Matricola: 0000621742

### ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA

#### SCUOLA DI GIURISPRUDENZA

# CORSO DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO IN GIURISPRUDENZA

# TRA DECENTRAMENTO E PARTECIPAZIONE: LE CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

TESI DI LAUREA IN DIRITTO AMMINISTRATIVO

Relatrice: Presentata da:

Prof.ssa Claudia Tubertini Francesco Massarenti

Anno accademico 2015/16

II sessione

#### **INDICE**

| INTRODUZIONE  |
|---|
| PARTE PRIMA   |
| CAPITOLO PRIMO: L'ESPERIENZA DELLE CIRCOSCRIZIONI DI  |
| DECENTRAMENTO IN CHIAVE DIACRONICA  |
| 1.1 Le radici storiche dell'istituto.   |
| 1.2 Le origini giuridiche dell'istituto, dall'Unità d'Italia al fascismo  |
| 1.2.1 Le prime previsioni normative sul decentramento comunale: l'articolo 155 del T.U.L.P.C                                  |
| 1.2.2 La legislazione fascista  |
| 1.3 Il nuovo ordinamento costituzionale   |
| 1.4 L'esperienza dei quartieri a Bologna11  |
| 1.5 Le esperienze di decentramento comunale "spontaneo" anteriori al 1976 13  |
| 1.5.1 Le reazioni della giurisprudenza amministrativa e della dottrina  |
| 1.5.2 La qualificazione giuridica delle circoscrizioni di decentramento: un caso emblematico di giurisprudenza costituzionale |
| 1.6 La Legge 278/1976 e il nuovo quadro normativo per il decentramento comunale.  |
|   |
| 1.6.1 Gli organi delle circoscrizioni, come previsti dalla nuova normativa  |
| 1.6.2 Le funzioni dei consigli e il regime degli atti   |
| 1.6.3 L'attuazione della normativa e le difficoltà riscontrate  |
| 1.7 La legge n. 142/1990 e il nuovo ordinamento delle autonomie locali  |
| 1.7.1 La legge 142 e le circoscrizioni di decentramento   |
| 1.7.2 Le modifiche apportate alla legge n. 142 nel corso degli anni Novanta   |
| 1.8 La riforma delle autonomie e il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali 29   |
| 1.8.1 Cenni sulla riforma costituzionale del 2001 e sulla successiva legislazione attuativa.                                  |
| 31  |

| 1.9 Dalla legislazione della crisi alla legge 56/2014 (e oltre)   | 33  |
|---|-----|
| 1.9.1 Gli interventi sul decentramento comunale   | 34  |
| 1.9.2 La legge c.d. Delrio e il quadro normativo vigente  | 36  |
| 1.9.3 Quali prospettive per la normativa sugli enti locali?   | 38  |
| CAPITOLO SECONDO: L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMEN   | JTO |
| DEL DECENTRAMENTO COMUNALE  |     |
| 2.1 L'assetto fondamentale delle circoscrizioni comunali  | 41  |
| 2.1.1 La natura giuridica.  | 43  |
| 2.1.2 L'istituzione delle circoscrizioni. Il ruolo dello statuto e del regolamento per i decentramento. |     |
| 2.2 Gli organi delle circoscrizioni   |     |
| 2.2.1 L'elezione degli organi circoscrizionali  |     |
| 2.2.2 L'elettorato attivo e passivo per gli organi circoscrizionali                                     |     |
| 2.2.2.1 Un caso dibattuto: l'ammissione al voto degli stranieri non comunitari                          |     |
| 2.2.2.2 Situazioni di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità                                 | 58  |
| 2.2.3 I consigli circoscrizionali.  | 61  |
| 2.2.3.1 Organizzazione e funzionamento del consiglio  | 62  |
| 2.2.3.2 Gli atti tipici del consiglio   | 65  |
| 2.2.4 Il presidente di circoscrizione.  | 67  |
| 2.2.5 Gli eventuali organi esecutivi collegiali.  | 69  |
| 2.3 Quadro sinottico delle funzioni delle circoscrizioni.   | 71  |
| 2.3.1 Partecipazione, decentramento amministrativo, funzioni delegate                                   | 73  |
| 2.3.2 La distinzione tra indirizzo e gestione: il ruolo degli organi burocratici                        | 77  |
| 2.4 Le altre forme di decentramento comunale.   | 80  |
| 2.4.1 Particolari e più accentuate forme di decentramento.  | 81  |
| 2.4.2 I municipi.   | 83  |
| 2.4.3 Le frazioni.  | 84  |

#### PARTE SECONDA

| CAPITOLO TERZO: LA SFIDA DELL'AUTOGOVERNO INFRA-   |                |
|--|----------------|
| COMUNALE NELLE DIVERSE REALTA' LOCALI8   | <b>3</b> 7     |
| 3.1 La crisi del modello tradizionale delle circoscrizioni                               | 37             |
| 3.1.1 L'inefficacia del binomio rappresentanza-partecipazione                            | 39             |
| 3.1.2 I limiti del decentramento amministrativo.   | <del>)</del> 2 |
| 3.1.3 La carenza sostanziale di potere degli organismi circoscrizionali9                 | <b>)</b> 5     |
| 3.1.4 Le criticità degli istituti municipali.  | <del>)</del> 6 |
| 3.2 Dopo la soppressione: il rilancio dei quartieri e le differenti risposte dei comuni. |                |
| 9  | 8(             |
| 3.2.1 Le basi normative di riferimento   | )()            |
| 3.2.2 Le ipotesi di nomina dei consiglieri da parte del consiglio comunale               | )3             |
| 3.2.3 I consigli di quartiere a elezione diretta   | )6             |
| 3.2.4 Altri organismi di partecipazione diretta  | 0              |
| 3.2.5 Le ipotesi di assenza di organismi di quartiere                                    | 12             |
| 3.3 Le dinamiche di decentramento nelle principali città metropolitane11                 | .3             |
| 3.3.1 Roma Capitale  | 6              |
| 3.3.2 Milano   | 21             |
| 3.3.3 Napoli   | 25             |
| CAPITOLO QUARTO: I QUARTIERI A BOLOGNA: L'EVOLUZIONE                                     |                |
| DELL'ISTITUTO, LE RECENTI RIFORME E LA SPERIMENTAZIONE DI                                |                |
| NUOVI STRUMENTI PARTECIPATIVI13  | 31             |
| 4.1 Tra passato e futuro: l'evoluzione dei quartieri a Bologna                           | ;1             |
| 4.1.1 Le origini dell'istituto e il Libro Bianco di Dossetti.                            | 32             |
| 4.1.2 L'istituzione dei quartieri e il "primo tempo" del decentramento bolognese 13      | 35             |
| 4.1.3 Il "secondo tempo" del decentramento a Bologna                                     | 37             |
| 4.1.4 Il nuovo regolamento sui quartieri e sulla partecipazione del 1985                 | 38             |
| 4.1.5 Il sistema circoscrizionale bolognese nel mutato quadro normativo nazionale 14     | 12             |

| 4.1.6 La riforma dei quartieri   | . 146 |
|--|-------|
| 4.2 L'assetto complessivo del decentramento circoscrizionale a Bologna           | 152   |
| 4.2.1 Il consiglio di quartiere.   | . 153 |
| 4.2.2 Il presidente del consiglio di quartiere.                                  | . 158 |
| 4.2.3 Gli uffici e le risorse  | . 160 |
| 4.3 Le competenze dei quartieri. La cura del territorio e la cura della comunità | 162   |
| 4.3.1 L'ambito dei servizi e delle opportunità sul territorio                    | . 163 |
| 4.3.2 Le nuove macro-aree tematiche: cura della comunità e cura del territorio   | . 166 |
| 4.4 Gli strumenti innovativi di partecipazione attiva                            | 170   |
| 4.4.1 I patti di collaborazione.   | . 171 |
| 4.4.2 Il bilancio partecipativo.   | . 178 |
| CONCLUSIONI  | .185  |
| BIBLIOGRAFIA   | .189  |
| GIURISPRUDENZA   | 195   |
| SITOGRAFIA   | 196   |

#### INTRODUZIONE

Le circoscrizioni comunali di decentramento rappresentano un organismo del tutto peculiare nel panorama delle autonomie locali in Italia, con particolare riferimento all'articolazione dei comuni. In termini generali, possiamo asserire che ogni ente pubblico di grandi dimensioni sia strutturato secondo forme organizzative contrapposte, scevre da applicazioni rigide o esclusive. Da un lato, una tendenza all'accentramento, con l'attribuzione delle principali potestà decisionali agli organi centrali, a loro volta in un rapporto strettamente gerarchico con quelli periferici; dall'altro, una forma di decentramento, tale per cui i suddetti poteri decisionali vengono maggiormente ripartiti tra gli organi centrali e quelli periferici.

Per quanto concerne il sistema delle autonomie locali, sotto un profilo diacronico si è assistito ad un graduale mutamento, passando inizialmente da un assetto di matrice napoleonica, incentrato sull'uniformità e la centralizzazione, per poi assistere ad un progressivo affermarsi del principio di differenziazione e di forme di decentramento di carattere politico, legislativo e amministrativo, fino all'insorgere di una nuova tendenza all'accentramento, nel solco della crisi economica e politica dell'ultimo decennio. È all'interno di questo scenario che prende le mosse la fenomenologia del decentramento locale, come declinata dall'articolo 17 del Testo Unico sugli Enti Locali (d. lgs. 267/2000), il quale prevede le circoscrizioni di decentramento comunale. Tali organismi, denominati in vario modo a seconda dei comuni (da "Quartiere" a "Zona", fino a "Municipio" o "Municipalità"), sono principalmente volti alla partecipazione e alla consultazione della popolazione ivi residente, alla gestione dei servizi di base, nonché all'esercizio delle funzioni delegate dal comune. Essi si caratterizzano per non essere enti locali, bensì organi decentrati, articolazioni del comune stesso, privi di personalità giuridica pur essendo entità complesse e dotate di rilevanti autonomie.

A fronte di modelli pregressi già delineati da vari comuni, con la legge 278 del 1976 il legislatore statale intese dare vita a un sistema flessibile di decentramento, incentrato eminentemente sulla partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini. Ai comuni veniva così attribuita la facoltà di ripartire il proprio territorio in porzioni omogenee (le circoscrizioni appunto), dove appositi organismi assembleari, i consigli, erano chiamati a rappresentare le esigenze della popolazione relativa, nonché a eleggere

un presidente che, a sua volta, rappresentava e presiedeva il consiglio ed esercitava le funzioni eventualmente delegate dal sindaco, mentre in capo alla popolazione sussisteva la facoltà di esprimere le proprie istanze attraverso strumenti propositivi e consultivi, quali le commissioni o le petizioni. Saranno poi gli interventi legislativi successivi a precisare aspetti ulteriori, quali le soglie di popolazione per prevedere, rispettivamente, la facoltà e l'obbligo di istituzione delle circoscrizioni, ovvero la precisazione dei modi di elezione degli organi interni ad essi, fino al dettato del TUEL sopra citato, che costituisce tuttora il riferimento normativo principale in materia, pur novellato da numerose riforme succedutesi tra il 2007 e il 2010.

Fin da subito, le circoscrizioni si configurano come un elemento di straordinaria differenziazione da comune a comune, anche quando ancora si negava agli enti locali qualsiasi forma di autonomia decisionale in merito al proprio assetto fondamentale, e a maggior ragione a seguito del riconoscimento delle autonomie statutaria e regolamentare in capo ad essi, a partire dal 1990. Diverse sono le soluzioni organizzative adottate, come pure diverse sono le funzioni attribuite dalle singole amministrazioni, oscillanti tra attività consultive e compiti di gestione.

Proprio su questi aspetti salienti si sofferma l'elaborato della tesi, il quale analizzerà come l'esperienza del decentramento comunale si sia orientata variamente tra le dinamiche proprie degli organismi di partecipazione e quelle di un decentramento amministrativo funzionale e gestionale, verificando nel merito le più recenti tendenze. In particolare, il lavoro si articola in due parti: la prima sarà incentrata sulle caratteristiche generali delle circoscrizioni, con un'analisi accurata della normativa di riferimento, dei principali organi e delle funzioni demandate. La seconda, invece, si soffermerà sull'applicazione in concreto delle fattispecie analizzate, con un approfondimento sulla realtà dei quartieri nel comune di Bologna -come paradigma della suddetta dinamica dialettica tra decentramento e partecipazione e in virtù delle radici risalenti e affermate di tali organismi nel panorama amministrativo comunale.

