

**LA POLITICA LOCALE DEI SERVIZI
NELLA LEGISLAZIONE E
NELLE ESPERIENZE DEGLI ULTIMI ANNI**

LUCIANO BENADUSI
GIUSEPPE PIAZZONI
DOMENICO SERENO REGIS
CARLO TREVISAN

INDICE

PRESENTAZIONE	pag.	5
L'UNITA' LOCALE DEI SERVIZI	»	7
<i>Carlo Trevisan</i>		
Le prime proposte sull'Unità locale	»	9
Rafforzare le autonomie locali	»	9
Le alternative poste alle Regioni	»	10
Le Regioni per una anticipazione delle riforme	»	11
Anticipare le riforme	»	12
Le prime iniziative sanitarie di base	»	14
I consorzi per la sanità e l'assistenza in Toscana	»	15
L'Emilia e Romagna verso l'Unità locale	»	16
Il fallito tentativo legislativo della Basilicata	»	18
La prima legge regionale sull'Unità locale: l'Umbria	»	20
La gestione unitaria dei servizi di interesse locale nel Veneto	»	21
Anche il Lazio ha visto rinviare la legge sull'unità locale	»	22
Altre iniziative non concluse o parziali	»	23
I DISTRETTI SCOLASTICI	»	27
<i>Luciano Benadusi</i>		
Premessa	»	29
L'approccio edilizio-territoriale	»	31
L'approccio « pedagogico »	»	33
L'approccio istituzionale	»	37
Istruzione e autonomie locali	»	39
Impegni per l'immediato	»	43
L'ESPERIENZA DELLE COMUNITA' MONTANE E LE INIZIATIVE REGIONALI PER LA COSTITUZIONE DEI COMPRESORI	»	51
<i>Giuseppe Piazzoni</i>		
La comunità montana ente di governo del territorio	»	53
La programmazione della Comunità montana attraverso il piano pluriennale di sviluppo	»	54
Esame critico della legge 1102	»	56
Le leggi regionali istitutive dei comprensori	»	59

LE INIZIATIVE DI BASE E LA POLITICA LOCALE DEI SERVIZI	pag.	63
<i>Domenico Sereno Regis</i>		
Premessa	»	65
Crisi di partecipazione	»	66
La lotta per i servizi sociali	»	68
A che punto siamo a livello nazionale	»	69
Regione Piemonte e servizi sociali	»	70
La situazione torinese	»	71
La reazione dei cittadini e le iniziative di base	»	73
Piano dei servizi e prima consultazione popolare	»	74
L'organizzazione interna dei quartieri	»	76
Commissioni di lavoro	»	77
Piattaforma di intesa	»	79
Allargamento della partecipazione	»	80
Rapporti tra quartieri e amministrazione	»	81
L'amministrazione torinese e i servizi sociali	»	82
Considerazioni sulle iniziative torinesi	»	84
Gestione democratica e partecipazione	»	85
SINTESI DEI LAVORI DEI GRUPPI DI STUDIO	»	87
<i>a cura dei partecipanti al seminario</i>		
Finalità della politica locale	»	89
Partecipazione e coinvolgimento della popolazione nella politica locale	»	91
Servizi	»	93
ELENCO DELLE DOCUMENTAZIONI PRESENTATE E FONTI DI REPERIMENTO	»	99
Bologna	»	101
Castelfranco Veneto	»	102
Faenza	»	103
Padova	»	104
Ravenna	»	105
Torino	»	106
Allegato: Elenco dei partecipanti al seminario '75	»	107

PRESENTAZIONE

Nella prima metà di settembre del 1975 si è svolto presso il Centro di Malosco della Fondazione « E. ZANCAN » l'ormai tradizionale incontro annuale sul tema dell'Unità locale dei servizi, che vede riuniti coloro che sono impegnati culturalmente, politicamente, operativamente a portare avanti il discorso della riappropriazione a livello locale del potere in fatto di politica e gestione dei servizi e del territorio.

Questa volta il tema era stato così formulato: « *Innovazioni reali e fittizie nella politica locale dei servizi: verifica di un modello globale nella legislazione e nelle esperienze degli ultimi anni* ». Si voleva, in sostanza, fare il punto della situazione — alla fine del primo quinquennio degli anni settanta — sul piano legislativo e delle prime esperienze in fatto di « politica locale dei servizi ». E ciò per trarne elementi di proposta, di impegno critico, di rinnovato sforzo per accelerare un discorso che risultava dieci anni fa « utopistico », ma che oggi è irreversibile.

Invero il processo di riappropriazione di potere locale, di rafforzamento delle autonomie locali, ha la possibilità di avvalersi di varie occasioni, di varie possibilità, di varie risorse. Talora inconsciamente, talora esplicitamente, ormai varie leggi nazionali e regionali offrono elementi per concretizzare tale processo. Purché siano chiari gli obiettivi, purché ci sia volontà politica di cominciare a perseguirli *subito*. Sottolineando l'impegno immediato non si vuol ignorare la difficoltà insita nell'anticipare un « nuovo sistema » continuando a vegetare quello « tradizionale », centralistico, burocratico, settoriale. Ma d'altronde non si vogliono perdere le occasioni che *oggi* ci sono, ben consci che l'innovazione più che su leggi poggia su una nuova « cultura », un modo diverso di concepire obiettivi, rapporti, strumenti. L'anticipare, il prefigurare, non solo a livello di enunciazione, ma di impegno politico-operativo, fa crescere una diversa « cultura », una « nuova » società. Ed è questo che conta.

Pertanto si è voluto partire da una ricognizione delle « occasioni legislative » oggi offerte agli enti locali, alle forze sociali, agli operatori sociali, e non sono poche, anche se scoordinate tra di loro. Ma scopo del seminario — e impegno di chi crede non nelle etichette, ma nell'obiet-

tivo della riappropriazione di potere a livello locale — è stato quello di « ricucire » le occasioni legislative in un discorso unitario.

Carlo Trevisan, dell'A.A.I., ha analizzato la situazione legislativa in fatto di Unità locale dei servizi; Luciano Benadusi, dell'I.S.P.E., ha valutato criticamente le possibilità offerte dall'istituzione dei Distretti scolastici; il segretario generale dell'U.N.C.E.M., Giuseppe Piazzoni, ha illustrato il ruolo che la legge nazionale e le leggi regionali assegnano alla Comunità montana; mentre Domenico Sereno Regis, del Comitato di coordinamento dei quartieri torinesi, ha sviluppato il rapporto tra le iniziative di base e la politica locale dei servizi.

Una quarantina i partecipanti al seminario che hanno ascoltato — non solo le quattro relazioni citate, ma anche le relazioni sulle esperienze, in particolare di Bologna, Faenza, Ravenna, Padova, Castelfranco Veneto, Torino e Roma —, hanno discusso ed hanno elaborato un documento di sintesi dei lavori svolti.

Questo era lo scopo prioritario del seminario: far incontrare coloro che in zone diverse d'Italia sono impegnati in questo senso (e le occasioni di scambio non sono purtroppo frequenti) e permettere loro distesamente (per una settimana) di discutere e di elaborare orientamenti più precisi. Come succede in incontri di questo tipo, non accademici e formali, l'arricchimento maggiore è per i presenti; secondo una tradizione consolidata si è cercato però di raccogliere e di trasmettere anche a chi non c'era una parte delle acquisizioni: le relazioni e le conclusioni, anche se queste ultime risentono della loro natura e della fretta con cui sono state stese per essere verificate in gruppo prima della fine del seminario. Per permettere, infine, a chi ne fosse interessato, di acquisire altra documentazione, si sono elencate le esperienze più distesamente illustrate in sede di seminario, con la segnalazione di documenti interessanti e della fonte presso cui acquisirli.

Con ciò si è voluto offrire un ulteriore contributo per lo sviluppo dell'impegno « locale » nel campo della politica dei servizi.

CARLO TREVISAN

L'UNITA' LOCALE DEI SERVIZI

Carlo TREVISAN

Uno dei temi che hanno attirato negli anni sessanta l'attenzione e l'impegno di approfondimento di quanti si proponevano di dare un contributo culturale, politico, programmatico alle proposte di riforma assistenziale e sanitaria è stato quello dell'Unità locale.

LE PRIME PROPOSTE SULL'UNITÀ LOCALE

È ben noto che con questa denominazione nel dopoguerra, sotto lo stimolo dell'impegno della Resistenza e della conquistata Liberazione, si è inteso indicare un modo nuovo di organizzare la tutela della salute. Si intendeva superare in campo sanitario la molteplicità e lo scoordinamento degli enti preposti alla salute, garantendo invece a tutti i cittadini — indipendentemente dalla loro posizione lavorativa e perciò dalla settorialità dell'ente mutualistico di appartenenza — l'intervento non solo curativo ma anche preventivo e riabilitativo con una adeguata, anche se essenziale, rete di servizi in ogni zona.

L'accento posto sul superamento della molteplicità e settorialità degli enti e sull'esigenza piuttosto di una politica sociale concepita per riferimento all'habitat, cioè a singole zone abitate, sufficientemente dimensionate per garantire:

- adeguamento reale e tempestivo ai bisogni delle popolazioni,
- loro coinvolgimento partecipativo alla politica e alla gestione dei servizi,
- accentuazione dell'azione preventiva, possibile proprio superando la settorialità e risalendo alle cause sociali dei fenomeni patogeni,

costituì un positivo richiamo per coloro che da anni si interessavano alla riforma dell'assistenza, ritenuta urgente e indilazionabile dalla « Inchiesta parlamentare sulla miseria » fin dal 1953.

Gli obiettivi e gli strumenti della riforma sanitaria e della riforma assistenziale vennero assimilati, sussistendo caso mai preoccupazioni operative di una sanitarizzazione di tutta l'area della sicurezza sociale: con ciò si chiudeva l'impegno culturale degli anni sessanta.

RAFFORZARE LE AUTONOMIE LOCALI

Invero il rapporto organico con il territorio abitato, la semplificazione e la reale disponibilità di un sistema locale di servizi di base, l'inter-relazione tra i vari aspetti ed interventi della politica locale (quella

sociale, quella sul territorio, quella economica e del lavoro), la priorità da dare al superamento dell'emarginazione ed alla partecipazione costante dei cittadini... sono apparsi problemi urgenti, importanti, anche se di non facile soluzione, non solo per la cosiddetta area « sanitaria », « assistenziale », ma via via per altre tradizionali « aree » rispetto alle quali ci si ponesse in atteggiamento di ripensamento critico e di adeguamento alle attuali reali esigenze dei cittadini (si pensi alla questione « scolastica », alla politica locale dei trasporti pubblici, all'igiene mentale, solo per fare dei riferimenti a caso a settori oggi di attualità).

Ci si è resi conto, cioè, che — volendo superare verticismo, settorialismo, tecnicismo, almeno per quanto riguarda quella « politica dei servizi sul territorio » che sembra essere il comun denominatore delle materie delegate legislativamente dalla Costituzione alle Regioni con l'art. 117 — ci si ritrovava sempre su analoghi obiettivi ed impegni operativi che si potevano sintetizzare con la formula di una « *politica sociale: locale, partecipata, programmata, globale* ».

Anche se il superamento delle visioni ed esigenze settoriali (per una qual certa deformazione corporativa che sempre sussiste negli « addetti ai lavori ») non è stato facile, sembra sempre più diffusa questa concezione unitaria e partecipativa della riforma dei servizi (siano essi sanitari, assistenziali, scolastici, psichiatrici, formativi, ricreativi, ecc.) che richiede una riconsiderazione delle autonomie locali, concepite anche come livello sub-regionale in grado di programmare e gestire lo sviluppo sociale a livello locale, risultando un vero interlocutore dialettico del ruolo legislativo e programmatico della Regione.

LE ALTERNATIVE POSTE ALLE REGIONI

L'avvio delle Regioni a statuto normale ha fatto scattare infatti — nella prima metà degli anni settanta — un concreto impegno programmatico e legislativo sulla tematica che sin qui abbiamo sintetizzata come modello culturale-politico.

Le Regioni si sono trovate di fronte a due ordini di dilemmi, rispetto ai quali il « modello » richiamato offriva una alternativa suggestiva.

Da un lato occorre interpretare il ruolo che la Costituzione lascia alla Regione e agli Enti locali minori: accettando ed accentuando il sistema binario oggi esistente (sulla stessa materia operano con analoghe o connesse funzioni operative lo Stato e gli Enti locali, oltre a molti altri enti delegati) ovvero cominciando ad imprimere al nostro ordinamento un indirizzo nuovo sintetizzabile nello slogan « un territorio -

un governo » e legato alla differenziazione chiara di funzioni tra livello nazionale, livello regionale, livello locale.

Ne è derivato, in sede di Statuti regionali ed in larga misura di legislazione regionale, il rifiuto di un impegno operativo e gestionale da parte della Regione, la quale si riserva esclusivamente un ruolo di indirizzo e di impulso verso gli Enti locali cosiddetti minori, esercitato attraverso gli strumenti delle leggi e dei piani regionali. Ma pur circoscrivendo gli Enti locali minori a quelli democraticamente eletti dai cittadini — Comuni e Province — sussistono problemi legati al pericolo ancora di una azione « binaria » (Comuni e Province agiscono sulle stesse materie, interferendo e sovrapponendosi) ed alla grande differenziazione delle loro estensioni territoriali e demografiche nel Paese e nelle singole Regioni.

L'altro dilemma era legato all'assenza di leggi nazionali di riforma in settori per i quali tutti concordano sull'esigenza di superare l'attuale assetto e metodologia operativa, ed in particolare alla mancanza di leggiquadro o cornice che definissero chiaramente gli obiettivi generali, il ruolo dello Stato e delle Regioni, ed i limiti pertanto entro cui queste ultime possono legiferare. Di fronte a questa inadempienza del Parlamento nazionale su quanto invece previsto dalla cosiddetta legge « finanziaria » per le Regioni ed alle perplessità lasciate aperte dai Decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni nelle materie dell'art. 117 della Costituzione, c'erano due strade da percorrere da parte delle Regioni nella loro prima legislatura (ed in particolare negli ultimi tre anni di essa): attendere le riforme e le leggiquadro nazionali, gestendo sostanzialmente come d'uso sinora le competenze trasferite dallo Stato (senza visioni globali, senza obiettivi politici di rinnovamento, delegando e finanziando indifferentemente i vari organismi pubblici e privati operanti nei settori in questione) ovvero anticipare gli obiettivi essenziali concordemente previsti dalle riforme giacenti in Parlamento, facendo delle scelte precise ed avviando su piano operativo in qualche modo una anticipazione delle riforme a livello locale (per quanto la legislazione nazionale vigente lo permetteva, trovando in essa spazi possibili di innovazione o interpretazioni nuove rispetto a quelle usuali).

LE REGIONI PER UNA ANTICIPAZIONE DELLE RIFORME

Alcune Regioni sin dall'inizio della loro reale attività, cioè dal secondo semestre del 1972, hanno imboccato la seconda strada, con

studi, progetti di legge regionali, promozione dell'azione degli Enti locali minori in direzione della costituzione delle « Unità locali dei servizi sociali e sanitari (o di sicurezza sociale) ». Altre Regioni sono riuscite a maturare il loro impegno legislativo troppo tardi (non solo per fare le controdeduzioni alle osservazioni del Commissario di Governo, ma soprattutto per avviare un impegno operativo degli enti locali in questa direzione), ma comunque si sono fatte presenti.

A conclusione della prima legislatura regionale (e valutando per lo stesso quinquennio anche la produzione legislativa delle Regioni a statuto speciale), le Regioni che hanno avviato l'impegno per le Unità locali con sperimentazioni episodiche ovvero con l'avvio di un tal processo su tutto il territorio regionale (zonizzazione, costituzione degli organi, finanziamento ad hoc) ovvero che hanno almeno approvato in Consiglio regionale una legge per la loro costituzione sono globalmente molte: sette (più due in cui era stato presentato un progetto di Giunta). E ciò può apparire un bilancio inaspettato. È vero che in alcuni casi la legge regionale è stata votata negli ultimi giorni della legislatura, ma anche questo fatto lascia adito, per l'osservatore esterno, a diverse interpretazioni: una delle tante leggi nel calderone dell'ultima infornata pre-elettorale ovvero faticosa affermazione in extremis della volontà politica di coloro che si erano battuti per il superamento di stanchi, ma facili schemi di « beneficenza pubblica »?

È certo, in ogni caso, che — qualora volontà politica si confermi e si rafforzi per un impegno concreto e globale delle autonomie locali nel campo dei servizi — la seconda legislatura regionale si apre in queste Regioni con indirizzi e riferimenti non di poco conto per avviare talora o incentivare in altri casi una chiara direzione di marcia. Per le altre Regioni il coraggio e le esperienze di chi ha scelto il modello dell'Unità locale per anticipare le riforme non potrà non risultare stimolante.

ANTICIPARE LE RIFORME

Prendendo atto della lentezza con cui procedeva a livello nazionale (Governo e Parlamento) l'iter di approntamento ed approvazione delle leggi-quadro, e più in generale delle riforme sanitaria ed assistenziale, alcune Regioni hanno deciso di impegnarsi legislativamente e promozionalmente per anticiparle per quanto possibile. Senza di che le Regioni avrebbero dovuto gestire politicamente le poche competenze trasferite dallo Stato senza nulla innovare, sostituendosi ad esso formalmente ma lasciando inalterato il « modello » politico-operativo. In tal modo si

sarebbe rafforzata l'attuale situazione di insufficienza, discredito, inefficienza del sistema socio-sanitario, senza fare nessun passo in avanti verso la prefigurazione di un sistema di sicurezza sociale fondato sulle autonomie locali.

Ci si rendeva però conto che la piena attuazione di un nuovo sistema socio-sanitario non sarebbe stata possibile, stante la carenza di una riforma anche istituzionale del settore e la non disponibilità di gran parte delle risorse finanziarie tradizionali per azioni di innovazione. Ciononostante si è avuto il coraggio di muoversi in una nuova direzione, nei limiti consentiti dalla situazione: il che risultava importante per sperimentare in concreto i modelli culturali di innovazione sinora elaborati e per coinvolgere politicamente e culturalmente gli amministratori locali, le forze sociali, gli operatori nella alternativa proposta.

Dal punto di vista istituzionale la nuova organizzazione dei servizi sanitari e, per gran parte delle iniziative regionali che citeremo, anche dei servizi sociali si è basata su un istituto previsto dal nostro ordinamento (nella Legge comunale e provinciale), vale a dire sul « consorzio ». Si privilegiò inoltre un consorzio solo tra Enti locali democraticamente eletti, presenti in una data zona: Comuni e, in quasi tutte le esperienze, relative Province, i quali avrebbero cominciato con il riaccorpate unitariamente le loro attuali competenze, cui si aggiungevano quelle che la Regione avrebbe delegato in esclusiva. Con un'immagine che venne usata efficacemente, si credè cioè un « canestro » in cui far confluire unitariamente competenze e disponibilità di risorse finanziarie ed operative di Comuni, Province e Regioni per ciascuna zona (o unità locale) considerata nel piano regionale di zonizzazione, definito in prima ipotesi dagli organi regionali e verificato poi in consultazione con gli enti locali interessati.

Inoltre queste iniziative legislative e promozionali si fondarono, più o meno marcatamente, sull'azione preventiva: sia perché essa costituiva un obiettivo essenziale da perseguire per creare una reale alternativa all'attuale sistema, sia perché in tal campo erano assenti le funzioni e l'impegno operativo degli enti statali e funzionali tradizionali e perciò più facilmente ammesso dagli organi di controllo il nuovo intervento degli enti locali.

Altro aspetto costante di queste nuove ipotesi di lavoro è infine il tentativo di coinvolgimento sistematico non solo degli Enti locali consorziati, ma delle forze sociali presenti in zona, in primo luogo quelle sindacali (facilitato anche dall'avviata costituzione dei Consigli di zona del movimento sindacale).

LE PRIME INIZIATIVE SANITARIE DI BASE

Le prime due Regioni che si sono mosse in questo sforzo di anticipare le riforme hanno circoscritto l'area del loro impegno esclusivamente a quella sanitaria. Esse sono in ordine cronologico:

- la Lombardia (L.R. 5-12-1972, n. 37: « Istituzione e regolamentazione dei Comitati sanitari di zona. Finanziamento delle iniziative di medicina preventiva, sociale e di educazione sanitaria »),
- il Friuli-Venezia Giulia (L.R. 12-12-1972, n. 58: « Unificazione dei presidi sanitari di base »),

cui va aggiunta l'analoga iniziativa legislativa (connessa alle specifiche funzioni legislative proprie delle due Province nella Regione Trentino-Alto Adige) de:

- la Provincia Autonoma di Trento (L.P. 23-11-1973, n. 56: « Unificazione dei presidi sanitari di base »).

Questo esclusivo riferimento al settore sanitario sembra risentire ancora di pastoie settoriali amministrative (riferibili alla delega per Ministeri che lo Stato aveva effettuato per le materie dell'art. 117 della Costituzione ed alle competenze settoriali degli Assessorati regionali) ed evidenzia i suoi limiti di transitorietà se si tiene conto della politica comprensoriale già impostata nel Friuli-Venezia Giulia e nel Trentino e della difficoltà di definire i confini della tutela della salute con il settore « socio-assistenziale » in leggi, come quella lombarda, che si fondano sulla prevenzione e si allargano alla medicina sociale e all'educazione sanitaria.

Per quanto riguarda la Lombardia — di cui è interessante ricordare un progetto di legge di iniziativa di consiglieri comunisti a fine legislatura (« Ordinamenti e programmazione dei servizi di base della sicurezza sociale ») che allarga il processo di zonizzazione e di gestione sociale a tutti i servizi a livello di base e l'elaborazione da parte dei Sindacati lombardi di una proposta di legge d'iniziativa popolare per la riforma dei servizi sociali e sanitari presentata all'inizio della seconda legislatura — è opportuno ricordare che in base alla citata legge n. 37 sono stati costituiti i Consorzi sanitari di zona, ciascuno approvato con il relativo Statuto dal Presidente della Giunta con apposito Decreto, e che si è cercato di evitare doppioni di strutture anche per interventi specifici (ad es. delegando ai Consorzi sanitari anche l'esercizio delle funzioni connesse all'estensione dell'assistenza farmaceutica ai coltivatori diretti, artigiani, ecc.: cfr. L.R. 10-1-1975, n. 3: « Delega ai Consorzi Sanitari di zona, istituiti ai sensi della L.R. 5 dicembre 1972, n. 37,

delle attribuzioni affidate dalla L.R. 11-8-1973, n. 29 e dal relativo regolamento di attuazione ai Comitati Sanitari di zona »).

Anche il Friuli-Venezia Giulia ha fatto seguito alla legge istitutiva dei Consorzi sanitari con la predisposizione di uno Statuto-tipo.

I CONSORZI PER LA SANITÀ E L'ASSISTENZA IN TOSCANA

Un disegno più onnicomprensivo connesso a tutta l'area della sicurezza sociale, conseguente al dibattito culturale e politico maturato negli anni sessanta a livello nazionale (progetti di riforma, programmazione nazionale, convegni di studio), viene presentato contemporaneamente da due Regioni — la Toscana e l'Emilia e Romagna — nel dicembre 1972, con la larga divulgazione a tutti i livelli politico-amministrativi regionali di due documenti di studio, visti come « contributi » alla identificazione di un modello di Unità locale socio-sanitaria:

- Regione Toscana, Dipartimento Sicurezza sociale: « Ipotesi di organizzazione dell'Unità locale di sicurezza sociale », Firenze, 6 dicembre 1972,
- Regione Emilia e Romagna, Dipartimento Sicurezza sociale: « Contributi per l'assetto politico, territoriale e istituzionale delle unità locali dei servizi sanitari e sociali nell'Emilia e Romagna », voll. 3, Bologna, dicembre 1972.

È interessante notare però come le due Regioni si siano mosse in modo diverso, dal punto di vista legislativo, successivamente a questi due coevi studi, anche se forse all'atto pratico con analoghi risultati sul piano operativo-promozionale.

La Toscana, a livello di progetto di Giunta e di approvazione del Consiglio regionale, non ha dato seguito con una legge regionale di carattere globale (come faranno invece altre Regioni), ma — avendo presente il modello culturale politico prospettato — ha attuato gradualmente una legislazione di progressiva attuazione di tale disegno:

- L.R. 7-12-73, n. 64: « Suddivisione del territorio regionale in zone di intervento nei campi della sanità e dell'assistenza sociale ».
- L.R. 20-8-1974, n. 50: « Interventi finanziari regionali per la unificazione dei presidi sanitari e sociali di base — Costituzione dei consorzi socio-sanitari »,

e soprattutto collocando in tale quadro — Comuni e loro consorzi — anche le deleghe agli enti locali e le incentivazioni per la realizzazione di specifici interventi, ad esempio con le leggi:

- L.R. 3-1-1973, n. 3: « Provvedimenti a favore dei Comuni o loro Consorzi per l'assistenza domiciliare alle persone anziane » e la successiva legge di dotazione finanziaria (L.R. 12-7-1973, n. 37),
- L.R. 3-8-1973, n. 46: « Interventi a favore dei Comuni, loro Consorzi e Comunità montane per attività di assistenza sanitaria e sociale nei settori della maternità, dell'infanzia e dei giovani in età evolutiva » e la successiva legge con modifiche e integrazioni (L.R. 21-1-1974, n. 5),
- L.R. 3-8-1973, n. 47: « Istituzione di servizi per la tutela dei lavoratori nei luoghi di lavoro » e la successiva legge con modifiche e integrazioni (L.R. 21-1-1974, n. 6),
- L.R. 5-9-1974, n. 57: « Assistenza domiciliare alle persone anziane. Provvedimenti a favore dei Comuni e loro Consorzi »,
- L.R. 24-4-1975, n. 33: « Promozione dello sport a carattere sociale »,
- L.R. 7-6-1975, n. 71: « Interventi per il diritto allo studio e delega delle relative funzioni agli Enti locali »,
- oltre all'importante proposta di legge « Interventi in materia di assistenza sociale e delega di funzioni agli enti locali » approvata dal Consiglio regionale a fine legislatura, ma respinta dal Commissario di Governo.

