

# Decentramento e partecipazione a Brescia

di Maurilio Lovatti e Marco Fenaroli

La «storia» dei quartieri non vuole essere solo un fatto di cronaca del passato, una sorta di memoriale su eventi scomparsi per sempre nella coscienza politica di tutti, ma un tentativo di riappropriazione del passato nella memoria collettiva che affini la conoscenza e l'analisi del presente.

La «storia» che proponiamo si basa su un tentativo di periodizzazione e su una concezione politica precisa dei consigli di quartiere. Noi vediamo nei consigli di quartiere degli strumenti di partecipazione

— non certo i soli — per cambiare nei metodi e nei contenuti il governo della città, intendendo per metodi il meccanismo complesso di formazione delle scelte e per contenuti la capacità effettiva dei quartieri di determinare orientamenti nuovi sul terreno amministrativo. All'interno della periodizzazione che faremo tenderemo di esprimere un giudizio su quanto è cambiato, in riferimento appunto alla domanda di partecipazione ed ai contenuti politici nuovi che con essa si sono affermati.

La periodizzazione che proponiamo è la seguente:

- I primi tentativi: 1966-70
- La maturazione del movimento e l'impatto coi problemi della città: 1970-72
- La fase della conquistata istituzionalizzazione: 1972-75
- La fase di transizione: 1975-77

## I primi tentativi: 1966 - 70

Le prime esperienze di movimento a livello di quartiere ebbero breve vita, intorno al 1967, in zone di periferia come Lamarmora, Folzano, Chiesanuova, S. Polo, Mompiano, zone con enormi problemi di disgregazione e isolamento dal tessuto culturale e civile della città. Furono esperienze del tutto spontanee e si spensero perché, isolate nel contesto più generale della città, non riuscirono a costituire momenti di reale confronto con l'amministrazione comunale, che non procedette, nonostante le sollecitazioni provenienti da quei quartieri e da alcune forze politiche e sociali, al pur minimo atto di sostegno se non di riconoscimento. (3)

3. Il primo gruppo di cittadini che si costituì pubblicamente come «comitato di quartiere», fu quello di S. Polo, con un volantino del 26 gennaio 1967. La prima iniziativa

Fra le forze organizzate solamente le ACLI e il PCI compresero appieno che si trattava di esperienze importanti, capaci di una inusitata carica innovativa. Le ACLI — sensibili in questo alle migliori tradizioni autonomistiche cattoliche — sono state storicamente la prima forza, a Brescia, a tentare proposte precise sui temi del decentramento e della partecipazione in un convegno, tenuto ai primi del 1967, su «Brescia, problemi e prospettive». A questo convegno e alle proposte in esso maturate, fece riferimento una interrogazione comunale dei consiglieri comunisti in cui si chiese se la Giunta «non ritenga d'accogliere l'esigenza democratica di dar vita ad un organico decentramento amministrativo della città a livello di quartiere con la relativa istituzione (ai fini di rendere più attiva e stimolante la partecipazione dei cittadini ai problemi comunali) dei consigli di quartiere.... ». L'interrogazione propose poi alla Giunta di affidare ad una apposita commissione il compito di formulare proposte concrete. Il PCI, su *La Verità* del marzo 1967, rivendicava del resto che «l'esigenza del decentramento democratico aveva rappresentato uno dei punti fondamentali del programma elettorale del partito», nella consapevolezza di uno «scarto sempre più evidente fra la espansione urbanistica e lo sviluppo e la diffusione degli strumenti di vita collettiva e democratica della città».

La debolezza organizzativa dei comunisti in città e la mancata risposta del mondo cattolico alla proposta delle ACLI, determinarono l'impossibilità di queste forze a farsi partecipi e difensori di queste prime esperienze. La Giunta di centro-sinistra non prese di fatto in alcun considerazione i problemi posti (4).

Ma l'eco di quei primi movimenti non si spense del tutto e quando con il 1968, anche nella nostra città si manifestò quel fenomeno

fu una tavola rotonda, tenuta il primo febbraio sui problemi della frazione, con la partecipazione degli assessori ai lavori pubblici e all'urbanistica. Nello Stesso periodo si costituì il comitato di quartiere a Mompiano. Alla prima assemblea, il 27-3-'67, parteciparono circa 200 persone. Problemi trattati: scuola media, aree verdi e viabilità. L'organizzazione di gruppi di cittadini per sollecitare la soluzione di specifici problemi del quartiere particolarmente sentiti, invece, si verificò frequentemente già negli anni 1965-66 (Borgo Trento, S. Bartolomeo, S. Polo, Mompiano, Villaggio Prealpino). Ma furono tutte esperienze brevissime, legate al singolo problema. Generalmente tali iniziative furono promosse dal circolo ACLI, ma talvolta anche dalle sezioni della DC e del PCI.

4. Una parziale risposta in termini politici si ebbe, da parte della DC, con la costituzione di una commissione per lo studio del problema della partecipazione e decentramento, avvenuta il 23 maggio del 1967 ad opera del gruppo consiliare DC. Il lavoro di tale commissione non influì comunque sugli orientamenti della Giunta.

definito «riappropriazione della politica», non apparve sorprendente l'esplosione spontanea che allora si ebbe di iniziative nei quartieri.

L'avanzare del processo di unità sindacale e la spinta verso una nuova democrazia nella fabbrica e nella scuola, la necessità di superare i difetti di un sistema rappresentativo troppo staccato dalle vicende delle masse popolari, la mancata risposta a bisogni sociali che divenivano ogni giorno più pressanti, le stesse esigenze nuove degli intellettuali che riscoprivano il valore della politica e la necessità di portare i problemi della scuola e della educazione fuori dagli edifici scolastici: furono molteplici i fattori che videro gruppi di lavoratori di settori diversi, protagonisti del '68, costituire nei nostri quartieri gruppi di intervento politico a livello spontaneo. Questi gruppi, che miravano a far partecipare e a far divenire protagonisti i cittadini partendo dal dibattito sulle questioni più vive, ottennero una partecipazione talora entusiastica che si mantenne tale per un periodo abbastanza lungo, come nel caso di uno dei gruppi più attivi, quello di «discussione» del Violino. Si tentava di scardinare attraverso tali attività la separazione esistente fra famiglia e famiglia e si limitava la parrocchia nel suo ruolo di unico centro di aggregazione, spesso tutt'altro che sollecitatore di esperienze democratiche.

A queste iniziative spontanee che sostennero con forza le lotte dell'autunno caldo, attraverso dibattiti, giornali murali, mostre itineranti nei quartieri, cooperarono operai, studenti, insegnanti, rompendo irreversibilmente il vecchio equilibrio che negava qualsiasi sviluppo politico-culturale autonomo nei quartieri.

La «spontaneità», in quanto composizione, temi di discussione, modalità di riunione, di questi «gruppi di intervento politico», non ha significato l'esclusione dei militanti di forze politiche organizzate. Una delle caratteristiche dell'esperienza bresciana è, anzi, il singolare intreccio spontaneità-coscienza politica che in essa si è venuto a determinare.

Militanti dei partiti della sinistra e cattolici, soprattutto aclisti, vi diedero un grande apporto e contribuirono in maniera decisiva alla trasformazione dei «gruppi di discussione» in «comitati promotori dei consigli di quartiere». PCI, PSIUP, ACLI, le forze che si manifestarono più sensibili a quanto di nuovo avveniva nella società e nelle fabbriche, compresero come da uno sviluppo spontaneo e non codificato fin dalle fasi iniziali, potesse derivare un vero salto di qualità nel governo della città e nuova linfa, nuovo vigore per le loro stesse organizzazioni, per il loro modo di far politica.

Le iniziative delle ACLI rivelavano il venire a maturazione di profondi processi di rinnovamento del mondo cattolico; i fermenti indotti anche nella nostra città dal Concilio Vaticano II, il maturare della scelta di classe e anticapitalistica che le ACLI compiranno con il congresso di Torino (1969), il «nuovo modo di far politica» erano fenomeni che convergevano a risvegliare energie fino ad allora sopite, almeno mai concretizzatesi in movimenti di massa. Il PCI, consapevole dell'importanza di dare uno sbocco politico al movimento che si sviluppava nei quartieri anche a livello istituzionale, propose ufficialmente, in consiglio comunale, all'indomani delle elezioni amministrative del 7 giugno 1970, la costituzione dei consigli di quartiere in modo che la nuova Giunta fosse in grado di «programmare interventi organici sulla base delle esigenze dei quartieri, con la partecipazione dei cittadini interessati» (5).