La prima parte si apre, al primo capitolo, con un'analisi dei principali interventi normativi occorsi nel tempo in materia di decentramento comunale. Partendo dalle forme spontanee di decentramento più risalenti, ci si sofferma sulla legge n. 278 del 1976, istitutiva degli organismi in esame. In seconda battuta, si analizza la legge n. 142 del 1990 (la quale afferma per prima l'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, ridefinisce all'articolo 13 la normativa di riferimento per le circoscrizioni e prevede, in

caso di fusioni tra comuni, la possibilità di istituire municipi in avvicendamento alle precedenti istituzioni comunali), per poi chiamare in causa gli interventi successivi in materia elettorale fino al già menzionato articolo 17 del TUEL, contenente la norma di riferimento sul decentramento comunale.

Sono poi passate in rassegna le novelle apportate dal legislatore più recentemente, mediante la legge n. 244 del 2007 e soprattutto con la legislazione del 2009-2010, la quale, nel quadro della crisi economica, arriva a mettere in discussione l'esistenza stessa delle circoscrizioni, dapprima sopprimendole in tutti i comuni, quindi rivedendo tale drastica scelta e limitando la soglia per la soppressione ai 250.000 abitanti. Infine, con la recente legge n. 56 del 2014, assume rilevanza l'impatto della nuova realtà amministrativa delle città metropolitane, in particolare per le ipotesi previste di scorporo in caso di elezione diretta del sindaco metropolitano, ovvero di ripartizione in "zone dotate di autonomia amministrativa" nelle tre città metropolitane con più di tre milioni di abitanti.

Il secondo capitolo analizza poi i caratteri fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento delle circoscrizioni, ponendo in risalto gli elementi comuni e scandagliando i vari modelli adottati dai comuni. Particolare attenzione viene posta sui sistemi elettorali previsti, sull'articolazione tra consiglio e presidente, nonché sui principali modelli di attribuzione di funzioni, sul ruolo del personale amministrativo e sui principali atti di competenza delle circoscrizioni.

Si fa inoltre un raffronto tra l'organismo in esame e altre modalità di decentramento locale, quali le forme particolari e accentuate di decentramento, le frazioni e i municipi.

La seconda parte, al terzo capitolo, si sofferma su quanto sia concretamente avvenuto, dal 2010 a oggi, in alcuni comuni al di sotto della soglia di 250.000 abitanti, fissata *ex lege* per la soppressione delle circoscrizioni. Ricercando, tramite le fonti statutarie, le varie soluzioni adottate da diversi comuni, ne risulta una tendenza consolidata a conservare organismi di quartiere, ancorché a titolo gratuito e con finalità esclusivamente consultive, seguendo lo schema alternativo degli organismi di partecipazione.

Quindi, nelle ipotesi di elezione diretta del sindaco della città metropolitana, particolare attenzione viene posta alla previsione delle "zone dotate di autonomia amministrativa" a Roma, Milano e Napoli, scrutandone le prospettive evolutive.

Il quarto capitolo, infine, si apre con un excursus storico dell'esperienza dei quartieri a Bologna, dal "Libro Bianco" di Giuseppe Dossetti alla nascita delle

circoscrizioni nel 1964 e alla previsione di "aggiunti del sindaco", fino alle ridefinizioni dei confini, degli organi e delle funzioni, succedutesi negli anni a venire. Quindi, viene esaminata la recente riforma dei quartieri, sotto il duplice profilo del riordino delle istituzioni e del riassetto delle funzioni attorno alle macro-tematiche della cura del territorio e della cura della comunità, con una maggiore vocazione alla partecipazione e al coinvolgimento civico, da leggere parallelamente all'accentramento nella gestione dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi.

Il lavoro di tesi si conclude soffermandosi su come, in concreto, venga declinato l'impulso alla partecipazione nelle circoscrizioni, attraverso l'analisi di alcune fattispecie introdotte nel comune di Bologna: in particolare, vengono esaminati il regolamento per la cura dei beni comuni, con la correlata figura giuridica dei "patti di collaborazione", nonché la procedura di adozione del bilancio partecipativo. Entrambi gli strumenti risultano fondamentali per inquadrare le circoscrizioni entro una nuova prospettiva, incentrata sulla partecipazione attiva della cittadinanza, in uno scenario del tutto nuovo all'insegna del coinvolgimento civico nel processo decisionale.

#### PARTE PRIMA

#### **CAPITOLO PRIMO:**

#### L'ESPERIENZA DELLE CIRCOSCRIZIONI DI DECENTRAMENTO IN CHIAVE DIACRONICA

1.1 Le radici storiche dell'istituto. 1.2 Le origini giuridiche dell'istituto, dall'Unità d'Italia al fascismo. 1.2.1 Le prime previsioni normative sul decentramento comunale: l'articolo 155 del T.U.L.P.C. 1.2.2 La legislazione fascista. 1.3 Il nuovo ordinamento costituzionale. 1.4 L'esperienza dei quartieri a Bologna. 1.5 Le esperienze di decentramento comunale "spontaneo" anteriori al 1976. 1.5.1 Le reazioni della giurisprudenza amministrativa e della dottrina. 1.5.2 La qualificazione giuridica delle circoscrizioni di decentramento: un caso emblematico di giurisprudenza costituzionale. 1.6 La Legge 278/1976 e il nuovo quadro normativo per il decentramento comunale. 1.6.1 Gli organi delle circoscrizioni, come previsti dalla nuova normativa. 1.6.2 Le funzioni dei consigli e il regime degli atti. 1.6.3 L'attuazione della normativa e le difficoltà riscontrate. 1.7 La legge n. 142/1990 e il nuovo ordinamento delle autonomie locali. 1.7.1 La legge 142 e le circoscrizioni di decentramento. 1.7.2 Le modifiche apportate alla legge n. 142 nel corso degli anni Novanta. 1.8 La riforma delle autonomie e il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali. 1.8.1 Cenni sulla riforma costituzionale del 2001 e sulla successiva legislazione attuativa. 1.9 Dalla legislazione della crisi alla legge 56/2014 (e oltre). 1.9.1 Gli interventi sul decentramento comunale. 1.9.2 La legge c.d. Delrio e il quadro normativo vigente. 1.9.3 Quali prospettive per la normativa sugli enti locali?

#### 1.1 Le radici storiche dell'istituto.

Il termine più usuale per identificare le circoscrizioni di decentramento comunale, esorbitando da un lessico strettamente giuridico, è senza dubbio il sostantivo "quartiere". Riprendendo nella sua radice il numero ordinale "quarto", esso si riferiva, in origine, a

ciascuna delle quattro parti in cui erano ripartite alcune città medievali, sulla base di uno schema urbanistico scandito dalla geometria dei cardi e decumani nonché dalla rigida separazione fra ceti, gruppi etnici, religiosi o professionali<sup>1</sup>. Il dato principale che emerge è dunque l'idea di partizione, ossia di articolazione di uno specifico livello territoriale (i Comuni, nel loro spiccato particolarismo) fra diversi ambiti ben delimitati, tanto dalla conformazione delle strade e degli edifici quanto dalla diversa composizione residenziale degli stessi<sup>2</sup>.

Di natura diversa è invece l'etimo della parola "circoscrizione", il quale rimanda a una delimitazione strutturale, come accezione generica valevole per qualsiasi ente territoriale (in questo senso si allude alle circoscrizioni provinciali, ad esempio), con peculiare declinazione in ambito comunali³; analoga, del resto, è l'idea di ripartizione insita nella denominazione "zona". È infine ricorrente un ulteriore lemma, "municipio", frequentemente utilizzato da statuti e regolamenti comunali per identificare le circoscrizioni di decentramento: esso, infatti, pone in risalto un dato di appartenenza comunitaria, di autonomia e di auto-organizzazione, con un preciso richiamo storico<sup>4</sup>.

Ecco allora, in estrema sintesi, che l'articolazione delle realtà cittadine in ambiti ben "circoscritti", la delimitazione urbanistica degli stessi e la rispondenza alla presenza di

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> L'Enciclopedia Treccani, alla voce "quartiere", enuclea un'ampia gamma di significati, tra i quali in prima battuta il seguente: "Ciascuna delle quattro parti in cui erano divise nel medioevo alcune città, e in cui sono ancora divisi i centri storici di alcune di esse (come quello di Firenze, che, delimitato dalla terza cerchia delle mura, è ancora distinto nei quattro quartieri di S. Maria Novella, S. Giovanni, S. Croce e S. Spirito): la divisione deriva di norma dal precedente *castrum* romano, suddiviso in quattro parti dall'intersezione del «cardine» con il «decumano»". Si veda, al riguardo, il sito <a href="www.treccani.it/vocabolario/quartiere">www.treccani.it/vocabolario/quartiere</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La medesima Enciclopedia Treccani, nel definire il quartiere su un piano più prettamente sociologico, così si esprime: "(è quartiere) un nucleo o settore che, all'interno di una città, si individua rispetto al restante agglomerato urbano per particolari caratteristiche geografiche e topografiche (come il q. o rione di Trastevere a Roma, d'Oltrarno a Firenze), funzionali (q. residenziali, alti e bassi, secondo la categoria economica prevalente dei residenti; q. commerciale, industriale, portuale; q. dormitorio), storiche (q. medievale, rinascimentale, ottocentesco; il vecchio, il nuovo q.), e anche etniche, secondo l'etnia prevalente dei residenti (q. arabo, ebreo, cinese, ecc.)".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Anche in questo caso, giova menzionare la definizione fornita dall'Enciclopedia Treccani: "Il concetto di circoscrizione è intimamente legato all'altro di territorio: dato un territorio sul quale si eserciti la giurisdizione di un'autorità centrale, la circoscrizione potrà essere identificata con una parte di questo territorio sulla quale esplicano i loro poteri autorità soltanto locali, cioè con competenza ristretta alla porzione di territorio o "circoscrizione" affidata alla loro giurisdizione. Si hanno circoscrizioni così nell'ordinamento dello Stato, come di altri enti dipendenti dallo Stato (anche il comune, per es., può essere diviso in circoscrizioni: capoluogo, frazioni, quartieri), come anche della Chiesa."

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Il suddetto riferimento riguarda le comunità cittadine dei *municipia*, nella complessa struttura amministrativa dell'Antica Roma repubblicana, comprendenti popolazioni italiche sottomesse all'autorità romana cui, tuttavia, veniva riconosciuto in forme graduate un certo livello di autonomia.

peculiari gruppi omogenei di popolazione al loro interno, emergono fin da una prima analisi etimologica quali aspetti salienti delle circoscrizioni di decentramento. È rilevante osservare come il legislatore abbia adottato, in ultima istanza, quale dizione giuridica dell'istituto, la denominazione di "circoscrizione", più adatta a individuare l'ambito territoriale di un organo periferico e a preservare l'idea di unitarietà dell'ente locale di riferimento, ossia il comune, di cui le circoscrizioni costituiscono un'articolazione e non un ente ulteriore (come invece la dizione "quartiere" sembrerebbe suggerire)<sup>5</sup>.

