

## Sesta rosa: la città (in cerca di aggettivi)

PAOLO SABBIONI

Sindaco di Melzo; docente di diritto pubblico presso l'Università Cattolica di Piacenza

**L**a ragione per la quale sono stato chiamato a svolgere questa relazione penso stia soprattutto nella specificità e addirittura, in una qualche misura, singolarità dell'esperienza politico-amministrativa che ha determinato la mia elezione a Sindaco di Melzo, città dell'hinterland milanese con 18.500 abitanti. Nel giugno 2004 una lista civica di ispirazione cattolico democratica, nata in concomitanza con l'esperienza della Rete, e poi sviluppatasi con l'apporto di molte persone riconosciutesi in un programma comune per la città, ha raccolto il 26% dei voti espressi nel primo turno e, al secondo turno, senza apparentamenti né accordi con altri partiti politici o coalizioni locali, quale candidato Sindaco della lista civica, ho ottenuto il 54% dei voti validi espressi.

Ora la lista civica esprime il Sindaco, sette assessori, dodici consiglieri comunali e si è pure data un coordinamento politico che affianca gli amministratori e i consiglieri. Pochissimi di costoro avevano svolto in passato una funzione politico-amministrativa, ma il gruppo può contare sull'apporto costante di un nutrito gruppo di cittadini, perlopiù lavoratori e professionisti, che stanno sacrificando lavoro, famiglia e tempo libero per il governo della città.

Un'esperienza singolare, se si pensa che all'opposizione sono restati tutti i partiti dell'arco costituzionale da Rifondazione ad Alleanza Nazionale, compresa la Margherita. E la specificità di tale risultato mette in risalto una contrapposizione, che spesso si dà, tra i rappresentanti nelle sedi delle istituzioni locali e la società civile, che è ancora sintomo di quella crisi di rappresentanza che evidentemente neppure le riforme elettorali degli anni novanta hanno saputo definitivamente risolvere.

### La città e il deficit della politica

Rispetto ad altre realtà, nelle quali risulta più evidente e denunciato il deficit della politica (a livello europeo, soprattutto, ma spesso anche a livello nazionale), la città permane una realtà ancora particolarmente significativa, in quanto luogo nel quale le decisioni vengono assunte e condotte ad effetto sotto il controllo costante, perché ravvicinato, di chi partecipa all'assunzione delle decisioni e di chi ne subisce l'applicazione.

Del resto, nel diritto pubblico, la città è considerata come ente generalmente deputato all'esercizio della potestà amministrativa, che è cura, nel concreto, del perseguimento dell'interesse pubblico.

In ambito comunale le politiche per la città e l'attività diretta a darne attuazione si saldano come difficilmente avviene per altri ambiti territoriali e possono essere più che altrove sottoposte a controllo.

Riforme piuttosto recenti, quale la legge 81 del 1993, hanno mostrato che la città può essere il luogo nel quale sperimentare un nuovo modo di fare politica. Con l'elezione diretta del Sindaco, oltre che dei consigli comunali, è stata data risposta all'esigenza che, negli anni ottanta, studiosi come Ruffilli e Pasquino ponevano di restituire lo scettro al principe e il ruolo di arbitro al cittadino, per vincere le crisi di governabilità e di rappresentanza denunciate soprattutto a partire dagli anni settanta.

Non può essere negato il successo che, sotto tale profilo, ha avuto la legge di riforma del sistema elettorale a livello locale, come hanno testimoniato le esperienze di Orlando a Palermo, Bianco a Catania, Cacciari a Venezia, Bassolino a Napoli, Rutelli a Roma, per fermarci soltanto alle realtà più significative. Un successo che, per le sue dimensioni, ha addirittura fatto pensare che potesse essere esportato sul piano nazionale, anche mediante la costituzione di un "Partito dei Sindaci". In effetti questi sindaci, con le rispettive giunte, si sono sentiti sotto i riflettori dei cittadini, proponendosi loro con un programma da attuare ed assumendosi la responsabilità della correlativa realizzazione.

In un momento di grave crisi politica a livello nazionale, i sindaci dei comuni italiani hanno rilegittimato la politica e ciò si è virtuosamente coniugato con il rilancio delle politiche per la città. Si è registrato quindi un momento di speranza legato alla riforma della legge elettorale per i comuni e alla sua prima attuazione. Anche se sono trascorsi soltanto tredici anni dall'approvazione di questa legge, oggi dobbiamo purtroppo constatare crescenti difficoltà in ordine alle modalità mediante le quali concretamente la

politica si manifesta anche nelle città. Ne costituisce il primo e più rilevante sintomo la crisi della partecipazione nell'ambito dei consigli comunali, dal momento che è ormai ricorrente la denuncia da parte dei consiglieri comunali di essere estromessi dalle decisioni rilevanti, di non potere esercitare effettivamente quell'attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo, che pure loro compete.