Infine è da ricordare che la costituzione dei « Consorzi per la promozione, il coordinamento e la gestione di servizi sanitari e sociali » tra Comuni e Province — in base alla zonizzazione prevista dalla L.R. 64/1973 — viene approvata dal Consiglio Regionale con apposita delibera, assieme al relativo allegato Statuto.

L'EMILIA E ROMAGNA VERSO L'UNITÀ LOCALE

I tre volumetti già citati del Dipartimento di Sicurezza sociale della Regione Emilia e Romagna sulle Unità locali dei servizi sanitari e sociali sembrano costituire inizialmente la base culturale-politica su cui fondare l'iter per una apposita legge regionale. Infatti, accanto ad un progetto della minoranza democristiana, la Giunta regionale presenta il 24 agosto 1973 un progetto di legge regionale sulla « Istituzione delle Unità locali dei servizi sanitari e sociali » conseguente a tale studio ed alle sue ipotesi di zonizzazione (T.U. n. 85 del 24 agosto 1973).

Invece, sulla base di una estesa azione di promozione culturale e di consultazione con gli Enti locali minori, ci si avvia ad una progressiva attuazione *di fatto* delle Unità locali basandosi innanzitutto su una politica locale di prevenzione nei settori sanitario e assistenziale, con il risultato che nell'estate 1974 si constatava che « allo stato attuale, anche se

non tutti i Consorzi sono pervenuti alla fase finale del formale riconoscimento costitutivo (non hanno aderito al Consorzio della rispettiva zona soltanto cinque Comuni: Molinella, Roncofreddo, Gambettola, Montecreto e Neviano degli Arduini), il territorio regionale risulta suddiviso in 49 Consorzi per i servizi sanitari e sociali, ai quali partecipano 336 Comuni e le otto Province interessate ».

La legge che ha innescato formalmente questo processo di graduale attuazione delle Unità locali è la:

— L.R. 11-11-1972, n. 10: « Istituzione di un fondo per la prevenzione nei settori della medicina ed assistenza »,

e la più recente legge che ha voluto costituire non un mero rifinanziamento della precedente, ma una « nuova legge organica che prenda le mosse dai risultati conseguiti »:

— L.R. 21-11-1974, n. 51: « Norme per il finanziamento dei servizi di prevenzione nei settori della medicina ed assistenza ».

I « Consorzi intercomunali per i servizi sanitari e sociali » — costituiti fra l'Amministrazione provinciale (o nei casi di comprensori a scavalco di due Province dalle relative Amministrazioni provinciali) ed i Comuni interessati, facenti parte delle 49 zone individuate in accordo tra Regione ed Enti locali minori — vengono costituiti con Decreto del Presidente della Giunta Regionale, man mano che la fase preliminare si è conclusa con l'accordo tra i Comuni ed è stato deliberato anche dagli Enti interessati il relativo Statuto. Infatti il decreto del Presidente della Giunta definisce, oltre alla costituzione del Consorzio, anche la sede dello stesso ed il relativo Statuto al quale vengono apportate eventuali modifiche (in genere connesse alle osservazioni di rinvio degli organi di controllo: ad esempio per i « Comitati di iniziativa popolare » rifiutati dal Commissario di Governo in quanto non previsti dalla legislazione vigente, anche se poi di fatto si vanno costituendo dovunque proprio in quanto non vietati dalla legislazione nazionale ed in quanto strumento importante di partecipazione).

Inoltre, per favorire la realizzazione dei servizi preventivi, curativi, riabilitativi di base da collocarsi a livello di « distretto » (previsto anche in Emilia-Romagna come articolazione territoriale ed operativa interna all'Unità locale), la Regione ne ha disposto il finanziamento con apposita legge:

— L.R. 16-1-75, n. 3: « Interventi per il finanziamento dei centri socio-sanitari realizzati dagli enti locali e dai loro consorzi ».

Infine va ricordato che anche la restante legislazione regionale in materia si è uniformata a tale modello (destinatari i Comuni consorziati e priorità alla prevenzione), ad esempio:

- L.R. 22-12-1972, n. 14: « Concorso nelle spese sostenute dai Comuni e loro consorzi per la realizzazione e la gestione di asili-nido comunali » e la L.R. 7-3-1973, n. 15: « Determinazione dei criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido di cui all'art. 6 della legge statale 6-12-1971, n. 1044 » e le successive leggi di rifinanziamento e modifica,
- L.R. 7-5-1975, n. 27: « Concessione di contributi in conto capitale a Comuni per la costruzione, l'acquisto ed il riattamento di appartamenti polifunzionali ».

È da tener poi conto dell'attenzione posta — quasi sempre con risultati positivi — nel considerare le non facili interconnessioni tra consorzi intercomunali per i servizi sanitari e sociali — comunità montane — distretti scolastici — pianificazione ospedaliera — comitati comprensoriali.

IL FALLITO TENTATIVO LEGISLATIVO DELLA BASILICATA

Quasi concomitante è l'apparire nel 1973 (in veste ufficiale od ufficiosa) di studi, progetti ed orientamenti nella direzione dell'Unità locale dei servizi sociali e sanitari — che arriveranno, con alterne vicende, sino all'approvazione da parte dei relativi Consigli regionali — in altre tre Regioni: Basilicata, Umbria, Veneto (per cui l'ordine alfabetico è il criterio che usiamo nella illustrazione delle relative vicende).

In Basilicata, sulla base di una presa di coscienza del problema raffrontata anche alle iniziative di altre Regioni, il 27 novembre 1973 viene ufficialmente presentato dall'Assessorato alla Sanità e Assistenza un: — Disegno di legge d'iniziativa della Giunta per la « Istituzione delle Unità locali dei servizi sanitari e sociali ».

Nel corso del 1974 vengono prese varie iniziative per una larga consultazione delle amministrazioni locali e delle forze sociali sui temi del disegno di legge, che affiancava una Regione del Sud alle altre Regioni italiane che si muovono in questa direzione.

Agli inizi del 1975, con il concreto avvio dei provvedimenti nel settore ospedaliero a livello regionale — conseguenti alla legge nazionale 386 — il legislatore lucano vuole compiere un atto di anticipazione della riforma sanitaria, per la quale si era battuto a livello nazionale assieme alle altre Regioni più impegnate, approvando all'unanimità il disegno di legge sull'Unità locale (nella adunanza del Consiglio Regionale del 22-2-1975).

Con lettera del 27 marzo 1975 il Commissario del Governo comu-

nicava però il rinvio della legge al Consiglio Regionale di Basilicata (nella persona del suo Presidente e, p.c., al Presidente della Giunta Regionale): « Per i provvedimenti di competenza di codesto Consiglio Regionale, si trascrive, qui di seguito, il testo della nota telegrafica n. 200/8716/0.14.33.6 in data 26-3-1975 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la quale viene comunicato il rinvio della legge indicata in oggetto:

« Riferimento nota 20014 datata 26 febbraio scorso concernente Legge Regionale 22-2-1975 relativa "Istituzione Unità locali servizi sanitari et ospedalieri". At riguardo Governo habet rilevato che Legge esame criteri organizzativi servizi sanitari et sociali et relative strutture che dovranno invece essere stabiliti da Legge statale riforma assistenza sanitaria et da Legge riforma assistenza sociale, interferendo anche in materie et attribuzioni attualmente riservate at Stato. Tale pregiudiziale rilievo esimerebbe da specifiche ulteriori osservazioni. Governo habet peraltro ulteriormente rilevato quanto segue: 1) Art. 1 prevedendo costituzione Unità locali sotto forma consorzi obbligatori tra Comuni et Province interferisce in materia ordinamento comunale et provinciale riservato at legislazione statale cui art. 128 Costituzione; 2) Funzione indicata da articolo 1 lettera 1) non potest comprendere formazione personale medico, ostetrico et tecnici riabilitazione, riservata at competenza statale; 3) Circa art. 4, concernente deleghe Regione at Unità locali, che at stato vigente legislazione corretta applicazione terzo comma art. 118 Costituzione non consente subdelega at Enti locali funzioni amministrative statali delegate at Regioni; 4) Articoli 7 et 8, dettando norme organizzazione Unità locali et stabilendo misura partecipazione enti associati at spese Unità locali, interferiscono in materia ordinamento comunale et provinciale; 5) Art. 12 relativo cessazione obbligatoria consorzi et organizzazioni preesistenti che gestivano servizi ora attribuiti ad Unità locali interferisce in ordinamento comunale et provinciale. Tale ultimo rilievo est riferibile modo particolare anche at prevista soppressione ECA che parimenti concreta violazione norme organizzative principio legislazione statale in materia assistenza pubblica nonché violazione norme salvaguardia cui art. 2 Decreto delegato 15-1-1972 n. 9; 6) Ultimo comma art. 13 che demanda disciplina stato giuridico et trattamento economico personale Unità locali at accordi sindacali viola autonomia enti che attraverso propri organi deliberativi debent regolare detta materia; 7) Infine devoluzione at Comitato regionale cui art. 15 attribuzioni Consigli provinciali sanità relative at funzioni trasferite at Regione determina violazione norme principio legislazione statale che prevede presenza in ogni Provincia organi

collegiali consultivi in materia igiene et sanità. Per suesposti motivi Governo habet rinviato Legge cui trattasi at nuovo esame Consiglio Regionale sensi art. 127 Costituzione ».

A questo rinvio il Consiglio ha risposto con alcune modificazioni del testo della Legge, che è stato però respinto per la seconda volta, per cui la legge regionale lucana è venuta a decadere allo scadere della prima legislatura.

È da ricordare poi come in Basilicata, regione prettamente montana, l'attuazione della legislazione nazionale sulle comunità montane precedente all'approvazione di questa legge regionale sull'Unità locale avesse posto concreti problemi di adeguamento delle due dimensioni territoriali (13 Comunità montane coincidenti o spesso sottomultipli delle 7 ULSS), tenuto conto della similarità di scopi e di interventi delle due nuove istituzioni locali.

LA PRIMA LEGGE REGIONALE SULL'UNITÀ LOCALE: L'UMBRIA

A seguito del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, l'Umbria impostò fin dall'inizio la propria azione di indirizzo nel campo assistenziale in modo preciso: delega ai Comuni singoli o associati — visione unitaria dell'assistenza per tutta la fascia degli « emarginati » (anziani, handicappati, minori in difficoltà), con la: — L.R. 23-2-1973, n. 12: « Norme per l'assistenza a favore dei minori, anziani e inabili al lavoro ».

A tale quadro di riferimento ci si adeguò poi coerentemente anche nelle singole leggi settoriali, basti pensare a:

— L.R. 22-10-1973, n. 36: « Norme di delega ai Comuni delle funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica nella scuola dell'obbligo e negli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore ed artistica »,

— L.R. 13-12-1973, n. 45: « Delega ai Comuni delle funzioni in materia di assistenza all'infanzia in età prescolare »,

— L.R. 6-3-1975, n. 11: « Disciplina delle attività per l'assistenza estiva ed invernale in favore dei minori e principi per le funzioni regionali delegate in materia »,

mentre una legge, criticata per la sua settorialità e la delega alle due Province, che si discosta da tale linea è la:

— L.R. 26-4-1974, n. 29: « Norme per l'assistenza a favore dei minorati della vista ».

Dopo una serie di incontri di studio (in particolare il Convegno

di Perugia del 9-3-1974 su « Regione e Unità locali di base: per una nuova politica assistenziale nell'Umbria ») ed in stretta connessione con l'approfondimento del tema generale della politica comprensoriale in Umbria — che aveva impegnato gli organi regionali in una vasta azione di consultazione, e che si concluderà con la L.R. 3-6-1975, n. 40 che detta norme per la definizione dei comprensori — venne approvata dal Consiglio Regionale la:

— L.R. 14-11-1974, n. 57: « Organizzazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali della Regione ».

Con tale legge, in Umbria prende l'avvio esplicitamente l'Unità locale per i servizi sanitari e socio-assistenziali (ULSS) su base consorziale intercomunale per il riordinamento ed il coordinamento dei servizi di base, e a questo grado si adegua anche la successiva legislazione regionale settoriale (pratica sportiva, biblioteche). A differenza di altre Regioni, mentre la legge regionale trasferisce ai consorzi intercomunali i servizi « già gestiti dai Comuni, dalle Provincie e dagli altri enti locali », non prevede la partecipazione della Provincia a detti consorzi.

È da ricordare infine che nel marzo 1975 ha avuto inizio la « consultazione dal basso » circa il progetto di piano regionale per i servizi sanitari e socio-assistenziali, predisposto dal competente Dipartimento della Regione Umbria.

LA GESTIONE UNITARIA DEI SERVIZI DI INTERESSE LOCALE NEL VENETO

Nel quadro di una attiva partecipazione alle iniziative che i vari Assessorati regionali alla Sicurezza sociale presero all'inizio della legislatura regionale come pressione per una piena delega dallo Stato alle Regioni nelle materie dell'assistenza e della sanità (cfr. i documenti dei Convegni nazionali di Bergamo, Bologna, Venezia, Roma), la Regione Veneta impostò anch'essa nell'estate 1973 un impegno politico dell'Assessorato alla Sanità e Assistenza verso la realizzazione delle Unità locali dei servizi sociali e sanitari.

Con un documento di lavoro (« Note per la formulazione di una proposta di legge regionale di indirizzo in tema di sanità e di assistenza ») datato 27-6-1973 si avviò l'iter di formulazione di un disegno di legge di iniziativa della Giunta Regionale che si esplicitò ufficialmente con la sua presentazione in Consiglio regionale il 19-2-1974, e con una successiva ampia discussione e consultazione nella Commissione competente ed in vari incontri nella Regione.

Il Consiglio regionale ha infine approvato il 22 aprile 1975 a fine legislatura ed il Governo nei tempi previsti non ha respinto la:

— L.R. 30-5-1975, n. 64: « Costituzione dei Consorzi per la gestione unitaria dei servizi sociali e sanitari di interesse locale (Unità locali dei servizi sociali e sanitari) »,

nel mentre a larga maggioranza la competente Commissione consiliare approvava la:

— « Proposta di Statuto-tipo dei Consorzi per la gestione unitaria dei servizi sociali e sanitari di interesse locale », di cui all'art. 6 della legge di cui ora si è detto.

Nello stesso quadro si collocano due altre leggi regionali approvate nello stesso lasso di tempo:

— L.R. 30-5-75, n. 57: « Provvedimenti per l'istituzione di servizi sanitari ed assistenziali nei settori della prevenzione e della riabilitazione »,

— L.R. 9-6-75, n. 72: « Interventi regionali per la realizzazione e il potenziamento dei servizi socio-assistenziali a favore delle persone anziane ».

È da ricordare infine che nel Veneto l'interconnessione — sia per la zonizzazione che per le funzioni — tra le Unità locali, i Distretti scolastici, i bacini di traffico ed i Comprensori è stata all'attenzione degli organi regionali.

ANCHE IL LAZIO HA VISTO RINVIARE LA LEGGE SULL'UNITÀ LOCALE

Un'altra Regione che ha elaborato ed approvato entro la prima legislatura regionale una legge regionale sulla falsariga degli orientamenti sin qui richiamati è il Lazio. Negli anni scorsi erano circolate bozze di progetti di legge regionale sull'Unità locale, ma non erano mai arrivate ad assumere veste ufficiale con una loro adozione da parte della Giunta.

Invero una scarna legge, sostanzialmente di finanziamento, era stata approvata dal Consiglio regionale del Lazio il 28-12-1973, dal titolo « Istituzione delle Unità locali per i servizi sanitari e sociali. Impegno in bilancio della relativa spesa di finanziamento », costituita da due soli articoli: il primo affermava che « In attesa delle leggi di riforma sanitaria e dell'assistenza si costituiscono su tutto il territorio della Regione unità locali per i servizi sanitari e sociali, aventi lo scopo di avviare l'unificazione dei presidi e dei servizi sanitari e socio-assistenziali di base. Con successiva legge regionale verranno determinate le finalità e le strutture delle Unità locali stesse, nonché le modalità di erogazione

dei contributi da parte della Regione »; il secondo istituiva nel bilancio della Regione dal 1973 un « Fondo destinato al finanziamento delle Unità locali dei servizi sanitari e sociali, della promozione e incremento d'iniziativa di medicina preventiva e sociale e di educazione sanitaria intraprese dalle Unità locali stesse ».

La Presidenza del Consiglio dei ministri interveniva con un suo telegramma dell'11-2-1974 che rinviava la legge ad un nuovo esame del Consiglio regionale rilevando che « provvedimento in esame, rinviando ad successiva legge determinazione finalità et strutture istituendo unità sanitarie nonché modalità erogazione contributi regionali, est inoperante et non potest perciò determinare entità spesa et relativa copertura ad sensi articolo 81 Costituzione. Sotto tale profilo art. 2 appalesasi perciò illegittimo ».

Di una vera e propria legge invece trattasi per quella approvata a fine legislatura, e precisamente il 28 aprile 1975, che si intitola: « Riorganizzazione ed integrazione dei servizi sanitari e sociali della Regione e istituzione delle Unità locali per i servizi sociali e sanitari », che però è stata rigettata dal Governo nei tempi utili e risulta perciò inoperante come per la Basilicata.

Anche per il Lazio, che ha approvata contemporaneamente una legge sui comprensori, risulta evidente alla classe politica ed agli amministratori locali la stretta interconnessione tra queste due leggi, oltre al rapporto con i Distretti scolastici e con le Comunità montane. A tal fine è da notare che nella legge laziale, a differenza delle altre Regioni, i consorzi per i servizi sociali e sanitari erano previsti oltre che tra i Comuni e le Province anche con le Comunità montane.

ALTRE INIZIATIVE NON CONCLUSE O PARZIALI

Infine in sordina è stata approvata una legge nelle Marche a fine legislatura (la n. 40 del 21-5-1975) sulla « Costituzione consorzi tra gli enti locali per il potenziamento dei servizi sociali e di prevenzione » dalle evidenti caratteristiche di genericità e di accentramento di potere nella giunta regionale.

L'illustrazione sommaria delle vicende e dei documenti ufficiali delle Regioni che nella prima legislatura hanno affrontato il tema di una politica locale dei servizi sul territorio — almeno di quelli sanitari e sociali — giungendo fino alla approvazione di apposite leggi sull'Unità locale da parte dei Consigli regionali sarebbe a questo punto conclusa.

Certo il problema resta aperto, sia per le altre Regioni che non si sono ancora ben orientate in proposito, sia per la Basilicata ed il Lazio che dovranno riprendere il discorso, sia perché non basta certo aver approvate delle leggi ed aver previsto dei finanziamenti (impari sempre ad una completa politica locale dei servizi di base) per aver realizzato dal punto di vista politico ed operativo il disegno di un « controsistema locale » all'attuale gestione assistenziale e sanitaria, sia soprattutto perché il « modello » di Unità locale considera la globalità dei servizi locali e non solo quelli socio-sanitari (ma scolastici, ricreativi, culturali, ecc.).

Il coinvolgimento degli amministratori locali e delle forze sociali, l'impegno per una incisiva partecipazione delle popolazioni, la realizzazione di una larga deistituzionalizzazione e di converso la capillare presenza di servizi di base su tutto il territorio regionale... sono impegni di non poco conto che competono ancora al ruolo promozionale, di incentivo e di controllo, delle Regioni. In un certo senso, e apparentemente sembra un bisticcio, le due Regioni che non hanno approvato una vera e propria legge sulle Unità locali — pensiamo alla Toscana e all'Emilia e Romagna — sembrano essere più avanti, in apertura della seconda legislatura, sulla strada di un reale coinvolgimento delle amministrazioni locali e delle forze sociali e di un concreto avvio di iniziative a livello di zone.

Resterebbero però da ricordare le iniziative che non si sono concluse entro la prima legislatura con l'approvazione da parte dei Consigli regionali di progetti di legge sia di iniziativa della Giunta (ad esempio per la Campania e la Calabria), sia di iniziativa di consiglieri (forse più numerosi, ma di difficile reperimento per questa nostra indagine), sia di iniziativa di enti locali (basti ricordare quello del Consiglio provinciale di Catanzaro e quello della Amministrazione comunale di Settimo Torinese fatto proprio anche da quella di Torino). Ma i limiti di questa ricerca documentaria non permettono di farlo, lasciando ad una futura analisi della seconda legislatura regionale l'onere di un completamento del quadro legislativo nelle varie Regioni del Paese.

Andrebbero inoltre ricordati provvedimenti legislativi nei campi della sanità, della assistenza sociale, della politica scolastica che, pur nella loro riconosciuta settorialità, intendono anticipare un impegno più globale. Si potrebbero, a titolo di esempio, citare:

- Provincia Autonoma di Bolzano — L.P. 26-10-1973, n. 69: « Provvedimenti relativi all'assistenza di base nella provincia di Bolzano » (che si propone di migliorare il servizio assistenziale di base e di

promuovere un assetto organizzativo più razionale nella prospettiva delle unità locali dei servizi),

- Regione Calabria — L.R. 17-9-1974, n. 14: « Interventi nel settore della medicina preventiva » (che promuove anche l'istituzione di consorzi per i servizi sanitari e sociali fra i Comuni aventi una popolazione complessiva non inferiore ai 20 mila abitanti).

Ma questo rintracciare tra le pieghe di leggi specifiche e settoriali disegni più globali, oltre che di non rapida attuazione, può risultare equivoco, fondandosi spesso su affermazioni di principio e generiche.

Lo sviluppo della politica locale per una organica ed essenziale attuazione (programmata e partecipata) dei servizi fondamentali in una visione unitaria è stato certamente posto nella prima legislatura regionale in più di una Regione: resta un impegno da approfondire, da estendere, da verificare nella seconda legislatura regionale.

I DISTRETTI SCOLASTICI (*)

Luciano BENADUSI

(*) Testo della relazione riportato dal registratore, non rivisto dall'autore.

Conviene cominciare dalla genesi e cioè cominciare sulla falsariga di una sia pur succinta ricostruzione delle vicende che hanno dato origine alla nascita di questo istituto, cioè il distretto scolastico, per chiarire meglio sia i limiti con i quali esso è nato sia le potenzialità che in esso sono viceversa racchiuse.

Una cronistoria sommaria della genesi della realtà del distretto potrebbe snodarsi attraverso le seguenti scadenze significative.

La prima è la relazione della commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia del 1963.

La seconda è il « Progetto 80 » del 1969 (il progetto 80 era un progetto preliminare al primo programma economico nazionale).

La terza è il convegno di studio di Frascati sulla innovazione della scuola secondaria superiore e i suoi dieci punti conclusivi (questo convegno si tenne nel 1970, organizzato dal Centro Europeo dell'Educazione diretto allora dal prof. Gozzer in collaborazione con l'OCSE, quindi con la partecipazione di numerosi esperti stranieri).

Subito dopo, sulla scia di questo convegno, venne la relazione della cosiddetta « Commissione Biasini », che era una commissione ministeriale di studio sulla riforma della scuola secondaria superiore. Le conclusioni di questa commissione sono del 1971.

Successivamente un secondo convegno di studio di Frascati, sempre del Centro Europeo dell'Educazione, organizzato in collaborazione con l'Ufficio studi e programmazione del Ministero della P.I. (allora diretto dal prof. Prodi, attualmente rettore dell'Università di Trento), si tenne nel 1972: tema specifico era quello dei distretti scolastici.

Ed infine l'accordo governo-sindacati del maggio 1973 che prefigurò e quindi precedette immediatamente l'approvazione da parte delle Camere della Legge n. 477 del 1973, nota anche come Legge sullo stato giuridico del personale della scuola, con la quale per la prima volta spunta nella legislazione l'istituto del distretto scolastico. È da rimarcare questo dato, perché è significativo che l'istituto del distretto fu introdotto nel testo della legge sullo stato giuridico non per iniziativa del governo — perché sia pure dopo una serie di proposte avanzate e poi ritirate, di ripensamenti successivi, alla fine il testo governativo su cui si discuteva non lo conteneva — ma a seguito dell'accordo intervenuto tra le tre confederazioni sindacali e il governo sull'intera piattaforma di vertenza che riguardava la legge sullo stato giuridico e quindi

la sistemazione generale del personale della scuola, non solo del personale della scuola, bensì della stessa organizzazione della scuola (la legge si chiamava dello stato giuridico, ma in realtà era una legge non solo sullo stato giuridico ma sull'organizzazione della scuola; e riguardava anche altre materie che non furono introdotte nello stato giuridico e sulle quali ancora si discute in termini di applicazione dell'accordo, come l'edilizia scolastica, il diritto allo studio, ecc.).

È anche interessante rimarcare — perché in fondo è un « unicum » sia a livello internazionale e sia probabilmente anche a livello italiano, vista l'esperienza infelice dello sciopero generale per la riforma sanitaria — che nel caso della vertenza sulla scuola fu appunto uno sciopero generale minacciato dalle confederazioni sindacali che sbloccò la situazione di stallo che si era determinata nel dibattito parlamentare, nonostante ci si trovasse di fronte a un governo, come l'allora governo Andreotti, certamente non molto incline a riforme di struttura nel settore sociale in generale e nel settore scolastico in particolare; si arrivò appunto all'approvazione di questa legge, con tutti i limiti che poi vedremo, ma che comunque introduceva per la prima volta, su pressione, su richiesta dei sindacati l'istituto distrettuale.

Questa è semplicemente una « scaletta promemoria », che ha soltanto un valore informativo per chi poi voglia, per suo interesse, andarsi a rivedere la filigrana di queste vicende.

Più interessante mi sembra cogliere, perché ha un valore non solo retrospettivo, ma anche attuale, l'articolazione degli approcci al problema del distretto che si è verificata nel dibattito politico-culturale precedente l'istituzione dei distretti, e quindi confrontare con l'articolazione di questi approcci, i contenuti della legge e quindi le possibilità operative che adesso, approvata la legge e in fase di costruzione e di costituzione effettiva dei distretti, si hanno.