D'altra parte, le caratteristiche menzionate costituiscono un dato risalente nel tessuto cittadino italiano. Soffermandoci incidentalmente sulla storia medievale peninsulare, agli albori del secondo millennio si assiste al formarsi di governi autonomi nelle città, dove associazioni volontarie fra i cittadini più intraprendenti (comprensive della classe nobiliare feudataria e della borghesia mercantile) riescono a imporsi di fatto nel governo cittadino, fino a ottenere un riconoscimento formale di tale potere da parte della superiore autorità regia o imperiale. In quella che gli storici hanno definito "età comunale", "...la città è al centro della nuova storia: (...) si dà proprie leggi (statuti), esercita la giurisdizione, impone tributi, batte moneta, stringe patti politici ed economici con altre città. Giuridicamente, costituisce un ordinamento particolare (regolato da ius proprium) nell'orbita dell'ordinamento universale dell'Impero, al cui ius commune si uniforma"<sup>6</sup>. Orbene, in un simile scenario osserviamo come acquisiscano sempre più rilevanza le tradizionali differenziazioni che da sempre contraddistinguevano, al loro interno, gli agglomerati urbani, nelle partizioni censitarie, etniche, religiose e tra professioni, trovando sovente riscontri tanto di carattere politico (in virtù delle rappresentanze previste negli organi collegiali) quanto di carattere culturale (basti pensare alla testimonianza di Dante, il quale rileva con stupore come, in quella Babele di idiomi che era l'Italia basso-medievale, a Bologna convivessero parlate diverse tra "i Bolognesi di Borgo San Felice e i Bolognesi di Strada Maggiore"7). Una tendenza, questa, destinata

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Si veda, al riguardo, G. MOR, *Consiglio circoscrizionale comunale*, 1989, pubblicazione ricavata dalla banca dati <u>www.pa.leggiditalia.it</u>

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Si veda F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, 14esima edizione, Padova, 2014, pagg. 25-26.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>D. ALIGHIERI, *De Vulgari Eloquentia*, libro primo, capitolo IX ("*De triplici varietate sermonis*; *et qualiter per tempora idem idioma mutatur*; *et de inventione gramatice*").

a perdurare anche a fronte della crisi e del superamento delle libertà locali, con l'insorgere delle Signorie e dei Principati.

Del tutto significativa, al riguardo, è l'esperienza del Libero Comune di Firenze, diviso dapprima in Sestieri e poi in Quartieri (i già menzionati Santa Croce, San Giacomo, Santa Maria Novella e Santo Spirito); a ciascuna di tali entità vengono poi aggregate porzioni crescenti del contado extraurbano via via annesso alla città-stato, i cui abitanti godono dei medesimi privilegi, diritti ed esenzioni degli abitanti del capoluogo. Pertanto, in una originale relazione tra centro e periferia, il nucleo della Repubblica fiorentina si trova ad essere articolato nei quattro suddetti Quartieri/contadi, "la qual divisione serve sotto la Repubblica Fiorentina quasi sempre di norma all'amministrazione della giustizia", nel riparto delle cause e dei giudici assessori o collaterali del podestà<sup>8</sup>: un'articolazione destinata a evolvere nel tempo, pur conservandone alcuni elementi di fondo.

Altrettanto peculiare è la realtà delle contrade senesi, oggi organizzazioni collettive con finalità ricreative e sociali, le quali traggono origine dalle strutture civili e militari rionali della città medievale sorte nell'XI secolo. In questo periodo, sotto la potestà vescovile, "la popolazione urbana prende l'abitudine di adunarsi presso le chiese e cappelle cittadine per trattare gli argomenti di interesse comune. Questa abitudine, che riunisce gli abitanti dei vari rioni e che rappresenta la divisione della città in altrettante sezioni, viene a determinare la formazione di circoscrizioni (...)" Tali organizzazioni subiscono una profonda evoluzione tra il XV e il XVII secolo, conservando l'abitudine di riunirsi nelle chiese ma perdendo la funzione militare e attenuando quella civile, per assumere infine quegli scopi prettamente sociali e ricreativi che tuttora le caratterizzano<sup>10</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>E. REPETTI, Dizionario geografico fisico storico della Toscana, contenente la descrizione di tutti i luoghi del Granducato, Ducato di Lucca, Garfagnana e Lunigiana, Volume II, Firenze, A. Tofani editore, 1835; pagg. 280-281.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>G. CECCHINI, *Palio e contrade nella loro evoluzione storica*, Electa, Siena, 1958.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>A. FIORINI, Contrada è..., Comitato Amici del Palio, Siena, 1989.

#### 1.2 Le origini giuridiche dell'istituto, dall'Unità d'Italia al fascismo.

Fin dagli inizi del periodo unitario, il dibattito sul decentramento riguarda soprattutto la forma dello Stato e la distribuzione delle competenze tra centro e periferie<sup>11</sup>. Riprendendo sostanzialmente in toto i contenuti della legge n. 3728/1859 dello Stato Sabaudo (c.d. Legge Rattazzi), all'indomani dell'Unità d'Italia viene emanata una prima legge comunale e provinciale (legge n. 2248/1865, allegato A) per la riorganizzazione del nuovo Stato, che si presenta diversificato nelle varie articolazioni territoriali. A fronte di progetti alternativi che propugnano un'organizzazione amministrativa decentrata, su base regionale e con più ampio spazio per le autonomie locali, la nuova normativa adotta pedissequamente un modello accentratore, sia per superare il particolarismo tipico della situazione previgente e consolidare il nuovo governo unitario del territorio, sia per la forte influenza della legislazione francese di matrice napoleonica, di cui sono mutuati i caratteri fondanti. Pertanto, il nuovo ordinamento appare incentrato su una permeante amministrazione centrale, che si avvale dell'istituto prefettizio su base provinciale per vigilare e provvedere affinché le sue direttive vengano osservate dall'amministrazione locale. Si afferma il principio di uniformità degli ordinamenti di comuni e province, con una strutturazione omogenea su tutto il territorio e il divieto di differenziazioni; viene negata ogni potestà statutaria, essendo oggetto di riserva di legge l'organizzazione e il funzionamento degli enti locali. L'elettività degli organi municipali (che secondo la disciplina francese del 1789 deve basarsi su unità di quartiere o circondario ed escludere ogni criterio corporativo) è dapprima su base censitaria, quindi viene parificata alle soglie del suffragio politico, con la legge n. 5865/1888, la quale rende altresì elettivo il sindaco. Nulla viene precisato su forme di decentramento infra-comunale, in coerenza con un assetto fortemente centralizzato e centralizzante<sup>12</sup>.

Il passaggio successivo è rappresentato dal testo unico sull'ordinamento dei comuni e delle province (il c.d. T.U.L.P.C., regio decreto n. 148/1915), il quale conferma l'assetto uniforme e centralizzato di cui sopra e la cui normativa sarà destinata a perdurare, in larga parte, fino agli anni Novanta. Il Comune consolida la sua struttura organizzativa

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Al riguardo, tra i principali riferimenti storici-giuridici si menzioni il saggio di G. ALASSIA, *Lettere sul decentramento*, Firenze, 1861.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Per i riferimenti normativi, AA.VV. Manuale di Diritto degli Enti Locali, Napoli, 2013, pagg. 7.

peculiare, fondata sul consiglio, la giunta e il sindaco, dove ora è l'organo assembleare a rivestire un ruolo propulsivo centrale; resta in capo alla giunta un compito marginale e sostitutivo dell'assemblea, mentre il sindaco, che ora diviene presidente sia del consiglio che della giunta, mantiene la funzione di ufficiale di governo e di garante dell'unitarietà del potere amministrativo. Viene esteso il suffragio a tutta la popolazione maschile, permettendo così l'affermazione dei nuovi partiti di massa su scala locale e, contestualmente, l'ampliamento del tradizionale raggio d'azione amministrativa, affiancando alle attribuzioni obbligatorie nuove funzioni di pubblica utilità per le proprie popolazioni (soprattutto in materia di servizi e infrastrutture).

## 1.2.1 Le prime previsioni normative sul decentramento comunale: l'articolo 155 del T.U.L.P.C.

Con riferimento al decentramento comunale, l'articolo 155 del T.U.L.P.C. dispone che "i comuni superiori a sessantamila abitanti<sup>13</sup>, anche quando non siano divisi in borgate o frazioni, possono deliberare di essere ripartiti in quartieri, nel qual caso compete al Sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di ufficiale di Governo, a senso degli artt. 152, 153 e 154, e di associarsi degli aggiunti presi tra gli eleggibili, sempre con l'approvazione del Prefetto". Si tratta della prima norma nazionale a disciplinare il decentramento all'interno ai comuni, in una fase di forte incremento demografico e di profondo mutamento dell'ente: si amplia infatti la base elettorale (cui rendere conto), accrescono le istanze avanzate e le esigenze concrete sul piano amministrativo (come i servizi di assistenza sociale, di polizia, di igiene pubblica, di illuminazione urbana, di istruzione scolastica, ben oltre le tradizionali funzioni statali demandate al comune, quali lo stato civile, l'anagrafe, le operazioni elettorali e la leva militare).

Una simile complessità rende il territorio comunale più difficilmente governabile, al di là degli assetti organizzativi fin lì previsti. Ecco allora affermarsi l'idea di ripartire i comuni maggiori in "quartieri", senza prevedere ulteriori organi di rappresentanza assembleare, bensì delineando uno schema verticistico in cui è il sindaco a individuare e nominare

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Negli anni di piena vigenza del T.U., i comuni in questione sono trentacinque (in base al censimento del 1911) e trentotto (in base al censimento del 1921).

direttamente una figura ausiliaria, il c.d. "aggiunto". L'aggiunto deve essere semplicemente tra i cittadini eleggibili a cariche consiliari, senza per forza essere membro del consiglio comunale; ad egli il sindaco delega le sue funzioni di ufficiale di governo, oltre a riservargli il rapporto diretto con il territorio di incidenza. Tale dinamica è speculare a quella delle frazioni o delle borgate, dove pure è il sindaco a delegare consiglieri comunali all'adempimento di proprie funzioni, né i due istituti in esame confliggono tra loro, essendo i quartieri previsti "anche quando i comuni non siano divisi in borgate o frazioni": semplicemente, le frazioni rispondono alla diversa esigenza di coordinare al meglio con l'ente cittadino alcune realtà periferiche, dotate di un proprio nucleo centrale e di aree gravitanti attorno ad esso. Diversamente, i quartieri costituiscono una ripartizione dell'intero territorio comunale in più porzioni, ciascuna con una propria omogeneità.

Oltre a prevedere la nomina dell'aggiunto, il testo unico delinea altresì alcuni presupposti per l'istituzione dei quartieri: nell'ordine, una soglia minima di popolazione residente nel comune, la necessità di una forte volontà delle amministrazioni locali (con tanto di deliberazione da parte dei consigli comunali, fatto assai significativo laddove l'autonomia decisionale nel funzionamento dell'ente è assai limitata) e, infine, a parziale bilanciamento della condizione precedente, la necessaria condiscendenza del prefetto<sup>14</sup>.

#### 1.2.2 La legislazione fascista.

Nel quadro sin qui tratteggiato, la legislazione del periodo fascista rappresenta una brusca virata autoritaria e accentratrice, in coerenza con le esigenze del nuovo regime e in contrasto con la lenta e graduale accentuazione dei margini di autonomia locale. Con la legge n. 237/1926, il regio decreto n. 1910/1926 e la legge n. 957/1927, scompare il principio di elettività delle amministrazioni locali, sostituito con l'opposto principio della designazione dall'alto, dapprima nei soli comuni con meno di cinquemila abitanti, quindi per tutti i comuni del Regno. Tutte le funzioni attribuite al comune, al sindaco e alla giunta sono ora conferite ad un unico organo, il podestà, coadiuvato da una consulta municipale,

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, pubblicato dalla rivista di diritto pubblico "Amministrazione in cammino" (centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"), 2012, pagg. 1-2.

nominato per cinque anni con decreto reale e revocabile direttamente dal Ministro dell'Interno. Le amministrazioni locali cessano dunque di essere espressione delle comunità locali, per divenire, al contrario, espressione della sovranità dello Stato, con una funzione meramente ausiliaria rispetto a quest'ultimo. Il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale (r.d. 383/1934) recepisce le modifiche introdotte all'organizzazione e al funzionamento degli enti locali e prevede un'estensione del controllo di merito da parte del prefetto a tutti gli atti da essi emanati, pur tenendo fede al risalente modello ministeriale cavouriano, in base al quale i dipendenti, anche di livello più alto, ricoprono soltanto funzioni esecutive, mentre le funzioni deliberative spettano in toto ai vertici politici dell'ente, ancorché monocratici e non elettivi<sup>15</sup>.