Di fatto la legge 81 del 1993 ha inaugurato, in ambito locale, una forma di governo mista, non esclusivamente imperniata sul sindaco (come avviene nelle forme di governo presidenziali), ma neppure sull'assemblea (come avviene nelle forme di governo parlamentare). Si tratta quindi di una forma di governo fondata sull'equilibrio tra i diversi organi. Con la conseguenza che anche il sindaco e la sua giunta possono essere messi alle strette dai consiglieri ed è ciò che avviene soprattutto quando le coalizioni sono rissose al loro interno. È però vero che la sanzione consigliare – la mozione di sfiducia – finisce per determinare lo scioglimento dello stesso Consiglio Comunale e quindi risulta difficilmente azionabile. Conseguentemente gli esecutivi locali godono di un vantaggio non trascurabile rispetto alle assemblee e semmai, in caso di contrasti, il rischio è più la paralisi dell'azione politico-amministrativa che non la sfiducia.

Tuttavia è su altri versanti che si rende ancora più palese il deficit di democrazia in ambito locale.

Pensiamo innanzitutto a come si è sviluppato, a partire dalla legge n. 241 del 1990, il tema della negozialità tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni e soggetti privati. La negozialità comporta, per sua natura, un certo livello di opacità. Chi negozia sono rappresentanze ristrette, non intere assemblee, e i passaggi delle negoziazioni non possono essere predefiniti in tutti i loro particolari. Quindi può aprirsi una contraddizione tra la pubblicità e trasparenza cui dovrebbe sempre essere ispirata l'azione amministrativa e la riservatezza propria delle negoziazioni. Se trasferiamo queste considerazioni ad ambiti particolarmente delicati delle politiche per la città, quali, su tutti, l'urbanistica, ci si rende conto dei rischi che permangono, in ambito locale, di decisioni caratterizzate per un deficit di democrazia.

In secondo luogo, a partire dal decreto legislativo n. 29 del 1993, che ha dato piena forma alla separazione tra la politica e la gestione, si è assistito ad una tecnicizzazione dell'azione amministrativa, nel senso che, per quanto sulla base dell'indirizzo politico-amministrativo individuato dagli organi di governo dell'ente, spetta però ai funzionari effettuare le scelte di gestione

amministrativa. Non si può però negare che anche nelle scelte gestionali si danno spazi di decisione e che su di essi il controllo politico finisce per essere più flebile, in quanto filtrato dalla specifica competenza tecnica.

Si pensi, infine, alla esternalizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economico-imprenditoriale, cui, più di recente, si è aggiunta anche quella dei servizi sociali (mediante apposite aziende) e fin'anche delle funzioni (ad esempio relativamente alle imposte locali.) Non vi è dubbio che l'esternalizzazione determina un allentamento dell'indirizzo e controllo democratico, spesso filtrato dalle assemblee e dai consigli societari.

Da ultimo, la positiva stagione del rinnovamento politico in ambito locale, iniziata negli anni di maggiore crisi dei partiti politici nazionali, ha lasciato spazio, più di recente, ad una ripresa di centralità, anche in ambito locale, delle classi dirigenti dei partiti politici tradizionali. Il che in sé non è male, anzi è segno della fine di una crisi di legittimazione gravissima, purché queste classi dirigenti non tornino ad essere autoreferenziali e di ostacolo al proprio necessario continuo rinnovamento.

### **Le esperienze di partecipazione**

Parallelamente alla riforma della legge elettorale in ambito locale sono però nate nuove esperienze di partecipazione alla attività politico-amministrativa che meritano di essere segnalate.

Una prima esperienza significativa è quella delle liste civiche, che nascono intorno a singoli bisogni, avvertiti in modo particolare nella realtà locale, oppure avendo per motivazione essenziale un generale desiderio di partecipazione non riconducibile, per metodo e contenuti, a quello che caratterizza l'esperienza dei partiti politici tradizionali. La proliferazione delle liste civiche testimonia che la crisi di partecipazione spesso non riflette un'insufficiente coscienza civica, ma la critica costruttiva ai tradizionali canali della partecipazione, mediante l'individuazione di soluzioni e metodi nuovi.