Mi pare che gli approcci più significativi alla questione distrettuale sono stati e sono tuttora tre:

1. il primo è un approccio che si potrebbe definire di tipo *edilizio-territoriale*;
2. il secondo è un approccio che si lega invece alla forma e all'innovazione del sistema educativo, e quindi potremmo definirlo l'approccio *pedagogico*;
3. il terzo invece è un approccio che si lega al discorso sulla partecipazione e sul governo della scuola, sulla gestione sociale della scuola,

sul riordinamento dell'amministrazione scolastica e quindi un approccio che potremmo chiamare di tipo *istituzionale*.

Qualche accenno sui significati specifici che hanno avuto questi tre approcci.

L'APPROCCIO EDILIZIO-TERRITORIALE

Il primo, quello edilizio-territoriale, è stato l'approccio iniziale, quello da cui si è partiti con la prima delle scadenze che ho enumerato e cioè con la relazione della commissione d'indagine sullo stato dell'istruzione in Italia, del 1963. Essa analizzava le strutture esistenti, nella distribuzione territoriale delle scuole di ogni ordine e grado e faceva scaturire l'esigenza di una razionalizzazione nella distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche, basata su un sistema ordinato di bacini di utenza.

Tali bacini erano di grandezza diversificata a seconda del livello di istruzione, quindi per esempio per la scuola media si immaginava una dimensione ottimale della scuola stessa di 300-600 alunni, e conseguentemente si individuava un bacino di utenza corrispondente a questa dimensione. Per la scuola secondaria superiore si individuava una dimensione ottimale delle strutture scolastiche secondarie di 3.000 unità, e conseguentemente nell'ipotesi di un tasso di scolarizzazione al livello secondario del 50% si pensava a un bacino di utenza oscillante appunto sui 70-80.000 abitanti, che veniva definito distretto scolastico.

Il distretto scolastico era quindi il bacino di utenza di un sistema completo di indirizzi scolastici secondari, della scuola secondaria superiore, sia che questi indirizzi scolastici (di tipo tecnico, scientifico, professionale, classico, magistrale, ecc., nelle loro multiformi diramazioni interne) fossero dal punto di vista spaziale concentrati in un unico centro distrettuale — modello del centro scolastico consolidato, che di lì a poco cominciò a guadagnare terreno sul piano del dibattito politico-culturale, essendo stato proposto da una serie di studi a carattere regionale, condotti nel Veneto e a Milano — sia invece che questi diversi indirizzi anziché essere concentrati in un unico polo distrettuale, anziché essere quindi un agglomerato unitario dal punto di vista fisico-spaziale, fossero distribuiti sul territorio in una pluralità di centri; comunque nell'un caso o nell'altro essi venivano considerati come un sistema, quindi come una organizzazione completa delle opportunità formative esistenti a livello della scuola secondaria superiore. Il bacino distrettuale di 3.000 alunni e di 70-80.000 abitanti era commisurato non alle esigenze

di un singolo istituto, ma alle esigenze complessive di un sistema di istruzione che desse tutto il ventaglio delle scelte possibili. E questo aveva chiaramente un obiettivo di tipo egualitario, cioè il diritto allo studio inteso come indifferenza delle scelte scolastiche al territorio.

Attualmente vi è una situazione di grave discriminazione nelle possibilità di fruizione della scuola secondaria superiore a seconda del luogo di residenza dei giovani dell'età interessata, dipendente appunto dal fatto che un'irrazionale distribuzione sul territorio delle scuole secondarie superiori crea delle situazioni di tipo mono-culturale in cui esiste soltanto un indirizzo di scuola secondaria superiore con tutto ciò che questo significa spesso come vincolo per le scelte degli alunni.

Situazioni mono-culturali si hanno soprattutto in aree di tipo collinare, rurale, centri minori dove appunto vi è, per esempio, soltanto l'istituto magistrale o soltanto l'istituto professionale.

Oppure vi sono situazioni in cui non ve ne è alcuno, cioè situazioni di tipo più depresso, di spopolamento, di tipo appunto montano, ecc., in cui manca del tutto qualsiasi struttura di scuola secondaria superiore, e quindi le possibilità di proseguire gli studi oltre la media sono condizionate all'onere che le famiglie debbono sobbarcarsi di pendolarismi, a volte di trasferimenti di residenza, sia pure temporanea, dei giovani in capoluoghi della provincia, ecc. con tutti i costi che questo comporta, e che quindi pone limiti poi di diritto allo studio, discriminazioni di ordine economico-sociale.

Altre volte vi sono invece delle sovrabbondanze: per esempio nei grandi centri urbani vi è una moltitudine di istituzioni scolastiche secondarie, alcune delle quali anche a livelli sottodimensionati, altre invece magari straripanti di alunni. Ecco quindi come l'indifferenza delle scelte scolastiche al territorio nella situazione caotica della distribuzione territoriale delle scuole secondarie superiori assumeva e assume tutt'oggi un'importanza molto significativa nella politica del diritto allo studio.

Quindi il distretto come bacino di utenza nella scuola secondaria superiore diventava un criterio di programmazione territoriale egualitaria della scuola; non solo dell'edilizia scolastica, ma della scuola nel suo complesso; non solo della costruzione delle nuove scuole, ma in generale dell'assetto complessivo della rete scolastica sia delle istituzioni esistenti che delle nuove da creare nella prospettiva di una più equilibrata relazione tra scuola e territorio.

Naturalmente questo primo approccio non comportava di per se stesso e non comporterebbe nemmeno oggi un ente distrettuale, soggetto organizzativo. Non aveva di per sé delle implicazioni di tipo istituzionale, anzi questa proposta distrettuale poteva nascere e nasceva di fatto

all'interno di una visione della programmazione scolastica di tipo ancora centralistico. In quel momento si discuteva anche della nuova legge sulla edilizia scolastica e quindi sulla programmazione dello sviluppo della scuola, e i meccanismi che poi si sono realizzati attraverso la legge sull'edilizia scolastica sono stati dei meccanismi di tipo centralistico che prevedevano sì delle forme di consultazione, di proposta a livello locale, ma che poi in pratica facevano perno della programmazione, come per il passato, il Ministero della pubblica istruzione.

L'APPROCCIO « PEDAGOGICO »

Il secondo approccio è quello della innovazione educativa, approccio che si può definire per comodità « pedagogico », intendendo per pedagogico non soltanto una disciplina di tipo strettamente scolastico e strettamente didattico, ma le scienze dell'educazione nel loro complesso, quindi una nozione larga di pedagogia.

Questo filone si è sviluppato partendo dagli studi sulla riforma della scuola secondaria superiore, citati prima: Frascati, i 10 punti di Frascati, la commissione Biasini, ecc. Perché? Perché dal dibattito emergeva la proposta di una scuola secondaria superiore di tipo onnicomprensivo, cioè non solo del centro consolidato, di cui già parlavano, per esempio, gli studi dell'IRSEV, del piano intercomunale milanese e cioè di un'unica sede fisica per una serie di istituti diversi, ciascuno dei quali però — il liceo classico, il liceo scientifico, l'istituto magistrale, il tecnico, il professionale — manteneva una sua piena autonomia organizzativa e didattica.

La scuola onnicomprensiva era una scuola unitaria, cioè una scuola che, oltre a realizzare un'integrazione fisica, spaziale tra i diversi indirizzi scolastici, realizzava una unificazione organizzativa, una unificazione culturale, una unificazione didattica, cioè organizzava un tipo di istruzione secondaria basata sulla compresenza di un'area culturale comune e di fasce progressivamente avviantesi verso specializzazioni opzionali o elettive che si sarebbero articolate secondo piani di studio flessibili e individualizzati, ma che comunque avrebbero sempre mantenuto, pur nella loro specificità e individualizzazione, il collegamento con un tronco comune, con un'area culturale comune. Il che avrebbe consentito il superamento delle discriminazioni sociali che si sono realizzate e continuano a realizzarsi tutt'oggi in un sistema scolastico secondario superiore a canne d'organo, cioè a filoni paralleli, dove i filoni che conducono più rapidamente sul mercato del lavoro finiscono per essere appunto i filoni

di scarico per i figli delle famiglie meno abbienti e dove i filoni che conducono invece in modo privilegiato all'università finiscono per essere quelli percorsi prevalentemente e con maggiore successo dalla borghesia. Quindi una scuola che tentasse attraverso l'onnicomprendività di superare le discriminazioni sociali e di creare anche una sintesi culturale tra degli assi culturali fino ad oggi antinomici: quelli di tipo tecnico-professionale da un lato e quelli di tipo scientifico-umanistico dall'altro.

Questa proposta della scuola onnicomprensiva naturalmente evocava in maniera automatica la proposta distrettuale perché tale scuola non poteva non essere una scuola distrettuale sia che anche in questo caso trovasse poi fisicamente posto in un'unica struttura, sia che in una fase per lo meno transitoria trovasse posto ancora in diverse strutture scolastiche, anche in questo caso però unificate all'interno di una logica distrettuale, quindi con una integrazione didattica culturale e di attrezzature, con un coordinamento reciproco, come appunto deve esistere in una scuola di tipo onnicomprensivo, una scuola di tipo unitario.

Ecco quindi che da questo approccio nasceva, a differenza dell'altro, anche una esigenza gestionale comune. Una scuola onnicomprensiva cioè — anche se in una fase transitoria ancora articolata su 2-3-4 strutture diverse, in situazioni dove il vincolo delle preesistenze non avesse consentito immediatamente la concentrazione in un unico edificio — aveva comunque bisogno di un momento gestionale unificante che ne garantisse il carattere unitario, il carattere onnicomprensivo, che consentisse una gestione comune di attrezzature e un interscambio continuo anche a livello di allievi, con un passaggio elastico magari da attività di un certo tipo svolte in un istituto, ad attività di un altro tipo svolte in un altro istituto, quindi per esempio una specializzazione coordinata nell'attività opzionale.

A questo discorso si sono collegate poi tutta una serie di riflessioni ulteriori, molte delle quali sono nate dal confronto internazionale. Si è preso atto per esempio che esisteva una tendenza in molti altri Paesi a radicare i processi di innovazione educativa e di sperimentazione a livello omogeneo a quello del nostro distretto, cioè a creare una struttura portante dell'innovazione, della sperimentazione, della ricerca educativa ad una dimensione distrettuale; per esempio negli Stati Uniti dove esisteva ed esiste un'organizzazione scolastica di tipo distrettuale, ma in cui i distretti sono una realtà molto eterogenea dal punto di vista territoriale, perché vi sono distretti di 1.500 abitanti che gestiscono soltanto, per esempio, una piccola scuola elementare e c'è lo Stato di New York, che è un distretto scolastico, che ha 11 milioni di abitanti; quindi una situazione tipicamente americana in cui uno stesso istituto

formalmente identico può assumere delle valenze assolutamente diverse. In America comunque nell'uno e nell'altro caso, cioè nel caso di distretti addirittura metropolitani e nel caso di distretti invece di tipo micro-rurale, si è posta l'esigenza di costituire delle strutture intermedie — di decentramento nel caso dei grandi distretti metropolitani, di accorpamento nel caso di piccoli distretti rurali — corrispondenti grosso modo, dal punto di vista territoriale, a quelli che per noi sono i distretti scolastici, cioè nelle dimensioni di 50.000-80.000 abitanti.

Intorno a dimensioni di questo tipo in America si fa strada una istituzione di tipo intermedio che diventa da un lato la struttura portante per la gestione di alcuni servizi scolastici (ad es. le scuole di indirizzo tecnico-professionale che hanno bisogno per la loro natura di bacini d'utenza più larghi), dall'altro soprattutto la struttura portante di servizi speciali, cioè servizi di supporto, di sostegno all'innovazione. Quindi servizi di assistenza tecnica, cioè di consulenza socio-psico-pedagogica, di formazione e aggiornamento degli insegnanti, di ricerca, organizzazione di mezzi audiovisivi, organizzazione di centri di elaborazione elettronica di dati sia per l'istruzione programmata che per la programmazione dell'amministrazione scolastica, servizi di trasporto, servizi di animazione comunitaria collegati con la sperimentazione di formazione scolastica, servizi di ricerca e progettazione della sperimentazione; cioè una serie di servizi speciali di supporto e di sostegno all'innovazione educativa vengono appunto radicati a questo livello.

Tipici di queste istituzioni sono gli Uffici consorziali per i servizi educativi, che rappresentano una struttura di tipo federativo di una serie di distretti rurali, oppure di decentramento del grande distretto metropolitano: nella metà degli Stati americani si è arrivati a soluzioni di questo tipo.

Altri studi sulla innovazione educativa, esperienze fatte in altri Paesi portavano inoltre ad acquisire un altro dato importante, importante ora anche per l'Italia. E cioè che mentre la sperimentazione di tipo episodico — che riguardava soltanto singole classi, al massimo un istituto intero, ma sganciata da un più ampio contesto di sperimentazione e innovazione scolastica — finiva per scontrarsi con una serie di resistenze di vincoli ambientali che in molti casi ne frustravano le aspettative, occorreva invece una sperimentazione che si svolgesse in maniera coordinata su una scala più larga sia dal punto di vista spaziale, cioè interessante una comunità più ampia, sia dal punto di vista verticale del sistema scolastico, nel senso che interessasse non soltanto un livello di istruzione ma tutti i livelli (per cui per esempio il ragazzo che esce dalla scuola elementare sperimentale non venga poi rituffato in una

scuola secondaria di tipo tradizionale dove tutto quel modificarsi di atteggiamenti, di comportamenti, di metodi che deriva a un ragazzo da un nuovo modo di fare la scuola a livello primario viene cancellato, anzi viene cancellato a costo di provocare frustrazioni e tensioni, da una scuola secondaria di tipo tradizionale).

E quindi l'idea che ne veniva fuori era che per dare successo alla sperimentazione occorreva una massa critica sufficiente di innovazioni per vincere sia le resistenze ambientali (cioè quelle esterne al sistema formativo), sia le resistenze interne al sistema formativo. E di qui appunto il passaggio dell'impegno dalle sperimentazioni episodiche di tipo classe, istituto, a sperimentazioni di tipo distrettuale. Anche qui, per esempio, ci sono delle esperienze interessanti in altri Paesi; ne cito una che è stata recentemente illustrata in Italia in un seminario sul « management scolastico » organizzato dalla Regione lombarda e cioè l'esperienza del consorzio di scuole in cooperazione di Los Angeles dove appunto una serie di scuole che prima svolgevano attività sperimentali in modo individuale, che incontravano contraddizioni, difficoltà, tensioni, ecc. sono arrivate alla conclusione di costituire un consorzio interscolastico per organizzare la sperimentazione su base più larga.

Un'altro filone, sempre su questo tema, del rapporto tra partecipazione, distrettualizzazione e innovazione educativa, altro filone di tipo comparatistico insomma di fonte internazionale, è quello dell'educazione permanente. L'espressione più interessante di questo filone è un libro di Schwarz, il maggior teorico forse dell'educazione permanente in Francia, che appunto mette in rilievo come il passaggio dall'educazione di tipo tradizionale all'educazione permanente comporti necessariamente la costituzione di una nuova struttura che lui stesso definisce « il distretto ». Vi è un intero capitolo di questo libro dedicato al distretto, che lui non chiama distretto scolastico, ma chiama significativamente « distretto educativo e culturale », cominciando ad allargare quindi la prospettiva. Perché appunto l'educazione permanente è una prospettiva che porta con sé inevitabilmente il superamento del concetto di scuola come corpo separato, cioè tende a una serie di processi di integrazione della struttura scolastica con la più ampia struttura che la circonda; integrazione, per esempio, tra attività scolastiche e attività parascolastiche, periscolastiche, interscolastiche, cioè quelle attività che si realizzano appunto unitariamente nell'ambito di una scuola a tempo pieno e integrazione tra formazione scolastica e formazione professionale, integrazione tra formazione scolastica dei giovani e formazione scolastica degli adulti, integrazione tra l'attività educativa della scuola e l'attività educativa della società: la società educante come si è detto appunto,

la riscoperta quindi delle valenze educative della società nel suo insieme anche al di là della struttura scolastica. E quindi il distretto, proprio perché è una struttura comunitaria, è l'unica struttura che riesce a dare al rapporto scuola-società quel grado di integrazione che può sorreggere il processo di educazione permanente in cui la scuola esca dal suo recinto e cessi di essere corpo separato, invada la società per essere a sua volta invasa dalla società. Anche in Italia una prospettiva di educazione permanente — che ha subito un forte impulso dal contratto dei metalmeccanici, che ha introdotto le « 150 ore », allargate in seguito anche ad altre categorie — può avere nella istituzione del distretto un punto di riferimento importante (una, tra l'altro, delle materie più chiaramente attribuite alla competenza distrettuale dalla legge anche in Italia).

L'APPROCCIO ISTITUZIONALE

L'ultimo approccio, quello della « gestione sociale della scuola », cioè l'approccio giuridico-istituzionale, si è sviluppato con il dibattito sull'autogoverno della scuola, sull'autonomia della scuola; è un dibattito antichissimo, che ha origine dalla legge Casati in poi. Cioè da quando lo Stato italiano ha dato alla scuola un'impronta centralistica c'è stata una controtendenza, una corrente di contestazione della scelta centralistica fatta dalla classe dirigente liberale italiana che ha sostenuto la tesi dell'autonomia della scuola. Ci sono state una serie di battaglie molto importanti contro l'accentramento della scuola.

Però fino verso la fine degli anni 60, il discorso dell'autonomia della scuola, dell'autogoverno scolastico era un discorso essenzialmente poggiato sugli insegnanti o al massimo sul rapporto insegnanti-studenti-genitori. La battaglia di Salvemini, per esempio, era la battaglia degli insegnanti, cioè era la battaglia degli insegnanti contro i burocrati, faceva parte della più generale polemica antiburocratica, antipaternalistica che portava avanti la critica salveminiana.

Successivamente si è integrato a questo discorso, il discorso degli studenti e quello dei genitori, e quindi si è impostato, soprattutto per una spinta proveniente dalla cultura cattolica, un discorso di scuola comunitaria in cui convivevano queste tre componenti, questo « trinomio aperto » come lo definisce lo studioso cattolico Corradini in un libro apparso recentemente. Queste tre componenti dovevano cogestire la scuola, erano i tre agenti essenziali della comunità educativa che dovevano cogestire la scuola e quindi si trattava di una cogestione dei componenti di tipo, in fondo, corporativo inteso in senso buono, cioè senza

dileggio per questo termine, che faceva restare però tutto il discorso chiuso all'interno dell'istituzione scolastica. Rimaneva ancora al di qua del discorso di gestione sociale, non s'incontrava quindi con la problematica del distretto, portava al massimo a richiedere una democratizzazione nel governo delle singole istituzioni di base nel sistema scolastico, quindi una democratizzazione nel governo degli istituti scolastici secondari, nei circoli didattici; portava ai consigli di circolo, ai consigli di istituto, che poi non a caso oggi sono i soli che esistono, perché i distretti ancora non esistono. Perché su questi la strada era già più disodata, in quanto esisteva una tradizione di pensiero e di lotta in questo senso diretta appunto a una democratizzazione per componenti, a una cogestione per componenti anziché a una vera e propria gestione sociale.

Alla fine degli anni 60 comincia a farsi luce invece un discorso della gestione sociale, cioè della necessità di superare questo trinomio sia pure aperto, per realizzare un collegamento organico scuola-società in cui anche il genitore fosse visto sotto l'ottica non del genitore, ma del cittadino e in cui il servizio scolastico fosse considerato quindi non solo sotto l'ottica dell'utenza intesa in senso individualistico, cioè di quelli che momentaneamente ne sono fruitori, ma dell'utenza intesa in senso collettivo, comunitario. Cioè della comunità locale che ne è utente, non perché ha momentaneamente il proprio figlio a scuola o non lo ha, ma perché la scuola è sul territorio, la scuola quindi irradia la sua azione sul territorio nel suo insieme, ha degli effetti sulla struttura economica, sulla struttura culturale, sulla struttura sociale del territorio che vanno al di là, diciamo, degli effetti privati che interessano questa famiglia o quell'altra, e quindi il carattere pubblico collettivo degli effetti dell'intervento educativo, dell'intervento scolastico porta a un interesse generale della comunità a intervenire nella scuola, a usare della scuola, a confrontarsi con la scuola, che trascende, anche se non lo cancella, l'interesse delle singole famiglie, dei singoli utenti.

Questo discorso, che si legava anche a un discorso di conflittualità, cioè al discorso che mirava a far entrare nella scuola con la società anche la conflittualità interna alla società, quindi a realizzare quello che era l'ideale della scuola laica, cioè il pluralismo non in un senso neutralistico, statico e asettico, pluralismo puramente di idee filosofiche in cui si esprime la libertà di insegnamento dei singoli insegnanti, ma un pluralismo che si esprime invece in un rispecchiarsi nella scuola del pluralismo sociale, un pluralismo culturale e politico della comunità che si esprime in un rispecchiarsi anche nei movimenti sociali, economici, politici che esistono nella comunità. Cambiamento di segno anche della libertà di insegnamento, del pluralismo scolastico, del concetto stesso di

scuola laica rispetto alla tradizione liberale e superamento del concetto cattolico invece della cogestione per componenti.

Ora questo discorso, che è venuto fuori alla fine degli anni 60, ha portato appunto alla proposta di una struttura, il distretto, che è la dimensione ottimale per realizzare questa partecipazione sociale esterna, questo controllo sociale. Senza escludere che questa partecipazione sociale esterna, questo controllo sociale dovesse però intervenire anche all'interno dei consigli d'istituto, dei consigli di circolo, tant'è vero che vi sono state appunto delle richieste da parte delle stesse forze politiche che hanno chiesto la istituzione dei distretti, per l'inserimento, sia pure in modo meno massiccio, di rappresentanze delle forze sociali locali nell'ambito dei consigli di circolo, dei consigli di istituto. A questo livello sono entrati soltanto i genitori come, diciamo, voci esterne a quelle degli insegnanti, degli studenti e del personale della scuola; a livello dei distretti questo si è realizzato in una misura maggiore.

Questi sono i tre approcci che hanno dato origine alla istituzione dei distretti.

ISTRUZIONE E AUTONOMIE LOCALI

C'è da dire che tutti e tre questi approcci hanno una loro base reale, cioè corrispondono ad esigenze reali. Però tutti e tre in fondo erano prevalentemente interni ad una logica settoriale della istruzione, inidonea ad aprire la tematica dell'istruzione al confronto con quella più generale della programmazione dell'intervento sociale a livello locale.

Debole è stata nei protagonisti del dibattito precedente l'istituzione legislativa dei distretti, la percezione del parallelismo che andava realizzandosi tra le loro proposte e quelle emergenti in altri settori, i quali sarebbero risultati strettamente connessi all'intervento formativo ove di questo si fosse colta a pieno la valenza territoriale economica e sociale. Mi riferisco appunto a quel parallelismo tra la battaglia distrettuale che si andava svolgendo ed altre esperienze di battaglie che si andavano profilando in settori analoghi, come quella appunto della sanità — le Unità sanitarie locali —, dell'assistenza — le Unità locali dei servizi sociali — oppure, su un piano più generale dei poteri locali, le comunità montane, i comprensori di programmazione economico-urbanistica, il decentramento dei grandi centri urbani.

Questo processo di riorganizzazione, di rimescolamento, di ripensamento generale del tessuto delle autonomie locali che andava svolgendosi in altri settori, in altre discipline, era colto molto marginalmente

dai protagonisti del dibattito sulla politica scolastica. Cioè in fondo anche quelli che sostenevano le tesi più avanzate e cioè l'innovazione educativa come educazione permanente, quindi come integrazione scuola-società, e quindi la gestione sociale come superamento del trinomio insegnanti-alunni-genitori, non avvertivano sufficientemente la connessione, l'intreccio, che invece oggettivamente esisteva tra questi discorsi che si muovevano nell'ambito del settore scolastico e discorsi analoghi che si muovevano nell'ambito di settori contermini, di settori paralleli o addirittura nell'ambito più ampio e più globale della organizzazione pubblica a livello locale, delle autonomie comunitarie territoriali.

In questo c'era probabilmente un riflesso della tradizionale autarchia sia dell'ordinamento scolastico, che è sempre stato appunto un ordinamento con una sua compattezza settoriale, con un suo isolamento settoriale molto marcato, sia anche della cultura scolastica. In fondo due erano le linee possibili di configurazione istituzionale; due strategie di assetto istituzionale potevano essere sottintese alla proposta distrettuale, ed erano: da un lato quella di un agganciamento del distretto al sistema delle autonomie locali, e quindi al processo di riorganizzazione su basi più razionali delle autonomie locali, dall'altro quella invece del decentramento amministrativo dello Stato per linee settoriali, cioè del distretto come una struttura di decentramento amministrativo dell'apparato settoriale della pubblica istruzione, che rimaneva un apparato statale, ma si democratizzava come apparato statale facendo intervenire all'interno di organi decentrati le componenti sociali.

Si potrebbe dire in fondo che le alternative erano tra due coppie di direttrici di sviluppo istituzionale: da un lato la coppia decentramento amministrativo dello Stato e cogestione delle componenti e dall'altro decentramento politico al sistema delle autonomie locali e autogoverno comunitario, gestione sociale.

Di queste due coppie, di questi due indirizzi presi complessivamente, il secondo — cioè quello del decentramento politico al sistema delle autonomie locali e della gestione sociale intesa come autogoverno comunitario, non solo come governo di componenti sia pure alcune delle quali esterne — è stato praticamente assente sul piano del dibattito politico culturale sul distretto. I difensori delle autonomie locali, dei comuni e delle province, hanno avuto fino alla fine un atteggiamento diffidente rispetto al distretto. Si è avuto, per esempio, un atteggiamento di grande diffidenza nei confronti del distretto da parte di amministratori locali di Regioni le più avanzate sul terreno dell'autonomismo, come per esempio la Regione emiliana, nel senso che si temeva appunto che il distretto — poiché nasceva sul filone del decen-

tramento amministrativo dello Stato e della cogestione per componenti — finisce per essere uno strumento per scalzare ulteriormente le autonomie locali, cioè per frazionare ulteriormente il potere locale in una serie di poteri settoriali non unificati all'insegna di un ente politico generale che gestisse il territorio, ma frastagliati in una serie di competenze frazionali, di competenze settoriali e di rappresentanze di tipo corporativo-categoriale, anziché di rappresentanze elette dal suffragio universale e quindi espressive della comunità nel suo insieme.

