volontariato. È previsto un convegno, indetto dalla Convenzione nazionale dell'associazionismo, sui rapporti tra una legislazione di principi quadro, istituzionali e nuova legge. Voglio aggiungere, a proposito delle cose che diceva Moro, che anche lo sono contro le «consulte», come quelle per lo sport o per lo stesso volontariato. Sono come giardini zoologici, dove le autonomie della società civile vengono viste quali rappresentanti di interessi parziali. Ma quello che mi preme di più sottolineare è l'esigenza di stabilire procedure obbligatorie di consultazione, anche propositiva, nelle fasi di programmazione e pianificazione, previste dalla legge 142. Noi parliamo, ad esempio, di una Camera delle autonomie sociali, una sorta di Cnel a livello sociale. E sulla figura del «difensore civico» chiedo: si può pensare ad una persona o ad un istituto complesso?

TAVAZZA. È vero che siamo in ritardo, ma dobbiamo sapere che dopo il 13 giugno, giorno ultimo per la presentazione di questi famosi statuti, comincerà la vera battaglia. Ho visto, girando l'Italia, politici perplessi, burocrazie comunali terrorizzate dalla possibilità che sia personalizzata la responsabilità dei funzionari, cioè che il cittadino possa domandare, e sapere, dopo sei mesi, chi ha in mano la sua pratica. E c'è una resistenza del mondo imprenditoriale.

UNITÀ. Perché gli imprenditori sono contrari a questa legge?

TAVAZZA. Basta pensare al possibile nuovo modo di condurre gli appalti. Nasce un nuovo controllo sul modo di gestire miliardi, nasce un nuovo modo di gestire le politiche sociali.

ANELLO. Devo aggiungere, a proposito ancora degli statuti, che nei Comuni dove non c'era un riferimento scritto le consultazioni sono state un disastro. È stato diverso dove, invece, c'era, almeno, uno schema. Il ritardo, innegabile, ha origine anche nel modo in cui è nata la legge, senza l'impegno degli amministratori locali, per non parlare della cittadinanza. Ora il ministro Scotti ha spedito una circolare che fissa la data del 13 giugno e poi aggiunge che i prefetti hanno 4 mesi di tempo per avviare le procedure di scioglimento dei consigli comunali, in caso di inadempimento. Esistono anche tanti Comuni, specie di sinistra, dove si sono fatte sperimentazioni interessanti (cito Ravenna), magari non attuali per mancanza di soldi. Il Pds, comunque, sostiene che gli Enti locali debbano depositare, entro il 13 giugno, un testo di statuto che magari non sarà quello approvato in via definitiva: uno schema per la consultazione dei cittadini nei quattro mesi che seguiranno. Certo operiamo in una fase brutta, di regresso, vengono avanti concezioni dello Stato che sono l'esatto opposto della partecipazione. I referendum, ad esempio su questioni così generali come il presidenzialismo, tendono a legittimare una partecipazione solo passiva.

MORO. Eppure io sono convinto che in Italia sia venuto fuori, in questi ultimi anni, un soggetto nuovo, quello che noi chiamiamo il cittadino comune, dotato di informazione, di opportunità, ricchezza. Un soggetto forte, maggioritario che non accetta di essere considerato un suddito. Le forme di associazionismo e di volontariato sono un'espressione di un modo di essere di una società moderna e civile. Gli statuti di cui discutiamo sono una occasione per dare un'interpretazione politica di questa cittadinanza attiva. Anche per questo ribadisco l'importanza di uno strumento come quello del «difensore civico». Esso non deve essere un pezzo dell'amministrazione ma una figura singola che può nominare sostituti, garantendo, in questo modo, la necessaria operatività. Voglio aggiungere, sulla consultazione per gli statuti, che si sta organizzando, nella gran parte dei Comuni, una specie di plebiscito su statuti già scritti sottoposti pro-forma a cittadini raccattati in qualche modo e disinformati. Questo non mi sta bene. Io dico che non bisognerebbe considerare validi, al di là delle scadenze, gli statuti realizzati senza una vera consultazione. C'è, a mio parere, in Italia, un partito trasversale contro la cittadinanza attiva, che considera i cittadini che si organizzano come degli intrusi, dei bambini, ospiti e non padroni di casa. Abbiamo sentito persino parlare di «cespugli» che sono cresciuti troppo e che bisogna tagliare, accennando a noi come a dei «burocrati della rappresentanza dei cittadini» che però non vanno alle elezioni». Teorie che portano ad un rapporto tra amministratori e cittadini singoli, come se un amministratore potesse decidere quali sono i cittadini con cui interloquire e quali no. Se gli amministratori vogliono il consenso attivo dei cittadini, quello che serve, per fare un esempio, a far mettere le discariche, e non solo il consenso elettorale, possono utilizzare gli statuti. E se non li utilizzeranno sarà un'occasione persa per lo sviluppo della democrazia.