Nacquero così i comitati promotori dei consigli di quartiere, in cui trovarono, fra la fine del 1969 e i primi mesi del '70, uno sbocco politico qualificato i «processi paralleli» di apertura di due mondi, quello marxista e quello cattolico, rimasti per decenni, anche durante il centro-sinistra, staccati e spesso contrapposti. Solo il detonatore delle lotte operaie, dei congressi confederali per l'unità sindacale, della costituzione dei consigli di fabbrica unitari, della rottura del blocco cattolico fino ad allora imperniato sulla DC, rese possibile tale sbocco che per la prima volta andava ad incidere sul tessuto sociale della città, liberandone le energie e iniziando a contestare la logica della rendita e dello sfruttamento.

I quartieri da cui partì la spinta alla creazione di questi nuovi organismi furono quelli della periferia cittadina, da S. Eufemia ad Urago, da Folzano a Lamarmora, dal Don Bosco al Villaggio Prealpino. Erano costituiti, per lo più, da famiglie emarginate dal centro storico o provenienti dalla campagna. In una analisi fatta al congresso provinciale del PCI, nel 1972, Loredana Bertussi dirà, a questo proposito:

«La struttura di tali quartieri, privi o quasi di servizi sociali, dimenticati fin dal loro sorgere dall'amministrazione comunale, ha provocato due tipi di conseguenze. Da una parte ha favorito un incremento di consumi individuali, la chiusura entro il nucleo familiare, l'assenteismo

5. Anche la DC bresciana nel suo programma elettorale di presentazione alle elezioni amministrative si era impegnata all'istituzione dei consigli di quartiere «come strumenti politici per nuove forme di partecipazione alla conduzione della cosa pubblica e come punto di riferimento per l'attuazione di un decentramento amministrativo e funzionale (...) come espressione diretta della realtà sociale e non già riproposizione di situazioni e di equilibri politici e partitici a livello comunale».

a livello politico (...), dall'altra, per la grossolana evidenza del disagio provocato dalla mancanza di strutture sociali, ha dato vita a movimenti autonomi. E tuttavia non si può affermare che sia stato solo l'aspetto di oggettive carenze causa di tale movimento. Vi è stato in questi anni un fermento di tendenze ispirate alla spontaneità ed inoltre vi è stata una generale, profonda maturazione di coscienza politica, suscitata dalle lotte operaie e studentesche». Condividiamo tale giudizio. L'attività dei comitati promotori, con riunioni, volantini, giornalotti distribuiti porta a porta, inchieste, sollecitazioni presso il Comune, evidenziava la presenza di nuovi protagonisti e l'inizio d'una lunga battaglia sul «governo della città».

### **La maturazione del movimento e l'impatto coi problemi della città: 1970-72**

Uno dei primi compiti cui si accinsero i componenti dei comitati promotori fu quello di elaborare uno statuto, che chiarisse quali erano le funzioni del nuovo organismo e che ne regolasse la vita interna. Statuti elaborati nel comitato, che dovevano tuttavia essere approvati dall'assemblea dei cittadini appositamente convocata.

I consigli di quartiere, per la cui formazione si stava lavorando, erano nella maggior parte dei casi concepiti quali organismi di autogoverno, protagonisti nelle battaglie per la casa, la scuola, i servizi, i trasporti, in modo tale da portare ad un rapporto sostanzialmente diverso fra amministrati ed amministratori. Una frase che correva spesso sui volantini era «non si deve più essere disposti ad accettare che si decida senza di noi, quindi contro di noi». Questi orientamenti, insieme alla vasta influenza che gli istituti di democrazia sindacale esercitavano nella concezione del movimento, informarono la volontà del nuovo ed inusitato «legislatore».

Gli statuti prevedevano quale organismo deliberante, quindi fondamentale per tutta la struttura del consiglio di quartiere, l'assemblea dei cittadini. Non era fissato, in quasi nessun statuto, un numero minimo di presenze perché l'assemblea fosse ritenuta valida, venivano invece contemplati i criteri per la sua convocazione: si esaltava così l'impegno che il consiglio, organo esecutivo dell'assemblea, doveva assolvere per facilitare la partecipazione popolare.

Il consiglio era diretta emanazione dell'assemblea ed il presidente era semplice coordinatore di questo organismo esecutivo ed organizzativo. Venivano previsti tutti i casi di ineleggibilità e le norme di decadenza

automatica dei consiglieri, quali le assenze ingiustificate per tre volte consecutive, e le modalità attraverso le quali l'assemblea poteva revocare i mandati.

Queste clausole furono utilizzate dai consigli dopo la delibera di riconoscimento e le elezioni a suffragio universale e anche se queste decisioni non furono mai convalidate dall'amministrazione, nel 1974 il consiglio di quartiere di Borgo Trento, dopo la strage di Piazza Loggia, espulse i due consiglieri missini ed il consiglio del Villaggio Prealpino espulse un consigliere per troppe volte assente.

Nelle premesse agli statuti si reclamava l'autonomia dai partiti e dalla amministrazione comunale, una decisa iniziativa antifascista, e si individuava quale interlocutore fondamentale, l'amministrazione stessa. Il punto cruciale della discussione, sia nei comitati promotori che nelle assemblee, fu quello del metodo di elezione dei consigli, che dovevano subentrare a queste prime forme di partecipazione. Due furono le soluzioni adottate: in alcuni quartieri l'elezione diretta da parte dell'assemblea, in altri l'elezione a suffragio universale.

Alla fine del 1970 erano già operanti cinque quartieri, in altri quattro erano imminenti le elezioni, in otto vi erano forti movimenti di partecipazione (6). Un dato politicamente significativo fu la volontà unitaria, che si manifestò ovunque attraverso la presentazione di liste unitarie. Questo dato caratterizzò profondamente il movimento e la sua salvaguardia sarà l'oggetto principale di tutta l'iniziativa dei quartieri nella vicenda dell'approvazione della delibera per il riconoscimento dei consigli di quartiere da parte della amministrazione comunale. Elezioni autogestite in assemblea si fecero in quartieri come Borgo Trento il 17.11.1970, Mompiano il 20.11.1970, S. Eufemia il 20.11.1970, Urago il 4.12.1970; elezioni a suffragio universale, con la partecipazione di 1700 cittadini, si tennero a Via Chiusure, in quattro turni nei diversi rioni, da febbraio a maggio del 1971. Esempio questo di una conquistata alta capacità di mobilitazione e di una consapevolezza civile rilevante.

Fin da queste prime elezioni appare elevata la capacità del movimento dei quartieri di affrontare da una parte i problemi del consolidamento del fenomeno della partecipazione e quindi i problemi del coordinamento

6. I quartieri già operanti erano: Borgo Trento, S. Eufemia Urago Mella, Mompiano, Folzano. I quartieri in cui si era vicino alle elezioni erano: Lamarmora Don Bosco, Villaggio Prealpino, Violino. Vi erano inoltre forti movimenti di partecipazione a Via Chiusure, P.ta Venezia, Badia, S. Bartolomeo, P.ta Milano, S. Polo, Casazza, Chiesanuova.

fra i quartieri, del loro riconoscimento ad opera del Comune; dall'altra la capacità di avviare un processo nuovo che incidesse sui «contenuti» della politica cittadina. E così già nell'assemblea di Urago, nel dicembre '70, si chiese una assemblea generale di tutti i quartieri, mentre, a Mompiano, con estrema precisione già allora si individuavano nella possibilità di esaminare programmi e bilanci del Comune e nell'esigenza di intervenire in merito ai piani urbanistici della zona, due punti fondamentali della futura azione dei consigli.

Certamente, l'iniziativa sui piano organizzativo — la difesa dell'assemblea e la ricerca di forme di coordinamento fra quartieri — e sui piano istituzionale — la battaglia per un riconoscimento da parte del Comune che non ledesse l'autonomia — fu nettamente prioritaria negli anni fra il '70 e il '72, rispetto a problemi di contenuto della politica cittadina, e portò al risultato, nel luglio del '72, del riconoscimento formale dei quartieri da parte dell'amministrazione comunale.