Per quanto concerne il decentramento comunale, il regio decreto legislativo n. 1910/1926 prevede la possibilità per il Ministro dell'Interno di nominare uno o due vice-podestà, a seconda che la popolazione sia o meno superiore a centomila abitanti. In questi anni, accanto a uno spiccato incremento demografico, si assiste a frequenti mutamenti dell'assetto territoriale di comuni e province, con un tendenziale ampliamento dei capoluoghi principali a scapito dei comuni limitrofi, spesso inglobati d'imperio e trasformati in frazione (come nel caso di Borgo Panigale a Bologna, ovvero di Santo Spirito a Bari).

#### 1.3 Il nuovo ordinamento costituzionale.

Caduto il fascismo e nata la Repubblica dopo il referendum del due giugno 1946, la nuova Costituzione del 1948 si pone in discontinuità con il centralismo del precedente regime dittatoriale, configurando un sistema ispirato al principio pluralistico sotto ogni aspetto e ad ogni livello (politico, ideologico, sociale e istituzionale): ne sono una conseguenza logica l'autonomia e il decentramento, con la sostituzione ad un unico apparato centrale di una pluralità di strutture rappresentative e di sedi decisionali. L'articolo 5 della Carta Fondamentale proclama infatti il riconoscimento e la promozione di tutte le autonomie locali, sancisce il principio del decentramento amministrativo con

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Si veda AA.VV. Manuale di Diritto degli Enti Locali, op. cit. pag. 8.

riguardo all'apparato statale e invita il legislatore a conformare "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", il tutto preceduto da una riaffermazione del carattere "unitario e indivisibile" dello Stato, a indicare il limite massimo oltre cui l'autonomismo degenererebbe in mutamento della struttura statuale. Il principio autonomistico è collocato tra i c.d. "principi fondamentali", dunque costituisce parte integrante del nuovo assetto costituzionale repubblicano: a comuni e province ora si riconoscono potestà proprie per il perseguimento degli interessi delle rispettive collettività, secondo autonomi indirizzi politico-amministrativi e con risvolti di garanzia, in merito all'elettività degli organi, alla delimitazione dei controlli, all'ampiezza delle funzioni e all'adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte<sup>16</sup>.

Viene previsto un nuovo ente, la Regione, cui sono intestate funzioni sia amministrative che legislative, ai sensi degli artt. 117 e seguenti (sebbene occorrerà attendere sino al 1970 per vederne la piena attuazione). Comuni e province vengono definiti dall'articolo 128 come "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Accanto alle funzioni proprie degli enti locali, ad essi sono altresì demandate funzioni in materie regionali, o in base a delega da parte del legislatore regionale, oppure in base a una diretta attribuzione da parte del legislatore statale per quelle funzioni "di interesse esclusivamente locale" (ex art. 118, comma 1)<sup>17</sup>. Infine, restano in capo ai comuni alcuni servizi di competenza statale (sempre in materia di leva militare, di anagrafe, di servizi elettorali, di stato civile, ecc.), che essi svolgono quali organo decentrato dello Stato, con il sindaco nella veste di ufficiale di governo.

Alla promulgazione della Costituzione non corrisponde, tuttavia, un pieno e immediato recepimento dei suddetti principi di autonomia e decentramento per via legislativa: al di là di interventi su profili specifici, quali i sistemi elettivi dei consigli (ripristinando i modelli previgenti nello Stato liberale con la legge n. 122/1951 e il T.U. 570/1960) e l'attenuazione del regime dei controlli (leggi n. 530/1947 e 62/1953), si è soltanto attuato "un limitato e discutibile decentramento per settori specifici", peraltro "in

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Si veda, al riguardo, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* – sesta edizione, Bologna, 2015, pag. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>Il riferimento agli articoli di cui alla parte II, titolo V della Costituzione, fino al paragrafo 1.7 compreso, rinvia alla versione antecedente alla riforma costituzionale del 2001.

maniera frammentaria" <sup>18</sup>, mentre la parte essenziale dell'ordinamento comunale e provinciale resta disciplinato dai T.U. 383/1934 e 148/1915.

In particolare, la legge n. 150/1953 attribuisce al governo la delega per trasferire funzioni statali di interesse esclusivamente locale a comuni, province e altri enti locali; la sequela di decreti legislativi che ne consegue, tuttavia, realizza un decentramento a dir poco residuale, essendo limitate le materie trattate, prevedendo una soggezione gerarchica all'apparato centrale per le funzioni trasferite ed emanando direttive vincolanti per l'esercizio delle medesime competenze. Pertanto, gli enti locali ottengono, in ultima analisi, il solo esercizio di attribuzioni rimaste sostanzialmente in capo allo Stato.

Per quanto attiene alle ipotesi di decentramento comunale, perdurante la vigenza dei testi unici pre-repubblicani ed essendo oggetto di una riserva di legge la disciplina inerente all'organizzazione e al funzionamento degli enti locali, resta preclusa ai comuni una potestà statutaria di autodeterminazione del proprio assetto interno. Le ipotesi di decentramento infra-comunale sono dunque ancorate al lasco dettato normativo dell'articolo 155 del T.U.L.P.C. del 1915, che si limita a prevederne l'astratta possibilità vincolandola a un triplice requisito (approvazione iniziale del consiglio comunale, atto di delega da parte del sindaco a un "aggiunto" di proprie funzioni, controllo finale del prefetto) e che non trova ancora concreta attuazione.

Un'unica, rilevante eccezione è rappresentata dalla legge n. 1228/1954, la quale prevede, all'articolo 7, di istituire uffici decentrati di anagrafe e, all'articolo 9, la facoltà per i comuni di provvedere "alla suddivisione del territorio comunale in frazioni geografiche con limiti definiti in base alle condizioni antropogeografiche rilevate" <sup>19</sup>. La tesi prevalente considera le frazioni "come un'entità territoriale, riconosciuta e geograficamente delimitata con deliberazione comunale, normalmente corrispondente ad un centro abitato distaccato dal capoluogo". A tale entità viene attribuita una rilevanza giuridica, "quale sede di interessi cui l'ordinamento riconosce autonoma rilevanza e fornisce di tutela separata, anche in contrasto con quelli della comunità comunale"<sup>20</sup>. Pertanto, le frazioni, cui non viene riconosciuta la qualifica di ente locale, possono godere di autonomia amministrativa, essendo prevista la nomina di un prosindaco, ossia di un

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>STADERINI – CARETTI – MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>*ivi* pag. 156.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>STADERINI – CARETTI – MILAZZO, ibidem.

consigliere del comune di appartenenza delegato dal sindaco a svolgere in loco le sue funzioni<sup>21</sup>.

#### 1.4 L'esperienza dei quartieri a Bologna.

È in questo contesto che irrompe l'esperienza, del tutto innovativa, del decentramento comunale bolognese<sup>22</sup>. Tratteremo a fondo del tema nella seconda parte del lavoro di tesi; frattanto, occorre ricordare come nel 1956 Giuseppe Dossetti<sup>23</sup>, allora candidato alla carica di sindaco di Bologna per la Democrazia Cristiana, presenta alla città un Libro Bianco su Bologna, nel quale si propugna convintamente l'introduzione dei quartieri, al fine di migliorare l'azione amministrativa e di evitare un'eccessiva centralizzazione dell'amministrazione locale e del dibattito politico, tale da ridurre inevitabilmente la partecipazione popolare a eventi sporadici e alla sola azione dei partiti. Al contrario, "quanto più si espande l'area della responsabilità civile, tanto più in profondità deve ristabilirsi il colloquio fra comune e cittadini, tanto più all'intervento comunale per ripartizioni deve aggiungersi ed integrarsi un'organizzazione di interventi per gruppi sociali territoriali, per quartieri"<sup>24</sup>.

Il frutto dell'elaborazione dossettiana trova ben presto terreno fertile nell'amministrazione comunale bolognese, guidata da un Partito Comunista dapprima ancorato a una visione fortemente centralista, ma via via sempre più incline a rivendicare una maggiore autonomia locale. Tale cultura autonomista condivisa porta quindi, nel 1964, all'istituzione dei quartieri bolognesi. Ciascuno di essi è munito di un consiglio, nominato dal consiglio comunale in proporzione alla rappresentanza dei vari gruppi politici, con

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Sulle varie configurazioni del concetto di frazione, si rinvia a JACCARINO, "*Frazione*" in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, pag. 57.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>A. ARDIGO', Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, Bologna, 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Giuseppe Dossetti (Genova, 1913 – Monteveglio, 1996) è stato tra i Padri Costituenti della Repubblica. Professore di diritto canonico e attivo durante la Resistenza nel CLN, è membro di spicco della DC, influendo con le sue posizioni nei lavori preparatori alla Costituzione e guidando la componente di sinistra del Partito. Dimessosi da ogni incarico nel 1952, viene convinto dal cardinale Giacomo Lercaro a candidarsi a sindaco di Bologna nel 1956, per contrapporre al PCI una rinnovata e qualificata presenza di cattolici sulla scena politica. Dopo due anni come consigliere di minoranza, viene ordinato sacerdote e, in tale veste, collabora attivamente ai lavori per il Concilio Vaticano II. Si ritira in una comunità pastorale a Monteveglio negli anni Sessanta, dove prosegue la sua attività religiosa, di studi e di scrittura fino alla morte.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>DEMOCRAZIA CRISTIANA *Libro Bianco su Bologna*, 1956, pagg. 11 e ss.

funzioni propositive e consultive sull'adozione degli atti di maggior rilievo per la popolazione ivi residente, nonché dell'aggiunto del sindaco, in conformità con l'articolo 155 del T.U.L.P.C., il quale riveste contemporaneamente il ruolo di presidente del consiglio di quartiere e di direttore degli uffici comunali decentrati<sup>25</sup>.

Si tratta, dunque, di un'entità, quella dei quartieri, non ascrivibile al rango di "ente locale", bensì catalogabile come articolazione interna dell'ente comunale. Tale entità consta poi di organi di secondo livello, strettamente collegati con i corrispettivi organi comunali (il consiglio di quartiere è infatti nominato dal consiglio comunale, con una rispondenza del peso elettorale dei gruppi consiliari a Palazzo D'Accursio, mentre l'aggiunto del sindaco è nominato da quest'ultimo).

Quanto alle funzioni demandate, in prima battuta osserviamo una spiccata vocazione dei quartieri al coinvolgimento della popolazione sulle azioni poste in essere dal comune, con un ruolo di incentivare la partecipazione civica tanto sul fronte consultivo (ossia di rendiconto degli interventi attuati e dei progetti avanzati) quanto su quello propositivo (per predisporre azioni politiche e amministrative con incidenza sul territorio interessato). D'altra parte, l'innovazione dei quartieri risponde altresì all'esigenza "di miglioramento della efficacia dell'azione amministrativa come contributo alla migliore governabilità complessiva" <sup>26</sup>. È possibile, dunque, riscontrare in parallelo una prima forma di decentramento di funzioni amministrative, sia per l'istituzione di uffici comunali distaccati nei singoli quartieri, sia per la delega all'aggiunto da parte del sindaco di funzioni sue proprie in qualità di ufficiale di governo (con specifico riferimento ai servizi anagrafici).

L'esperienza bolognese assurge rapidamente a modello di riferimento per molti altri comuni italiani, dando la stura a numerosi interventi di decentramento comunale, seppur su impulso dei singoli comuni e, soprattutto, al di fuori di un preciso quadro normativo.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op. cit. pag. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>W. VITALI, *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in Centro studi per la riforma dello Stato, materiali/atti, n. 2, 1984, pag. 137. La frase riportata è di Achille Ardigò, tratta dal saggio succitato.