Ma anche a livello istituzionale sono state previste nuove forme di partecipazione all'attività politico-amministrativa, che riflettono la preferenza, affermata da anni nella società italiana, accordata alle azioni di aiuto diretto per il soddisfacimento di bisogni specifici nelle forme del volontariato. Si pensi, in particolare, alla legge 328 del 2000, sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, che espressamente prevede la partecipazione delle as-

sociazioni del terzo settore sia alla programmazione degli interventi sia alla correlativa attuazione.

Sempre su un piano istituzionale, sia pure in assenza di obblighi legislativi espressi, si pensi ad Agenda 21 e a tutti i momenti e temi della partecipazione legati a scelte urbanistiche, alla tutela ambientale, ai regolamenti edilizi, alla mobilità lenta. Agenda 21 fa della partecipazione un elemento assolutamente essenziale: sottrarsi alla partecipazione dei soggetti della comunità da parte delle istituzioni non avrebbe senso. Pensiamo ancora all'esperienza di molti comuni relativa al bilancio partecipato dove organizzazioni e associazioni comunali vengono chiamate a dare indirizzi circa la gestione di singole risorse o, più in generale, in ordine alle impostazioni di bilancio.

Tutte queste esperienze che ho richiamato a titolo di esempio ci dicono che accanto alla partecipazione politica tradizionale si sono andati costruendo canali di partecipazione nuovi, che hanno come novità non i temi che affrontano, ma la loro caratura istituzionale.

Questi gruppi prendono parte a momenti di partecipazione e assumono loro stessi una veste istituzionale. Il momento istituzionale della decisione deve tenere e dare conto di quel momento partecipativo. Queste forme di partecipazione danno quindi luogo a momenti di decisione di carattere politico all'interno della città.

Di fronte a questi scenari, la politica tradizionale, quella che passa attraverso la scelta dei rappresentanti nel momento elettorale, deve porsi l'alternativa se rimanere chiusa in se stessa e procrastinare la propria esistenza, o invece aprirsi a questa tendenza che conduce la società civile a generare momenti e sedi istituzionali. Mi viene in mente quello che è successo a Milano, dove i partiti tradizionali fornivano consigli su come fare la lista civica. La lista civica serve se raccoglie consenso di tipo diverso, inespresso o espresso in modo poco convinto fino a quel momento. Se sono i partiti tradizionali a promuoverla, è solo la ripetizione dell'esistente. Le forze politiche potrebbero invece farsi carico di suscitare la partecipazione e questo consentirebbe di generare nuovi modelli di decisione che rilegittimino le istituzioni stesse.

### **Il valore della condivisione e della trasparenza**

La partecipazione è un metodo che però ha a che fare con la sostanza dei problemi.

Le istituzioni dovrebbero aprirsi e suscitare la partecipazione perché questa articola nuove modalità di decisione. Il presupposto fondamentale è che le decisioni vengano assunte nella trasparenza, quindi con conoscibilità degli elementi a base della decisione.

Una decisione che non è assunta secondo trasparenza è viziata in partenza. È una decisione che finisce per essere abbandonata nelle mani di pochi soggetti. Consideriamo, ad esempio, l'individuazione delle scelte urbanistiche che, se abbandonate esclusivamente alla negoziazione tra decisore e operatore privato, determina l'impoverimento delle prospettive progettuali. Quindi la partecipazione è innanzitutto garanzia di una decisione migliore sotto il profilo non solo della legittimità, ma anche dei contenuti.

La stessa trasparenza dell'azione amministrativa risponde ad analoghe finalità: la partecipazione all'azione amministrativa è principalmente in funzione di far guadagnare al decisore la rappresentazione di tutti gli interessi coinvolti.

In secondo luogo, la partecipazione comunale consente di suscitare responsabilità nella società civile. Ciò che è particolarmente urgente oggi in relazione al moltiplicarsi e differenziarsi dei bisogni unitamente alla diminuzione delle risorse disponibili. In ambito locale, ad esempio, sussiste un'obiettiva difficoltà ad offrire un valido e continuativo servizio di trasporto dei malati e, se la politica è capace di generare risposte positive all'interno della società civile, quel servizio riesce a svincolarsi dal limite della scarsità delle risorse. L'introduzione, all'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, del principio di sussidiarietà orizzontale, letto nel contesto della nostra Costituzione, ha per significato proprio quello di suscitare la responsabilità della società civile.