Quindi abbiamo avuto da un lato l'autonomismo sulla difensiva e dall'altro la proposta distrettuale che camminava su questa linea del decentramento amministrativo e della cogestione per componenti dove la maggiore apertura all'esterno dei sostenitori della gestione sociale significava semplicemente qualche posto in più, cioè significava semplicemente mettere insieme ai genitori, agli insegnanti, agli studenti i rappresentanti degli enti locali, i rappresentanti dei sindacati, trattando enti locali e sindacati alla stessa stregua di componenti, come appunto gli insegnanti, come i bidelli, come i genitori, come gli studenti e non invece come un qualcosa di qualitativamente diverso, cioè come organismi esponenziali di una comunità complessiva che poi al suo interno ha anche i genitori, gli insegnanti, cioè la comunità dei cittadini.

Il fatto di aver messo sullo stesso piano — in un'ottica allargata di gestione per componenti — gli enti locali e i genitori, per esempio, o il personale della scuola, insegnante o non insegnante, in un bilancio di un posto in più, uno in meno, dimostra come anche la gestione sociale, in fondo, veniva interpretata all'insegna di questo criterio della gestione per componenti, che era un criterio che all'inizio era nato appunto in modo estraneo al discorso della gestione sociale su una linea soltanto di autarchia scolastica. E come quindi, in fondo, questo discorso non poteva collegarsi con il discorso della valorizzazione, del rilancio, della riforma degli enti locali, della costruzione di una gestione integrata dei servizi sociali e del territorio, ma finiva semplicemente per rappresentare un passo in avanti, un salto qualitativo, ma pur sempre in continuità sulla linea tradizionale di evoluzione dell'amministrazione scolastica che era quella di un decentramento amministrativo e di una partecipazione degli enti locali come componente all'interno di organi di amministrazione statale decentrati sul territorio.

Insomma dal 1911 in poi, cioè dalla legge Daneo-Credaro, che ha tolto ai Comuni l'amministrazione delle scuole elementari, il decentramento scolastico non è più stato il trasferimento ai comuni, alle province, alle realtà territoriali del potere scolastico, ma semplicemente l'inclusione insieme ad altre componenti di rappresentanti del Comune

o della provincia nell'ambito degli organi periferici dell'amministrazione scolastica perché facessero sentire la loro voce; cioè il Comune interpretato come uno strumento del rappresentare e non del governare; la funzione del rappresentare che svuota la funzione del governare. Il Comune serve solo come strumento di rappresentanza parziale e non invece più come strumento di governo e di governo globale dei servizi; organo consultivo che partecipa insieme ad altri (per esempio i Consigli di amministrazione degli Istituti tecnici vedevano anche la rappresentanza del Comune insieme a tanti altri). Questa era la linea, che ha avuto naturalmente poi uno sviluppo molto più organico e più avanzato con i decreti delegati; però si è rimasti all'interno di questa linea di organizzazione istituzionale dell'istruzione, non si è riusciti ad andare oltre, nonostante il distretto però rappresenti all'interno di questa linea un grosso salto qualitativo.

La cosa curiosa, però, è che non si è riusciti a lucrare nemmeno i vantaggi di una linea istituzionale di questo tipo. Perché, in una prospettiva del distretto come strumento di decentramento amministrativo dello Stato, ci sarebbe stato comunque un vantaggio anche se insieme a tanti svantaggi, rispetto all'altra linea, cioè quella delle autonomie locali; ci sarebbe stato il vantaggio che essendo oggi come oggi l'istruzione per l'80% dei suoi compiti di governo una funzione statale, ed essendo difficilmente immaginabile un trapasso di funzioni immediato e nell'ambito di una « legge sullo stato giuridico » dallo Stato alle Regioni, la soluzione statale del distretto aveva il vantaggio che il distretto poteva avere più poteri gestionali.

Cioè se fosse stato trasferito nell'ambito del sistema delle autonomie locali, probabilmente almeno per una certa fase avrebbe potuto avere presa soltanto su quel 20% delle funzioni di governo della scuola che sono di competenza delle regioni e degli enti locali, e quindi avrebbe rischiato di muoversi un po' nel vuoto dal punto di vista della presa effettiva con i problemi di gestione dell'apparato scolastico; invece la linea più tradizionalista del decentramento amministrativo dello Stato offriva il vantaggio che il distretto poteva essere effettivamente organizzato come uno strumento preguo di poteri gestionali, di competenze gestionali importanti, cioè come uno strumento di gestione quasi globale della scuola.

Pensiamo semplicemente alle due funzioni fondamentali del governo della scuola: l'amministrazione del personale e l'amministrazione del rapporto didattico, cioè del rapporto insegnanti-alunni. Sono le due cose più importanti. Sono importanti anche l'assistenza scolastica, l'edi-

lizia, ecc., che sono competenze regionali, però le competenze fondamentali sono le due indicate prima, che sono competenze statali.

Il distretto poteva quindi investire queste che sono le competenze fondamentali, cioè diventare un organismo che gestiva i contenuti, i metodi didattici della scuola e il personale insegnante. Sarebbe stata in questo modo un'alternativa, quindi, al Provveditorato agli Studi, alla struttura gerarchica dell'amministrazione scolastica sia pure all'interno di un discorso settoriale con tutti i limiti che dicevamo.

Invece si è avuto paura del distretto in questo senso: l'apparato ministeriale, l'apparato burocratico che governa tradizionalmente la scuola, cioè la catena burocratica (direttori generali, provveditori agli studi, presidi, direttori didattici), ha avuto paura di questo cuneo che poteva inserirsi all'interno di questa catena, che poteva assorbire le funzioni più importanti svuotando questi organismi e realizzando quindi una gestione più democratica, sia pure a livello di quella partecipazione corporativa di cui parlavamo prima.

Per cui il distretto in realtà è nato all'interno della struttura dell'amministrazione statale, ma è nato assolutamente vuoto di poteri gestionali, cioè non è nato come un organo gestionale, ma come un organo eminentemente consultivo e propositivo nella legge n. 477, quindi è nato, in sostanza, come un guscio vuoto. È stato appunto definito come un organismo che apre una finestra attraverso la quale delle forze esterne possono guardare sull'amministrazione scolastica, possono esprimere la propria visione, i propri pareri, assumere delle funzioni di iniziativa, di proposta, di stimolo e di controllo, ma che non ha poteri gestionali, poteri deliberativi di alcun tipo.

Questa in un certo senso è stata, possiamo dire oggi, una « *felix culpa* », perché il fatto che non sia stato sviluppato il distretto come antiproveditorato agli studi, come nuovo organo di gestione interna al sistema dell'istruzione, ecc., il fatto che sia rimasto un istituto evanescente dal punto di vista dei poteri giuridici effettivamente assegnati, rende recuperabile il distretto alla prospettiva alternativa che allora non si affacciò — almeno in modo sufficientemente influente nel dibattito politico culturale — di una riforma e di un allargamento del sistema delle autonomie locali. Ed è questa la direttrice sulla quale, secondo me, bisogna lavorare a partire dal distretto così come oggi lo abbiamo.

IMPEGNI PER L'IMMEDIATO

Bisogna lavorare, a mio parere, in due direzioni, cioè da un lato avendo un modello di riferimento a livello prospettico, che metta in chiaro come, attraverso quali processi, ma anche poi attraverso quale

sistemazione finale il settore della scuola che è stato sempre un settore centralistico, possa invece essere riassorbito nel sistema delle autonomie locali, e il distretto possa diventare quindi una struttura integrata per la gestione dei servizi sociali del territorio.

Questo richiede un approfondimento di tipo istituzionale sul modello di prospettiva, perché se noi non abbiamo un modello di prospettiva, le prossime scadenze legislative — perché oggi ci sono una serie di scadenze in cui il legislatore tornerà a legiferare sui distretti — saranno affrontate da parte degli autonomisti con quella confusione di prospettive con cui è stata affrontata la legge 477. È stata già fatta un'altra legge, la legge sull'edilizia scolastica; la legge sulla riforma della scuola secondaria non potrà non contenere delle norme molto importanti sui distretti; la legge sulla formazione professionale probabilmente conterrà delle norme sui distretti. Quindi abbiamo un processo legislativo continuo che va pilotato per quanto riguarda il distretto in una direzione prospettica che sia appunto, se facciamo una scelta di questo tipo, la direzione delle autonomie locali anziché quella del decentramento amministrativo dello Stato.

Secondo, perché l'uso stesso che faremo del distretto, così come oggi legislativamente è configurato, può essere tale da orientarlo in una certa direzione. Gli enti locali, come soggetto importante all'interno di questo distretto, hanno la possibilità di orientarlo in un modo o nell'altro, di orientarlo o meno verso uno sbocco, una prospettiva finale che dovrebbe appunto interessarli, cioè quella di una riorganizzazione generale dei servizi sociali all'interno dell'unità politica del potere locale.

Come si può orientare immediatamente il distretto in questa direzione di sviluppo?

Una prima occasione è fornita dalla legge, quando essa appunto offre alle Regioni la possibilità di determinare la carta distrettuale, la delimitazione dei distretti, cioè attribuisce ai Consigli regionali il potere di proposta dei distretti.

L'ultima parola spetta naturalmente — essendo il distretto configurato come un organo di decentramento amministrativo dello Stato — al Ministero della Pubblica Istruzione; cioè i distretti vengono istituiti con decreto ministeriale dal Ministero della P.I., però le proposte sono regionali. E noi sappiamo come le proposte regionali quando sono sorrette da una forza politica, da una volontà politica effettiva, specie se è unitaria o comunque larga, siano influenti rispetto alle decisioni finali sia pure formalmente attribuite al Ministero della P.I.

Quindi questa è una prima grossa carta da giocare e cioè quella della delimitazione territoriale dei distretti.

In realtà questo processo, che è cominciato già da un anno, procede molto faticosamente. Alla fine della prima legislatura, le Regioni che hanno proposto una carta distrettuale al Ministero della P.I., che cioè hanno deliberato in sede di Consiglio regionale una carta distrettuale, sono molto poche; molte si trovano in ritardo. In ogni caso per le Regioni che sono già arrivate al traguardo, vi è da fare un bilancio abbastanza positivo, nel senso che, nonostante non vi fossero direttive in proposito da parte del Ministero della P.I., si è osservata, nella quasi generalità dei casi, una linea di zonizzazione integrata delle diverse aree di utenza dei servizi sociali, cioè si è realizzata una carta distrettuale in armonia con un criterio di zonizzazione sub-regionale integrata e quindi si è tentato quasi sempre e si è riusciti o a far coincidere il distretto con l'area dell'Unità sanitaria locale, del Consorzio socio-sanitario, del Comprensorio di programmazione economico-urbanistica, della Comunità montana, oppure, se non si è riusciti a farlo esattamente coincidere, si è riusciti quanto meno nella grande maggioranza dei casi a relazionarli rispettivamente secondo un criterio di multiplo/sottomultiplo che consente quindi poi dal punto di vista istituzionale una gestione effettivamente unitaria di queste strutture.

In linea generale si può anche dire, mi pare, che si sia avuta una maggiore coincidenza con le unità sanitarie locali, qualche volta più piccole dei distretti scolastici. Ma anche i distretti scolastici tendono a collocarsi mediamente a una dimensione territoriale forse un po' più ristretta di quella di 70-80.000 abitanti che era stata intravista all'inizio. Comunque c'è più coincidenza con l'Unità sanitaria locale, con l'Unità locale dei servizi sociali, con i Consorzi socio-sanitari che con i Comprensori di programmazione territoriale-urbanistica.

In diverse Regioni infatti il comprensorio è stato concepito come « area larga » e quindi come area tale da abbracciare il territorio di più distretti scolastici, di più unità sanitarie locali, quindi come area che domani può diventare, anche dal punto di vista gestionale, comprensiva dei distretti e delle unità sanitarie locali, ma più larga, un multiplo dei distretti e delle unità sanitarie locali.

In ogni caso questo è un grosso problema che, soprattutto per le Regioni che non hanno ancora presentato le proprie conclusioni, che sono per la maggior parte Regioni non solo in ritardo sulla delimitazione dei distretti, ma in ritardo anche sulle altre delimitazioni territoriali (cioè quelle che sono più in ritardo sui distretti sono per lo più regioni che non hanno fatto un'esplorazione territoriale sui comprensori, sulle unità sanitarie locali), il problema è delicato. È un problema che si pone ancora e su cui è importante intervenire perché questo principio della

zonizzazione integrale a livello sub-regionale sia garantito in modo da non pregiudicare la prospettiva futura di un ente comunitario generale che gestisca unitariamente i servizi sociali e il territorio.

Una seconda occasione, una seconda carta che gli enti locali e le altre forze che partecipano alla gestione della scuola possono giocare, offerta dalla legge sui distretti, dal modo come i distretti sono oggi configurati, è nel potere di programmazione che viene attribuito ai distretti dall'art. 14 del decreto presidenziale che li ha configurati. La legge non parlava di programmazione, parlava semplicemente di proposte, di pareri e di promozione. Il decreto delegato ha fatto un passo in là e ha coniato per le funzioni distrettuali la formula della programmazione, sia pure limitata soltanto ad alcune materie tra quelle affidate ai distretti; per altre invece vi è soltanto formalmente l'allocuzione proposta, l'allocuzione parere.

L'aver parlato di programmazione è un passo avanti che offre una possibilità reale, quella di colmare un vuoto. Cioè oggi non c'è nell'ordinamento dell'istruzione nessun livello, nemmeno quello più alto del Ministero della P.I., in cui si possa programmare unitariamente l'istruzione; non solo non vi è un livello in cui si possa programmare l'istruzione unitariamente con il territorio e con gli altri servizi sociali, ma non c'è nemmeno un livello in cui si possa programmare unitariamente l'istruzione.

Il distretto è in realtà l'unico livello in cui la compresenza di Stato e amministrazioni locali, di forze interne alla scuola e di forze esterne, di forze sociali, consente una programmazione globale dell'istruzione, cioè consente per esempio di ricomporre quell'80% delle materie attribuite allo Stato con il 20% delle materie attribuite alle Regioni e agli enti locali; permette di ricomporre la funzione delle forze sociali esterne con gli orientamenti, le funzioni, i compiti delle componenti interne al mondo della scuola, cioè la domanda e l'offerta, le forze portatrici della domanda e le forze portatrici dell'offerta di istruzione. Quindi questa programmazione per quanto sia disarmata, perché non è una programmazione imperativa, non è una programmazione deliberativa, ma una programmazione che poi finisce per essere una serie di proposte agli organi interessati, colma un vuoto oggettivo e può quindi cominciare a realizzare sperimentalmente un nuovo modo di governare l'istruzione, cioè un modo di governarla secondo un criterio di programmazione, di unitarietà. Che poi è essenziale come riferimento, come criterio base del nuovo ente locale dei servizi, del nuovo ente locale di governo integrato nel territorio.

Cioè se noi non riusciamo a programmare unitariamente l'istru-

zione, meno che mai riusciremo a programmare unitariamente l'istruzione e la sanità, l'istruzione e gli interventi sul territorio, l'istruzione e gli interventi dei servizi sociali. Anche perché questa programmazione unitaria può cominciare a livello distrettuale, in collegamento con gli enti locali, a superare alcune duplicazioni che vi sono tra servizi scolastici specializzati e servizi specializzati analoghi esistenti a livello della comunità; a mettere in relazione quindi, per esempio, l'intervento medico-psicologico all'interno della scuola con gli interventi sanitari organizzati dalla comunità, le biblioteche e le altre attrezzature culturali presenti nella scuola con il sistema bibliotecario culturale della comunità, con progetti di decentramento culturale dei comuni, ecc., i trasporti scolastici con l'attività più generale di un consorzio dei trasporti, di un bacino di traffico, di una politica comprensoriale dei trasporti, evitando quindi in tutti questi casi delle duplicazioni perniciose anche sul piano semplicemente del risparmio dei mezzi.

Ecco quindi questa opportunità di avere finalmente una sede di programmazione unitaria dell'istruzione che può anche cominciare a superare alcune duplicazioni tra servizi sociali ausiliari dell'istruzione e altri servizi sociali analoghi esistenti all'interno della collettività a creare un interscambio, un collegamento, un coordinamento funzionale tra scuola e altri servizi sociali ad essa esterni. Tra l'altro la stessa norma, oltre a prevedere la programmazione, prevede anche delle procedure di programmazione interessanti, cioè prevede che il distretto nel preparare il proprio programma segua il criterio delle intese, della consultazione, della contrattazione; prevede che ci sia per esempio almeno una riunione annuale — ma ve ne potrebbero essere di molto più frequenti continuative — organizzata, promossa dai distretti, alla quale i distretti chiamino i rappresentanti più in generale dei Comuni, delle Province, i rappresentanti di ogni Consiglio di circolo, di ogni Consiglio di istituto, le autorità amministrative della scuola a livello locale, cioè il Provveditorato agli studi, ecc., facciano in sostanza una sorta di « conferenza » di tutti i soggetti gestori a diversi livelli e in diversi ordinamenti dei servizi scolastici per concentrare appunto nell'ambito di queste conferenze quel programma unitario di gestione della scuola che, per quanto disarmato, sarebbe poi in realtà (se vi fossero dietro queste intese, queste concertazioni) un programma anche dotato di un suo peso, di una sua incisività politica non indifferente. Quindi questa della programmazione, della contrattazione mi pare sia una seconda carta importante che gli enti locali e che le forze sociali, le forze democratiche che partecipano al governo della scuola possono utilizzare nell'ambito delle opportunità offerte dai distretti.

Una terza possibilità che a mio avviso si apre, è quella di cominciare ad avviare da parte delle Regioni — e alcune leggi regionali già si muovono in questo senso — un processo di costituzione di consorzi intercomunali a base distrettuale che realizzino a fianco del Consiglio scolastico distrettuale, cioè del distretto statale, un distretto locale, a differenza di quello statale con compiti gestionali, con compiti operativi, che potrebbe valersi del Consiglio scolastico distrettuale come di un organismo che per avere al suo interno una rappresentanza articolata e completa di tutte le componenti anche specializzate del mondo della scuola, avrebbe una funzione consultiva e propositiva importante a latere dell'organo gestionale operativo che rappresenterebbe la comunità locale. Quindi i Consorzi, oppure nei grandi centri urbani i Consigli di quartiere, i Consigli di circoscrizione ove fossero costituiti, ove a questi organismi fossero delegate da parte dei Comuni e delle Province da un lato, da parte delle Regioni dall'altro, le competenze operative nell'ambito per lo meno dell'istruzione. Ma si potrebbe contemporaneamente cominciare a fare anche dei Consorzi multifunzionali, cioè istruzione, sanità, servizi sociali per esempio, con branche operative diverse e quindi anche poi con Consigli consultivi e propositivi specializzati diversi, come rappresentanze di componenti, ecc.

Se si fa andare avanti un processo di questo tipo legato al meccanismo delle deleghe, dei finanziamenti regionali su basi coincidenti con quelle del distretto scolastico e se vi è questa corrispondenza nella zonizzazione regionale, per cui alcuni di questi Consorzi appunto potrebbero cominciare ad essere plurifunzionali, si avvierebbe un processo che prefigura quello che è poi il punto terminale, a mio avviso, di tutto questo difficile processo di avvio, della riforma distrettuale, delle altre riforme ad essa parallele: cioè la creazione di un nuovo ente locale di tipo distrettuale, una sorta di distretto sociale che per lo meno assommi su di sé le funzioni non di gestione in senso stretto, ma di governo.

A livello scolastico noi abbiamo sempre poi un problema di autogestione degli istituti scolastici, dei circoli didattici, cioè delle unità operative di base perché queste sono centri di democrazia, di vita educativa che non possono esprimersi in forme gerarchiche; quindi è ben diverso amministrare un ospedale che amministrare una scuola. Noi dobbiamo sempre avere anche una democrazia della scuola, oltre a una democrazia della comunità, che si realizza appunto nell'interscambio di quelli che partecipano a quella comunità scolastica determinata.

Quindi parlerei di governo piuttosto che di gestione. Però un unico livello di governo dei servizi scolastici, educativi, culturali, del tempo libero da un lato, sanitari e socio-sanitari intesi in senso più ampio dal-

l'altro, come appunto nuova realtà del Comune, organizzata a quei livelli che sono sub-comunali nelle grandi città e sovracomunali nelle zone d'insediamento sparso, che sono più corrispondenti alle esigenze moderne di gestione e di organizzazione dei servizi anche di peso politico effettivo del potere locale.

In queste strutture, quindi, una delle diramazioni organizzative sarebbe quella dei servizi scolastici, educativi e culturali che poi potrebbe, anzi dovrebbe avere degli organi specializzati, tipo Consiglio scolastico distrettuale, in cui c'è una partecipazione delle componenti. Cioè oltre ad avere, poniamo, un Consiglio distrettuale, organo politico eletto a suffragio universale, ci sarebbe, poi, per l'assessorato, per il dipartimento (come si chiamerà) educazione-cultura, un Consiglio specializzato formato secondo il criterio della rappresentanza per componenti, secondo un criterio quindi che privilegi la rappresentanza dell'autogoverno comunitario, secondo il principio della priorità della politica, senza però trascurare anche l'elemento necessario della partecipazione delle componenti.

Probabilmente, a mio avviso, vi sarà poi un livello più ampio, cioè quello del comprensorio di programmazione economico-urbanistica, che dovrebbe sostituire tendenzialmente il livello della provincia. Cioè sostanzialmente l'« area larga » del comprensorio economico-urbanistico come nuova realtà della provincia, l'area più ristretta del distretto sociale come nuova realtà dei Comuni (anche se poi possono rimanere dei momenti comunali di tipo tradizionale per alcune cose).

Questo a livello di prospettive.

Vi è poi un problema immediato che è quello di colmare il vuoto che ci separa dall'istituzione dei distretti, che ancora non ci sono, facendoli trovare quando saranno costituiti, di fronte a una rete, di fronte a un contesto di iniziative, di prese di coscienza, di movimenti di base, che già in sostanza ne prefigurino l'attività, preparino il terreno, consentano subito al distretto di avere un suo mordente, un suo peso, una sua incisività politica.

E qui ancora è molto importante il ruolo degli enti locali perché si tratta di cominciare a prefigurare il distretto, ad anticipare la nascita effettiva dei distretti attraverso, da un lato, una azione convergente di cooperazione su base distrettuale degli eletti nei Consigli di circolo, nei Consigli di istituto — e questo è un fenomeno che sta avvenendo, perché i Consigli di circolo e di istituto si sono subito accorti che a livello di singolo istituto i veri problemi, per esempio quelli dell'edilizia, non si riesce ad affrontarli e quindi stanno subito creando dei centri di coordinamento a livello cittadino e anche a livello di quartiere, a livello di-

strettuale per avere poi il collegamento col Consiglio di circoscrizione, col Consiglio di quartiere, con il Comune, ecc. —, dall'altro il Comune, l'Ente locale, il Consiglio di quartiere, il Consiglio di circoscrizione devono andare incontro ai Consigli di circolo, ai Consigli di Istituto, in modo da stabilire subito un raccordo con le rappresentanze elette nei Consigli che prefigurino poi quel rapporto più istituzionalizzato e più organico che si realizzerà nel momento in cui siano eletti e siano in opera i Consigli scolastici.

Se i Comuni non si muovono rapidamente su questa strada, tra l'altro rischiano di fare, in fondo, da parafulmini di uno stato di frustrazione, di scontento, di protesta che giustamente si sta manifestando in questa prima fase di esperienza nell'ambito degli eletti nei Consigli di istituto, nei Consigli di circolo, i quali sono andati lì convinti di poter fare chissà quali cose e hanno visto che in realtà non avevano in mano nulla. I primi problemi in cui per lo più si sono scontrati sono stati problemi di edilizia, di attrezzature, di servizi, cioè problemi di competenza dell'ente locale, perché bene o male gli insegnanti ci sono, quello che non c'è invece sono le aule, sono le attrezzature, sono i servizi per il diritto allo studio, ecc.; e quindi si sono immediatamente scontrati poi con un'abile azione di dirottamento, di diversione da parte del preside, delle autorità scolastiche, degli stessi insegnanti contro le autorità comunali responsabili dei disagi in cui si trova la scuola, si sono trovati in una situazione in cui rischiano insomma di vedere come loro controparte l'ente locale, anziché quelle strutture che ancora governano l'80% del sistema dell'istruzione.

Quindi se non si ha presto un'iniziativa dei Comuni, un'iniziativa degli enti locali di confronto, di dialogo, di convergenza con gli eletti dei Consigli, e quindi anche di prefigurazione in questo senso dei distretti — che associ appunto enti locali e forze che cogestiscono gli istituti e i circoli in una vertenza che gli enti locali aprano insieme con queste forze verso il governo, le autorità centrali per esempio sull'edilizia scolastica, per fare in modo che i finanziamenti per l'edilizia scolastica siano dati rapidamente, che si proceda senza, come in passato, ritardi, indugi, farraginosità burocratiche, sabotaggi, ecc. al finanziamento e all'avvio di questi programmi —, se i Comuni non si faranno parte attiva, non assumeranno l'iniziativa in questo senso, rischieranno di essere in modo distorsivo e ingiustificato percepiti come la controparte dei Consigli di circolo, dei Consigli di istituto, e quindi la stessa logica che dovrebbe presiedere la nascita dei distretti verrebbe in partenza snaturata, sviata da questo equivoco.

**L'EPERIENZA DELLE COMUNITA' MONTANE
E LE INIZIATIVE REGIONALI
PER LA COSTITUZIONE DEI COMPRESORI**

Giuseppe PIAZZONI

LA COMUNITÀ MONTANA ENTE DI GOVERNO DEL TERRITORIO

La legge 3 dicembre 1971 n. 1102 istitutiva delle Comunità montane tra i suoi contenuti innovativi annovera quello di unire il territorio (la zona montana, delimitata con legge regionale) al potere operativo (la Comunità montana).