Ben presto in realtà nel movimento si precisarono due linee a proposito del rapporto con l'ente locale; i sostenitori della prima, che concepivano i quartieri quali strumenti di pressione nei confronti dell'amministrazione, non ritenevano che il rapporto dovesse essere formalizzato, pena la perdita della caratteristica fondamentale dei nuovi organismi: l'autonomia, appunto. Tale impostazione, rimasta fortemente minoritaria, e nel corso della vicenda sconfitta, era decisamente in contraddizione con l'esigenza da tutti avanzata di un reale potere nella formazione e nella gestione delle scelte del Comune. Questa esigenza trovava sbocco, in sostanza, in una «seconda linea» che, senza voler rinunciare minimamente a tutto il patrimonio di autonomia conquistato nei quartieri, chiedeva che a questi fosse riconosciuto un peso effettivo all'interno del Comune, impostando un lavoro articolato e preciso affinché il riconoscimento non si traducesse nello svuotamento dell'esperienza e dei suoi portati fondamentali.

La creazione di un comitato di coordinamento fra i quartieri — avvenuta nel giugno del 1971 di fronte all'esigenza di interscambio di esperienze fra i vari consigli, sia tramite lo scambio di documenti, che attraverso riunioni congiunte di commissioni specifiche per problemi — fu un passo ulteriore sul terreno della costruzione di una presenza nuova, non contraddittoria o portatrice di interessi particolari, nel tessuto sociale e politico della città. Una presenza non eludibile che poneva con forza la questione di un modo nuovo di gestire la cosa pubblica e degli strumenti per poterlo fare. L'assemblea

generale dei consigli di quartiere, in data 5 giugno '71, chiese un «immediato riconoscimento ufficiale» sulla base di un documento in cui —dopo l'affermazione che riconoscimento non doveva significare regolamentazione del comportamento e delle decisioni del consiglio — si chiedeva:

« 1) il Comune prenda atto dei principi che ispirano gli attuali regolamenti e statuti che i consigli — per mezzo delle assemblee — si sono dati;

2) di concordare con i consigli di quartiere le delimitazioni delle aree in cui operano i consigli stessi;

3) di fornire ai consigli i mezzi e gli strumenti per poter espletare il loro ruolo. In particolare le sedi per le riunioni del consiglio di quartiere e per le assemblee di quartiere. A questo proposito l'assemblea chiede l'immediata messa a disposizione di aule delle scuole elementari e medie — ivi compresa l'aula magna —».

La maturazione dei quartieri su diversi problemi — quello dell'edilizia scolastica ad esempio — e il confronto che ben presto iniziò sul bilancio comunale e sui piano pluriennale di investimenti, accentuarono in seguito la questione dei «poteri» da dare alle assemblee. Nella riunione generale dei quartieri del dicembre '71, la richiesta al Comune fu in tal senso esplicita e ultimativa, di fronte all'inerzia della Giunta.

Si sapeva allora di un «progetto Boni» per il decentramento, di cui mai ufficialmente si ebbe conoscenza, ma le cui linee essenziali erano a tutti note. Tale progetto prevedeva che i consiglieri fossero nominati dal consiglio comunale e istituiva la figura del delegato del sindaco; prefigurava inoltre una vita interna ai quartieri estremamente povera, con riunioni semestrali, senza assemblee di cittadini. Il progetto, come si vede, non teneva alcun conto della «specificità» dell'esperienza bresciana, ma tendeva semmai ad annullarla con idee di decentramento derivate totalmente e malamente da altre realtà italiane (Bologna).

Decisiva fu pertanto di fronte a tentativi di affossamento l'iniziativa assunta nel febbraio del '72 da quindici quartieri con il seguente documento:

«I consigli di quartiere sottoelencati in previsione della prossima discussione in consiglio comunale della “bozza di delibera” relativa al riconoscimento dei consigli di quartiere tengono a sottolineare quanto segue:

a) che la commissione al decentramento invii a tutti i consigli di quartiere la “bozza di delibera comunale” in modo che i vari consigli

possano approfondire gli aspetti relativi al riconoscimento e esprimere in merito le loro opinioni e richieste;

b) che la discussione in consiglio comunale avvenga solo dopo che la commissione al decentramento abbia recepito e discusso con i consigli di quartiere le varie opinioni e richieste.

Sottolineano inoltre che i punti fondamentali che debbono essere recepiti nella "bozza di delibera comunale" siano, tra gli altri, i seguenti:

1) Organi rappresentativi sono il consiglio e l'assemblea; l'assemblea ha potere deliberante.

2) Le elezioni del consiglio dovranno essere a suffragio universale; le votazioni dovranno essere su lista unica preparata in assemblee preelettive.

3) Gli organi rappresentativi di quartiere hanno poteri consultivi relativamente alla elaborazione dei bilanci preventivi del Comune, dei SS.MM. e degli altri enti comunali; e poteri decisionali e di compartecipazione alla gestione di asili nido, centri sociali, biblioteche popolari, assistenza agli anziani e per tutti gli altri problemi riguardanti direttamente la vita del quartiere.

4) Diritto all'informazione puntuale e tempestiva per tutti i problemi relativi alla vita del quartiere.

5) Disponibilità di locali adeguati per lo svolgimento delle riunioni dei consigli di quartiere e delle assemblee e finanziamenti necessari al regolare svolgimento delle varie attività» (7).

In questa mozione, oltre alla precisione con cui si indicano i punti fondamentali delle richieste dei quartieri, risulta importante la sottolineatura iniziale sui metodi da seguire da parte della Giunta nel prendere la decisione sul riconoscimento. Sarà questa la prima di una lunga e non conclusa battaglia per ottenere meccanismi di formazione delle scelte comunali che ne assicurino la democraticità.

Il consiglio comunale approvò la delibera di riconoscimento dei consigli di quartiere il 28.7.72, con voto favorevole da parte di tutti i partiti del centro-sinistra (tranne il PSDI che si astenne) e con l'astensione del PCI. Anche i liberali votarono a favore, mentre i fascisti votarono contro.

La delibera, se pur riconosceva i quartieri quali componenti del Comune, era molto carente dal punto di vista dei poteri da attribuire

7. Tale mozione fu inviata ai componenti la commissione consiliare al decentramento del consiglio comunale da parte dei quartieri di Chiusure, Casazza, S. Bartolomeo, Urago Mella, S. Eufemia, Folzano, Badia, Mompiano, Brescia Antica, Centro Nord, Porta Cremona, Porta Venezia, Don Bosco, Lamarmora, Prealpino.

ai nuovi organismi; questo spiega l'astensione dei comunisti le cui proposte di modifica sul testo della Giunta non vennero accolte dalla maggioranza. Delle forze del centro-sinistra solo il PSI, per bocca del suo capogruppo, sostenne l'opportunità di conferire maggior possibilità di intervento ai consigli nella formazione dei bilanci preventivi, senza tuttavia che la delibera ne subisse alcun cambiamento.

Le attribuzioni conferite ai consigli (titolo IV della delibera), erano così stabilite:

«a) esame e proposte in ordine ai problemi comunali riguardanti direttamente il quartiere, in relazione alla situazione generale del Comune, al bilancio comunale e agli indirizzi programmatici dell'amministrazione;

b) esame e proposte sull'espletamento dei servizi comunali e delle attività relative che abbiano diretto riferimento alle esigenze della popolazione residente nei singoli confini territoriali;

c) proposte per studi e ricerche interessanti il quartiere;

d) esame e parere, dietro richiesta dell'amministrazione, su problemi riguardanti il quartiere. I provvedimenti dell'amministrazione che disattendono in tutto o in parte le proposte ed i pareri espressi dai consigli di quartiere, per quanto indicato al presente punto IV) devono indicarne i motivi».

Benché la delibera fosse tanto vaga per quanto riguarda i poteri, è indubbio che essa recepì una serie di richieste espresse dal movimento. Innanzitutto «prende atto» dei 25 consigli già esistenti, riconoscendo agli stessi il «diritto alla ricerca autonoma di una suddivisione territoriale in zone socio-storiche comuni e di dimensioni convenienti»; al fine dell'istituzione di particolari servizi sociali e per un più efficiente decentramento amministrativo, si ribadiva poi la necessità di suddividere il territorio comunale in zone comprendenti più quartieri. Un altro aspetto positivo era costituito dal riconoscimento degli statuti autonomamente elaborati dai quartieri e di conseguenza la possibilità di mantenere il ruolo deliberante dell'assemblea definita nella delibera «organo di partecipazione dei cittadini alle scelte relative agli indirizzi generali dell'amministrazione civica ed alle decisioni in ordine al governo della zona, strumento disponibile per i cittadini per esprimere bisogni, controllare metodi di soddisfacimento, occasione per essere coinvolti in maniera diretta e personale alla gestione politica cittadina». Il terzo aspetto positivo riguardava i meccanismi elettorali, con l'estensione del diritto di voto

ai diciottenni, l'obbligatorietà (8) della lista unica aperta a tutti i cittadini, la durata di due anni dei consigli stessi.