#### 1.5 Le esperienze di decentramento comunale "spontaneo" anteriori al 1976.

A partire dalla metà degli anni Sessanta, sulla scia del decentramento bolognese l'iniziativa si espande in altre città, assurgendo così a fenomeno di primaria rilevanza nel panorama amministrativo nazionale. A titolo puramente esemplificativo, con la deliberazione n. 1113 del marzo 1966, il consiglio comunale di Roma "delibera la suddivisione del territorio comunale in dodici zone, denominate "Circoscrizioni", di cui la prima comprende la parte di territorio compresa sotto la denominazione di 'centro storico' e l'intero comprensorio dell'Appia Antica e le altre i vari nuclei cittadini [...] secondo i criteri urbanistici e socio-economici di cui in narrativa [...]". A stretto giro, nel 1972, con analoga deliberazione n. 693 il medesimo consiglio comunale capitolino "delibera di suddividere il territorio comunale in venti Circoscrizioni, [...] che vengono distinte con numerazione romana"<sup>27</sup>. Analogamente, a Cesena il comune è ripartito in ventitré zone, mentre a Milano le circoscrizioni arrivano a ventiquattro; nel 1970 è invece la volta di Bari, il cui consiglio comunale, con delibera n. 489, approva la suddivisione in diciassette quartieri alcuni dei quali altro non sono che precedenti frazioni (a loro volta comuni autonomi fino all'era fascista).

A una prima analisi parziale, osserviamo come cambi notevolmente, da comune a comune, il grado di estensione e di omogeneità interna a tali porzioni di territorio (a volte ampie e popolose, altre volte a guisa di rioni; in certi casi raggruppando settori con spiccate somiglianze topografiche e antropiche, in altri casi optando deliberatamente di mescolare ambiti fra loro nettamente diversi o, al contrario, di spezzare aree centrali omogenee). Entrando poi nel merito, sul piano giuridico e amministrativo si assiste presto a una profonda evoluzione dell'istituto in esame, rispetto alle funzioni più prettamente consultive e propositive attribuitegli in una prima fase. Infatti, come constata Portelli, "[...] accade che progressivamente: a) viene ampliata la tipologia dei pareri obbligatori da rendere al consiglio comunale; b) vengono assegnate competenze non più soltanto consultive, bensì veri e propri ambiti di autonomia decisionale; c) vengono indette

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>I riferimenti normativi puntuali sono reperibili presso le voci di archivio storico del portale del Comune di Roma, <u>www.comune.roma.it</u>

elezioni per la diretta legittimazione popolare; d) vengono affidati compiti di diretta gestione dei servizi"<sup>28</sup>.

Nella maggior parte dei casi, dunque, se le circoscrizioni vengono dapprima istituite come strumento partecipativo e volto a un più ampio coinvolgimento della cittadinanza, successivamente esse assumono connotati ulteriori, acquisendo un profilo gestionale e decisionale ben al di là delle iniziali premesse. Per quanto concerne il ruolo del consiglio di zona, esso non si limita più a indire assemblee e a votare ordini del giorno di indirizzo politico: in alcuni comuni, esso diviene destinatario, da un lato, di richieste di pareri da parte del consiglio comunale e della giunta, alcuni dei quali vengono presto qualificati come obbligatori ancorché non vincolanti (specie su materie di peculiare interesse territoriale come i piani urbanistici); dall'altro, su alcuni ambiti specifici acquisisce un vero e proprio potere decisionale, nell'ottica di una più efficace gestione del territorio (ad esempio, per l'assegnazione di centri sociali e centri giovanili, per bandi mirati al mondo delle associazioni, ecc.). Inevitabilmente, un consiglio circoscrizionale con funzioni sempre più decisionali e operative non può che suscitare un'istanza di espressione popolare di consenso ad esso, istanza che in alcuni comuni si traduce in vere e proprie elezioni dirette dei consiglieri.

Appare chiaro come un simile assetto vada ben oltre la scarna previsione legislativa di cui all'articolo 155 dell'ormai risalente T.U.L.P.C. del 1915. A rigore, tutte le prescrizioni stabilite dalla suddetta norma (limite minimo di sessantamila abitanti, deliberazione iniziale del consiglio comunale, nomina da parte del sindaco di un aggiunto e controllo finale da parte del prefetto) sono generalmente rispettate dai comuni. D'altra parte, nulla dice l'articolo in merito all'esistenza di consigli assembleari, alle modalità di nomina degli stessi nonché all'ipotesi di attribuire ai quartieri funzioni amministrative o decisionali. In assenza di un quadro normativo definito, siamo di fronte a una prima autentica manifestazione dell'autonomia comunale, antesignana della futura autonomia statutaria, nonché di una prima forma di differenziazione quando ancora è dominante il paradigma dell'uniformità degli enti locali.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op.cit., pagg. 2-3.

#### 1.5.1 Le reazioni della giurisprudenza amministrativa e della dottrina.

Tale autonomia, sostanziatasi in deliberazioni consiliari di fatto praeter legem, si scontra tuttavia con la disciplina normativa generale, la quale vincola le materie dell'organizzazione e del funzionamento degli enti locali a una riserva di legge, escludendo dunque ogni margine di autonoma elaborazione per i comuni e le province che vada oltre l'esercizio concreto delle funzioni attribuite. A fronte di uno sviluppo del decentramento sostanzialmente caotico e privo di precisi riscontri legislativi, la giustizia amministrativa, interpellata più volte sulle deliberazioni consiliari istitutive delle circoscrizioni, si esprime al riguardo in maniera contrastante, benché nel complesso prevalgano le pronunce di censura. Particolarmente incisiva è la pronuncia del TAR Piemonte, che sentenzia l'inesistenza del regolamento del comune di Torino istitutivo delle otto circoscrizioni cittadine per carenza assoluta di potere, trattandosi di materia coperta da riserva di legge<sup>29</sup>. Non mancano altresì pronunce più favorevoli, volte a interpretare l'autonomia decisionale espressa dalle suddette deliberazioni come un intervento prettamente attuativo, nel solco della normativa vigente del T.U.L.P.C., finalizzato a far fronte alle crescenti istanze di partecipazione<sup>30</sup>. Assai significativo, tuttavia, è il parere espresso nel merito dal Consiglio di Stato: "[...] non risulta ammissibile la creazione di speciali organi di decentramento non previsti dalla legge, titolari di rilevanza esterna e di competenza, che incidono su procedure amministrative normativamente disciplinate"31.

Al netto delle divergenze riscontrate, risulta dunque chiara l'indicazione di fondo da parte della giurisprudenza amministrativa, con un richiamo al rispetto del principio della riserva di legge per ciò che riguarda l'organizzazione e il funzionamento dei comuni; sono dunque da censurare per radicale invalidità le delibere istitutive dei consigli

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>TAR Piemonte 25-6-1975, n. 128. In tale circostanza, il Tribunale Amministrativo denuncia una mancanza radicale dei requisiti minimi previsti per gli atti deliberati dal consiglio comunale, per via della violazione della riserva di legge sancita dall'art. 128 Cost. per le materie di organizzazione e funzionamento dell'ente. Per un riferimento puntuale sulla categoria dottrinale dell'inesistenza, si veda G. GARDINI e L. VANDELLI, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pagg. 323-324.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Si considerino, al riguardo, le pronunce più disponibili del TAR Emilia-Romagna 2-10-1975, n. 431, nonché del TAR Umbria 7-11-1975, n. 291. Decide invece su questioni processuali, senza pronunciarsi sul merito, TAR Lombardia 18-2-1976, n. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>Parere della Sezione I, n. 2242/1975, reso al Ministero dell'Interno.

circoscrizionali, ogniqualvolta esse esorbitino rispetto a un ambito meramente consultivo, attribuendo autentiche competenze alle nuove articolazioni e una sostanziale configurazione amministrativa.

D'altra parte, la conclamata limitatezza della normativa vigente in materia, unitamente a una lettura più attenta del diritto vivente e del necessario coinvolgimento civico nel procedimento decisionale locale, inducono la dottrina più autorevole a una lettura diversa del fenomeno, orientata ad accogliere tali manifestazioni dell'autonomia comunale, in attesa di un auspicabile intervento da parte del legislatore. Così, in particolare, si esprime il professor Pototschnig<sup>32</sup>, allora direttore della rivista *Le Regioni*, nel saggio "*I consigli di quartiere tra autonomia del comune e riserva di legge*". Da un lato, egli accoglie positivamente le nuove articolazioni, pienamente coerenti con il dettato costituzionale e funzionali alle esigenze concrete dei territori interessati. Dall'altro, tuttavia – e condividendo, almeno in questo caso specifico, gli orientamenti giurisprudenziali maggioritari - pone in dubbio la legittimità di un'elezione diretta dei membri dei consigli circoscrizionali, poiché tale presupposto, in assenza di esplicite previsioni di legge, indurrebbe a qualificare le circoscrizioni come veri e propri enti territoriali, e non come articolazioni dell'ente-comune<sup>33</sup>.

# 1.5.2 La qualificazione giuridica delle circoscrizioni di decentramento: un caso emblematico di giurisprudenza costituzionale.

Proprio il meccanismo dell'elezione diretta dei consigli di quartiere indurrebbe, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, a un equivoco sull'interpretazione della natura giuridica e dei poteri di tale organismo, a partire dal possesso o meno di autonoma personalità e dalla configurazione come ente locale. Una parola definitiva in materia è data dalla giurisprudenza costituzionale, che costituisce tuttora un riferimento chiave per

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>Umberto Pototschnig (Vicenza, 1929 – Bassano del Grappa, 2012) è stato professore ordinario di diritto amministrativo, nonché direttore della rivista *Le Regioni* dal 1978 fino al 1994, succedendo a Livio Paladin. È stato avvocato amministrativista e, in questa veste, ha difeso le Regioni in molte cause dinnanzi alla Corte Costituzionale.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>U. POTOTSCHNIG, I Consigli di quartiere tra autonomia del comune e riserva di legge, in Le Regioni, 1976, pag. 197. A tal riguardo, si considerino altresì B. DENTE – D. PAGANO – M. REGONINI, Il decentramento urbano: un caso di innovazione amministrativa in Comunità, Milano, 1978, nonché R. CAJELLI – E. FERRARI – C. G. MOR – A. ZUCCHETTI, I consigli circoscrizionali, Milano, 1976.

l'interprete. A fronte di un ricorso avverso la legge regionale datata 21-05-1975, con cui la Regione Sicilia istituisce i consigli di quartiere nei principali comuni siciliani, la Corte Costituzionale giudica nel merito con la sentenza n. 107 del 23-04-1976<sup>34</sup>. La Consulta, in prima battuta, identifica i consigli di quartiere, come disciplinati dalla norma in esame, quali "enti autarchici subcomunali". Con ciò, ne riscontra una causa di declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché "la Regione ha usato la potestà di legislazione esclusiva in materia di regime e circoscrizione degli enti locali -conferitale dall'art. 14 lett. O dello Statuto speciale- in modo da esorbitare dai limiti delle leggi costituzionali dello Stato", senza tenere conto dunque che la materia dell'organizzazione e del funzionamento degli enti locali "[...] in forza degli artt. 5 e 128 della Costituzione, è riservata alle leggi generali della Repubblica". In secondo luogo, la Corte ravvede nei suddetti consigli una qualificazione di enti locali territoriali, in virtù della forma di elezione a suffragio diretto: una simile qualificazione suonerebbe, d'altra parte, in netto contrasto con l'elenco costituzionale (tassativo) di cui all'articolo 114 Cost.

Al movimento sviluppatosi negli anni Sessanta e Settanta, segnato da un'azione spontanea da parte dei singoli comuni al di fuori di un chiaro quadro normativo, con una spiccata tendenza verso l'adozione di meccanismi a suffragio diretto e l'attribuzione di competenze amministrative, fa dunque da contraltare una prevalente giurisprudenza negativa e, in particolare, una perentoria negazione alle circoscrizioni, da parte della giurisprudenza costituzionale, di configurarsi quali enti locali territoriali nonché di vedersi attribuita la personalità giuridica. Analogamente, e per gli stessi motivi, con sentenza 7-07-1988, n. 876 viene dichiara l'incostituzionalità della legge della Provincia di Trento istitutiva dei comprensori, con organi rappresentativi eletti a suffragio diretto, non potendosi configurare nemmeno in questo caso la fattispecie di ente locale territoriale<sup>35</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Trattasi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale (Presidente Rossi, Redattore De Marco). I parametri chiamati in causa, nella decisione di accoglimento totale del ricorso, sono gli articoli 48, 51, 65 e 114 della Costituzione, assieme al r.d.l. 15-05-1946 n. 455 disciplinante lo Statuto speciale della Regione Sicilia. Si veda, come fonte di riferimento, la banca dati della Corte Costituzionale (riferimento: <a href="https://www.cortecostituzionale.it">www.cortecostituzionale.it</a>).