La nuova politica per la montagna, avviata con la legge 1102, si basa sulla Comunità montana quale organo di governo del territorio, e sulla programmazione quale metodo di azione per lo sviluppo economico e sociale della montagna: programmazione articolata nei piani di sviluppo redatti ed attuati dalla Comunità con la più ampia partecipazione della popolazione interessata.

Bastano questi brevi cenni ad inquadrare il significato profondamente innovativo di una legge che, se per regioni come quelle dell'arco alpino rappresenta un punto di arrivo e un riconoscimento delle esperienze volontariamente compiute con i Consigli di valle nati nel dopoguerra per unire i comuni di una vallata — per affrontare e risolvere i problemi della sopravvivenza di un'economia spesso legata esclusivamente all'agricoltura e alla foresta — per molte altre regioni d'Italia ha rappresentato uno stimolante invito agli amministratori comunali e alle stesse popolazioni ad unirsi, superando visioni campanilistiche, per avviare valide iniziative a livello zonale, per la promozione dello sviluppo economico e sociale, oggi rappresentato dal potenziamento dell'agricoltura ma anche dal rilancio di altre attività economiche, quali l'artigianato, la piccola industria, il turismo, i servizi.

Non basta avere una buona legge, bisogna applicarla. E anche nella applicazione di questa ottima legge si sono avuti ritardi, difficoltà e contraddizioni, abbastanza comuni nella storia italiana, ma non per questo meno preoccupanti.

Per le funzioni che svolgo nell'UNCHEM ho avuto parte responsabile nella preparazione e nell'applicazione della nuova legge. Più che illustrarla vorrei richiamarne alcuni concetti informativi ed indicarne criticamente le carenze e le inadempienze, allo scopo di dare un contributo di approfondimento e di stimolo per quanto ancora resta da fare.

LA PROGRAMMAZIONE DELLA COMUNITÀ MONTANA ATTRAVERSO IL PIANO PLURIENNALE DI SVILUPPO

La intersettorialità degli interventi per la rinascita dell'economia della montagna, la funzione determinante della Regione che lega i piani di sviluppo delle Comunità al piano regionale, l'autogoverno delle popolazioni montane attraverso la Comunità: questi gli aspetti più importanti del nuovo modo di operare in montagna, avviato dalla legge 1102.

La finalità della legge, indicata nell'art. 1, è chiara: « promuovere la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione *dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali* dei rispettivi comprensori montani, ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali ».

Le norme relative alla redazione dei piani di sviluppo sono altrettanto chiare e tendono a dare attuazione alle analitiche proposizioni dell'art. 2 il quale specifica i mezzi per raggiungere la finalità sopra ricordata. Questi possono essere così riassunti: dotazione di infrastrutture e servizi civili ed incentivi per una nuova economia montana integrata, valorizzando ogni tipo di risorsa attuale o potenziale e fornendo ai montanari gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano, nel riconoscimento, verso i montanari stessi, della « funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio ».

Il piano di sviluppo, sulla base dell'esame conoscitivo della zona, dovrà « prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi ». Dovrà indicare il tipo, la localizzazione e il presumibile costo degli investimenti, atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona, e la misura degli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati.

Il piano, prima di essere approvato definitivamente dal Consiglio della Comunità e poi dalla Regione, dovrà essere ampiamente divulgato affinché possa essere discusso da tutte le forze sociali e dalle stesse popolazioni le quali dovranno potersi identificare nel piano che le riguarda così direttamente.

Si è inteso mettere in moto una forma di partecipazione veramente interessante e valida, come hanno dimostrato le esperienze compiute nelle Comunità montane per la predisposizione dei primi programmi immediati di intervento, in attesa della redazione del piano pluriennale.

Forme analoghe di « partecipazione » sono state sperimentate da molte Comunità anche nella fase di elaborazione del proprio statuto.

Praticamente, *ogni piano di sviluppo pluriennale*, dopo la fase preparatoria in sede locale (indagine conoscitiva sulle prospettive di sviluppo, inventario delle risorse, ecc.), dovrà essere discusso dai Consigli comunali interessati e da tutti gli enti e gli organismi esistenti e funzionanti sul territorio. Dopodiché dovrà essere sottoposto alla Regione con l'impegno, da parte della medesima, di riceverlo in funzione di un quadro generale di sviluppo regionale.

La legge dice, in proposito, che il piano di sviluppo delle singole Comunità montane dovrebbe essere elaborato sulla base di alcune indicazioni di massima, desumibili dal programma di sviluppo regionale stesso. E questo, in vista di una più salda suturazione fra i due momenti programmatori. Dato, però, che nelle varie regioni d'Italia non si è ancora giunti alla elaborazione di piani programmatici complessivi, sia pure nel rispetto dell'autonomia programmatica delle Comunità montane, queste ultime hanno preferito mettersi al lavoro, immaginando, come punto di riferimento, un ipotetico quadro-ombra regionale, il più possibile realistico e realizzabile. Evidentemente le varie Comunità montane sono giunte a tale decisione onde non perdere altro tempo prezioso e nella speranza di momenti migliori dal punto di vista del coordinamento e della funzionalità amministrativa degli enti periferici.

Il piano di sviluppo delle singole Comunità montane diventerà, comunque, un momento importante non solo perché, mobilitando tutta la popolazione intorno a degli obiettivi di sviluppo, riuscirà a rispondere a delle esigenze più immediate e più realistiche di quelle previste da qualsiasi altro piano (tipo i piani di bonifica fatti a tavolino da alcuni esperti e mai, o quasi mai, discussi), ma anche per il fatto che, al medesimo, una volta approvato, dovranno adeguarsi i piani degli altri enti operanti nel territorio.

Alcune leggi regionali, recependo il significato di questa impostazione, hanno stabilito che il Presidente della giunta regionale, su richiesta della Comunità montana, può sospendere lavori, interventi, iniziative che siano in contrasto con il piano di sviluppo della Comunità montana. Altre leggi regionali, di carattere settoriale, uscite in questi ultimi tempi prevedono che, su alcuni interventi regionali, per esempio in materia di agricoltura, la Comunità montana debba esprimere dei pareri di conformità, debba cioè dire se l'eventuale richiesta di un certo gruppo di aziende agricole di effettuare determinate opere di miglioramento fondiario sia in linea o meno con le prospettive di sviluppo previste dal piano della Comunità montana medesima.

Questo vuol dire, in effetti, che la gestione del territorio montano, anche in termini urbanistici, dovrà essere fatta dalla Comunità montana. La medesima redigerà il proprio piano di sviluppo, poi lo realizzerà. Non succederà, quindi, alla Comunità montana ciò che, sulla base di alcune recenti leggi regionali, succederà ai *comprensori* ai quali è certamente riconosciuto il diritto di fare delle proposte su cui, comunque, deciderà in forma definitiva la Regione. Non dovrebbero però verificarsi neppure le solite interferenze fra Stato, Regione e Comunità montana in materia di bonifica montana, perché tutto dovrà muoversi sulla base di una precisa logica programmatoria prevista dal piano in questione.

La Comunità montana può elaborare, in base alla legge istitutiva (art. 7) anche il *piano urbanistico* riguardante il proprio territorio. Alcune leggi regionali hanno reso obbligatoria tale possibilità, ed è stato un bene, perché il piano urbanistico non è un piano a sé stante: lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e quello urbanistico non possono essere visti in prospettive distinte, ma devono insieme concorrere allo sviluppo omogeneo e integrale del territorio.

ESAME CRITICO DELLA LEGGE 1102

La legge della montagna, oltre a quelle citate, ha alcune norme particolari, pure importanti. Cito, per esempio, l'art. 16 che, purtroppo, non ha avuto applicazione. E questo è uno degli aspetti negativi dell'applicazione della legge 1102.

L'art. 16, nella prima stesura della proposta Mazzoli - UNCEM, diceva testualmente: « per l'attuazione delle finalità di cui alla presente legge sarà destinata, a favore dei territori montani, oltre alle somme previste dall'articolo 15, una aliquota non inferiore al 35% di ciascuna spesa autorizzata con altre leggi riguardanti interventi pubblici nel settore della difesa e conservazione del suolo, dell'agricoltura, della viabilità, del turismo, dello sport, degli scambi, dei trasporti, della sicurezza sociale, dell'istruzione, della formazione professionale, della ricerca scientifica, delle poste e delle telecomunicazioni ».

Il Governo si oppose nettamente ad una simile impostazione del problema e si rischiò di non ottenere l'approvazione della legge. L'on. Colombo, allora Presidente del Consiglio e anche Ministro del Tesoro, non volle assolutamente che venisse sancito l'impegno del 35%. Si obiettò che, come per il Mezzogiorno c'era la riserva del 40%, così non doveva risultare strano che una aliquota, sia pure minima, fosse riservata per gli interventi nei territori montani. Si precisò anzi che, per

alcuni interventi, come per esempio in materia di poste e telecomunicazioni, poteva bastare il 20%, in materia di strade poteva essere necessario il 40%, ecc. Sta di fatto che il Governo convinse la maggioranza parlamentare ad accettare la nuova formulazione, quella che stabilisce che « il CIPE, sentita la Commissione interregionale, nell'elaborazione ed attuazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo disporrà che una adeguata aliquota dei finanziamenti sia destinata a favore dei territori montani ». Questa aliquota ancora non è stata stabilita. I due piani governativi finora finanziati sono riferiti alla casa e alle ferrovie e per i medesimi, obiettivamente, è difficile stabilire aliquote per la montagna; poi è seguito il piano per il Mezzogiorno che aveva già delle aliquote piuttosto alte perché si è arrivati al 60% rispetto al 40% prima in vigore.

L'art. 16 resta quindi ancora uno dei punti da chiarire ed è importante farlo quanto prima onde assicurare alla montagna continuità di finanziamenti, senza ricorrere a leggi speciali, come si è fatto finora.

Nasce però l'esigenza di chiarire, a questo punto, su quale base sia stato articolato finora il finanziamento della 1102.

Il Governo presentò, nel 1969, una proposta di legge per rifinanziare la legge 991. Quella proposta prevedeva 180 miliardi per il quinquennio, e tali sono rimasti. Nel frattempo, con il Decreto del dicembre 1970, si sono avuti 60 miliardi, dato che la legge della montagna, dal dicembre del 1968, non aveva più avuto finanziamenti. I 118 miliardi che restavano dei 180, perché due sono stati impegnati per la redazione della *Carta della Montagna* (una rappresentazione cartografica al 500.000 sulla situazione della montagna italiana), sono stati assegnati nel triennio 72/74 con la legge 1102. Per il 1975 si è ottenuto, dopo una vivace battaglia parlamentare, un nuovo rifinanziamento di tre anni di 200 miliardi di cui 20, cioè il 10%, resteranno allo Stato, amministrati dal Ministero dell'Agricoltura.

C'è quindi la certezza che, fino al 1977, le Comunità montane potranno avere un adeguato finanziamento.

Per quanto riguarda gli aspetti negativi circa la realizzazione della 1102 — ne ho già sottolineato alcuni — bisogna aggiungerne altri due che riguardano l'opera degli amministratori delle regioni e anche dei comuni montani.

Uno riguarda il criterio con cui si sono effettuate alcune delimitazioni di zone montane; anziché seguire il principio della omogeneità territoriale, voluto dalla legge, si sono voluti sperimentare, in alcuni casi, altri criteri di omogeneità più o meno validi dal punto di vista politico. E questo, con uguale responsabilità per tutte le forze politiche, di mag-

gioranza e minoranza, presenti nelle Regioni. In alcune regioni la scelta della zona in cui costituire la Comunità montana è stata operata sulla base della maggioranza politica che si sarebbe verificata, senza tener presente che, dopo cinque anni, la maggioranza poteva anche cambiare, come, in effetti in molti casi si è verificato. Oggi c'è un certo ripensamento in Abruzzo e nel Lazio, per esempio, per certe delimitazioni fatte che hanno sostanzialmente condizionato il funzionamento delle comunità. Per fortuna i casi di questo genere si sono rivelati abbastanza limitati. Resta comunque aperto il discorso circa il numero delle Comunità montane. Basta un esempio: il Piemonte e la Lombardia. Tutte e due le regioni hanno, grosso modo, un milione di ettari di territorio montano e circa 500 comuni (504 in Lombardia e 468 in Piemonte). In Piemonte sono state delimitate 44 Comunità montane, mentre in Lombardia 27 che poi sono diventate 28 perché una Comunità montana non ha trovato assolutamente l'accordo tra i comuni della bassa valle e quelli dell'alta, per cui è stata sdoppiata. Sulla base di questo esempio risulta valida l'osservazione che si è troppo largheggiato nell'accettare un discorso spesso campanilistico o di piccole zone montane dove già esisteva un Consiglio di Valle costituito in forma volontaristica, come si è detto, e dove si era verificata una certa omogeneità anche di carattere politico tra le amministrazioni. Tali piccole zone sono rimaste avvinte alla loro posizione. Ricordo il caso della bassa valle del Cervo, in maggioranza amministrata dalle sinistre, e dell'alta valle in maggioranza democristiana. I due grandi partiti, per le medesime ragioni, hanno voluto che il territorio restasse diviso: sono rimaste così due Comunità montane, una di 5 comuni e l'altra di 10. Viene da chiedersi come si potrà pianificare una zona che è un tutt'uno e che si divide soltanto perché alcuni comuni stanno di qua e altri di là di un certo limite amministrativo tracciato sulla carta.

L'altro aspetto negativo, per cui si è speso parecchio tempo soprattutto nelle zone di nuova costituzione delle comunità ove non c'erano esperienze di collaborazione intercomunale, riguarda le troppe diatribe circa il come realizzare l'organo esecutivo e chi nominare presidente.

Per la verità la legge, su questo punto, non è molto chiara. Dice che « l'organo esecutivo deve essere ispirato a una visione unitaria degli interessi dei comuni partecipanti alla Comunità ». Tutto ciò è stato interpretato in vario modo. In Emilia Romagna, Umbria, Toscana, Calabria e Sardegna si è inteso e stabilito, con legge regionale, che la Giunta Esecutiva delle Comunità montane dovrà avere anche la rappresentanza delle minoranze. In altre regioni, in qualche caso non per legge ma per statuto, si è deciso di garantire la « visione unitaria » attraverso

la presenza di un rappresentante di ciascun comune, nell'ambito della Giunta esecutiva. Naturalmente tale interpretazione è risultata poco generalizzabile, perché un conto è che la Comunità abbia 5 o 10 comuni, con una conseguente numericità della Giunta esecutiva, e un conto è che la comunità conti 30 o 40 comuni, certamente non tutti rappresentabili a livello di organo esecutivo.

Va comunque ricordato che, al di là del contenuto specifico della legge, in proposito, la scelta circa la presidenza e l'esecutivo si è sempre rivelata di natura tipicamente politica.

Per concludere l'esame critico della legge 1102 non si può sottacere un'altra osservazione, che pare importante e che deve essere rivolta soprattutto ai legislatori, nazionali o regionali.

Non si è tenuto conto, nell'approvare leggi di carattere settoriale, dell'esistenza della Comunità montana, ente di programmazione e di gestione del territorio. Molte leggi hanno interferito, in senso negativo, sui rapporti tra il territorio e il potere locale, introducendo altri strumenti di potere. Si sono così costrette le Comunità montane ed i rispettivi comuni a dar vita ad altre forme consortili per la gestione di certi servizi, nella ricerca della globalità degli interventi sul territorio. Certe leggi sulla sanità, sulla scuola, sull'agricoltura o sul turismo, creando ciascuna un diverso comprensorio operativo, hanno di fatto annullato o pregiudicato quanto già era operante.

Questi nuovi strumenti di potere locale devono essere ricondotti ad una dimensione ottimale che in montagna non può essere che quella realizzata dalla « zona » nella quale opera la Comunità montana. Si potranno avere casi (come quelli citati di Comunità montane troppo modeste di estensione territoriale o di abitanti) nei quali la dimensione ottimale potrà essere rappresentata da multipli di Comunità montane, ma non si deve smembrare una Comunità con la costituzione di consorzi o di altri strumenti operativi intercomunali. Se necessario, la Comunità potrà essere partecipe di un comprensorio più vasto, comprendente anche territorio di pianura, ma come tale dovrà restare autonoma nelle sue funzioni programmatiche ed esecutive, anche se, ovviamente, il suo piano di sviluppo dovrà raccordarsi con quello della zona circostante.

LE LEGGI REGIONALI ISTITUTIVE DEI COMPRESORI

Si è affermato, all'inizio, che la legge 1102 è l'unica che unisce il territorio ad un potere operativo. Tale obiettivo è stato oggi preso come punto di riferimento dalla normativa che istituisce i comprensori.

Le leggi dell'Emilia Romagna e della Lombardia, che sono le prime in materia di comprensori, hanno preso alcune affermazioni contenute nella 1102. Per esempio, la legge dell'Emilia ha stabilito che al piano comprensoriale devono adeguarsi i piani degli altri enti operanti nel territorio, usando le stesse parole della legge della montagna.

In Emilia Romagna e in Lombardia si è pure ottenuto, anche se in modo non del tutto soddisfacente, che dove la Comunità montana coincide con il comprensorio la Comunità montana stessa assolve le funzioni di questo ultimo. In effetti, in Emilia-Romagna 4 comunità coincidono con i comprensori e quindi ne assumono le funzioni; le altre 10 costituiscono la parte montana di un comprensorio che raggiunge in qualche caso il mare.

In Lombardia, pur essendo impensabile che si facciano 28 comprensori di montagna, tanti quante sono le Comunità (in Regione si parla di farne 36 in tutto il territorio lombardo), si potranno avere dei comprensori corrispondenti a dei multipli di Comunità montane. In questo senso siamo garantiti dalla legge che dice « nessun comune e nessuna Comunità montana potranno essere smembrati quando si delimiterà il comprensorio ». Quindi, in Lombardia abbiamo la sicurezza che i comprensori non potranno smembrare le comunità.

Del resto la Comunità montana è un ente giuridicamente riconosciuto, con una propria funzione, con una propria posizione, anche se, dal punto di vista giuridico, il prof. Pototschnig nel dicembre del 1973, in occasione dell'assemblea nazionale dell'UNCCEM a Riva del Garda, rilevò che la figura della Comunità montana è « evanescente ». Il che è vero perché la medesima ha molte caratteristiche del consorzio di comuni, anche se non lo è; ha le caratteristiche di un ente territoriale intermedio, però non lo è per riconoscimento giuridico in quanto la Costituzione non prevede, al di là del comune e della provincia, quest'altro ente; prevede invece i circondari per il decentramento amministrativo. Comunque, la Comunità montana è certamente un ente dalla posizione ben chiara, mentre il comprensorio è strumento operativo della Regione, è momento di programmazione: quest'ultimo non può avere la figura di ente se non diventando consorzio volontariamente costituito da parte dei comuni. Siamo arrivati al ridicolo della legge del Lazio per l'istituzione dei comprensori la quale, in un articolo, dice che i comuni che accetteranno di costituire il consorzio nell'ambito del comprensorio saranno premiati con l'assegnazione di contributi per le opere pubbliche!

È dunque auspicabile che la coincidenza fra Comprensorio e Comunità montana venga difesa il più possibile, magari con la correzione di alcuni precisi ambiti territoriali previsti da alcune leggi settoriali.

È auspicabile, cioè, che si realizzi quanto, per esempio, è sottolineato nella proposta di legge nazionale per la riforma sanitaria la quale prevede che, nel caso dell'esistenza di Comunità montane, queste assolvano le funzioni di U.S.L. che la legge assegna, invece, negli altri casi, ai consorzi di comprensorio da costituire.

Se si riuscirà a fare in modo che la Comunità montana o il Comprensorio diventino il multiplo delle varie forme organizzative, si realizzerà veramente la formula di « un governo per un territorio » e non si avrà, invece, l'inverso come finora, per buona parte, è stato.

Resta la speranza che, dalle varie esperienze delle Comunità montane, che potranno anche essere difformi ma che comunque portano in sé un germe validissimo perché sono frutto di dibattiti, discussioni ed incontri comuni di amministratori, politici e tecnici, derivino, per il Parlamento, la decisione ad elaborare le leggi-quadro e per le Regioni l'orientamento a legiferare sulla base di dati concreti e di prospettive realistiche oltre che con l'apporto di una effettiva e sollecitata partecipazione.

**LE INIZIATIVE DI BASE
E LA POLITICA LOCALE DEI SERVIZI**

Domenico SERENO REGIS

Prima di affrontare il tema proposto sarà necessario fare alcune precisazioni sui termini che useremo, per non creare ulteriori confusioni.

Si cercherà quindi di dare qualche notizia sul perché e sul come sono sorte nel nostro paese le iniziative di base, soprattutto quelle che operano a livello di territorio, e sulla loro azione tendente a trasformare sostanzialmente le strutture sociali attuali e indirettamente il sistema che le ha prodotte e le sostiene.

Successivamente esamineremo « dal basso » i tentativi di innovazione nella politica dei servizi, con particolare riguardo ai problemi posti dalla loro gestione e dalle forme di controllo democratico.

Si farà soprattutto ampio riferimento alle esperienze positive e negative maturate nel Piemonte, che possono rappresentare un campione abbastanza significativo delle problematiche odierne sui servizi sociali.

Per *iniziative di base* si intendono quelle attività prevalentemente spontanee, espresse da cittadini, da lavoratori, soprattutto da gruppi, in qualche modo omogenei, che denunciano situazioni di carenza, che contestano determinate scelte, che sollecitano particolari soluzioni. Talora sono esigenze di determinate categorie di persone (sfrattati, pensionati, studenti, pendolari) oppure carenze della organizzazione dei servizi nel territorio (ospedali, scuole, negozi, strade, ecc.).

In genere queste iniziative sono promosse, ma non necessariamente, dalla sinistra extraparlamentare e si esprimono in collettivi di lotta, comitati di base, di quartiere, di fabbrica, collettivi di studio e di lavoro, comunità ecclesiali, gruppi pacifisti, ecc.

Hanno caratteristiche particolari quali: l'essere ancorate ad un certo problema e operanti su un'area determinata; hanno una struttura efficace, ma ridotta all'essenziale; i militanti sono preparati e « credono » nella loro causa, pagando di persona, anche finanziariamente; operano con strumenti popolari come volantini, cartelli, altoparlanti, sit-in, tende; attaccano con spregiudicatezza istituzioni e centri di potere, senza complessi anche nei confronti dei movimenti della sinistra storica.

Queste iniziative di base si differenziano per molti aspetti, anche se non è facile stabilire la demarcazione, dai *movimenti di base*. Si tratta di movimenti liberi, democratici, strutturati in modo organico almeno a livello regionale o nazionale; statutariamente sono i riconosciuti rappresentanti delle esigenze di base; pur essendo istituzionalmente autosufficienti, di fatto percepiscono contributi ufficiali dalle varie ammini-

strazioni e talora finanziamenti per loro particolari attività; pubblicano giornali, riviste, libri.

Tra di essi troviamo, sempre con la dovuta elasticità, innanzitutto i partiti politici democratici, le organizzazioni sindacali, le associazioni culturali, ricreative, politiche quali ACLI, ANPI, ARCI, CSI, Movimento studentesco, Cristiani per il socialismo, AGESCI, ecc.

Sostanzialmente differenti sono quelle che comunemente vengono definite *strutture di base*. Queste sono istituzioni, previste o riconosciute dalla legge, che assolvono a determinate funzioni di servizio per la comunità, hanno amministratori nominati direttamente o indirettamente dalla popolazione, che dovrebbe controllarli; dispongono di finanziamenti pubblici che utilizzano secondo norme precise; hanno un pieno potere di gestione nell'ambito delle proprie competenze.

Fanno parte di questo gruppo tutti gli enti locali, i comprensori, i consorzi, le comunità montane, i distretti scolastici, i consigli d'istituto, i consigli di zona o di quartiere, le future Unità locali dei servizi e, sul piano religioso, parrocchie, congregazioni, confraternite, ecc.

Oggi assistiamo al recupero da parte di enti (e anche di persone) della qualifica « di base ». È un atteggiamento che tende a giustificare gli slittamenti che si sono verificati con l'evolversi dei tempi; così come certe dinamiche giustificano la trasformazione di iniziative di base in movimenti, di movimenti in vere e proprie istituzioni, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano dei contenuti e del servizio.

CRISI DI PARTECIPAZIONE

Trent'anni di democrazia formale e di una gestione condizionata del potere hanno generato tra i cittadini una progressiva perdita di credibilità nelle attuali strutture democratiche. È quindi necessario in un prossimo futuro pervenire ad una sostanziale trasformazione di certe istituzioni che non hanno saputo o voluto adeguarsi all'evolversi della realtà.

A questo proposito è però incoraggiante rilevare che alle spinte in senso autoritario e centralizzatrici si contrappongono oggi le esigenze di decentramento e di partecipazione.

È la risposta « dal basso » a quella che gli storici definiscono come la terza fase della crisi della partecipazione. La prima, come è noto, aveva dato origine ai parlamenti come conquista della borghesia; la seconda aveva ottenuto il suffragio universale come conquista del movimento operaio.

In questi anni abbiamo infatti assistito allo spostamento di potere

dal Parlamento a nuovi centri di potere e di organizzazione del consenso, alla decadenza del sistema della delega, alla manipolazione dell'informazione, con la conseguente apatia politica dell'elettorato.

Per conseguire oggi una effettiva partecipazione è necessario rispondere con coraggio alla domanda che viene « dal basso », essendo disponibili, al di là di ogni dogmatismo, ad abbattere le strutture non più valide del passato.

Sia pure con molto ritardo anche nel nostro paese assistiamo ad un certo evolversi della situazione. L'avvio del decentramento regionale, già previsto dalla costituzione sin dal 1947, realizzato solo nel 1970, malgrado le difficoltà interposte dal potere centrale, ha già conseguito alcuni risultati positivi là dove la situazione politica lo ha consentito.

Il momento di partecipazione politicamente e storicamente più significativo rimane però l'azione svolta a livello dell'ente locale, cioè di quella struttura che per la sua dislocazione si trova direttamente a contatto con la popolazione e che deve essere ristrutturata « da, con e per i cittadini ».

La democrazia rappresentativa, oggi in crisi, va sostituita con una forma di democrazia diretta da attuare a livello di quartiere, da realizzare attraverso assemblee locali, che risponde alle esigenze delle nuove generazioni (maggio francese, lotte studentesche, delegati di fabbrica, ecc.).