La delibera era sperimentale. Prevedeva infatti esplicitamente un periodo di verifica di 18 mesi, di cui 10 per le elezioni dei consigli a suffragio universale e 8 per la sperimentazione delle attribuzioni, al termine del quale la commissione consiliare al decentramento avrebbe proposto «l'eventuale assetto definitivo dei consigli di quartiere».

La delibera, pur nell'assenza di definizione di poteri anche consultivi ai quartieri offriva al movimento dei consigli un terreno di iniziativa più avanzato. I consigli di quartiere avevano conquistato uno spazio ed un ruolo, in piena autonomia. Il carattere sperimentale della delibera, era poi un fatto estremamente positivo, perché apriva la possibilità di incidere sugli orientamenti della Giunta nel vivo di una battaglia che già si annunciava sui contenuti della politica cittadina.

### **La fase della conquistata istituzionalizzazione: 1972 - 75**

Le elezioni a suffragio universale, con l'estensione del diritto di voto ai diciottenni, previste dalla delibera di riconoscimento dei quartieri del 1972, si svolsero in sei tornate elettorali fra il giugno 1973 e novembre 1974. In tutto vennero eletti 30 consigli di quartiere, di cui 11 con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, 11 con popolazione compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti e 8 con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (9). Le percentuali più elevate di votanti si ebbero nei quartieri a più bassa densità di popolazione e con una

8. La lista unica era obbligatoria, in realtà, solo se preventivamente approvata dalla assemblea preelettorale del quartiere, con la presenza di almeno il 6% degli elettori e con la maggioranza qualificata di quattro quinti dei presenti. Diversamente erano possibili liste diverse. In caso di lista unica si potevano esprimere preferenze fino ad un quarto del numero dei consiglieri da eleggere. In caso di più liste, vigeva il sistema proporzionale, con al massimo quattro preferenze individuali. Benché il quorum del 6% sia stato raggiunto solo in pochi quartieri, in tutti si è votato con lista unica.

9. I piccoli quartieri, quelli cioè con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono 11 e precisamente: Folzano, Fornaci, Bettole Buffalora, Caionvico, S. Bartolomeo, S. Eufemia, S. Polo, Casazza, Villaggio Badia, Violino, 1° Maggio.

I quartieri medi, quelli con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti, sono pure 11, e precisamente: Porta Milano, Don Bosco, Fiumicello, Lamarmora, Mompiano, Villaggio Prealpino, Chiesanuova, Villaggio Sereno, Centro Storico Sud, S. Rocchino Costalunga, Crocifissa di Rosa.

I grandi quartieri, con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, sono i seguenti 8:

Brescia Antica, Borgo Trento, Centro Nord, Chiusure, Porta Cremona, Porta Venezia, Urago Mella, S. Eustacchio.

omogeneità di fondo sia in termini di territorio che di popolazione (10). I risultati furono favorevoli alle forze che, come il PCI e le ACLI, più coerentemente si erano impegnate per lo sviluppo dell'esperienza di partecipazione. Alle forze di sinistra, comprendendovi le AGLI, toccarono quasi il 30% dei consiglieri eletti (11). La prova elettorale delineava una certa caduta dell'egemonia democristiana in città che un'altra vicenda — la vittoria dei NO nel referendum sull'abrogazione del divorzio — rese forse più evidente.

Le elezioni dei consigli di quartiere si tennero con un notevole ritardo rispetto alla data di approvazione della delibera sul loro riconoscimento (12). In 18 quartieri si votò due anni dopo questa data! Le lentezze amministrative — o meglio di volontà politica — sono sempre state di serio ostacolo allo sviluppo della partecipazione, per la mancanza di fiducia nelle istituzioni che esse ingenerano, per i fenomeni di riflusso che possono provocare. Il movimento dei quartieri si è sempre posto questo problema — riflesso e indice di una macchina amministrativa accentrata ed inefficiente, sicuramente lontana dai bisogni popolari — scorrendo in lentezze paralizzanti e in apparati burocratici ostacoli di non poco conto ai processi di crescita democratica. Eppure la questione è ancora aperta: spetterà ai nuovi consigli di «circoscrizione» che sorgeranno a Brescia (ad opera della nuova legge nazionale dell'aprile 1976 e della nuova delibera consiliare)

10. A seconda della percentuale più o meno elevata dei votanti, si possono suddividere i quartieri in 3 classi:  
I classe: quartieri che hanno avuto una percentuale di votanti superiore al 50%. Si tratta di 8 quartieri, e precisamente: Villaggio Badia, Violino, Caionvico, Fornaci, Chiesanuova, 1° Maggio, Folzano, Bettole Buffalora.

II classe: quartieri che hanno avuto una percentuale di votanti compresa tra il 25% e il 50%. Si tratta di 15 quartieri, e precisamente: Casazza, Don Bosco, Porta Milano, 5. Rocchino Costalunga, Villaggio Sereno, Villaggio Prealpino, Fiumicello, Crocifissa di Rosa, 5. Polo, Porta Cremona, Urago Mella, Centro Storico Sud, 5. Eustacchio, Porta Venezia, Centro Nord.

III classe: quartieri che hanno avuto una percentuale di votanti inferiore al 25%. Si tratta di 7 quartieri, e precisamente: Chiusure, Lamarmora, S. Bartolomeo, S. Eufemia, Borgo Trento, Mompiano, Brescia Antica.

11. Non è possibile fornire dei risultati elettorali ben definiti in quanto le elezioni si tennero su lista unica e non si conosce l'orientamento politico di tutti gli eletti. Tuttavia le stime più attendibili attribuiscono circa il 30% dei seggi alla DC, il 25% al PCI, il 6% al PSI e l'8% alle ACLI. Tutti gli altri partiti inclusi gli extraparlamentari di sinistra hanno percentuali irrisorie variabili dal 2% allo 0,5%. Gli indipendenti, includendovi gli aclisti, sono dunque pari a circa il 35-40%, la maggior parte orientati a sinistra.

12. Ciò non fu dovuto solamente alle lentezze burocratiche, ma per alcuni quartieri al fatto che *non* erano ancora sorti i comitati promotori. Anzi gli ultimi comitati promotori, come ad esempio S. Eustacchio, sorsero all'inizio del 1974, oltre un anno e mezzo dopo la delibera del 1972.

contribuire a risolvere anche la questione della rispondenza ai bisogni di partecipazione dei cittadini degli apparati amministrativi. Presentiamo nelle tavole 3 e 4 una carta di identità dei quartieri bresciani, avvertendo che la recente delibera sui quartieri (in applicazione alla legge nazionale che istituisce i «consigli di circoscrizione») ne ha fortemente cambiato l'assetto avendo stabilito nove «circoscrizioni» al posto dei 30 quartieri. La struttura dei quartieri che presentiamo è comunque quella tuttora esistente (dicembre 1977). Tutti i consigli di quartiere sono, come si può notare, largamente scaduti. Con la delibera di riconoscimento del 1972, il movimento dei quartieri — non va dimenticato — non aveva ottenuto alcun potere definito di intervento sui contenuti della politica cittadina. La maturazione politica che indubbiamente le elezioni favorirono e il confronto sempre più impegnativo nel vivo dei problemi amministrativi, sociali, urbanistici contribuirono a porre al centro dell'attenzione del movimento e dei partiti la questione dei «poteri».

In una intervista ad un mensile del settembre del 1973, Dioni, consigliere comunale democristiano addetto ai quartieri, dichiarava che «in un certo senso Brescia è all'avanguardia, almeno su alcuni punti», che così elencava: « 1) La possibilità di autodeterminazione dei confini di ogni quartiere. Ciò non è avvenuto da nessuna altra parte... 2) Elezioni a suffragio universale. Anche questo non avviene in tutte le città... 3) Ogni quartiere può determinare il proprio statuto. . . ». Erano osservazioni giuste, ma il loro valore era assai relativo e retorica appariva l'affermazione «Brescia all'avanguardia», dal momento che il consigliere Dioni non diceva che in altre realtà da tempo i consigli avevano ed esercitavano competenze concrete e ben determinate e non solo «la verifica, il controllo e l'informazione», uniche attribuzioni che egli stesso riconosceva ai nuovi organismi.