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>È interessante notare le analogie tra l'istituto delle circoscrizioni di decentramento comunale e quello dei circondari provinciali, a partire dalla comune qualificazione quali articolazione degli enti locali di riferimento (rispettivamente, comune e provincia). Il circondario funge da base per l'organizzazione degli uffici, dei servizi e della partecipazione dei cittadini, sulla base delle peculiarità del territorio e delle esigenze della popolazione. Si veda, al riguardo, L. VANDELLI – G. GIARDINA, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 107.

## 1.6 La Legge 278/1976 e il nuovo quadro normativo per il decentramento comunale.

Lo sviluppo caotico del fenomeno del decentramento comunale, assieme alla sua evoluzione inarrestabile verso l'elezione diretta dei consigli di zona e agli interventi di censura operati dalla giustizia amministrativa e costituzionale, inducono finalmente il Parlamento a disciplinare per legge le circoscrizioni, senza rimettere ciò a un organico riordino delle autonomie locali (ancora di là da venire)<sup>36</sup>. La legge n. 278 del 08-04-1976 costituisce la conferma sostanziale e la legittimazione dei modelli già delineati, negli anni precedenti, da vari comuni, recependone l'ispirazione incentrata sul coinvolgimento e la collegialità delle scelte, con un ridotto impatto di carattere burocratico.

Significative, all'articolo 1, sono le espressioni programmatiche che, da un lato, ne prospettano la vigenza "fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali" e, dall'altro, rimandano "allo scopo di promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale e in attuazione del principio di autonomia sancito dall'articolo 128 della Costituzione", rimarcando le due finalità di riferimento per l'istituto in esame, vale a dire la partecipazione e il decentramento. Tali obiettivi, tuttavia, appaiono fin da subito in parziale contraddizione: se, infatti, un'effettiva partecipazione richiederebbe un ambito territoriale sufficientemente piccolo da favorire i contatti umani e l'emergere di interessi omogenei, al contrario un efficace decentramento necessita di un'area sufficientemente ampia su cui insistere, per declinare al meglio l'offerta dei servizi demandati<sup>37</sup>.

La nuova normativa consente a tutti i comuni di ripartire il proprio territorio in circoscrizioni comprendenti uno o più quartieri o frazioni contigue, mediante la costituzione di consigli circoscrizionali. Per la prima volta, il legislatore riconosce ai comuni la facoltà di auto-disciplinare la propria organizzazione interna, rompendo la tradizionale uniformità di ordinamento e consentendo una differenziazione in ordine all'istituzione dei consigli, alla definizione dei relativi ambiti territoriali, dei poteri, delle procedure. Si tratta, quindi, di una importante anticipazione della futura potestà statutaria:

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>C. TREBESCHI, *Passato, presente e futuro dei consigli comunali di zona, di quartiere e circoscrizionali*, in Atti del XXII convegno di Scienza dell'Amministrazione – Varenna, Milano, 1976, pag. 123.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>G. C. DE MARTIN, L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie, Milano, 1984, pag. 195.

invece di prevedere una disciplina uniforme per tutti i comuni, la legge 278/1976 riporta nell'alveo normativo tradizionale lo sviluppo caotico degli anni precedenti, governando il processo di innovazione ma occupandosi altresì di preservare l'autonomia dei comuni nel fissare l'articolazione del decentramento interno<sup>38</sup>.

#### 1.6.1 Gli organi delle circoscrizioni, come previsti dalla nuova normativa.

Come si è già accennato, le circoscrizioni di decentramento di cui alla legge 278/1976 sono organi eventuali e non personificati, con funzioni prevalentemente consultive, ma talora anche deliberative <sup>39</sup>. Quali "organi della circoscrizione", la disposizione individua il consiglio circoscrizionale e il presidente del medesimo.

Per quanto riguarda il consiglio, esso è chiamato a rappresentare le esigenze della relativa popolazione. L'articolo 3 prevede che solo i comuni con popolazione non inferiore ai 40.000 abitanti possano attribuire funzioni deliberative all'organo assembleare, il quale in questo caso è eletto direttamente dal corpo elettorale. Nei comuni che non raggiungono questa dimensione, è possibile istituire consigli ad elezione diretta e con poteri deliberativi solo nelle frazioni 40. Il meccanismo ad elezione diretta è strettamente collegato alla possibilità di prevedere funzioni deliberative, essendo la legittimazione popolare un requisito necessario per i maggiori poteri implicati. Pertanto, assistiamo a un'ampia differenziazione tra comuni, prospettandosi situazioni diverse rimesse, in larga parte, all'autonoma decisione degli stessi: rispettivamente, vi sono comuni senza alcuna forma di decentramento, comuni con meno di 40.000 abitanti aventi consigli (necessariamente, salvo per le frazioni) ad elezione indiretta e con funzioni meramente consultive, comuni con più di 40.000 abitanti a decentramento ugualmente

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>C. G. MOR, *Consiglio circoscrizionale comunale*, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>Si veda, al riguardo, A. ZUCCHETTI, *I consigli circoscrizionale: dieci anni dopo*, in *Quaderni Reg.*, 1986.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup>La deroga è infatti interpretata restrittivamente dal Ministero degli Interni sulla base del parere del Consiglio di Stato, 23-06-1978, n. 763/78, con esclusione dunque sia delle circoscrizioni risultanti dall'accorpamento di più frazioni, sia dello stesso capoluogo. Questa soluzione, tuttavia, è criticata da parte della dottrina perché in contrasto col principio di uguaglianza e perché anche il capoluogo può essere considerato frazione, cfr. A. AMORTH, relazione di sintesi in *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, Milano, 1977, pag. 324.

indiretto e consultivo e, infine, comuni con altrettanti abitanti ma a decentramento diretto e con funzioni di amministrazione attiva<sup>41</sup>.

La precisazione del numero dei componenti del consiglio è demandata ad apposito regolamento comunale, sebbene non sia possibile superare il limite massimo dei due quinti dei consiglieri assegnati al comune. La durata in carica coincide con quella del consiglio comunale (anche a fronte di un eventuale scioglimento del secondo). Riguardo ai consiglieri, sono dichiarati eleggibili, con la novella dell'art.1, legge 23-04-1981, n. 154 gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica<sup>42</sup>, mentre la stessa legge estende ad essi la normativa su ineleggibilità e incompatibilità prevista per i consiglieri comunali. In caso di elezione diretta, ai sensi dell'articolo 6 della legge 278 si rinvia alla normativa prevista per l'elezione dei consigli comunali dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, applicandosi un riparto dei seggi proporzionale e con voto di preferenza<sup>43</sup> e tenendosi tali elezioni contestualmente a quelle per il consiglio comunale. Nei casi di elezione indiretta, invece, la scelta dei consiglieri è in capo al consiglio comunale secondo le modalità stabilite da apposito regolamento, ma in modo tale da garantire alle diverse liste un numero di seggi proporzionale ai voti ottenuti nella circoscrizione nelle ultime elezioni comunali<sup>44</sup>.

Il presidente del consiglio circoscrizionale, eletto secondo le modalità stabilite nel regolamento comunale sul decentramento, da un lato rappresenta e presiede il consiglio stesso, dall'altro è chiamato a esercitare le funzioni delegate dal sindaco, anche nella sua qualità di ufficiale di governo. Tale figura è sempre più valorizzata nella prassi dei singoli comuni, traendo origine dalla più risalente carica dell'aggiunto del sindaco e assommandovi, ora, una legittimazione ulteriore derivante dall'essere eletto dai consiglieri circoscrizionali. Resta in ogni caso preclusa qualsivoglia ipotesi di elezione diretta del presidente.

-

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 79.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>In prima battuta, infatti, l'articolo 7 della legge 278 prevede che siano eleggibili i soli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune (ancorché non della specifica circoscrizione).

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup>L'art. 5 della l. 03-01-1978, n. 3 ha fatto venir meno la possibilità di una elezione separata in sede di prima costituzione delle circoscrizioni, elezione separata originariamente prevista dall'art. 21 della l. 278.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>Il TAR Toscana, con sentenza 14-02-1985, n. 93, fa riferimento al potere di designazione delle forze politiche che hanno presentato le liste: nel caso deciso, una formazione politica che ha ottenuto un seggio in consiglio comunale si scinde in due e dunque i sei seggi nei consigli circoscrizionali ad essa spettanti vanno ripartiti tra le due nuove formazioni.

Al presidente spettano altresì funzioni amministrative, giacché è posto a capo dell'ufficio burocratico, previsto, ove costituito, dall'art. 16 della legge 278, a supporto delle funzioni delle circoscrizioni. Tali articolazioni degli uffici comunali assumono col tempo un'importanza crescente, man mano che alle circoscrizioni sono demandate funzioni sempre più rilevanti (in particolare, nell'ambito sociale e assistenziale), facendo del presidente un terminale di riferimento nella relazione tra i cittadini e l'amministrazione locale.

#### 1.6.2 Le funzioni dei consigli e il regime degli atti.

Come si è accennato, le funzioni dei consigli sono in parte stabilite dalla legge e per il resto sono fissate dai regolamenti comunali<sup>45</sup>, con vincoli diversi a seconda del sistema elettivo dell'organo (ossia, con possibilità di prevedere funzioni deliberative soltanto a fronte di un'elezione diretta). Ai sensi dell'articolo 12 della legge 278, il consiglio circoscrizionale "formula proposte per la soluzione dei problemi amministrativi interessanti la circoscrizione e esprime pareri e proposte in merito al funzionamento degli uffici decentrati e alla gestione dei beni, dei servizi e delle istituzioni comunali sanitarie, assistenziali, culturali, scolastiche, sportive, ricreative e di ogni altro ordine esistenti nella circoscrizione, nonché su ogni altra materia di competenza del consiglio comunale".

I pareri, per il suddetto articolo, sono sempre obbligatori per lo schema di bilancio, per i piani pluriennali di investimento, per le spese vincolanti il bilancio oltre cinque anni, per le delibere programmatiche, i regolamenti comunali e gli strumenti della pianificazione urbanistica. Al di fuori di questi casi tassativi, spetta ai regolamenti comunali di decentramento stabilire quando tali pareri sono obbligatori, precisandosi che essi, ancorché obbligatori, non possono essere ritenuti vincolanti.

Ai consigli ad elezione diretta, i regolamenti per il decentramento possono altresì delegare ulteriori funzioni, di natura deliberativa, "con riferimento ai lavori pubblici e servizi comunali nella propria circoscrizione, [...] in particolare per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria nonché per la gestione di beni e servizi destinati ad attività sanitarie, assistenziali, scolastiche, culturali, sportive, ricreative e di ogni altro

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Per un'analisi attenta di tale scelte, cfr. A. ZUCCHETTI, *I consigli*, op. cit. pagg. 1426 ss.

ordine [...]". La suddetta delega è conferita, ai sensi dell'art. 13 della legge 278, in base a programmi di massima, nei quali sono fissati criteri direttivi e previsti i fondi relativi. Rispetto a tali prerogative, al fine di divenire "atti del comune" a tutti gli effetti, le deliberazioni circoscrizionali (laddove suscettibili di produrre effetti esterni) sono rimesse agli organi comunali, secondo le modalità stabilite dal regolamento per il decentramento<sup>46</sup>; essi assumono poi la configurazione di atto definitivo "se, entro termini fissati dal regolamento stesso, non sono rinviate con osservazioni al consiglio di circoscrizione" (articolo 14 della legge 278). Finché il procedimento non sia concluso, la delibera del consiglio circoscrizionale è dunque un atto comunale la cui efficacia è sospesa<sup>47</sup>.

I penetranti poteri di riesame del consiglio comunale (che si estendono al merito, senza esaurirsi in un mero sindacato di legittimità) si spiegano in un'ottica di riparto di competenze, dal momento che gli atti esaminati sono deliberati dalla circoscrizione ma comportano, in ultima analisi, assunzioni di responsabilità da parte del comune nel suo complesso. Pertanto, i consigli comunale e circoscrizionali sono ugualmente organi "politici", portatori di interessi simili ma di tipo diverso, che solo laddove confliggano giustificano la prevalenza del primo sui secondi<sup>48</sup>.