È il punto di partenza senza il quale non è possibile realizzare significativi momenti di partecipazione anche a livello più ampio (comprensorio, Regione, ecc.).

Contro la manipolazione dell'informazione, presupposto essenziale della partecipazione, è necessario realizzare una controinformazione libera, autogestita, o almeno controllata da gruppi di base, cooperative di giornalisti democratici, iniziative che devono essere soprattutto libere da vincoli finanziari.

Per svegliare i cittadini dall'apatia politica provocata da un sistema individualistico, asocializzato, emarginante è necessario sperimentare nuovi moduli di gestione di potere che siano basati sull'allargamento della informazione, su una prassi di formazione permanente dei cittadini, su una scelta di autogestione nei vari servizi, sul ridimensionamento della proprietà individuale, su una sempre maggior messa in comune dei beni della comunità.

Interessante a questo proposito lo studio di SCARCELLA-SGROI pubblicato su « Igiene Mentale », aprile 74, sul tema « Partecipazione, apatia e conflitto nei rapporti tra cittadini utenti e istituzioni assistenziali » (guidare un tram che viaggia su rotaie: partecipazione dipendente).

LA LOTTA PER I SERVIZI SOCIALI

È sufficientemente nota la situazione deficitaria dei servizi sociali nel nostro paese. A dipanare la miriade di norme della materia provvedono decine di migliaia di enti e di istituzioni pubbliche e private, di cui la maggior parte gestiti dall'alto, con tono paternalistico, con sistemi clientelari, dove talora prevale la logica della sopravvivenza dell'ente a quella del servizio al cittadino.

Questa situazione, già abbastanza precaria durante e subito dopo la guerra, è andata sempre più aggravandosi con i fenomeni connessi alla ricostruzione del paese. È vero che è di quel periodo il boom economico e industriale: ancora una volta a pagare questo benessere è stata la parte più debole della popolazione; milioni di lavoratori vennero sradicati con violenza dal loro ambiente per essere trapiantati al nord, allettati da miraggi di benessere economico e di sicurezza, che nella maggior parte dei casi rimasero tali.

Solo in minima parte la società ha provveduto a rispondere ai nuovi bisogni di una civiltà divenuta troppo velocemente industrializzata.

La gravità dei problemi, la presa di coscienza degli interessati, l'accentuazione della frustrazione degli insoddisfatti determinarono un grande movimento di protesta che esplose nell'autunno del 1968 e che si associò alla contestazione studentesca e soprattutto alle rinnovate lotte per la conquista di nuovi traguardi del movimento operaio.

La mancanza e l'insufficienza di servizi sociali primari furono sempre determinanti nelle lotte condotte a livello di quartiere. Anche se all'inizio le persone direttamente interessate al movimento di protesta sembravano poche e le rivendicazioni potevano anche aver un carattere corporativo e sembravano destinate a spegnersi entro breve tempo, si ebbe subito la sensazione che si stava capovolgendo un vecchio modo di gestire la protesta, in altri termini di fare politica. La mobilitazione si allargò a numerosi altri cittadini, si organizzarono le prime assemblee in piazza, vi fu una maturazione collettiva ed una ampia presa di coscienza dei vari problemi da affrontare, si scoprì che era necessario un collegamento con gli altri gruppi di lotta e con quei gruppi e comitati di quartiere che avevano da affrontare problemi analoghi.

La lotta sul territorio divenne così il completamento necessario di quella portata avanti sul posto di lavoro per il salario, per la sicurezza del posto, per il contratto collettivo.

La visione sindacale di categoria, talora un po' troppo corporativa, acquistava così il giusto equilibrio di fronte agli enormi problemi che rimanevano insoluti al di fuori della fabbrica: casa, urbanistica, trasporti,

prezzi, cultura, scuole, tempo libero, verde attrezzato, salute, minori, anziani, handicappati, cooperazione, ecc.

La recente costituzione dei consigli sindacali di zona ha voluto, sullo spirito dell'unità sindacale, essere una risposta a questi problemi e creare le premesse per una mobilitazione più cosciente in tale direzione.

Ovviamente questo impegno dovrà ora essere portato avanti, in leale collaborazione e senza diritti di primogenitura, con quelle iniziative di democrazia diretta, spontanee o anche istituzionalizzate, che già operano a livello di territorio o di particolari problematiche (consultori familiari, controscuola, casa, vendite controllate, ecc.).

Sarà interessante nel prossimo futuro seguire l'evolversi di questa qualificante, anche se non facile collaborazione, augurandoci che la creatività popolare riesca a inventare un modo integrato ed efficace di lavorare, i cui risultati possano realmente incidere sulla trasformazione delle strutture ai vari livelli e sulla coscientizzazione degli interessati.

A CHE PUNTO SIAMO A LIVELLO NAZIONALE

Già durante la Resistenza si era parlato della necessità di una radicale riforma dei servizi sociali che erano stati per lo più concepiti al tempo del fascismo ed evidentemente ne portavano il marchio istitutivo.

La costituzione all'art. 117, delegando alla Regione il compito di emanare norme legislative in materia di « beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera » ne riconosce l'importanza e l'urgenza. La terminologia è indice di una mentalità antiquata dei costituenti che oggi, almeno a parole, viene da tutti rifiutata.

La necessità di una riforma sollecita e globale del sistema assistenziale veniva rilevata nell'ambito dell'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1954.

Per decenni tutti i partiti hanno continuato ad affermarne la necessità; ed ogni governo nelle dichiarazioni programmatiche si impegnava ad affrontare il problema. Una inerzia interessata e colpevole è riuscita a paralizzare sino ad oggi ogni seria iniziativa di trasformazione del settore.

Attualmente le commissioni parlamentari congiunte « Affari Interni e Costituzionali » hanno ripreso l'esame dei vari progetti di legge e sembra che qualche cosa si stia muovendo. Sono infatti all'esame la proposta del PSI del 30-5-72, quella del PCI del 7-7-72, quella della DC del 1-2-73 e quella presentata dal PSI per conto dell'ANEA il 15-2-73.

A queste proposte si aggiunge la bozza di una legge-quadro presentata dal Ministero degli Interni (quello che istituzionalmente sovrain-tende all'organizzazione assistenziale del paese) nel febbraio del '75. Da un raffronto dei vari testi emergono situazioni molto differenti, spesso confuse e per molti aspetti preoccupanti, da cui non è facile uscire per trovare una base comune di intesa.

Per dare un contributo in tale direzione, o almeno per tentare di sbloccare uno dei tanti punti essenziali che sino ad oggi hanno bloccato ogni riforma, da parte di vari partiti democratici, associazioni, organizzazioni sindacali e vari movimenti di base è stata predisposta una proposta di legge di iniziativa popolare, che verrà presentata ai cittadini a partire dal 15 settembre 1975 per ottenere almeno l'abolizione dei grossi enti assistenziali nazionali.

Nell'attesa, senza farci eccessive illusioni sui tempi di attuazione, è opportuno proseguire il lavoro di base per una sempre maggior sensibilizzazione dei cittadini e per aumentare la pressione politica degli utenti nei confronti degli amministratori e dei poteri locali.

REGIONE PIEMONTE E SERVIZI SOCIALI

La Regione Piemonte, malgrado le esigenze e le lotte della popolazione, a causa della complessa situazione politica locale, non è stata in grado di pervenire nel corso di 5 anni di vita ad una reale programmazione nei settori sociali e sanitari.

Infatti la regione, pur nei limiti delle parziali competenze ad essa conferite, nonostante l'assenza di una legge nazionale per avviare le ULS, avrebbe potuto legiferare in materia socio-sanitaria, come hanno fatto altre regioni più sensibili. Essa ha invece operato alla giornata sulla linea parassitaria del potenziamento delle strutture emarginanti e degli enti assistenziali pubblici e privati.

Con legge n. 27 del 2-9-74 (modificata dalla n. 39 del 4-6-1975) sono state affidate ai distretti scolastici le funzioni relative all'assistenza sociale e medico-psico-pedagogica e all'orientamento professionale nei riguardi degli allievi delle scuole materne e dell'obbligo: ai consigli di circolo e di istituto sono stati addirittura attribuiti i compiti concernenti gli attrezzi speciali per la ginnastica correttiva!

A sua volta la legge n. 28 del 16-5-75 destina 400 milioni all'anno per 35 anni alle istituzioni pubbliche e private di assistenza per la costruzione, ampliamento, completamento o ristrutturazione di case di riposo e di istituti di ricovero per minori.

Inoltre con legge n. 21 del 29-7-74 è stato disposto il finanziamento (800 milioni all'anno) di servizi per l'assistenza domiciliare agli anziani, agli inabili e ai minori, nonché di centri di incontro riservati ai soli anziani. I contributi sono erogati ai Comuni, consorzi di comuni e Comunità montane con una popolazione complessiva superiore ai 15.000 abitanti, favorendo in tal modo la creazione di consorzi non utilizzabili per le nuove Unità locali. Gli enti suddetti possono gestire direttamente il servizio o convenzionarsi con istituzioni pubbliche e private.

Infine con legge n. 37 del 3-6-75 sono stati stanziati complessivamente 120 milioni per contributi all'Unione italiana ciechi per gli anni 1975 e 1976.

In questa analisi non si può non ricordare la proposta di legge che prevedeva un sussidio per il riscaldamento agli anziani più bisognosi e quella sull'integrazione farmaceutica agli artigiani, ai commercianti ed ai coltivatori diretti presentata nel febbraio scorso!

LA SITUAZIONE TORINESE

Torino è la città italiana che nel dopoguerra ha subito le più profonde trasformazioni sul piano umano, politico, industriale, urbanistico.

L'austera capitale sabauda, emarginata dal Fascismo per le sue vivaci minoranze liberali e operaie, è diventata una città caotica, qualunquista, consumatrice, dal denaro facile; la città nella quale per almeno 20 anni hanno dominato, quasi incontrastate, l'industrializzazione programmata dal grosso capitale e la sfacciata speculazione sulle aree e sull'edilizia (un assessore si vantò di aver concesso oltre 5.000 licenze in deroga al P.R. La denuncia di un comitato di quartiere è ancora giacente alla Procura della Repubblica).

La popolazione del capoluogo nel giro di dieci anni è raddoppiata, ancor più elevato l'incremento nella cintura. Con i già precari equilibri saltarono le principali strutture socio-sanitarie-assistenziali.

Al primato della densità automobilistica e dei telefoni faceva riscontro l'indice più basso di asili-nido, scuole dei vari livelli, case, posti letto ospedalieri, verde, ecc.

Gli enti locali, per lo più conniventi con il sistema, non seppero porre argine e rimedio a questa drammatica situazione.

Da parte sua la FIAT, analogamente alle principali industrie locali, provvedeva ad organizzare una propria rete di servizi sociali aziendali (case, asili, colonie, spacci, circoli sportivi e ricreativi, borse di studio, scuole professionali, giornali, uffici postali interni, cappellani di fabbri-

ca, S. Vincenzo, pellegrinaggi, ecc.) con evidente scopo soporifero, paternalistico, discriminatorio, selezionatore.

Ad essi affiancava una dura politica antioperaia, che portava a licenziare i quadri aziendali sindacali più validi, a corrompere i più deboli, a costituire un proprio sindacato di comodo.

Queste politiche padronali incisero notevolmente sulla capacità di lotta dei lavoratori, soprattutto di quelli da poco immigrati, poco politicizzati, ancora frastornati dagli effetti epidermici del boom economico (auto, elettrodomestici, televisione, ecc.) (*).

La civica amministrazione, prima guidata dai partiti di centro e poi di centro-sinistra, dopo aver assistito al saccheggio della città, ha tentato invano di affrontare alcuni dei problemi che gravavano sulla popolazione.

La massiccia immigrazione (oltre 500.000 nuovi abitanti in pochi anni) aveva reso esplosivo il problema dell'abitazione.

Venne realizzata pertanto la costruzione nelle aree più periferiche di villaggi-ghetto, praticamente riservati agli immigrati, ai profughi, al sottoproletariato. Erano delle zone dormitorio ove mancava ogni servizio sanitario, commerciale, culturale.

Molto coltivato fu anche il problema dell'assistenza, intesa in senso tradizionale. Non a caso dalla Liberazione sino allo scorso 15 giugno i posti chiave dell'assistenza, della scuola e della sanità sia in comune che in provincia, e negli ultimi anni anche alla regione, furono saldamente gestiti da politici con mentalità clericopaternalistica.

Gli istituti di ricovero, soprattutto per anziani, invalidi e minori, si dilatarono, si moltiplicarono. Il comune stipulava le convenzioni e provvedeva ad integrare le relative rette.

L'insufficienza della scuola pubblica, la regola dei doppi turni, la necessità di collocare i figli da parte di genitori, entrambi impegnati nel lavoro, favorirono lo sviluppo della scuola privata, prevalentemente gestita da religiosi.

Analogo fenomeno si è ripetuto per l'assistenza ospedaliera. I pochi ospedali, trasformati in centrali di potere, si ingolfarono a dismisura. Al loro fianco, per iniziativa speculativa degli stessi medici, si svilupparono le cliniche private.

In tutte queste iniziative il Comune chiuse un occhio sul calcolo delle cubature, sulla concessione dei permessi e delle licenze, sui controlli dell'idoneità dei servizi, ecc.

(*) Basti ricordare che nel 1958 per il contratto di lavoro ci sono stati 350 scioperanti su 80.000 lavoratori.

Mentre sussisteva questa drammatica situazione dei servizi l'amministrazione profondeva grossi capitali in manifestazioni storico-speculative tipo le celebrazioni di Italia 61; in opere di pseudo prestigio come la ricostruzione del Teatro... Regio e cercava di far passare un piano di infrastrutture che andavano dalle nuove autostrade, alle superstrade, ai trafori, alle tangenziali, alla metropolitana, al nuovo aeroporto, alle città satelliti, con dei costi sull'ordine delle migliaia di miliardi.

LA REAZIONE DEI CITTADINI E LE INIZIATIVE DI BASE

Ed è in questo ambiente che si sviluppò un moto spontaneo di rabbia, di protesta soprattutto in alcuni quartieri in cui il sistema aveva relegato generazioni di immigrati, più che mai sradicati dal contesto contadino dove erano cresciuti.

La grave carenza di alcuni servizi primari dettero l'occasione di incontro tra questi gruppi di contestazione. Tra di essi vennero attuate le prime assemblee di caseggiato; i primi interlocutori furono gli Enti: INA-casa, e poi Gescal e IACP. I problemi più dibattuti erano quelli con cui si aveva a che fare ogni giorno: mancanza di negozi, di spazi liberi, di illuminazione delle strade, di trasporti, ma soprattutto il bisogno di servizi fondamentali come l'ambulatorio, l'ospedale, la scuola, la casa.

La mobilitazione si estese di casa in casa, di quartiere in quartiere; la protesta investì finalmente l'Amministrazione comunale.

I risultati sul momento non potevano che essere dei palliativi di fronte ad una situazione sostanzialmente compromessa; furono invece molto più significativi su quello politico.

Gradualmente si realizzò una presa di coscienza di classe tra gruppi di « lavoratori-cittadini » democratici, provenienti da tutte le parti d'Italia, di varia estrazione politica, culturale e religiosa. Un primo risultato fu di trovare a livello di quartiere quei rapporti solidi che per molti non erano mai esistiti, o, se esistevano un tempo, erano stati compromessi dalla crescita della società industriale.

I vari quartieri ghetto (Falchera, Vallette, C.so Taranto, Basse Lingotto, Mirafiori Sud), sia pure in tempi e modi diversi, reagirono alla condizione di emarginazione in cui la grande città li aveva posti.

Le prime lotte si ebbero tra gli anni '60 e '65, ma il movimento ottenne una vera capacità di lotta e di contrattazione, inserito nelle lotte dell'autunno caldo e della contestazione studentesca del '69, estendendosi sempre più a tutte le forze sociali, all'opinione pubblica e raggiungendo anche singoli cittadini, democratici, ma non ancora organizzati.

Il movimento dei nuovi quartieri di periferia si unì alla lotta che già in altri quartieri era stata avviata per iniziativa di alcuni gruppi spontanei più politicizzati che da tempo avevano stabilito contatti con le iniziative di quartiere realizzate in altre città d'Italia, e particolarmente a Bologna, e nella vicina Grenoble in Francia.

Alcuni tentativi di collegare i vari gruppi di lotta a livello cittadino (1968-70) con manifestazioni cittadine, non dettero sul momento i risultati auspicati, proprio per le notevoli differenze che sussistevano tra di essi, sul piano dei contenuti, dei metodi di lotta, dell'analisi e degli sviluppi della situazione.

Le crisi ricorrenti sul piano politico ed economico, non solo a livello nazionale, incominciavano nel frattempo a farsi sentire anche sull'economia della città. Parallelamente il movimento operaio aveva ripreso il suo ruolo autentico di base, stimolato anche dalla contestazione di vari gruppi contestatori di estrema sinistra. Dalle lotte per il salario e per il posto di lavoro si era passati al discorso politico del controllo della fabbrica e dei modi nuovi di produrre, per affrontare infine i temi del territorio e delle grosse riforme del Paese.

Anche la lotta nei singoli quartieri incominciava ad avere una maggiore incidenza, anche se per il momento l'ottica era ancora prevalentemente di tipo campanilistico.

PIANO DEI SERVIZI E PRIMA CONSULTAZIONE POPOLARE

Nel 1970 si ebbero le elezioni amministrative che confermarono, sia pure con un minimo margine, la precedente amministrazione di Centro-sinistra. Venne nominato un Assessore al Decentramento (PRI) che cercò di attuare con sollecitudine una azione di incorporamento del movimento dei quartieri.

Si trattava prevalentemente di una operazione di decentramento amministrativo, calata dall'alto, anche se presentata come una forma avanzata di partecipazione. Che non vi fosse questa volontà politica si ebbe la prova entro breve tempo nei vari settori di attività dell'amministrazione.

Proprio su problemi urbanistici si concentrò la mobilitazione delle forze sociali ed in particolare dei quartieri.

Negli anni 1971-72 venne messo a punto con grande riservatezza una importante variante al Piano regolatore del '59, con l'intenzione di attuare un Piano, chiamato appunto Piano dei servizi, dove, col pretesto di fornire i servizi mancanti alla città, si programmava un ulte-

riore passo verso il definitivo saccheggio delle aree urbane e della sua cintura secondo una visione strategica concordata sia dalle forze del capitale privato (Fiat, Immobiliari collaterali) che pubblico (banche, autostrade, aeroporti, trafori, ecc.).

La filosofia del Piano prevedeva la trasformazione di Torino in una megalopoli, capitale europea dell'automobile, con le aree della cintura in permanente sviluppo industriale, terziarizzazione dell'area urbana e soprattutto del Centro storico, espulsione dei ceti popolari nelle varie cinture, speculazione sulle aree del Centro e su quelle lasciate libere dai vecchi insediamenti industriali, trasferiti sempre per motivi speculativi nell'area extra-urbana, ulteriore innesco della rendita fondiaria con la costruzione di un sistema di linee metropolitane, ecc.

La notizia della imminente approvazione del Piano a scatola chiusa (giustificata dalla necessità di evitare le speculazioni dell'ultimo momento) fece scoprire ai vari quartieri la gravità della situazione e la necessità di unirsi per esaminare sì i problemi dei rispettivi quartieri, ma proiettati in una visione più organica dell'area cittadina e anche di quella metropolitana e regionale.

Si iniziò una lotta anzitutto per conoscere i vari documenti che costituivano il piano. Vennero indette assemblee nelle varie zone della città. Le forze di sinistra, le organizzazioni sindacali, il P.C.I., il P.S.I., l'Istituto nazionale di urbanistica, la Lega per le Autonomie locali, le ACLI e numerose Associazioni democratiche sostennero la lotta dei Comitati di quartiere, che, superate le precedenti visioni locali, realizzarono il loro comitato di « coordinamento » organico e funzionale.

Il materiale tecnico venne esaminato dalla Commissione urbanistica, costituitasi nell'ambito del suddetto comitato di coordinamento e tradotto in termini comprensibili alla massa dei cittadini.

La situazione venne così spiegata anche alla parte della popolazione che non era specializzata e politicizzata: centinaia di assemblee, decine di migliaia di partecipanti, commissioni urbanistiche di quartiere, manifesti, volantini, ed infine un importante convegno cittadino che costrinse l'Amministrazione a recedere ed a rendere pubblico il Piano.

Ebbe così inizio una consultazione pubblica attraverso la quale i cittadini più sensibili e politicizzati poterono sentirsi in qualche modo urbanisti e programmatori della loro città! Vennero analizzate le aree dei singoli quartieri, venne fatto di esse in breve tempo un censimento dei fabbricati da risanare, vennero ventilate delle ipotesi di politiche di settore che realmente avrebbero fornito i servizi mancanti alla città, sempreché vi fosse stata una volontà politica in tal senso.

La lotta coinvolge anche gli strati della borghesia illuminata della

città; molte persone scopersero la forza politica della partecipazione attraverso queste nuove strutture non formalizzate, ma fatte a misura delle esigenze e dei singoli partecipanti.

L'Amministrazione infatti ha dovuto tener conto del movimento di base, nonché dei nuovi elementi forniti dai cittadini e, almeno in parte, fu costretta a modificare la sua prima versione.

La Commissione urbanistica continua ancor oggi a seguire, nelle sue riunioni settimanali, l'evolversi della situazione e, in particolare, seguendo da vicino le iniziative e le proposte dell'Amministrazione, mentre da parte loro i Comitati di quartiere sono ben attenti a segnalare le iniziative edilizie sospette che si mettono in moto nelle loro zone, sensibilizzando gli abitanti e mobilitandosi, se necessario. Tipico il caso del *Comitato del Centro storico*, dove sono stati bloccati o scoraggiati in tempo alcuni tentativi di risanamento speculativo ad iniziativa di nota Immobiliare, che stavano cercando con ogni mezzo di sfrattare gli occupanti degli stabili, e del *Comitato aeronautica*, dove l'azione congiunta del Comitato stesso, delle forze politiche sociali e sindacali del Quartiere impedì l'innescarsi di speculazioni di matrice Sindona come il trasferimento della Venchi-Unica e, almeno per il momento, la costruzione della Città satellite di Borgaro.

Significativa la ricerca condotta in Vanchiglia-Vanchiglietta da un gruppo di tecnici e da una quindicina di membri del comitato di quartiere che insieme hanno valutato l'esigenza di approfondire la conoscenza della realtà della zona, predisponendo gli strumenti, svolgendo l'indagine e finalizzandone direttamente i risultati al lavoro che il comitato di quartiere avrebbe svolto successivamente.

Questa ricerca ha costituito un tipo di approfondimento del lavoro fatto in tutta Torino dai Comitati di quartiere in risposta al Piano dei servizi. I tecnici interessati erano un operatore sociale dell'EISS (che ha curato la pubblicazione della ricerca — *Le aree libere e liberabili in un quartiere di Torino: Vanchiglia-Vanchiglietta* —) e due architetti.

L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DEI QUARTIERI

Si è dato un rilievo particolare alla operazione « piano dei servizi » perché è stato sia il momento dell'unificazione tra i quartieri, che il momento della qualificazione della lotta contro l'Amministrazione civica e della conquista della credibilità anche da parte dei quotidiani e di larghi strati di opinione pubblica.

In tempi successivi, quasi come sviluppo naturale della lotta per il piano dei servizi, sono stati individuati altri settori di primaria impor-

tanza per i quali sono state costituite apposite commissioni, composte da incaricati dei vari quartieri, da sindacalisti dei settori interessati, da esperti appositamente invitati, che si ritrovano in genere con frequenza settimanale. Esse sono: la commissione scuola, la commissione prezzi, la commissione per la zonizzazione, la commissione sicurezza sociale e la commissione antifascista.

Le Commissioni sono momenti di studio, di informazione, di discussione.

Gli elaborati, le proposte, vengono portati all'Assemblea settimanale dei quartieri, che è l'unico organismo che decide sulle scelte politiche e operative del Coordinamento.

Un Comitato esecutivo, eletto da tutti i quartieri, che rimane in carica per sei mesi e che è composto da 5 persone che possono essere rinnovate solo per due mandati, cura l'attuazione delle decisioni dell'Assemblea ed assicura il momento unificante, sia pure in modo collegiale.

Per la sistematica mancanza di finanziamenti, di strumenti operativi, di sedi, ecc., i quartieri hanno dovuto, ma anche scelto di operare in condizione di massima semplicità, servendosi degli strumenti meno costosi, riducendo al minimo ogni accenno burocratico e organizzativo, aprendo il dibattito a tutti, rivalutando al massimo la semplicità e la fantasia nel campo della politica, superando ambizioni, personalismi, clientele con un lavoro di gruppo integrato.

Questo modo di fare politica è stato apprezzato dalla gente, perché ognuno si sentiva artefice, esecutore e controllore, dell'attività del proprio gruppo.

COMMISSIONI DI LAVORO

Della Commissione urbanistica si è già detto a proposito del Piano dei servizi. Per completare la visione dei problemi affrontati mi pare opportuno far conoscere le scelte principali operate dalle Commissioni nei vari settori di lavoro:

Commissione scuola: lotta per ottenere nuove costruzioni scolastiche dal nido alla materna, alla scuola dell'obbligo e per i nuovi contenuti pedagogici. Lotta per l'adozione del tempo pieno, superamento dei doppi turni di frequenza, abolizione del patronato scolastico e del doposcuola.

Prolungamento dell'orario delle scuole materne sino al rientro della madre lavoratrice. Lotta per la gestione partecipata della scuola

materna, lotta con il personale per la riduzione dell'orario del personale stesso e per assicurare la doppia insegnante ai vari livelli.

Impegno per l'applicazione aperta dei decreti delegati, critiche, scelte, indicazioni operative dopo le elezioni.

Medicina scolastica ed équipes psico-medico-pedagogiche.

Tutto il lavoro viene svolto in stretto legame con il Sindacato scuola, degli Enti locali, con rappresentanti di Consigli di istituti e con diverse facoltà universitarie.