Il periodo di validità della delibera del '72 veniva a scadere alla fine di novembre del '74, contemporaneamente all'elezione a suffragio universale degli ultimi consigli di quartiere. Tuttavia la consultazione della commissione consiliare al decentramento con i quartieri iniziò solo nel febbraio del '75. Prima ci furono soltanto interventi di forze politiche ed in particolare una notevole azione di stimolo venne svolta dal PCI. Il 19 ottobre si tenne presso il Cinema Leonessa il convegno «I comunisti per i consigli di quartiere». Nella relazione introduttiva Piero Borghini, dopo aver rilevato che il movimento dei quartieri «è senza dubbio il più rilevante fatto politico che si sia verificato in città da molti e molti anni», affermò che i quartieri si sono organizzati con «caratteristiche originali e moderne» e costituiscono un «nuovo soggetto politico, un protagonista nuovo della vita della città, che contesta e combatte con forza crescente la logica profonda cui sino ad oggi ha obbedito lo sviluppo urbano». Dopo aver valutato i consigli di quartiere come l'essenza delle forze che contrastano radicalmente la rendita urbana, inquadrando il ruolo dei quartieri in una ampia analisi del complessivo sviluppo urbanistico della città, enunciò una serie di richieste del partito per quanto concerne i poteri che il regolamento del '75 si voleva attribuisse ai quartieri. Innanzitutto si chiedeva che i pareri consultivi, sia generali (su provvedimenti di dimensione cittadina) che particolari (su provvedimenti di quartiere) fossero resi obbligatori, anche se non vincolanti. Inoltre si chiedeva che al consiglio di quartiere fosse attribuita la possibilità di un esame preliminare delle licenze edilizie e la gestione di «biblioteche decentrate, centri sociali, ambulatori di quartiere ecc.». A sua volta il consigliere comunale Panighetti, nel suo intervento al convegno, propose anche come obiettivo a medio termine la formazione della parte straordinaria del bilancio comunale smembrato per ogni quartiere e quindi, di conseguenza, di trasferire al consiglio di quartiere la facoltà di deliberare gli investimenti ed i lavori pubblici.

Riprendendo in seguito alcuni temi della sua relazione al convegno, Borghini, con un intervento sulla verità del gennaio '75, dal titolo «Poteri reali per una cosa reale», osservava a proposito della necessità di un nuovo regolamento «... si tratta per noi di una questione decisiva... Il perché è evidente. Il movimento dei quartieri è giunto adesso, concluse le elezioni, ad un punto di svolta delicatissimo. Da fatto tutto sommato ancora esterno alle istituzioni comunali esso deve trasformarsi in qualcosa di intrinseco ad esse. I consigli di quartiere, da strumenti di generica pressione quali sono stati in questi

anni, debbono diventare veri e propri organi di decentramento, cellule fondamentali di un Comune profondamente rinnovato ed espressione insieme della sua autonomia e della sua democraticità».

Continuava poi con un'analisi che pone in evidenza un problema centrale e tuttora di grande attualità, circa il ruolo del movimento dei quartieri e la sua capacità di tenuta. «Se non si va in questa direzione, dobbiamo saperlo tutti con chiarezza, si va nella direzione opposta, di un riflusso grave del movimento e di una sua umiliazione. L'alternativa è molto netta e non ammette esitazioni, O il movimento fa un salto di qualità, e l'esperienza di questi due anni, le discussioni, le tensioni, l'appassionato fervore civile che l'hanno accompagnata si fanno in qualche modo Stato, incidono cioè sulle strutture istituzionali e politiche della città, oppure si verifica il contrario ed una eccezionale occasione di crescita democratica verrà irrimediabilmente perduta dalla nostra città. E' una responsabilità grave che pesa su tutte le forze politiche, ed in modo particolare su quelle che la città amministrano.

La questione della nuova delibera si pone per noi in questi termini:

il movimento dei quartieri ha introdotto in questi anni, intrecciandosi a fenomeni complessi che qui non possiamo analizzare (unità sindacale, democrazia operaia, lotte per le riforme, ecc.), modificazioni profonde tanto nel rapporto tra le classi, quanto, più in generale, nel modo di concepire la città da parte di grandi masse di cittadini (non più bene generico, destinato senza rimedio ai truculenti appetiti della rendita parassitaria, ma bene prezioso, collettivo, da difendere e sviluppare nell'interesse di tutti). Ebbene, questi mutamenti, che sono un grande fatto di democrazia e di progresso, o vengono registrati a livello istituzionale, in termini di nuovi strumenti di partecipazione popolare, oppure vengono condannati a rifluire, magari sul terreno illusorio dei "contropoteri" ».

La prima riunione della commissione consiliare al decentramento con i quartieri, sull'assetto definitivo da dare agli stessi, si tenne il 5 febbraio '75. In questa occasione i rappresentanti dei quartieri concordarono con un documento, presentato dal consiglio di Crocifissa di Rosa, in cui si proponeva, invece di una nuova delibera, una modifica all'ultima parte di quella del '72, quella parte cioè relativa alle attribuzioni dei consigli (13). In tale documento si chiedeva che i quartieri

13. Questa scelta nasceva dalla preoccupazione, non del tutto infondata, che un regolamento completamente nuovo avrebbe contemplato una normativa dettagliata vincolante la vita interna dei consigli, burocratizzandoli e facendo perdere loro la conquistata autonomia.

fossero obbligatoriamente consultati sui bilanci e sui piani comunali e su tutte le questioni attinenti il quartiere, in termini non vincolanti per l'amministrazione comunale la quale, comunque, avrebbe dovuto indicare le motivazioni di eventuali provvedimenti contrari ai pareri espressi. L'ulteriore proposta avanzata in quella sede da Ghetti di Chiusure, di aggiungere alle consultazioni obbligatorie quella relativa alle licenze edilizie concernenti le aree del quartiere, incontrò immediatamente la netta opposizione del capogruppo democristiano al Comune Papetti, il quale dichiarò anche che ai quartieri non dovevano interessare i bilanci preventivi comunali, semmai dovevano occuparsi dei piani quinquennali! Il capogruppo democristiano era probabilmente interprete della mancanza di volontà politica da parte della Giunta di centro-sinistra di giungere ad una definizione precisa dei compiti dei quartieri prima della scadenza amministrativa del giugno '75.

Malgrado la commissione al decentramento accettasse in sostanza le proposte dei quartieri e su tale base formulasse in seguito una ipotesi di nuova delibera, la Giunta nominò, in spregio alla commissione stessa, un proprio gruppo di lavoro, per mediare, si disse, fra le indicazioni della commissione e quelle risultanti da un documento, di fatto contrapposto, che venne allora presentato dal PSI (14). Ma il gruppo di lavoro languiva e i tempi divennero estremamente ristretti, prossimi come si era alle elezioni amministrative. Solamente la presa di posizione di 38 consiglieri di quartiere, in gran parte aclisti (14 marzo) e l'opera di pressione tenace svolta dall'assessore al decentramento Battista Fenaroli (democristiano dissidente e aclista) insieme all'impegno dei comunisti all'interno della commissione al decentramento, permisero finalmente e in grave ritardo di giungere ad una ipotesi di delibera da far esaminare ai quartieri. La proposta della Giunta manteneva inalterate alcune caratteristiche di fondo dell'esperienza dei quartieri, quali il numero dei quartieri (30), la durata in carica (due anni), il ruolo dell'assemblea. Questa posizione fu assunta anche grazie alla rigorosa difesa delle richieste dei quartieri e in particolare dei «38» svolta in Giunta dall'assessore al decentramento Fenaroli. Ma i quartieri riscontravano anche molti aspetti negativi nella proposta di regolamento. Nel giro di pochi giorni si riunirono tutti i consigli

14. La proposta di regolamento presentata da Fermi in Giunta, anch'essa inedita, contrastava profondamente con le richieste dei quartieri e con le caratteristiche che i consigli di quartiere avevano assunto nell'esperienza di Brescia. Così l'assemblea veniva eliminata dal quartiere (art. 4); i consigli di quartiere rimanevano in carica 5 anni anziché 2 (art. 5) e venivano ridotti da Trenta a 10 o 12 (art. 24).