UNITÀ. Moro ha parlato di partito trasversale. Comprende anche parte del Pds?

LOLLI. Io credo che spesso si intenda la partecipazione come occasione per ricercare il consenso, per dare informazione in maniera più capillare. Invece il problema è quello di creare canali perché la società, il cittadino o le associazioni, nella loro autonomia, siano coinvolti nella elaborazione e nella gestione. Il Pds ha le carte in regola? Sta facendo questa battaglia? E gli altri partiti? Quella della legge 142 è una occasione, così come lo sono la legge sul volontariato in discussione al Senato, quella sull'associazionismo alla Camera, leggi bloccate dal Psl. Questo perché tali leggi riconoscono autonomia piena alle associazioni. E allora io mi chiedo se non siamo di fronte ad un modello, sostenuto dal Pds, che nega le autonomie e arriva al presidenzialismo. È una mia opinione, nel Pds ce ne sono altre. Io sostengo, però, che non solo il Pds non deve aderire ad un tale modello, ma deve sviluppare un altro modello, quello di un riconoscimento di più soggetti e quindi di una riforma della politica. Io non sono qui a chiedervi di reclutare truppe alla battaglia del Pds, ma di fare delle verifiche concrete sui comportamenti dei partiti. Noi potremmo, ad esempio, magari dopo il 13 giugno, organizzare un incontro tra un gruppo di amministratori significativi del Pds e le associazioni, il mondo che voi rappresentate, per vedere quel che si è fatto e quel che si può fare.

RODANO. Sono d'accordo sul fatto che questo impegno sulla legge 142, sugli statuti, sia una occasione politica, il tentativo di fare emergere il fatto che i canali della partecipazione e anche del potere non sono solo quelli dei partiti. Le forze politiche hanno svolto una funzione di promozione della società civile. Oggi questa funzione è sostanzialmente esaurita, la società civile si è promossa e quindi si pone quello che abbiamo chiamato il problema del «limite» del partito. Vorrei dire che questo povero Pds sorge anche per questo, nasce con questa idea, l'ha scritta nel suo statuto. È uno dei pochi partiti che riconosce la questione dell'associazionismo e del volontariato. L'applicazione di questa legge 142 contiene alcuni aspetti della riforma della politica emersi in questa discussione, da noi perseguita. Voglio chiudere con un esempio. Questa nuova legge prevede, per il sindaco, la delega per il coordinamento degli orari. È un fatto rivoluzionario, investe tutti gli orari della città, oggi fatti per far impazzire la gente, perché scuole, uffici, negozi, hanno orari organizzati sulla base di interessi singoli o di gruppi di lavoratori o della Pubblica amministrazione. È vero che c'è una cittadinanza attiva, una cittadinanza diffusa, più matura, che rifiuta il ruolo del cliente. Un processo di riforma istituzionale della politica deve mutare il modo in cui si conquista il consenso (pensate al Sud) e accrescere il potere dei cittadini. Il governo, gli Enti locali devono governare, decidere, ma decidere democraticamente. E la ipotesi del presidenzialismo, sollevata anche qui, è stata posta come se galleggiasse sulla realtà italiana, senza entrare dentro: è il suo vero limite.

LE FOTO DELLA TAVOLA ROTONDA SONO DI RODRIGO PAIS