La legge 278/1976 mira inoltre a favorire "la partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune", sulla scia di quanto già in vigore durante la fase "spontanea" che ha preceduto l'intervento del legislatore. I meccanismi previsti sono le assemblee e l'iniziativa popolare: nel primo caso, si tratta di appuntamenti collettivi indetti dal consiglio circoscrizionale per una discussione pubblica dei problemi inerenti la circoscrizione; nel secondo caso, la popolazione promuove petizioni e proposte di deliberazione, rispettivamente dinnanzi al consiglio comunale per sollecitare l'attuazione delle iniziative di decentramento previste dalla legge e dinnanzi al consiglio circoscrizionale per gli affari di sua competenza.

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Si veda, al riguardo, F. FALCON, *Unità del comune e articolazioni circoscrizionali: aspetti problematici nell'interpretazione della legge*, in Formez, *L'amministrazione locale, Quaderni Regionali*, Napoli, 1978, pag. 207, il quale aderisce all'interpretazione prevalente, ossia di non riconoscere agli atti del consiglio circoscrizionale un'immediata rilevanza esterna.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>Cfr. TAR Veneto 15-07-1983, n. 814.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>G. MOR, Consiglio circoscrizionale comunale, op. cit.

Infine, ai sensi dell'art. 15 della legge 23-12-1978, n. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, il comune può stabilire forme di partecipazione dei consigli circoscrizionali all'attività dell'USL e, quando ricorra la duplice condizione che il territorio dell'USL coincida con quello della circoscrizione e che a quest'ultima siano attribuite funzioni deliberative, può attribuire al consiglio circoscrizionale "i poteri che gli sono conferiti dalla presente legge", rimettendo dunque ancora una volta le modalità effettive del coinvolgimento delle circoscrizioni all'autonomia dei singoli comuni<sup>49</sup>.

#### 1.6.3 L'attuazione della normativa e le difficoltà riscontrate.

Rispetto alle attese suscitate, l'implementazione della legge 278 da parte dei comuni, nella prima occasione di autonomia decisionale in merito alla loro organizzazione interna, si dimostra invero piuttosto deludente. In primo luogo, i regolamenti comunali attuano in concreto la riforma con un approccio prudente e riduttivo rispetto alle potenzialità previste. La volontà di fondo mira infatti a conservare l'assetto centralizzato esistente, limitandosi generalmente ad attribuire alle circoscrizioni compiti meramente consultivi più che deliberativi, con deleghe che frazionano le funzioni conferite e mantengono così al centro i reali poteri decisionali. Lo stesso vale per la partecipazione popolare, autentico pilastro del decentramento fin dalle origini, il quale resta spesso privo di risvolti concreti in termini di azione politica, trincerato sempre più a consultazioni di pura prassi, con previsioni regolamentari prudenti e minime<sup>50</sup>.

D'altra parte, non si può trascurare il fatto che gravi ancora, sul decentramento comunale, l'unicità del paradigma legislativo, caratteristica costante dell'ordinamento degli enti locali, la quale rende concretamente impossibile avviare esperienze diverse rispetto ai tradizionali canali di rappresentanza e di intermediazione tra la cittadinanza attiva e le istituzioni.

In ultima analisi, i dati a disposizione alla fine degli anni Ottanta dimostrano come la legge riceva un'attuazione formalmente ampia e sostanzialmente restrittiva: in particolare, i comuni con oltre 40.000 abitanti prevedono generalmente circoscrizioni con

-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>G. MOR, *ibidem*.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 150.

poteri deliberativi e dunque ad elezione diretta<sup>51</sup>, ma al contempo limitano ampiamente l'effettività di tali poteri, a partire dall'esiguità della quota del bilancio comunale gestita direttamente dalle circoscrizioni.

#### 1.7 La legge n. 142/1990 e il nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Al di fuori della menzionata legge 278/1976 per il decentramento comunale e del d.p.r. 24-07-1977, n. 616 per la delega di funzioni a comuni e province, sono residuali gli interventi legislativi che incidono sugli enti locali (si pensi alle succitate normative per i sistemi elettorale e dei controlli, ovvero all'istituzione delle Comunità montane). Tuttavia, l'inadeguatezza della disciplina comunale e provinciale, tanto nei rapporti con le Regioni e gli apparati statali quanto nelle dinamiche interne agli enti stessi, rende sempre più manifesta l'urgenza di definire per legge nuove regole generali in materia. Ecco allora che, a seguito di un lungo dibattito e di un'estesa progettazione<sup>52</sup>, l'approvazione della legge 13-06-1990, n. 142, pone finalmente in essere un nuovo ordinamento delle autonomie locali.

La nuova disposizione normativa, che prende il nome di "riforma Gava<sup>53</sup>", ridefinisce radicalmente gli assetti dei comuni e delle province. In primo luogo, ad essi è riconosciuta un'autonomia statutaria, affinché tali enti possano dotarsi, tramite maggioranze qualificate nei rispettivi consigli, di statuti onde stabilire le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente (con peculiare riguardo alle attribuzioni degli organi, all'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, alle forme di decentramento e di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi<sup>54</sup>).

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>L'attuazione generalizzata dell'elezione diretta è già realizzata nella tornata elettorale del 1980, se come riferisce MICHELI, *Consigli di quartiere*, in *Annuario delle autonomie locali*, Roma, 1981, pag. 128, sono eletti direttamente consigli circoscrizionali in centosessantasette comuni (negli anni precedenti, tali elezioni interessano complessivamente altri trentatré comuni), tenuto conto che, secondo il Compendio statistico italiano 1982, pag. 27, al censimento del 1981 i comuni con oltre 40.000 abitanti risultano essere centosettantadue.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup>Nella seconda metà degli anni Settanta, prendendo le mosse dal testo elaborato da una commissione di studiosi dell'Università di Pavia, viene formulata una prima proposta di testo unificato, in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Dal nome del relatore, il ministro degli interni democristiano Antonio Gava (1930-2008).

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 119 ss.

Cambia il riparto delle competenze tra gli organi: si attribuisce, infatti, al consiglio un ruolo di indirizzo, di controllo e di adozione degli atti fondamentali; al sindaco (e al presidente) un ruolo di rappresentanza dell'ente, di convocazione e presidenza di consigli e giunte, di sovrintendere al funzionamento di uffici e servizi e all'esecuzione degli atti (nonché, limitatamente ai sindaci, di ufficiale di governo); alla giunta, infine, una competenza generale-residuale, in passato attribuita ai consigli.

Non si prevedono, invece, ampi ritocchi alla forma di governo, se non introducendo un termine massimo di sessanta giorni tra la proclamazione degli eletti e l'elezione di sindaco e presidente a cura dei medesimi, nonché stabilendo un meccanismo di sfiducia costruttiva per garantire una maggiore stabilità degli esecutivi. Per quanto poi attiene ai dirigenti amministrativi, si tende a valorizzare le responsabilità del segretario e della dirigenza: ad essi è demandata l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi elettivi, il cui ruolo risulta così circoscritto.

Un altro aspetto saliente della riforma è il favore verso le fusioni fra piccoli comuni, per superare l'eccessiva parcellizzazione che affligge l'Italia. Al posto di interventi autoritativi per via costituzionale, la legge incentiva tali processi con contributi straordinari per i dieci anni successivi, ad opera sia dello Stato sia delle Regioni. Accanto a ciò, si prevede una nuova forma associativa, l'unione di comuni, costituita volontariamente tra enti al di sotto dei 5.000 abitanti e di durata non superiore ai dieci anni, al termine dei quali si porrebbe la duplice scelta di sciogliere l'associazione ovvero di procedere a fusione.

Ciò che più rileva nella fusione, ai fini del nostro discorso, è la previsione di specifiche forme di partecipazione e decentramento dei servizi, garantendo specialmente al nuovo comune la possibilità di istituire, tramite statuto, dei municipi in corrispondenza di ciascun comune originario. Spetta a statuto e regolamenti comunali disciplinare l'organizzazione e le funzioni dei municipi, in particolare la possibilità di eleggere a suffragio universale e diretto gli organi municipali.

Altre importanti previsioni della riforma riguardano la ridefinizione del ruolo delle province (nella programmazione e nella gestione), l'istituzione, per la prima volta, delle aree metropolitane (la cui delimitazione e il cui riordino sono affidati alle Regioni), l'ampliamento delle forme di gestione dei servizi locali (tra società per azioni a prevalente capitale pubblico, l'azienda speciale ora con personalità giuridica e le istituzioni), nuove

forme di controllo sugli atti e sugli organi, un diverso rapporto con le Regioni e le relative leggi, nonché l'obbligo di dotarsi del bilancio pluriennale e di organi di revisione economico-finanziaria<sup>55</sup>.

#### 1.7.1 La legge 142 e le circoscrizioni di decentramento.

La riforma Gava abroga la legge n. 278 del 1976, raccogliendone la disciplina relativa sotto la rubrica "Circoscrizioni di decentramento comunale" di cui all'articolo 13 della legge 142. Il nuovo ordinamento, pur in generale continuità con la disciplina previgente, introduce importanti novità in merito sia alle diverse fattispecie di decentramento, sia alle possibilità di differenziazione fra comuni in materia di funzioni, alla luce della straordinaria novità rappresentata dall'autonomia statutaria.

In prima battuta, osserviamo tre diverse ipotesi, a seconda del numero di abitanti. Per i comuni capoluogo di provincia ed i comuni con oltre 100.000 abitanti, l'istituzione delle circoscrizioni risulta ora obbligatoria; per quelli con popolazione ricompresa tra le 30.000 e le 100.000 unità, l'articolazione in circoscrizioni rimane facoltativa; infine, è preclusa tale facoltà ai comuni al di sotto dei 30.000 abitanti (escludendo la fattispecie delle frazioni, che si differenziano dalle circoscrizioni nei presupposti e nel funzionamento).

D'altra parte, alla novità rappresentata dall'obbligatorietà dell'istituto in esame, per i comuni di maggiori dimensioni, corrisponde ora una più ampia autonomia nella definizione della loro organizzazione e delle funzioni, rimesse interamente allo statuto e al regolamento per il decentramento. Le circoscrizioni vengono configurate dalla nuova disciplina quali "organismi di partecipazione, di consultazione, di gestione dei servizi di base e delle eventuali funzioni delegate dal comune", ai sensi dell'art. 13, comma 1<sup>56</sup>. Sono quattro, dunque, gli ambiti di competenza peculiare delle circoscrizioni, riconducibili entro i due classici poli di riferimento, ossia il coinvolgimento degli abitanti

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Al riguardo, cfr. L. VANDELLI, *ivi*, pag. 28 ss. e AA.VV. *Manuale di diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup>Si consideri, in materia di funzioni delle circoscrizioni, la circolare n. 17102/127/1/Uff. 3° del 07-06-1990, intitolata "*Nuovo ordinamento delle autonomie locali*" ed emanata dal Ministero dell'interno prima della pubblicazione della riforma Gava, di cui costituisce un primo commento: "I compiti attribuiti alle circoscrizioni istituite a seguito del decentramento sia obbligatorio che facoltativo, sono quelli di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune; tali funzioni, insieme alle regole di organizzazione, sono disciplinate dallo statuto comunale e da un apposito regolamento".

del territorio nonché le attività deliberative e di amministrazione attiva -questi ultimi rimessi del tutto all'autonomia statutaria e regolamentare comunale. La novità più rilevante, tuttavia, è costituita dalla possibilità, nello statuto, di configurare le circoscrizioni come organi esterni: in presenza di una simile previsione, esse possono quindi dare immediata efficacia ai propri atti, alla stregua degli altri organi di governo comunali e senza dover più soggiacere ad imposizioni tutorie, come invece accadeva ai sensi della disciplina previgente<sup>57</sup>.

Per quanto concerne, infine, le modalità di elezione dei suddetti organi circoscrizionali, la disciplina di cui alla legge 142 prevede, in ogni caso, all'articolo 13, comma 5 che i consigli siano eletti a suffragio diretto, mentre viene esplicitata la riserva al consiglio stesso dell'elezione del presidente tra i suoi componenti. Resta così del tutto preclusa qualsiasi ipotesi di elezione diretta del presidente<sup>58</sup>.