e proposero numerosi emendamenti. Il 4 aprile il coordinamento cittadino dei consigli di quartiere raccolse tutti gli emendamenti emersi, compresi quelli del gruppo dei «38», in un documento. Si chiedeva la consultazione preventiva per le licenze edilizie, la deliberatività delle assemblee di quartiere, l'eliminazione di molte norme burocratiche relative alla vita interna dei consigli di quartiere, l'introduzione dello statuto di quartiere, la modifica di alcune procedure di consultazione, specie sui bilanci annuali del Comune. Queste proposte trovarono l'unanime consenso di tutti i consiglieri di quartiere. Dopo un ulteriore incontro con la commissione consiliare al decentramento in cui i rappresentanti dei quartieri, il 15 aprile 1975, riaffermarono queste richieste, che furono in gran parte accolte, il consiglio comunale approvò, il 30 aprile, la nuova delibera. Votarono a favore gli esponenti di tutti i partiti, salvo quelli della destra liberale e fascista. Riportiamo di seguito quelli che vennero definiti «i capisaldi della delibera», in cui vi è da osservare il rilievo dato alle modalità di consultazione in tema di bilanci e di licenze edilizie, due nodi politici fondamentali che il movimento riusciva a sciogliere dopo una lunga lotta. Gli articoli principali sono il 9, il 10 e l'11, che qui riportiamo integralmente:

#### **Art. 9**

I consigli di quartiere sono obbligatoriamente consultati in ordine ai bilanci comunali di previsione e sul loro stato di attuazione, del Comune, dell'Azienda dei Servizi municipalizzati e degli enti sottoposti al controllo del Comune, nonché per i programmi pluriennali.

Questa consultazione avverrà nel seguente modo:

- a) nel primo semestre, assemblea generale dei quartieri per l'impostazione politica generale del bilancio (scelta di investimenti prioritari, capacità e volontà di indebitamento per investimenti sociali) previa comunicazione da parte dell'assessore al bilancio a tutti i consigli di quartiere di una relazione scritta sull'argomento;
- b) nello stesso periodo, un incontro con ogni singolo quartiere di uno o più rappresentanti della Giunta comunale;
- e) verso la fine del semestre, si svolgeranno inoltre incontri tra gruppi di quartieri e gruppi di assessori per discutere gli indirizzi dei rispettivi assessorati;
- d) in autunno si terrà invece l'assemblea generale dei quartieri per l'esame dello schema finale dei bilanci di previsione o dei programmi

pluriennali precedentemente inviati a tutti i quartieri. A detta assemblea potranno partecipare anche i consiglieri comunali.

#### **Art. 10**

Su delibera del consiglio comunale dovranno essere sperimentate forme di cogestione o di gestione diretta da parte dei consigli di quartiere di alcuni servizi di obiettivo carattere sociale.

A tal fine i consigli di quartiere possono proporre all'amministrazione comunale le iniziative idonee per i servizi sociali di quartiere.

#### **Art. 11**

I consigli di quartiere sono obbligatoriamente consultati su provvedimenti riguardanti:

- piani regolatori comunali ed intercomunali;
- varianti al piano regolatore generale;
- piani di edilizia economica e popolare;
- piani particolareggiati di attuazione del P.R.G.;
- lottizzazioni convenzionate;
- piani per la rete commerciale a rilevanza di quartiere;
- programmi di attuazione di attrezzature sociali e relative infrastrutture riferentisi al quartiere;
- destinazione del patrimonio disponibile del Comune esistente nel quartiere;
- convenzioni urbanistiche che implicano deliberazioni del consiglio comunale;
- traffico e viabilità di quartiere;
- informazione obbligatoria — con i dati specifici per un rapido reperimento su tutte le richieste di licenze edilizie riguardanti il territorio del quartiere. Possibilità del consiglio di quartiere di ottenere, tramite richiesta scritta del presidente, una copia della richiesta di licenza di suo interesse, con obbligo di ritorno della stessa entro 20 giorni, accompagnata dal relativo parere. Nel caso questo sia disatteso, l'amministrazione comunale dovrà comunicare per iscritto le ragioni delle sue scelte.

L'assessore competente sull'argomento, sentita la Giunta municipale, sottopone le proposte di provvedimento nelle materie di cui sopra al consiglio di quartiere interessato assegnando un termine per il parere. I provvedimenti adottati dall'amministrazione in contrasto con il parere espresso dai consigli di quartiere dovranno essere motivati.

I consigli di quartiere potranno inoltre assumere iniziative per assicurare un ampio dibattito per una adeguata informazione.

Gli stessi potranno inoltre:

- esprimere pareri su richiesta del consiglio comunale o della Giunta municipale;
- fare proposte alla Giunta con le modalità di cui all'art. 12 a su materie che riguardano i quartieri;
- presentare interrogazioni alla Giunta per quanto riguarda l'adozione di provvedimenti o per conoscerne gli intendimenti.

### **La fase di transizione: 1975 - 77**

La nuova delibera dell'aprile 1973 segna una svolta nel movimento dei quartieri: l'amministrazione comunale ha ora l'obbligo di consultarli seguendo modalità precise.

Le elezioni amministrative del 15 giugno dello scorso anno e l'accordo programmatico che ne seguirà in luglio fra tutti i partiti democratici, modificano, a loro volta, il quadro politico cittadino.

Sono avvenimenti vicini nel tempo; con essi pare avverarsi in un orizzonte politico più avanzato la possibilità di incidere sulle scelte e sulla loro attuazione che la delibera riconosce ai cittadini in modo più completo rispetto al passato.

Nella realtà i due anni trascorsi da allora portano numerosi segni di contraddizione. Da una parte vi è stata l'approvazione della nuova variante al piano regolatore che, se gestita con l'apporto dei cittadini, pone le premesse di uno sviluppo diverso della città; e ancora si sono disegnati un piano dei servizi e un piano di interventi socio-sanitari di riqualificazione complessiva del tessuto urbano — dall'altra parte il movimento dei quartieri ha conosciuto momenti di stanchezza e talora anche di riflusso. Su di esso hanno pesato la dimensione nazionale della crisi, le elezioni politiche del '76, la rilevanza assunta dai temi economici e le incertezze, perfino i ricorrenti integralismi, di parte delle forze politiche che gestiscono la città.

Se questa fase ci appare di transizione non è solo perché la nuova legge nazionale sul decentramento (aprile 1976) ha imposto un nuovo assetto anche per i quartieri di Brescia, ma perché crediamo che essa segni il passaggio da un lungo periodo in cui si sono costruite le premesse politiche per uno sviluppo diverso della città ad una fase nuova di attuazione delle scelte fatte.

Il movimento dei quartieri che «si fa Stato», «incide sulle strutture» e «rinnova le istituzioni», ha dinanzi a sé una reale possibilità di tradurre in fatti, in cose concrete, in gestioni alternative, in rinnovamento culturale, alcune scelte di fondo (il piano regolatore, il piano socio-sanitario ecc.) che esso ha contribuito a determinare.

Le elezioni amministrative del 15 giugno 1975 segnarono un balzo in avanti del PCI in città in misura superiore al 7% e un calo della DC, rispetto alle precedenti elezioni amministrative, dell'1%. I risultati elettorali sommati quartiere per quartiere e confrontati con quelli delle elezioni del 1970, appaiono nella tabella 5. In due casi, al quartiere Fiumicello e al quartiere Chiusure, il PCI ha superato in termini assoluti e percentuali la DC. Nel primo quartiere il PCI è passato dal 27% al 37%, la DC dai 36% al 33%; nel secondo il PCI dal 24% al 37%, la DC dal 33% al 32%. Interessa notare che in alcuni quartieri ove la DC aveva una incidenza percentuale superiore alla media (come al villaggio Badia con 46% o al villaggio Sereno col 47%) si è registrato un calo superiore alla media: dell'8% e del 7%.

Dalla tabella appare che i socialisti, i quali hanno guadagnato percentualmente circa due punti, si mostrano relativamente più forti al quartiere Casazza e registrano un aumento considerevole al quartiere Chiusure (5,1%).