Sicurezza sociale: lotta contro l'emarginazione, decentramento dei servizi sociali a livello di quartiere con gestione affidata all'ente locale (U.L.S.) e controllati dalla base (Proposta di legge sul decentramento servizi socio-sanitari di Settimo (adottata da Torino).

Scioglimento degli Enti assistenziali nazionali (Proposta di legge popolare).

Deistituzionalizzazione e, in alternativa, comunità alloggio per giovani, anziani.

Superamento servizi aziendalistici.

Inserimento di handicappati nelle scuole normali.

Studio e attuazione riforma sanitaria.

Centri di vacanze integrati con Scuola e Vita di quartiere.

Zonizzazione del territorio: studi, ricerche, contatti con organismi di base per una divisione del territorio che tenga conto di tutte le esigenze dei cittadini e in vista delle prossime riforme. In particolare: definizioni dei confini di quartiere come base territoriale delle U.L.S. e confluenze di altre divisioni territoriali come: Unità di territorio urbano, Zone commerciali, Bacini di traffico, Distretti scolastici, Zone psichiatriche, Medicina del lavoro, ecc.

Commissione prezzi: analisi della situazione e studio in collaborazione con le organizzazioni sindacali del piano commerciale.

Vendite dirette a prezzi controllati in collaborazione con cooperative; costituzione sezioni COOP di quartiere.

Lotta con le organizzazioni sindacali per l'autoriduzione delle tariffe dei trasporti ed elettriche, e per gli aumenti dei prezzi di telefoni, gas, acqua, trasporti.

Studi circa il cumulo degli stipendi per la denuncia dei redditi.

Difesa degli affitti bloccati e contro gli aumenti ingiustificati, in accordo con il SUNIA (sindacato unitario nazionale inquilini assegnatari).

Commissione trasporti: lotta per la trasformazione delle autolinee private in servizio pubblico; viabilità privilegiata per il trasporto su rotaia;

lotta contro l'aumento delle tariffe; consultazione sul riordino delle linee auto-filo-tranviarie cittadine;

lotta a fondo contro la costruzione della linea 1 della Metropolitana e studio di proposte alternative;

lotta contro il raddoppio della seconda pista dell'aeroporto di Caselle;

lotta contro la costruzione della tangenziale Est, dell'autostrada Torino-Susa e Torino-Pinerolo;

unificazione delle varie aziende di trasporto cittadine.

Stretto legame con i sindacati del settore (tram - ferroviari - trasportatori ed anche contadini per la difesa del territorio agricolo dagli espropri).

Commissione antifascista: rappresenta i quartieri nei vari organismi politici della Resistenza nazionale e internazionale. In particolare nella Commissione cittadina dove fa parte della Segreteria.

Redige documenti specifici e raccoglie informazioni e documentazione delle attività dei neo-fascisti nei vari quartieri.

PIATTAFORMA DI INTESA

I Comitati di quartiere torinesi hanno sempre tenuto presente alcuni punti di riferimento sui quali non vi sono mai state obiezioni:

- antifascismo sostanziale
- rifiuto della delega a tempi lunghi ed a scatola chiusa
- esigenza di superare alcuni aspetti di insufficienza della democrazia formale, oggi esistente nel nostro paese, con una democrazia diretta, partecipata, prevalentemente di natura assembleare
- ampio spazio alla spontaneità, a forme di autogestione e di creatività politica, come naturale reazione al verticismo statico, purtroppo riscontrato anche in strutture tradizionalmente democratiche (partiti, enti locali, sindacati di categoria, ecc.)
- rapporto privilegiato con il movimento e le strutture della classe operaia, con funzioni di reciproco stimolo, secondo le rispettive caratteristiche ed in relazione alle lotte ed alle varie problematiche del momento (fabbrica, territorio, casa, asilo, scuola, sanità, occupazione, prezzi, tempo libero, ecc.)
- rivalutazione del concetto che la politica non è per sua natura una cosa sporca, ma un diritto e un dovere di tutti. Per questo tutte le riunioni di quartiere devono essere aperte, tutti possono parlare, fare proposte, ecc.

- ognuno vale per quello che è e che fa; qualifiche, incarichi, valgono solo come strumenti a servizio del gruppo
- rotazione nelle posizioni di responsabilità, rifiuto della figura del capo tutto-fare
- deistituzionalizzazione e decentramento delle strutture, con particolare impegno a far confluire i servizi esistenti nella U.L.
- sviluppo della cooperazione come unico strumento per la lotta contro il caro-vita.

Costituzione in ogni quartiere di una sezione soci della COOP.

ALLARGAMENTO DELLA PARTECIPAZIONE

L'assemblea aperta ha permesso di superare i ruoli tradizionali della nostra società (tutti possono essere utili). Si è così allargata la possibilità di partecipazione e di informazione a categorie di cittadini che in genere non vengono coinvolti nelle strutture politiche tradizionali: casalinghe, anziani, giovani, handicappati, ecc. In molti casi essi consentirono una informazione capillare nei luoghi e negli orari difficilmente raggiungibili dalla maggior parte di quanti lavorano nei comitati di quartiere che sono impegnati in un lavoro professionale.

In particolare si è potuto constatare che:

- gli anziani, tendenzialmente emarginati dalla società industriale che non sapeva offrire loro che l'odiato ricovero, si battono per non essere sradicati dal quartiere dove hanno vissuto, dove hanno le loro amicizie. In molti casi assolvono funzioni importanti di collegamento, di presenza, di addetti alla raccolta delle quote mensili, dove si è adottata l'autotassazione. In ogni caso hanno ritrovato un ruolo adatto alla loro condizione;
- le donne, in genere madri e casalinghe, hanno conquistato il loro spazio nelle assemblee e sono state in prima fila nella protesta contro gli alti costi della vita, nel realizzare i centri di vendita diretta dal produttore, contro gli aumenti delle tariffe della luce e degli altri servizi, per i consultori familiari. Importantissima poi la lotta per l'aumento dei posti negli asili e nelle scuole, per il prolungamento degli orari nelle scuole materne, ottenuto con l'occupazione e l'autogestione di alcuni nidi ONMI, delle materne nelle ore pomeridiane per la durata di settimane, e in certi casi, anche di mesi. La loro politicizzazione è stata infine verificata nei recenti dibattiti, nelle elezioni ed ora nella presenza negli organi collegiali della scuola;

- gli handicappati, e per essi i loro genitori, hanno conquistato il diritto alla scuola nel loro quartiere, a fianco dei loro compagni naturali che si sono abituati a vederli nella loro dimensione reale, strappandoli agli istituti, a cui venivano, e in parte ancora oggi, vengono appaltati;
- gli stessi giovani, per lo più studenti dell'obbligo, hanno scoperto la dimensione quartiere nelle loro ricerche e spesso, con la guida di insegnanti capaci e moderni, affrontano il problema del loro tempo libero, delle vacanze estive, del verde insufficiente, della mancanza di strutture sportive, preparandosi nel concreto ad affrontare sin dalla loro età i problemi anche sotto l'aspetto politico.

RAPPORTI TRA QUARTIERI E AMMINISTRAZIONE

L'Amministrazione comunale, e per essa l'Assessore al Decentramento di turno (ci riferiamo sempre alla situazione anteriore al 15 giugno 1975) *a parole* ha sempre assicurato appoggio e fiducia nella partecipazione, *in realtà* questa era intesa più come un miglioramento del sistema in atto ed una segnalazione dei servizi carenti (lampadina bruciata, panchina rotta, ecc.) che una reale volontà politica di decentrare le sedi in cui dovevano realizzarsi le scelte del potere.

L'Amministrazione però, di fronte alla presa di coscienza dei cittadini ed alla validità delle istanze dei quartieri, dopo varie resistenze, non esclusi alcuni tentativi di strumentalizzare i comitati più deboli, oppure di ignorarne la loro stessa esistenza, è stata costretta ad adeguarsi alla realtà. Finì per accettare un dialogo diretto con i quartieri e soprattutto a livello cittadino, tramite la Commissione paritetica, che era composta da 9 consiglieri comunali in rappresentanza dei vari partiti e da 9 portavoce dei quartieri, designati di volta in volta dalla assemblea, in relazione all'ordine del giorno concordato; la riunione era comunque aperta ai rappresentanti di tutti i quartieri, forze sociali, giornalisti, ecc.

La vita della paritetica è stata saltuaria e difficile. A riunioni in cui vi era un certo dialogo, si succedevano riunioni burrascose in cui era evidente la volontà di eludere le richieste dei quartieri, riunioni che si sono concluse talora anche con l'occupazione o l'abbandono dell'aula.

Come era nei programmi della Giunta si arrivò a prospettare anche a Torino, ultima tra le grandi città, una regolamentazione dei comitati di quartiere.

La proposta non poteva non tener conto delle nuove realtà già operanti nei quartieri e pertanto rappresentò un compromesso tra questa realtà e le esperienze di altre città già da tempo quartierizzate.

Non venne però concesso ai quartieri il tempo necessario per affrontare alla base una seria consultazione sull'argomento, e nel luglio '74, alla vigilia delle ferie, malgrado la resistenza dei numerosi comitati di quartiere, il regolamento venne imposto e approvato senza aver recepito alcun suggerimento migliorativo proposto né dai Comitati, né dal gruppo consiliare del PCI.

Ciò malgrado il comitato regionale di controllo fece modificare la delibera perché concedeva... troppi poteri nel settore dei servizi sociali ai Comitati di quartiere.

Contro la deliberazione definitiva del novembre '74, approvata dal CO.RE.CO., vennero però presentati ricorsi al TAR da privati cittadini, ricorsi respinti in quanto i quartieri giuridicamente non esistevano!

Le elezioni dirette, che avrebbero dovuto svolgersi, in alcuni quartieri con un quorum minimo del 50%, furono rinviate per un'ulteriore crisi di Giunta, a data da destinarsi; il problema è ora rinviato agli accordi che interverranno con la nuova Amministrazione.

L'AMMINISTRAZIONE TORINESE ED I SERVIZI SOCIALI

Alla sempre maggior richiesta di decentramento dei servizi l'Amministrazione ha risposto con l'istituzione a partire dal '69 di alcuni « CENTRI PER ANZIANI » nelle zone più povere della città. Questi centri non potevano che assumere un taglio spiccatamente assistenziale, settoriale ed emarginante, sia pure a metà tempo.

Dopo le elezioni del '70 l'assessore all'assistenza ha tentato l'avviamento di un primo « CENTRO DI SERVIZI DI BASE », ricevendo una parte delle critiche della base discusse nel Convegno del 3.7.71 dal tema « Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti » - Vedi Atti - Ed. SEI, Torino.

L'iniziativa, che rappresentava un passo avanti almeno sui Centri per anziani, fu presentata come una proposta coraggiosa, che avrebbe dovuto finalmente dare una risposta completa ai problemi degli oltre 50.000 abitanti del quartiere Vanchiglia-Vanchiglietta.

Il centro di base era strutturato su quattro servizi fondamentali: Segretariato sociale, Servizio sociale polivalente, Assistenza economica, Aiuto domiciliare.

Come alibi democratico era prevista una Commissione politica consultiva — esempio tipico di innovazione fittizia. — costituita dai rappresentanti delle forze socio-politiche-sindacali locali e del comune, inizialmente accettata dal Comitato di quartiere come strumento « preliminare, sperimentale, provvisorio », che venne di fatto emarginata dagli operatori del Centro e dalla Amministrazione.

Non ci volle molto per capire che, ancora una volta, a monte mancava la volontà politica: il Centro si dimostrò un organismo tecnicistico, burocratico, gelosamente gestito da un solo assessorato; i servizi agivano a compartimenti stagni, anche tra di loro; era impossibile ogni dialogo, ogni tentativo di programmazione, o qualsiasi forma di controllo; soprattutto non venne stipulata alcuna convenzione con quegli enti sociali e sanitari paralleli, senza dei quali non potrà mai essere costituita, sia pure in stato embrionale e sperimentale, l'Unità locale dei servizi (ULS).

Di fatto si venne a costituire un nuovo altro ente, che determinò un ulteriore elemento di confusione tra gli utenti, che funzionò nel tempo a scartamento ridotto.

Nell'autunno del '74, su pressione del Comitato di quartiere Cit Turin, venne tentato un analogo esperimento che avrebbe dovuto superare gli inconvenienti verificatisi nel passato.

Nella realtà venne adottata la stessa organizzazione dei servizi, con la sola aggiunta di un « centro per il tempo libero », essendovi una sia pur modesta disponibilità di locali per tale fine.

Il lavoro stentò ad avviarsi, avendo il quartiere caratteristiche del tutto opposte a quello di Vanchiglia-Vanchiglietta.

Poiché si era ormai nell'imminenza della campagna elettorale non tardò a rilevarsi anche qui la mentalità clientelare del nuovo assessore, ovviamente contrastata dalle forze di base e che si concluse con denunce alla stampa ed un esposto alla magistratura.

Malgrado i condizionamenti ed il funzionamento parziale del Centro, venne rifiutata la Commissione politica prevista, che venne sostituita dalla assemblea settimanale degli utenti, assemblea che, nell'ambito delle sue possibilità, svolse compiti di promozione di iniziative di controllo delle attività del Centro e di momento di incontro delle varie forze operanti nel quartiere interessate ai problemi locali.

In questo ambito vennero avviati alcuni significativi esperimenti di autogestione sia per i più anziani che per gli adolescenti, quasi all'insaputa dell'Amministrazione e con la benevola tolleranza degli operatori più democratici del centro che nel frattempo si erano inseriti nell'azione politica del comitato di quartiere.

A questo punto vale la pena di ricordare come i Comitati di quartiere nell'imminenza delle elezioni, sul tema dei servizi socio-sanitari, avevano con altre forze indetto più giornate di lavoro per preparare una base programmatica organica, sulla quale in seguito sono stati invitati a pronunciarsi i partiti dell'arco costituzionale. È su quella base che, all'indomani del risultato elettorale, venivano inviate le prime richieste operative alle rinnovate amministrazioni della Regione, della Provincia e del Comune.

L'insediamento, il periodo feriale, la complessità dei problemi, aggravati dalla pesante crisi economica locale, non hanno ancora consentito una verifica a fondo della nuova volontà politica. Vi sono comunque delle prime indicazioni che è doveroso segnalare: l'unificazione al comune degli assessorati all'igiene e all'assistenza, affidamento di asili, scuole materne all'assessorato all'istruzione, un maggior coordinamento tra i vari assessorati, una ampiamente dichiarata disponibilità alla consultazione dei cittadini, delle forze sociali, dei C.d.Q., una prima iniziativa in direzione dell'ULS basata sull'ancoraggio dei distretti scolastici al territorio dei quartieri, dove dovrebbero operare specifiche commissioni psico-mediche scolastiche in contatto con le realtà già operanti nel quartiere nel settore dei servizi.

CONSIDERAZIONI SULLE INIZIATIVE TORINESI

Quanto sopra esposto richiede un momento di riflessione onde evitare che si debba perdere altro tempo e denaro per ripetere esperienze analoghe. Per contribuire ad individuare alcuni elementi essenziali per la realizzazione di una effettiva ULS vale la pena di utilizzare i commenti, le critiche e le proposte delle forze di base interessate comparse sui vari giornali di quartiere e dibattuti nelle assemblee dei cittadini. Ricordiamo per esempio l'articolo del Giornale di Vanchiglia - Vanchiglietta « Poco fumo, niente arrosto » e riprodotto anche da « Prospettive Sociali e Sanitarie » (maggio '74).

Innanzitutto si è rivelata indispensabile l'individuazione dell'area di intervento e la definizione del numero degli abitanti interessati: l'unità locale pertanto non dovrebbe superare i 50.000 abitanti, ma è necessario prevedere articolazioni in aree elementari di 5-10.000 unità, per fornire i servizi di base in modo integrato e partecipato.

L'area dovrà corrispondere integralmente per tutti i servizi articolati; indispensabile un reale coordinamento tra i vari assessorati sia del comune che degli altri enti interessati; uguale coordinamento dovrà essere assicurato tra il personale tecnico delle varie branche di intervento dell'ULS.

La gestione dell'Unità locale dei servizi dovrà quindi avere queste caratteristiche: *a*) competere all'Ente locale (Comune, Consorzio di Comuni, Consiglio di quartiere elettivo); *b*) essere comprensiva di tutti i servizi sociali, assistenziali e sanitari; *c*) essere unitaria e integrata in tutte le sue articolazioni.

L'ente locale, essendo elettivo, dovrebbe garantire una struttura potenzialmente non autoritaria, decentrata e organica. In ogni caso la partecipazione non è automatica, ma è uno spazio da conquistare continuamente e da fare valere con qualsiasi tipo di amministrazione.

GESTIONE DEMOCRATICA E PARTECIPAZIONE

Gli attuali Comitati spontanei ed i futuri Consigli di quartiere, nonché le stesse organizzazioni sindacali attraverso i Consigli di zona, dovranno definire il loro ruolo rispetto alla gestione dei servizi sociali.

Si parla molto spesso di « gestione sociale »: il termine è equivoco e può significare: 1) associare le forze sociali alla gestione dei servizi, trasformando, per esempio, la citata Commissione politica in organo deliberante; 2) istituire un autonomo organismo di controllo, costituito da rappresentanti delle forze sociali operanti sul territorio, con alcune prerogative qualificanti, quali l'accesso alla documentazione del Centro, consultazione sulle deliberazioni dell'Ente locale, potere di proporre l'esame di determinate scelte.

Nel primo caso abbiamo una forma di corresponsabilità nella gestione (o cogestione) con il rischio di fare da alibi alle scelte di una maggioranza conservatrice, nel caso in cui si sia in minoranza, oppure si corra il rischio, essendo maggioranza, di diventare strumento di organizzazione del consenso.

Si dovrà in ogni caso da parte dei movimenti di base mantenere la loro autonomia ed esercitare, qualora fosse necessario, il loro potere di protesta e di controllo, anche nei confronti degli Enti gestori dei servizi, sia pure amministrati da persone che possono anche essere state elette con l'appoggio degli stessi comitati di base.

Proprio per preservare l'autonomia dei movimenti di base sembra preferibile la proposta dei comitati di controllo che, assicurando gli aspetti positivi della programmazione, del controllo, dell'informazione, evita possibilità di compromessi con l'ente gestore e costringe ad una riflessione autonoma anche nel momento dell'eventuale consenso.

Rimane comunque ancora la necessità di distinguere le due linee che spesso finiscono per coesistere o per essere ritenute analoghe.

Oggi già sono operanti nel Paese alcuni esempi di partecipazione come controllo democratico. Tra questi ricordiamo: *a*) lo statuto del comprensorio faentino che prevede un Comitato di partecipazione popolare « per garantire la più ampia consultazione »; *b*) la proposta di legge regionale del comune di Settimo (fatta propria dal comune di Torino e di Moncalieri) che prevede la costituzione di un Comitato per potenziare il controllo popolare; *c*) il Comitato di iniziativa popolare previsto dal Consorzio dei servizi socio-sanitari del comprensorio di Valdarno Aretino; *d*) lo statuto dei consorzi socio-sanitari della Regione Emilia-Romagna che istituisce il Comitato di iniziativa popolare (sia pure respinto dal Commissario del Governo); *e*) i comitati sanitari locali previsti dalla proposta di legge del P.C.I. sul Servizio sanitario nazionale.

Ovviamente le nuove norme sono importanti sotto l'aspetto giuridico, ma è necessario che la partecipazione dei cittadini le renda vive ed attuali ed impedisca che i membri degli organi di controllo si stacchino dal movimento o che perdano la loro autonomia nei confronti degli organismi di gestione.

La linea politica del controllo democratico deve porsi sempre più in alternativa alla cogestione. Una tale linea comporta per esempio l'abbandono da parte dei sindacati della gestione diretta di servizi come la formazione professionale e lo sganciamento dai consigli di amministrazione di enti come INPS, INAM, ONPI, ENAOLI, IACP.

All'affermazione di questa linea i Comitati di quartiere spontanei potranno dare un prezioso contributo iniziando dal controllo della gestione dei futuri servizi decentrati.

Sarà quindi opportuno moltiplicare i momenti di mobilitazione a livello di territorio e in collaborazione con le forze sindacali e sociali presenti su problemi specifici attraverso la costituzione di nuovi organismi di base autonomi quali i comitati inquilini, le assemblee di genitori nelle scuole, comitati di consumatori per il controllo dei prezzi, ecc.

Attraverso la confluenza di questi movimenti di lotta si arriverà a quell'organismo di controllo, effettivamente e largamente rappresentativo, che otterrà i necessari strumenti di conoscenza ed i poteri di intervento, allo scopo di diventare il vero organo popolare qualificato per esprimere le esigenze della popolazione sul problema dei servizi.

Su questo argomento è doveroso segnalare lo studio di C. Ciancio di Torino, del C.d.Q. Vanchiglia-Vanchiglietta, pubblicato sul n. 29 della rivista « Prospettive Assistenziali ».

**SINTESI DEI LAVORI
DEI GRUPPI DI STUDIO**

a cura dei partecipanti al seminario

FINALITÀ DELLA POLITICA LOCALE

(1° gruppo di lavoro)

S'intende per politica locale globale un processo programmato e partecipato, e si nega quindi quella politica che è frutto di una sintesi organizzativa o/e razionalizzante di vari enti e quella che svolge funzioni o competenze di altri enti o eroga solo servizi.

È titolato a fare questa politica globale un ente a base territoriale che oltre a funzioni di governo locale abbia i suoi organi di governo eletti direttamente dalla popolazione e il controllo sull'attività sia svolto da parte della popolazione stessa e che abbia come metodo di lavoro la programmazione democratica.

La dimensione territoriale di questo ente deve essere tale da poter rispondere in modo il più compiuto e globale possibile alla domanda ad es. di salute, cultura, istruzione, ecc. della popolazione.

Questo nuovo ente locale non potrà comunque essere escluso da quelle scelte di programmazione economica, territoriale, o di servizi vari, che richiedano un livello territoriale e di governo superiore.

A titolo indicativo la dimensione territoriale potrebbe essere:

1. il quartiere in caso di zone altamente urbanizzate o di città metropolitane;
2. il comune in caso che il numero di abitanti e la loro distribuzione territoriale consenta il realizzarsi della politica ipotizzata;
3. il territorio che verrà a determinarsi dall'accorpamento di piccoli comuni;
4. quel territorio che risulterà dalla comprensorializzazione di comuni.

In ogni caso la delimitazione territoriale dovrà « costruirsi dal basso », secondo le esigenze che emergono man mano, e non essere pre-determinata dall'organo di governo superiore.

Chiarite le finalità e gli strumenti, le procedure da individuare riguardano:

- a) la partecipazione,
- b) la globalità degli interventi.

a) *Sulla partecipazione*, a completamento di quanto esposto dal 2° gruppo, si indicano:

- la garanzia dell'informazione sulla realtà in cui vive la popolazione e sulle altre realtà, come accesso diretto ed indiscriminato alle fonti di conoscenza;
- la rifondazione dell'apparato politico burocratico in rapporto alle nuove necessità attraverso la creazione di nuove e reali innovative procedure per il governo locale, quali ad esempio l'effettiva globalità degli organi di governo (giunte globali, ecc.), il lavoro politico e tecnico effettivamente interdisciplinare;
- la riappropriazione delle competenze e delle funzioni che il comune ha delegato a enti o a privati;
- la messa a disposizione di attrezzature per l'esercizio effettivo della partecipazione.

b) *Sulla globalità degli interventi* è valida la premessa fatta sulla partecipazione, e si fa comunque presente che il punto chiave è il lavoro in équipe e prima ancora la stesura in équipe del piano programmatico.

Perché gli interventi siano globali sarà anche necessario individuare degli strumenti operativi che, anche se in parte dovranno rispettare le esigenze particolari dei singoli tecnici, dovranno essere orientati a fornire sia agli altri tecnici che ai politici, alla popolazione, le informazioni sul lavoro fatto, sui risultati ottenuti, per consentire quel continuo confronto e riverifica del piano programmatico.

Strumenti e procedure che potrebbero creare le premesse per giungere a questo tipo di ente e quindi a fare questo tipo di politica locale, vanno di volta in volta ideati, man mano che si scoprono degli spazi operativi rintracciabili nella stessa legislazione nazionale e regionale.

Se la finalità di giungere a questa politica locale globale sarà costantemente presente, anche gli atti amministrativi oggi possibili (es. regolamenti di consorzi, convenzioni, proposte di lavoro, composizione organi politici, finanziamenti ad iniziative, realizzazione di attività, stesure dei bilanci, degli atti amministrativi, ecc.) potranno essere occasioni per indebolire il potere delle strutture parassitarie che si oppongono alla rifondazione dei poteri locali.

Un'occasione immediata è data dalla proposta di iniziativa popolare per lo scioglimento degli enti assistenziali a cui dovrà seguire un'analoga iniziativa per l'eliminazione di altri enti inutili e soprattutto di quelli che ostacolano la creazione di veri enti di politica locale, quali ad esempio la Provincia.

PARTECIPAZIONE E COINVOLGIMENTO DELLA POPOLAZIONE
NELLA POLITICA LOCALE
(2° gruppo di lavoro)

Sulla base delle esperienze analizzate dal gruppo sembra potersi rilevare come esista nella popolazione, sia pure in modo differenziato, un sensibile desiderio di partecipazione che spesso non riesce a tradursi in domanda specifica a causa di una carenza di prassi partecipativa nella nostra tradizione politica e culturale, accentuatasi nel periodo fascista e per l'incapacità, nel periodo successivo, di mettere in pratica i principi maturati durante la Resistenza che sono presenti nella nostra Carta Costituzionale.

In questa generale mancanza di prassi partecipativa il gruppo ha creduto di individuare una differenziazione legata a condizioni socio-economiche ed a tradizioni culturali.

Nel mondo rurale da un lato si può constatare una minore distanza tra cittadino e ente locale che limita il processo di delega, dall'altro che le tradizioni associative sono state messe in crisi dal forte fenomeno di esodo verso le zone urbane.

Da qui ne deriva una minore richiesta di forme nuove partecipative di base, mentre nasce l'esigenza di definire un diverso livello di partecipazione che permetta di affrontare scelte socio-economiche più generali attraverso aggregazioni più vaste.