Infine, la fiducia nella capacità dei soggetti della società civile di partecipare è necessario presupposto per quei programmi condivisi attraverso i quali passano ormai gran parte delle politiche per la città e dei piani di sviluppo. Si pensi agli istituti dei patti territoriali e dei contratti di programma, che collegano le finalità di sviluppo di un territorio alla programmazione e all'azione congiunta di una pluralità di soggetti, pubblici e privati.

Trasparenza, partecipazione, sussidiarietà, condivisione: sono cambiamenti di prospettiva che i partiti politici tradizionali (e la politica da essi generata nelle istituzioni) faticano ad accettare. Agire su queste linee non significa però l'affievolirsi della politica e il suo indebolimento, anzi, è l'esatto contrario, perché qualunque decisione presa nella trasparenza, nella

partecipazione e nella condivisione acquista la forza per imporsi come ragionevole e adeguata.

### L'utopia delle relazioni significative

La città è una rosa profumata se al suo interno si costituiscono relazioni significative, perché le diverse componenti della società sono chiamate a partecipare alle decisioni da assumere e alla correlativa attuazione.

Le relazioni diventano conflittuali quando invece si prescinde dalla partecipazione e si confonde la capacità di governo della città, che sulla partecipazione si fonda, con il conferimento di poteri speciali per l'assunzione di decisioni che non soffrano interferenza alcuna.

È il caso della legge n. 443 del 2001, cosiddetta "Legge Lunardi", per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, che ha ritenuto di escludere gli enti locali dalla decisione circa la localizzazione e le caratteristiche essenziali di tali infrastrutture (nuove autostrade, ponte sullo stretto di Messina, ecc.). Ebbene, l'effetto di tale modello non è stato l'avvio delle opere, ma una conflittualità generalizzata, sia a livello giudiziario, sia nelle manifestazioni di protesta. È invece possibile un diverso metodo, che muova dalle esigenze effettive (ad esempio, il congestionamento del traffico nell'area milanese), per suscitare la responsabilità di tutti gli enti interessati e la individuazione di concrete soluzioni. Quindi il modello della partecipazione e delle relazioni significative che a partire da tale modello prendono vita è esportabile dalla vita della città alle relazioni tra enti. La città che profuma come una rosa è la città che sa far crescere la partecipazione, la condivisione e la corresponsabilità al proprio interno e sa rapportarsi con le altre istituzioni attraverso quegli stessi criteri. ■

## 25 anni di rose bianche

PAOLO GIUNTELLA

*Presidente emerito della Rosa bianca italiana*

**C**hi ha partecipato alla serata di Camaldoli rimarrà deluso. Qui non troverà né il testo scritto di quel racconto che lessi, né le sue frequenti interpolazioni comiche estemporanee. Quello di quella sera fu un *divertissement*, anche se, come quasi sempre accade, dietro lo scherzo e la satira si nascondono delle verità. Qui sento il dovere di scrivere qualche notarella "storica" e qualche rapidissima riflessione sul futuro.

Dunque. La "Rosa Bianca" nacque, se volessimo essere proprio scrupolosi e andare a rintracciare la sua preistoria, nel 1970, in uscita dal biennio drammatico del '68 che aveva consumato in modo sanguinoso testimoni quali Martin Luther King, Bob Kennedy, che erano stati per molti di noi giovani di allora punti di speranza, come pure illusioni cantate di radicale cambiamento.

Per uscire dal '68 e dalle sue contraddizioni, in concreto dall'immersione nel marxismo utopico di quei mesi e dei nostri coetanei ed amici, capitò ad alcuni di noi di riaprire, o aprire per la prima volta, *Il personalismo* di Emmanuel Mounier e poi di seguito altri suoi libri. Con alcuni amici fondammo a Roma nel 1970 il "gruppo Thomas Merton", poi "Francesco Luigi Ferrari", e cominciammo a seguire una metodologia neodossettiana, molto "neo" naturalmente, di studio, di crescita comune, attratti dalla un po' ingenua ricerca di una sorta di "terza via" tra capitalismo e marxismo (ma bisogna capire i tempi) senza tuttavia perdere il senso dell'alleanza a sinistra come nella Resistenza. Cercavamo una via riformista alla "Rivoluzione", dunque "liberal e personalista", nonviolenta e pacifista, con salde fondamenta spirituali, convinti, con Mounier e il suo primo maestro Péguy, che la «rivoluzione sarà spirituale o non sarà». Ci facemmo un discreto mazzo studiando in vista di "convegnetti" di formazione nei quali