Fra il giugno del 1975 e il novembre del 1976 venne a scadere il periodo di durata in carica dei trenta consigli di quartiere. La crisi di Giunta (dal novembre del '75 al febbraio del '76) e l'approvazione da parte del Parlamento della nuova legge sul decentramento e la partecipazione (la n. 278 dell'8 aprile 1976), fece rinviare la decisione di indire le elezioni di rinnovo di alcuni quartieri già previste per la tarda primavera di quell'anno. Lo stesso dibattito sul bilancio preventivo 1976 non si svolse secondo le procedure previste dal nuovo regolamento. La crisi al Comune provocò il rinvio della discussione a primavera, in tempi evidentemente ristrettissimi. Nell'assemblea conclusiva del 7 maggio si manifestò una larga convergenza di tutti i quartieri sui criteri di fondo del bilancio, per la prima volta caratterizzato da un rilevante disavanzo economico e da una espansione degli investimenti in servizi sociali.

L'entrata in vigore della legge 278 sul decentramento rendeva, nel frattempo, necessaria la formulazione di un nuovo regolamento che sostituisse quello vigente approvato nel 1975.

Il punto più rilevante della nuova legge riguardava i poteri che essa

consentiva di riconoscere agli organismi del decentramento. I poteri consultivi e obbligatori sulle scelte dell'amministrazione comunale ricalcavano in maniera fedele quelli già previsti dalla delibera bresciana del '75. La vera differenza, per i quartieri a Brescia, consisteva nella delega di poteri deliberativi (art. 13) ai «consigli circoscrizionali» (questa è la dizione ufficiale della legge) «nelle materie attinenti i lavori pubblici e i servizi comunali, che si svolgono nelle rispettive circoscrizioni, con particolare riguardo alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, all'uso di istituto e alla gestione dei beni e dei servizi destinati ad attività sanitarie, assistenziali, scolastiche, culturali, sportive, ricreative e di ogni altro ordine». Questa delega, secondo la legge, si attuava poi «in base a programmi di massima nei quali siano fissati i criteri direttivi e previsti i fondi disponibili stanziati nel bilancio». L'attuazione delle varie norme veniva comunque lasciata ai «regolamento comunale», in modo da poterle adattare all'esperienza specifica del movimento partecipativo del singolo Comune.

Seguendo una pratica ormai consolidata, il regolamento verrà approvato dal consiglio comunale solamente dopo una lunga consultazione con la partecipazione dei consigli di quartiere fin dalle prime fasi di elaborazione del progetto di delibera.

La lunga gestazione del regolamento iniziò, con forte ritardo, il 7 settembre 1976 quando la commissione consiliare al decentramento convocò i rappresentanti dei quartieri per stabilire con essi le fasi e i tempi della consultazione. In quella sede si ritenne che il consiglio comunale avrebbe potuto approvare la delibera nel mese di dicembre, dopo una consultazione quartiere per quartiere. Alcuni incontri fra commissione e consigli si tennero effettivamente in settembre e ottobre. Nel frattempo nella seconda metà di settembre, venne resa pubblica dal coordinamento ACLI-città una proposta di regolamento.

Questa proposta, conseguente al documento di luglio delle ACLI sul decentramento e la partecipazione (che sottolineava l'esigenza di una continuità con l'esperienza bresciana), contemplava la suddivisione del territorio del Comune in 31 circoscrizioni, contro l'orientamento delle principali forze politiche (DC, PCI, PSI) che puntavano a 10-12 circoscrizioni. La proposta di regolamento delle ACLI prevedeva una massima estensione dei poteri consultivi e di quelli deliberativi in materia di gestione dei servizi sociali, mentre limitava quelli relativi all'esecuzione dei lavori pubblici; prevedeva inoltre il raggruppamento dei consigli di quartiere in comprensori urbani per le consultazioni di interesse generale (piani regolatori e bilanci).

Sempre in settembre e nei primi giorni di ottobre si svolsero una serie di incontri fra DC, PCI, ACLI e PSI (le uniche forze significativamente presenti fra i seicento consiglieri di quartiere) per reciproci scambi di opinioni.

Dopo il mese di ottobre, e per un lungo periodo, nei quartieri non si seppe più niente, in merito al nuovo progetto di regolamento.

Il perché di tale ritardo si conobbe solo in seguito. In ottobre e novembre la commissione consiliare al decentramento, benché ripetutamente convocata dal presidente comunista Panighetti, fu praticamente bloccata dal continuo assenteismo di alcuni suoi membri (soprattutto democristiani) in quanto venne più volte a mancare il numero legale. Poi quando finalmente la commissione raggiunse un accordo, la proposta venne bloccata dal Sindaco che non ne condivideva alcune parti (in particolare gli articoli relativi ai poteri deliberativi e all'esecutività delle delibere circoscrizionali).

Ci vollero circa due mesi per mediare la diversa impostazione degli emendamenti della Giunta rispetto al testo della commissione consiliare relativo agli articoli citati. «Bresciaoggi» del 7 dicembre pubblicò il testo provvisorio del regolamento, che però il Sindaco volle ancora modificare. Si giunge così al 5 febbraio 1977, quando il Sindaco presentò alla stampa un volume sui quartieri, dal titolo «Una proposta per i quartieri», contenente anche il testo della bozza di nuovo regolamento.

Ai quartieri venne lasciato pochissimo tempo per definire le loro osservazioni. La riunione congiunta di tutti i quartieri, che concluse la consultazione, si tenne il 4 marzo. Pochissimi quartieri riuscirono ad indire l'assemblea dei cittadini su questo tema per mancanza di tempo. Circa la metà dei quartieri non presentò osservazione alcuna (e ciò è dovuto non solo alla mancanza di tempo, ma anche alla fase di stanchezza in cui versavano molti consigli, tutti ormai scaduti e bisognosi di nuove elezioni). Il 20 febbraio le ACLI promossero un convegno cittadino sul tema: «Per una continuità dell'esperienza dei quartieri: circoscrizioni sì, ma come?», alla quale partecipò anche l'assessore al decentramento, Dioni. In quella sede emersero numerose critiche al regolamento e in particolare all'ipotesi di suddivisione del territorio in sole nove circoscrizioni. All'assemblea del 4 marzo alcuni quartieri presentarono le loro osservazioni direttamente, mentre altri inviarono comunicazioni scritte. Le osservazioni e le proposte emerse sono state sostanzialmente omogenee, salvo in un punto: la suddivisione territoriale. Fra i quartieri che presentarono osservazioni sette si dichiararono

pienamente favorevoli all'ipotesi della suddivisione territoriale in nove circoscrizioni al posto dei trenta quartieri (i quattro dell'Oltremella, Borgo Trento, Brescia antica e Mompiano), sette furono contrari (S. Eufemia, Caionvico, S. Rocchino, Crocifissa di Rosa, S. Eustacchio, Folzano e Porta Venezia), due non si espressero sull'argomento (Villaggio Sereno e Fornaci) e uno si dichiarò favorevole all'aggregazione di più quartieri in una circoscrizione solo se questi avessero espresso pieno consenso (Centro Nord).

Alcune osservazioni e proposte di miglioramento furono invece ribadite da più quartieri e condivise da tutti i partecipanti all'assemblea:

- a) di prevedere nel regolamento una partecipazione delle circoscrizioni alle consultazioni sugli atti più importanti dell'amministrazione comunale (piani urbanistici e bilanci preventivi) fin dal momento della prima elaborazione di questi provvedimenti;
- b) di precisare nel regolamento le procedure e le modalità con le quali i consigli di circoscrizione possono ottenere dal Sindaco gli atti, i documenti e le informazioni necessarie per svolgere la loro attività;
- c) di introdurre nel regolamento delle norme atte a consentire una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita delle circoscrizioni, quali la costituzione di commissioni aperte ai cittadini e l'articolazione dei cittadini in assemblee di rione e di quartiere.

Il nuovo regolamento, senza mutamenti apprezzabili e ignorando i miglioramenti proposti dai consigli di quartiere, venne approvato dal consiglio comunale, con la sola astensione del rappresentante fascista presente in aula, il 12 aprile 1977 ad un anno esatto dall'approvazione della legge nazionale sul decentramento ed in un periodo di vera *impasse* del movimento dei quartieri (15).