D'altra parte nel mondo urbano l'exasperazione del sistema della delega, causata dal sempre maggior distacco tra rappresentante e rappresentato, il sovrapporsi di problemi sempre meno controllabili dal cittadino e la mobilità sia dall'esterno della città che tra gli stessi quartieri, hanno estraniato il cittadino sino al punto da far esplodere movimenti di protesta che hanno dato vita a forme nuove di partecipazione di base.

Pur riconoscendo l'importanza fondamentale di forme di partecipazione spontanee, il gruppo ritiene che sia necessario un intervento di stimolo e promozione per generalizzarle e inserirle anche all'interno di processi decisionali.

È quindi opportuno da un lato non aspettare che la partecipazione nasca dal bisogno, dalla episodicità e quindi si sviluppi solo in forme settoriali ed esclusivamente antagoniste, e che dall'altro non si proceda alla istituzionalizzazione prima che si sia sviluppato in una certa misura il movimento di base, per non correre il rischio — spesso riscontrato in talune iniziative « partecipative » — di soffocare sul nascere questo

processo di maturazione e di riproporre anche in questo settore meccanismi di delega.

A questo proposito si sottolinea anche l'importanza di favorire un processo di riacquisizione della informazione (mezzi di comunicazione, dati statistici, ecc.) da parte del cittadino attraverso il superamento dell'attuale meccanismo informativo tendenzialmente centralizzato, riservato, coerente all'attuale sistema.

Solo un processo di questo tipo può consentire che la popolazione possa pervenire ad una corretta definizione dei propri bisogni attraverso un processo di autoanalisi, come primo momento di un processo di programmazione, a cui dovranno seguire la individuazione degli obiettivi e la messa in moto degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Nuove forme di partecipazione, come quella recente dei decreti delegati nella scuola, possono comportare il rischio di una settorializzazione che impedisce di cogliere i nessi tra il settore specifico e gli altri settori, a rischio di coinvolgere la popolazione in un processo di coesione e non di scelta decisionale reale e globale.

Per poter realizzare una partecipazione di questo tipo è necessario esplicitarla in un'area territoriale idonea, che dovrebbe corrispondere alle caratteristiche delle Unità locali come prefigurate in alcune leggi regionali prese in considerazione durante il seminario.

Dei tre momenti classici operativi (programmazione, governo, controllo), quelli della programmazione e del controllo sembrano potersi individuare come area precipua della partecipazione popolare.

Scontato che le grosse scelte decisionali (programmazione) debbono avvenire con il continuo rapporto tra amministratori e amministrati, e perciò con la partecipazione effettiva di tutti i cittadini, per le fasi successive sembra potersi distinguere una differenziazione di compiti, pure con le dovute interconnessioni e gli stimoli reciproci: da una parte il compito del governo dell'Unità locale, che spetta all'Ente democraticamente eletto; dall'altra il momento del controllo sulla corretta esecuzione delle scelte effettuate in sede di programmazione, che spetta alla popolazione in forme per quanto possibile non delegate.

Si ritiene in questa sede opportuno sottolineare la necessità che gli organismi di partecipazione non si basino soltanto su una ovvia elezione diretta che non farebbe che riproporre le attuali formule elettive degli Enti locali, ma stimolino, assicurino all'interno di questi organismi lo spazio necessario a forme aperte ad una partecipazione più ampia attraverso assemblee, commissioni di studio aperte, forme di coordinamento

con altre forme di movimenti partecipativi (quali Sindacati, Organi della scuola, ecc.).

Per una reale partecipazione della popolazione a tutto il processo di programmazione è indispensabile la ristrutturazione radicale dei bilanci degli Enti locali, oggi articolati in capitoli di spesa, senza alcun riferimento ai singoli servizi ed agli obiettivi prefissi, e perciò al di fuori dalla possibilità di comprensione da parte del cittadino. È perciò indispensabile ristrutturarli in rapporto ai servizi ed agli obiettivi e sulla base delle Unità locali territoriali.

Un reale processo di partecipazione non può non basarsi sulla riaffermazione di una moderna concezione delle autonomie locali, che presuppone un processo di andata e ritorno tra governo locale e governo regionale, e analogamente tra governo regionale e nazionale.

Dobbiamo però constatare nella situazione odierna — pur nell'esistenza di talune esperienze positive in evoluzione — che vi sono fortissime resistenze al processo di crescita dal basso ed alla rivalutazione delle autonomie locali, per il persistere di una mentalità burocratica ed accentratrice, con i tentativi continui degli organi centrali che tendono a trasformare un processo di decentramento politico-partecipativo in un semplice decentramento tecnico-amministrativo, cercando di utilizzare gli enti locali come organi di trasmissione di decisioni prese dall'alto, non instaurando quel processo di andata e ritorno che è ritenuto indispensabile per una democrazia reale e non formale.

SERVIZI

(3° gruppo di lavoro)

L'organizzazione dei servizi non può prescindere da una scelta politica precisa e globale che ponga le finalità e i contenuti dei medesimi.

In effetti i servizi rientrerebbero nella dinamica del fittizio e mistificherebbero la risposta per una reale crescita e trasformazione della realtà sociale: trasformazione individuata come obiettivo primario.

Occorre pertanto collocare la politica dei servizi nel quadro di un nuovo modello di sviluppo che combini insieme sia le variabili produttive che le scelte di consumo socializzate attraverso i servizi.

Questo non implica che necessità di riequilibrio impongano una diversa distribuzione delle risorse sicché i consumi sociali non coincidano con questi. Ciò è evidente nella diversa configurazione della domanda di servizi a seconda si tratti di aree metropolitane, o di aree a vasta dispersione insediativa (zone rurali, montane, ecc.). Infatti la

domanda delle realtà metropolitane rincorre il modello consumistico, mentre la domanda delle zone rurali, avendo un sottodimensionamento, tende ad un aumento dello standard di vita.

Tuttavia nella rilevazione della domanda e quindi del fabbisogno dei servizi è necessario tener conto delle distorsioni dovute alle abitudini tradizionali, a mancanza di informazione su possibili alternative (es. richieste di istituzionalizzazione, ospedalizzazione, ricorso al mercato privato in ogni campo, condizionamenti dovuti alla presenza ed influenza dei tradizionali enti assistenziali o di altra natura). Problemi analoghi alla domanda di servizi si pongono sul piano delle possibilità di risposte che sono agevolate nelle aree metropolitane dall'emergenza di massa dei problemi e dal maggiore potenziale di socializzazione. Questa diversificazione delle realtà sociali ed economiche di partenza impone che le aree di programmazione globale siano sufficientemente ampie da consentire l'analisi contestuale di tutti i problemi e sufficientemente non omogenee per permettere anche il riequilibrio delle realtà esistenti. Questa funzione è tipica del comprensorio nel quale si collocano le grandi direttrici per lo sviluppo dei servizi. Ciò comporta che in alcune realtà il comprensorio coincide territorialmente con una unità locale, mentre in altre realtà esso assume di necessità dimensione più vasta comprendente più unità locali al proprio interno.

La politica ed organizzazione dei servizi deve essere inserita in un quadro di programmazione regionale e nazionale che preveda anche la redistribuzione delle risorse con particolare attenzione alle zone depresse (Sud, montagna).

Ciò premesso è necessario affermare che l'espansione dei servizi non può che collegarsi nella progressiva socializzazione della soddisfazione di alcuni bisogni passando là dove è necessario da un sistema di consumi individuali ad un sistema di consumi collettivi. Ciò comporta nella maggioranza dei casi di limitare al massimo i trasferimenti monetari alle famiglie a favore di strumenti, strutture, spazi utilizzabili dalla comunità; contemporaneamente alcune domande fittizie di servizi si eliminerebbero con una diversa redistribuzione del reddito (es. adeguamento delle pensioni, considerazione dei carichi di famiglia, fiscalizzazione di alcuni oneri sociali).

Tutto questo ci consente di individuare come prospettiva al di sotto del Comprensorio un livello di programmazione-gestione-controllo dei servizi che identifichiamo nell'Unità locale, tendenzialmente unitaria per tutti i servizi e per tutti i cittadini del territorio di incidenza.

Comunque è facile prevedere che le attuali pastoie finanziarie, legislative, amministrative, impediranno per qualche tempo ancora il for-

marsi di unità integrate per tutti i servizi. L'ipotesi più verosimile è che ci si possa muovere subito verso la costituzione di Unità per i servizi sociali-sanitari e per quelli scolastici.

Non sempre sarà possibile assimilare le Comunità montane nelle Unità locali dei servizi sociali e sanitari. Questa previsione comporta l'impegno a impedire tutte quelle operazioni che rendono impossibile la futura integrazione di questa realtà e a promuovere quei collegamenti e soluzioni tecniche atte a favorirle. Si tratta pertanto di procedere alla ripartizione territoriale bilanciando gli standards di efficienza dei singoli settori di intervento con la necessità di fare coincidere il territorio delle relative Unità locali, sia pur con un sistema di multipli e sottomultipli (es. Distretto scolastico = una o più Unità locali; una o più Comunità montane = Unità locale, ecc.).

Un'altra azione può essere svolta nei confronti degli organi regionali che possono favorire questo processo:

- a) attraverso leggi delega delle proprie competenze nei confronti degli enti locali;
- b) attraverso il coordinamento delle leggi settoriali di intervento;
- c) attraverso i programmi regionali di sviluppo;
- d) attraverso l'operatività sul territorio dei propri organi decentrati.

Invece nei confronti del Governo nazionale e del Parlamento bisogna promuovere un movimento per la riforma della legge comunale e provinciale nella quale risiedono i più grossi ostacoli alla realizzazione della prospettiva da noi indicata. Contemporaneamente dovrà essere sollecitata la riforma della finanza pubblica e locale.

Tuttavia anche nell'operatività concreta e nella programmazione a livello locale si possono ipotizzare alcune tappe di avvicinamento al perseguimento della politica da noi indicata.

1. È necessario evitare la duplicazione dei servizi che derivano dall'esistenza delle diverse unità locali settoriali (es. ricondurre la medicina scolastica nell'ambito dei servizi sociosanitari dell'U.L.S.S., come per converso si possono riportare nell'ambito dei servizi formativi ordinari le scuole, le strutture speciali per handicappati, ecc.).
2. Nella più generale direttiva di abolizione degli enti settoriali non territoriali si può fin d'ora procedere ad un graduale inserimento delle loro risorse, ed in particolare del personale, nella rete dei servizi gestiti dall'Unità locale. Ciò può avvenire attraverso il graduale svuotamento degli enti, o attraverso convenzioni volte a ricondurre le prestazioni nell'alveo di quelle già gestite dall'Unità locale.
3. Razionalizzazione per gli enti di assistenza e beneficenza locali (Opere Pie — E.C.A. — Patronati, ecc.): quindi, attraverso la loro unifi-

cazione, il taglio dei rami secchi, la programmazione operativa concertata.

In aggiunta a ciò è necessario avviare un processo di innovazione per il quale si ipotizza:

- a) Offerta dei servizi a tutta la popolazione anche attraverso una politica di gratuità, di prezzi politici, di tariffe e di contributi (es. medicina del lavoro a carico delle imprese).
- b) Orientamento e coinvolgimento delle strutture preesistenti in tutte quelle operazioni che prefigurano la futura organizzazione dei servizi (es. strutture ospedaliere inserite nella politica di prevenzione a livello di territorio, strutture e servizi scolastici aperti e gestiti dalla comunità, riconversione ed utilizzazione in senso sociale dei patrimoni ereditati dai vecchi enti, ecc.).
- c) Promozione di iniziative di aggiornamento e riqualificazione comuni al personale di tutti i servizi, in maniera da creare una base comune di preparazione nella quale si innestino le singole professionalità, unitamente ad un metodo di lavoro di gruppo che determina interprofessionalità e, attraverso la socializzazione delle conoscenze, una forma di educazione permanente.
- d) Sollecitazione a livello della contrattazione sindacale e nell'ambito della attuale discussione sul pubblico impiego della fissazione di qualifiche funzionali, in cui tutti gli addetti ai servizi possano essere collocati e ne consenta inoltre la mobilità.
- e) Formulare per le strutture tradizionali che sopravviveranno pro tempore piani di attività che consentano una loro graduale trasformazione e integrazione nell'Unità locale (es. cronicari, case di riposo, istituzioni per minori, ecc.).
- f) Costruzione e discussione di un Bilancio consolidato per territorio dell'Unità locale, che evidenzi le scelte, gli obiettivi, le priorità, e ne consenta l'eventuale modifica e correzione.

Tale operazione deve diventare il momento di massima collaborazione tra amministratori, operatori e cittadini, e quindi strumento di informazione e di partecipazione.

Un'organizzazione dei servizi sul territorio quale è stata configurata non si risolve in una esasperazione di servizi e prestazioni sociali, ma incide profondamente sul tessuto sociale creando nuovi momenti di aggregazione; ciò presuppone pertanto che siano valorizzati tutti i momenti di decentramento all'interno dell'Unità locale (es. distretti sanitari, quartieri, piccoli comuni, comunità montane di piccole dimensioni, singole scuole, ecc.).

Infatti a questi livelli decentrati si possono operare sintesi politiche per l'impostazione globale della programmazione partecipata.

Questi momenti di decentramento sul piano funzionale non debbono ripetere in piccolo tutta la struttura dell'Unità locale nelle sue varie articolazioni, anzi devono essere elastici ed adattati alle necessità locali col più ampio ricorso a modalità innovative.

L'organizzazione dei servizi così decentrata costituisce la principale occasione di promozione-stimolo e partecipazione della comunità.

**ELENCO DELLE DOCUMENTAZIONI PRESENTATE
E FONTI DI REPERIMENTO**

BOLOGNA

1. *Nuove strutture di attuazione di una linea politica*
2. *Documento Gestione impianti sportivi del Quartiere Malpighi*
3. *Piano di intervento per l'età evolutiva*
4. *Piano di intervento per la consulenza neonatale e pediatrica*
5. *Piano di intervento per un servizio di consulenza per la maternità e paternità libera e consapevole*
6. *Piano di intervento per il settore anziani*
7. *Piano di intervento. Relazione-verifica del piano di intervento del settore anziani*

NOTA

I piani di intervento sono riferiti al territorio del Quartiere Murri e S. Ruffillo facenti parte del Consorzio Murri-Mazzini-S. Ruffillo.

8. *La politica del Decentramento Democratico negli atti formali del Comune di Bologna.*
Tutti i documenti indicati sono reperibili presso l'Assessorato al Decentramento del Comune di Bologna, Via Indipendenza, 2.
9. *I Quartieri a Bologna* - In « Centro Sociale », n. 118-120, CEPAS Roma, 1975.

CASTELFRANCO VENETO

Edite dal Comune di Castelfranco Veneto:

1. *Castelfranco Veneto 1970*, aa.vv., 1970
2. *Elementi di ricerca sulla popolazione della frazione di S. Andrea con particolare riguardo sui giovani delle medie inferiori*, Giorgio Bortoletto, 1972
3. *L'asilo nido « Esperienze, osservazioni, proposte »*, Ufficio Studi, 1972
4. *Inchiesta sugli handicappati del comprensorio Castelfranco-Asolo*, Livieri-Meo-Zizzola, 1973
5. *Piano urbanistico-commerciale comprensoriale*, Cespel, 1974
6. *Indagine sull'inserimento lavorativo dei giovani neo-diplomati nelle scuole di II grado e professionali*, Ufficio studi, 1974
7. *Elementi di analisi per un progetto di pianificazione dei servizi sociali e sanitari nella Castellana*, Ufficio Studi, 1974
8. *Aggiornamento degli « Elementi di analisi ... »*, Ufficio Studi, 1975.

Edite dal CECAT - Galleria Morello - Castelfranco Veneto:

9. *Proposte per una programmazione zonale in agricoltura*, aa.vv., 1974.

Edite dall'Istituto Professionale per l'Agricoltura di Castelfranco Veneto:

10. *Studio economico demografico sul Comprensorio Asolano-Castellana*, 1972
11. *I problemi dell'agricoltura del Comprensorio Castelfranco-Asolo*
Convegno di studio, Dicembre 1972
12. *Indagine sulla situazione socio-strutturale delle aziende agricole del Comprensorio dell'Asolano e della Castellana*, in « Comunità Nuova », n. 11, dicembre 1974.

F A E N Z A

1. *Statuto del Consorzio per i servizi sanitari e sociali del Comprensorio Faentino.*
Reperibile presso la segreteria del Consorzio - Via Zanelli, 4 - Faenza (Ravenna).
2. Comprensorio di Faenza e dei Comuni delle Vallate del Senio, Lamone e Marzeno, *Progetto di pianificazione dei servizi sociali e sanitari nel comprensorio*, 1973, Voll. 2.
Reperibile presso la segreteria del Consorzio - Via Zanelli, 4 - Faenza (Ravenna).
3. *Prime indicazioni in merito all'avvio dei Centri socio-sanitari di distretto*, in « Prospettive sociali e sanitarie », n. 1, 1975, Via Zarotti, 6 - Milano.
4. *Indicazioni sulle funzioni e su un primo piano organico relativo al nucleo tecnico centrale del Consorzio*, in « Prospettive sociali e sanitarie », n. 8, 1975, Via Zarotti, 6 - Milano.
5. Comprensorio faentino: consorzio per i servizi sanitari e sociali, *Indicazioni programmatiche di massima per il 1975-76*, luglio 1975.
Reperibile presso la segreteria del Consorzio - Via Zanelli, 4 - Faenza (Ravenna).
6. Comprensorio di Faenza e dei Comuni delle Vallate del Senio, Lamone, Marzeno, *Corso di formazione professionale per assistenti domiciliari*, 1974.
Reperibile presso la segreteria del Consorzio.
7. Comune di Faenza, *Relazione sul servizio di assistenza domiciliare agli anziani e ipotesi per nuovi sviluppi del servizio*, giugno 1975.
Reperibile presso la segreteria del Consorzio.
8. Comprensorio faentino, Consorzio Servizi Sanitari e Sociali, *Servizio di medicina del lavoro: impostazione del servizio*, marzo 1975.
Reperibile presso la segreteria del Consorzio.

P A D O V A

1. *L'unità locale dei servizi sociali nel Comune di Padova.*
Assessorato agli interventi sociali del Comune di Padova - A cura del Centro Regionale Veneto di studio e formazione per l'intervento sociale, Padova, 1971.
Reperibile presso la Segreteria dell'assessorato agli interventi sociali - P.za Capitaniato - Padova.
2. *Indagine esplorativa su alcune forme di squilibrio sociale a Padova.*
Assessorato agli interventi sociali del Comune di Padova - A cura del Centro Regionale Veneto di studio e formazione per l'intervento sociale, Padova, 1971.
Reperibile presso la Segreteria dell'assessorato agli interventi sociali - P.za Capitaniato - Padova.
3. *Rapporto n. 1: Situazione sanitaria-sociale dell'infanzia a Padova.*
Indagine sulle situazioni di irregolarità e di bisogno di tipo fisico, psichico, sensoriale, sociale della popolazione scolastica del primo ciclo delle scuole elementari del Comune di Padova.
Assessorato agli interventi sociali del Comune di Padova - A cura del Centro Regionale Veneto di studio e formazione per l'intervento sociale, Padova, 1971.
Reperibile presso la Segreteria dell'assessorato agli interventi sociali - P.za Capitaniato - Padova.
4. *Rapporto n. 2: Dati e notizie sugli istituti che ospitano anziani a Padova.*
Assessorato agli interventi sociali del Comune di Padova, con la collaborazione del Centro Regionale Veneto di studio e formazione per l'intervento sociale, Padova, 1973.
Reperibile presso la Segreteria dell'assessorato agli interventi sociali - P.za Capitaniato - Padova.
5. *Sei mesi di esperienza dell'U.L. a Padova*, in « Prospettive sociali e sanitarie », n. 8, 1973.
6. *Nuove esperienze di politica sociale 1970-75*, in corso di pubblicazione.

RAVENNA

1. Atti del convegno 28-29 maggio 1974, *Per una politica integrata dei servizi sociali e sanitari sul territorio del comprensorio.*
2. *Proposta per un progetto pilota inerente la organizzazione e la pianificazione dei servizi sanitari e sociali nell'area Ravenna-Russi.*

Reperibili presso il Comune di Ravenna.

T O R I N O

1. C. Ciancio, *Gestione dei servizi e controllo democratico*, in « Prospettive Assistenziali » n. 30 - V. Artisti, 34 - Torino.
2. M. L. Auxilia, A. Ciocchetti, L. Falco, Comitato di quartiere Vanchiglia -Vanchiglietta, *Le aree libere e liberabili in un quartiere di Torino: Vanchiglia-Vanchiglietta*, EISS, settembre 1974, L. 2.000. Reperibile presso l'EISS - Via delle Rosine, 15 - 10123 Torino.
3. ACLI, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, Centro di Animazione sociale, Centro Italiano per l'adozione internazionale, Coordinamento dei Comitati di quartiere, Gruppo Abele, Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale, *Piattaforma sui servizi: prime indicazioni*, Torino, 8 agosto '75, indirizzata ai Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale, ai Presidenti delle Province e delle comunità montane, ai Sindaci, agli Assessori ai servizi sanitari e sociali e all'istruzione, Ciclostilato pp. 13.
Reperibile presso il Coordinamento dei Comitati di Quartiere - Via Assietta, 13 - Torino.
4. Altri ciclostilati sulla *zonizzazione*, su *iniziative di lotta relative a servizi sociali e sanitari*, sulla *istituzionalizzazione dei Comitati di quartiere*, ecc.
Reperibili presso il Coordinamento dei Comitati di Quartiere - Via Assietta, 13 - Torino.

ALLEGATO

**ELENCO
PARTECIPANTI AL SEMINARIO 1975**

Responsabile: - Carlo TREVISAN - Ufficio Studi A.A.I. - Roma

Relatori:

- Luciano BENADUSI - Silvino GRUSSU - I.S.P.E. - Roma
- Giuseppe PIAZZONI - segretario generale U.N.C.E.M. - Roma
- Domenico SERENO REGIS, Comitato coordinamento Quartieri torinesi - Torino
- Carlo TREVISAN

Partecipanti:

AUXILIA M. Luisa	- Membro Comitato di Quartiere Vanchiglia - Vanchiglietta e assistente studi Scuola Serv. Soc. U.R.P.P. - Torino
BALDISSIN Maria	- Amministrazione Provinciale (assistente sociale Ufficio Studi) - Treviso
BELLANZONI Aldo	- Segretario E.C.A. - Ravenna
BONVICINI Vittorio	- Comune di Bologna - Segretario Quartiere Malpighi
BRUNELLO Bruno	- Sindaco Comune di Castelfranco Veneto (Treviso)
CASTAGNOLI Laura	- Comune di Padova - Assessorato Interventi sociali - Consulente servizi sociali
CHIARELLI Alfredo	- A.A.I. - Ufficio Provinciale (capo ufficio) - Brindisi
CEOL TOMASI Giovanna	- Assistente sociale Provincia Autonoma di Trento - Comprensorio della Val di Non
DAL BELLO Albino	- Assessore Comune di Castelfranco Veneto (Treviso)

- DE LONGHI Dino - Assessorato Istruzione - Comune di Montebelluna (Treviso)
- DELL'OSTE Aurora - Regione Friuli-Venezia Giulia (ass. soc. - sociologa) Assessorato Lavoro e Assistenza - Trieste
- FRASSON Mario - Sindaco Comune di Resana (Treviso)
- GARBINO Mario - Assessore LL,PP. - Comune di Fonte (Treviso)
- GIANCRISTOFORO Antonio - Regione Friuli - Venezia Giulia (funzionario) - Assessorato Pianificazione e Bilancio - Trieste
- GRASSOTTO Lorenzo - Assessore LL,PP. Comune di S. Zenone degli Ezzelini (Treviso)
- GREGORINI Maria Domenica - Assessore Sanità e Assistenza Comunità Montana di Valle Camonica - Breno (Brescia)
- ISELLA Natalina - Centro polivalente per minori - Usmate (Milano)
- L'ABATE Alberto - Regione Toscana - Dipartimento Sicurezza sociale, Programmazione Sociale e Sanitaria - Firenze
- LELLI Gioia - A.A.I. - Ufficio Provinciale - Terni
- MARABINI Mario - Membro Comitato Direttivo Consorzio Socio-sanitario di Faenza (Ravenna)
- MARINI Antonietta - Assistente sociale ULMO - Brescia
- MENAPACE Bruno - Assistente sociale ENAOLI - Udine e membro di un Comitato di Quartiere
- MERCATALI M. Gabriella - Consorzio Socio-Sanitario di Faenza (Ravenna) (programmatrice)
- MONTEVECCHI Mirella - Consorzio Socio-sanitario di Faenza (Ravenna) (assistente sociale servizio domiciliare)

- PASQUALOTTO Dino - Ufficio Studi - Comune di Castelfranco Veneto (Treviso)
- PATERNÒ CASTELLO Francesco - Regione Lazio - Presidenza Giunta - Segreteria Compart. Servizi Sociali-Sanitari - Roma
- PIAZZA Gianfranco - Assistente sociale Provincia Autonoma di Trento - Comprensorio Bassa Valsugana e Tesino
- POLSONI Alfonso - A.A.I. - Ufficio Provinciale - Pescara
- POSTREGNA Teresa - Assistente sociale Comune di Cividale del Friuli (Udine)
- RONCHI Rosella - Assistente Sociale Scuola Sup. di Servizio Sociale della Regione Lombarda - Milano e ass. soc. Ospedale Maggiore S. Carlo Borromeo - Milano
- SAMORY Edda - Assistente sociale Comune di Bologna - Quartiere Murri
- SCAPIN Carlo - Uff. Studi Comune di Castelfranco Veneto (Treviso)
- SOGLIA Marisa - Consorzio Socio-Sanitario di Faenza e Assessore Servizi sociali, igiene, sanità Castel Bolognese (Ravenna)
- TORDINI Yvonne - Ufficio Studi - Amministrazione Provinciale di Treviso
- ZANOTTO Vittorio - Sindaco di Fonte (Treviso)