Intervenendo su «Bresciaoggi», il 22 febbraio 1977, così si esprimeva infatti la commissione socio-culturale del consiglio di quartiere di Fiumicello. «...I consigli di quartiere in questo periodo di transizione verso la nuova legge non avvertono né la solidarietà della gente né il sostegno dell'amministrazione comunale, si trovano a gestire speranze

15. Il giorno stesso dell'approvazione del regolamento il consiglio comunale approvò con un solo voto di astensione una mozione che così diceva «Il consiglio comunale, approvando la proposta di regolamento, sottolinea il valore del consenso unanime raggiunto fra tutte le forze democratiche a conclusione del dibattito. Pertanto impegna la giunta municipale a predisporre entro i prossimi sei mesi, in collaborazione con le commissioni consiliari competenti, sentita la commissione decentramento e gli organismi della partecipazione, le delibere quadro per le prime deleghe di potere ai consigli di circoscrizione affinché possano essere approvate dal consiglio comunale e diventare operative contestualmente all'insediamento dei nuovi organismi. Il consiglio comunale indica per le elezioni dei consigli di circoscrizione il termine del prossimo autunno».

deluse e risposte monche, affaticati da uno scontro giornaliero con la pesante macchina della burocrazia. La partecipazione assembleare in questo momento è andata in crisi e ha registrato dei successi solo su problematiche circoscritte e limitate. Diventano sempre più evidenti i limiti di una democrazia assembleare, che non sia il punto di arrivo di tutto un lavoro di mutamento delle strutture e di coscientizzazione della gente, quale è pensabile nella prospettiva di una società profondamente cambiata, in cui la partecipazione assembleare non sia l'unico momento nel contesto di una società costruita quasi totalmente sulla delega, la manipolazione culturale e la deresponsabilizzazione del cittadino».

La legge 278 è stata ed è, in effetti, motivo di molte discussioni perché ritenuta da molti arretrata rispetto all'esperienza bresciana. La riduzione da 30 a 9 dei quartieri, se risponde ad una esigenza di razionalità di gestione nel territorio, pone poi il grave problema di come sviluppare la partecipazione (16).

Intervenendo nel dibattito sulle circoscrizioni e lo sviluppo del movimento, Vladimiro Ghetti, comunista, consigliere anziano del quartiere Chiusure, osserverà a sua volta su «Bresciaoggi» del 3 marzo 1977 «... il problema della partecipazione non può essere affrontato e risolto solo con un buon regolamento comunale che ne è certamente la base indispensabile. Gli statuti di circoscrizione come espressione della volontà politica unitaria di tutte le forze politiche e sociali e dei cittadini democratici di organizzare la partecipazione in modo largo ed efficace, debbono creare le successive indispensabili premesse perché i consigli circoscrizionali divengano i centri decisionali di un sempre più esteso e vasto movimento partecipativo. Si tratta di una semplice affermazione teorica? No, può diventare un fatto molto concreto se la volontà politica unitaria di sviluppare la partecipazione si esprime in programmi unitari e liste unitarie.

16. Aspramente negativa fu, sul regolamento, l'opinione delle ACLI. In un documento diffuso alla stampa il 10 maggio 1977, dopo avere duramente criticata la scelta di suddividere il territorio comunale in 9 circoscrizioni, così si esprimevano le ACLI «Se la legge 278 lasciava piccoli spazi per il perseguimento e il perfezionamento dell'esperienza dei quartieri a Brescia (spazi utilizzati ad Arezzo ed in parte anche a Torino), con il regolamento approvato dal consiglio comunale questi piccoli spazi vengono definitivamente chiusi stravolgendo sensibilmente il significato politico degli attuali organismi di partecipazione... Per la popolazione, l'elezione del consiglio di circoscrizione viene a rappresentare una nuova delega che con la spinta partecipativa dei quartieri si era tentato di superare. In tal modo le circoscrizioni vengono ad assumere una posizione tale da bloccare qualsiasi rapporto fra cittadini ed amministrazione comunale, diventando non più strumenti della partecipazione ma autentici strumenti nelle mani dell'amministrazione comunale».

Programma unitario significa come base proposte unitarie per gli statuti di circoscrizione.

Liste unitarie significa, come unica differenza rispetto alle liste unitarie delle precedenti elezioni nei quartieri, che il *listone unico* dovrà essere diviso (per essere conforme alla legge) in più sottoliste di 20 candidati contrassegnate da numeri

Volontà politica unitaria di sviluppare la partecipazione significa infine dare il massimo sviluppo al tessuto partecipativo attuale dei quartieri... Le circoscrizioni potrebbero quindi basare le loro decisioni sui problemi fondamentali, sulla consultazione popolare attraverso assemblee più differenziate. A loro volta queste assemblee di rione, di frazione, di contrada, potrebbero esprimere dei loro organismi permanenti (consigli, segreterie o esecutivi) con i quali i consigli circoscrizionali dovrebbero instaurare dei rapporti.

E' chiaro a questo punto che l'ipotesi di una sola grande assemblea circoscrizionale perde di significato in circoscrizioni con decine di migliaia di abitanti. Potrebbe invece ipotizzarsi una «*assemblea circoscrizionale qualificata*» e cioè composta dagli organismi permanenti delle assemblee rionali, dalle commissioni di lavoro del consiglio circoscrizionale e dai consigli di gestione dei servizi gestiti nella circoscrizione».

Le proposte di Ghetti — liste e programmi unitari, assemblee di rione per favorire e stimolare la partecipazione —, costituiranno l'indicazione politica di base del PCI rispetto alla costituzione dei nuovi organismi di partecipazione.

Il 13 giugno 1977, anche la DC bresciana con un documento del proprio comitato comunale, chiarì la sua posizione: «... La DC, forza politica che propugna un ordinamento statutale di tipo democratico e pluralista, si pone di fronte agli elettori quale portatrice di un proprio progetto e di proprie intuizioni politiche e si confronta così nella chiarezza e nella distinzione. Ciò fa sì che il confronto possa avvenire in un rapporto di dialogo con le altre forze politiche per offrire soluzioni migliori ai problemi nell'interesse generale della città (...). Tenuto conto dell'indicazione emersa dalla consultazione della base del partito, la DC di Brescia si presenterà alle elezioni circoscrizionali con lista propria...».

*Subito dopo la pausa estiva, nonostante la fase di stanchezza e di riflusso del movimento dei quartieri (alcuni consigli erano scaduti da oltre due anni), vi fu una certa ripresa dell'attività e del dibattito. Ai primi*

*di settembre la prospettiva delle elezioni delle circoscrizioni (si parlava allora del 6 novembre come data probabile) contribuì a creare nuove iniziative in quasi tutti i quartieri.*

*Vi furono numerose riunioni a livello di circoscrizione. Per molti consiglieri si trattava innanzitutto di prendere conoscenza dei problemi e delle esigenze degli altri quartieri della propria circoscrizione, che spesso risultavano loro completamente nuovi. Si svolsero soprattutto riunioni congiunte di commissione dei tre o quattro quartieri (a seconda dei casi) che compongono ogni nuova circoscrizione, alla ricerca di un confronto sui rispettivi problemi e di una sintesi di tutte le esperienze positive compiute. Ma ai primi di ottobre, dopo una serie di smentite e conferme, si ebbe la certezza che il governo intendeva rinviare il turno delle elezioni amministrative di novembre e, insieme con esse, le elezioni circoscrizionali.*

*La delusione che seguì fu notevole. Il calo di presenza dei consiglieri alle riunioni che si era verificato lungo tutto il 1977, ad eccezione della parziale inversione di tendenza di settembre, assunse proporzioni allarmanti dopo la notizia del rinvio delle elezioni (tranne in alcuni quartieri in cui, del resto, il coordinamento a livello circoscrizionale era già operante da anni, come nel caso dell'Oltremella).*

*Alcuni quartieri a tutt'oggi (dicembre 1977) non si sono più riuniti dopo le sedute di settembre. Molti quartieri sarebbero formalmente impediti di funzionare per l'impossibilità di raggiungere il numero legale nelle sedute a causa di un fortissimo assenteismo.*

*Il fervore di iniziative, volantinaggi, assemblee, feste di quartiere sembra ormai un ricordo del passato: i quartieri, secondo «Bresciaoggi» del 10 novembre, appaiono in «rianimazione».*

*Di fronte al rinvio della formazione delle circoscrizioni alla primavera del 1980, si pone il problema di un rilancio efficace della partecipazione che raccolga le forze e le energie disperse in questi anni ed eviti di far scomparire i quartieri.*

50

**Tratto da:**

**Maurilio Lovatti – Marco Fenaroli, Governare la città: movimento dei quartieri e forze politiche a Brescia 1967-77, Nuova Ricerca editrice, Brescia 1978, pagg. 21-50.**

(N.B. le tabelle e le illustrazioni delle pagg. 34, 35, 43 e 44 non sono riprodotte)