#### 1.7.2 Le modifiche apportate alla legge n. 142 nel corso degli anni Novanta.

A pochi anni di distanza, la crisi del sistema politico, scaturita dalle vicende giudiziarie di "Tangentopoli" e dal turbamento profondo nell'opinione pubblica, si traducono in un'esigenza diffusa di trasparenza e responsabilizzazione dei governanti. La forte instabilità delle diverse giunte cittadine, l'emersione crescente di episodi di corruttela che coinvolgono sindaci e assessori, nonché l'avvio di un generale ripensamento in senso maggioritario del sistema elettorale nazionale, inducono il legislatore a riformare i meccanismi di elezione degli organi, con un mutamento radicale della forma di governo e dei rapporti tra gli organi degli enti locali.

In questo si sostanzia la legge 25-03-1993, n. 81, la quale prevede l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province (a doppio turno, ovvero a turno unico per i comuni inferiori a 15.000 abitanti), l'elezione dei consigli con meccanismi di collegamento con le candidature a sindaco o presidente di provincia (e un conseguente premio di maggioranza del 60% ai vincitori), la separazione tra consigli ed esecutivi (precludendo ai sindaci la presidenza dei consigli e stabilendo una incompatibilità tra le cariche di

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup>Cfr. STADERINI – CARETTI – MILAZZO, Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 150.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op. cit. pag. 4.

consigliere e di assessore, eccezion fatta per i comuni di piccole dimensioni) e l'attribuzione al sindaco e al presidente di provincia dei poteri di nomina e di revoca dei propri assessori. Si tratta di un'innovazione profonda, che garantisce al sindaco una legittimazione popolare diretta, assicura al medesimo e alla sua coalizione di riferimento una piena governabilità e rivoluziona inevitabilmente i rapporti di forza tra il primo cittadino e il consiglio<sup>59</sup>.

Con riguardo specifico al decentramento comunale, l'articolo 10 della legge n. 81/1993 elimina il riferimento all'obbligo di istituzione per i comuni capoluogo di provincia e, soprattutto, estende ulteriormente l'autonomia normativa già riconosciuta agli enti locali in materia: da un lato, infatti, si rimette allo statuto la scelta del sistema elettorale dei consigli circoscrizionali, dall'altro si rinvia al regolamento per il decentramento per la disciplina in concreto di tale sistema, pur permanendo il vincolo dell'elezione diretta del consiglio<sup>60</sup>. Proprio quest'ultimo vincolo è oggetto di un'ulteriore revisione da parte della legge 03-08-1999, n. 265, la quale assicura ai comuni una completa autonomia in materia decentramento (infra)comunale. Innanzitutto, viene soppresso il carattere necessariamente elettivo dei consigli circoscrizioni, come pure viene abrogata la norma che demandava al consiglio l'elezione del proprio presidente: su entrambi i punti, si rinvia ogni scelta allo statuto e al regolamento sul decentramento di ciascun comune interessato. Ora, dunque, il quadro politico delle circoscrizioni si fa ancora più frastagliato, del tutto subordinato alla piena autonomia normativa in capo ai comuni: possono esservi istituti con elezione diretta (a sua volta, limitata ai consigli oppure estesa allo stesso presidente), con espressione in via indiretta da parte del consiglio comunale, o, ancora, con designazione a cura di soggetti esterni, quali ad esempio le associazioni locali.

Infine, si introduce la possibilità, nei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, di prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento<sup>61</sup> di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionali, facendo altresì riferimento alla normativa applicabile dai comuni aventi uguale popolazione. Tale innovazione tiene particolarmente

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Autonomie locali e riforme amministrative*, Santarcangelo di Romagna, 1998, pagg. 42 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 151.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op. cit. pag. 5.

conto delle esigenze funzionali tipiche dei grandi comuni, consentendo loro di istituire organismi decentrati che sappiano assumersi maggiori responsabilità gestionali.

# 1.8 La riforma delle autonomie e il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali.

La legge 142/1990 rappresenta il punto di partenza di un ampio processo riformatore, dipanatosi per tutta la durata degli anni Novanta e volto a ridisegnare diversi aspetti dell'amministrazione (dal procedimento amministrativo con la 1. 241/1990 alla privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego con la 1. 29/1993 e il d.lgs. 165/2001, fino all'organizzazione statale con il d.lgs. 300/1999 e alla giustizia amministrativa con la 1. 205/2000).

Altrettanto intensa è l'attività riformatrice sul fronte delle autonomie locali, in particolare con le tre leggi delega "Bassanini<sup>62</sup>", volte, rispettivamente, a conferire funzioni alle autonomie locali (l. 15-03-1997, n. 59), a snellire e semplificare le procedure (l. 15-05-1997, n. 127), nonché a integrare il quadro complessivo delle riforme approvate (l. 16-06-1998, n. 191). Con i successivi decreti legislativi attuativi, si procede ad una rilevante devoluzione di poteri alle Regioni e agli enti locali, ad una accentuazione ulteriore dell'autonomia decisionale e organizzativa (sul fronte dei controlli esterni, della scelta dei segretari comunali e dei vertici amministrativi) e ad un rafforzamento della distinzione tra funzioni di governo e funzioni di gestione. In concreto, il d.lgs. 112/1998 provvede ad identificare le funzioni da trasferire, mentre l'allocazione tra comuni, province e Regioni avviene tramite leggi regionali, seguendo un modello "cooperativo" e sulla base di criteri fissati *ex lege* quali la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza; allo Stato spetta, infine, attribuire le risorse agli enti interessati per esercitare tali funzioni<sup>63</sup>.

Il lungo e tortuoso itinerario del processo riformatore sul fronte delle autonomie locali negli anni Novanta, avviato con la riforma Gava (l. 142/1990) e contrassegnato

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Franco Bassanini (1940), è un politico e amministratore pubblico, più volte parlamentare della Repubblica (dapprima socialista, poi indipendente nelle file del PCI, infine democratico di sinistra). In qualità di Ministro per la Funzione Pubblica, è il principale promotore della stagione del "federalismo amministrativo", che culmina con la riforma costituzionale del 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 34 ss.

dalle leggi di modifica del sistema elettivo locale (l. 81/1993), dal processo di decentramento amministrativo menzionato e dalla legge 265/1999 (che modifica e completa la legge 142), trova finalmente un completamento con l'approvazione del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) <sup>64</sup>, volto a superare la frammentazione e la disorganicità della legislazione in materia e a inserire entro un quadro sistematico omogeneo il complesso frastagliato di riforme succedutesi. A essere riunite nel T.U.E.L. sono le disposizioni sull'ordinamento e la struttura istituzionale degli enti locali, quelle sul sistema elettorale, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile e sui controlli, nonché quelle sull'organizzazione di uffici e servizi. Da un lato, l'intervento provvede quindi a coordinare le disposizioni precedenti; dall'altro, introduce diverse modifiche, attualizzando e completando queste ultime.

Caratteristica peculiare del Testo Unico, sancita dagli articoli 1-4, è l'esclusione di deroghe per via legislativa alle sue previsioni normative "se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni". La natura rinforzata sottesa trova tuttavia un limite implicito nella sua natura di fonte primaria, dunque derogabile a sua volta secondo il semplice criterio della *lex posterior* (come nel caso macroscopico della legge 56/2014, che modifica radicalmente l'ordinamento delle autonomie pur senza alcuna esplicita abrogazione di norme del T.U.E.L.).

Per quanto riguarda il decentramento comunale, l'articolo 13 della precedente legge 142/1990 viene trasposto nel nuovo articolo 17 del Testo Unico, comprensivo di tutte le integrazioni e modifiche intercorse nel decennio precedente e già ampiamente trattate. La norma contenuta nel suddetto articolo diviene quindi la disciplina di riferimento per le circoscrizioni comunali. I cinque commi che lo compongono trattano, rispettivamente, della qualificazione generale dell'istituto e della soglia minima per la sua previsione obbligatoria (comma 1), dell'autonomia statutaria e regolamentare per la specifica disciplina organizzativa e funzionale (comma 2), dei casi di previsione facoltativa (comma 3), del ruolo degli organi circoscrizionali e delle relative modalità elettive (comma 4), nonché delle previsioni di forme "particolari e più accentuate di decentramento" per i comuni maggiori, di modalità elettive che richiamino il principio

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>F. PINTO, Diritto degli enti locali, Torino, 2012, pagg. 31 ss.

della parità di genere, di ridefinizione dell'assetto circoscrizionale da parte dei comuni (comma 5)<sup>65</sup>.

Ad eccezione del primo e del terzo comma (riformati ampiamente nel tempo) e di altri isolati interventi, le disposizioni di cui al presente articolo costituiscono tuttora la disciplina di riferimento per il decentramento comunale. Per una trattazione dettagliata, si rinvia al capitolo secondo, tanto per l'analisi degli organi quanto per un vaglio dell'organizzazione interna e delle funzioni, tenendo in considerazione le differenziazioni connesse sia al numero di abitanti dei comuni (che comportano variazioni nella disciplina), sia al particolarismo dei vari statuti e regolamenti per il decentramento.

## 1.8.1 Cenni sulla riforma costituzionale del 2001 e sulla successiva legislazione attuativa.

L'assetto ordinamentale delineato dal T.U.E.L nel 2000, invece che concludere un complesso iter legislativo, pare piuttosto segnare l'inizio di una nuova stagione di riforme, ben lungi dal rappresentare quel punto fermo prefigurato per la normativa degli enti locali. A stretto giro dalla sua approvazione, infatti, la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione (legge Cost. 18-10-2001, n. 3) rivoluziona radicalmente la disciplina e i rapporti inerenti alle autonomie locali<sup>66</sup>.

Tutti i livelli territoriali vengono ora riconosciuti come componenti costitutive della Repubblica, ai sensi dell'articolo 114, comma 1. Il riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni viene rivoluzionato, ribaltando la delimitazione delle competenze (l'articolo 117 elenca ora le competenze esclusive statali, quelle concorrenti tra Stato e Regioni e infine una clausola residuale che rinvia a queste ultime le materie non elencate). Parimenti, tra le ulteriori innovazioni si annoverano la previsione di un potere sostitutivo dello Stato per gravi e specificate inadempienze regionali, nonché il superamento del previgente sistema di controlli statali su leggi e statuti regionali.

Per quanto concerne gli enti locali, l'articolo 117, comma 2, lettera p riserva alla potestà esclusiva dello Stato "la disciplina sulla legislazione elettorale, gli organi di

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>Cfr. R. CAPRINO, Testo Unico degli Enti locali commentato, Bologna, 2016, pag. 73.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>AA. VV. Manuale di diritto degli enti locali, op. cit. pagg. 13-14.

governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane". A tutte le autonomie locali viene dato ora un formale riconoscimento quali "enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (ex art. 114, comma 2).

Le funzioni amministrative vengono riconosciute dall'articolo 118, in prima battuta, in capo ai comuni (sulla base di un criterio di prossimità) salvo che, per i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non vadano conferite a province, città metropolitane, Regioni o Stato. Accanto a tale allocazione, l'articolo 118, comma 4 rimarca la necessità di favorire l'autonoma iniziativa dei privati cittadini per svolgere attività di interesse generale, siano essi singoli ovvero associati. Viene poi previsto un Consiglio delle autonomie locali, disciplinato da ciascun statuto regionale, per la consultazione tra Regione ed enti locali. Infine, con l'articolo 119 si riconosce a questi ultimi una generale autonomia di entrata e di spesa, disponendo essi di tributi ed entrate proprie, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, di quote di un fondo perequativo nazionale e di eventuali "risorse aggiuntive statali per interventi speciali".

Tra gli interventi legislativi conseguenti, si segnala in particolare la legge c.d. "La Loggia<sup>67</sup>" n. 131 del 2003, la quale contiene, fra le varie disposizioni, una delega al governo per adeguare la normativa del T.U.E.L al nuovo dettato costituzionale e per individuare le funzioni fondamentali degli enti locali. Nell'individuazione di tali funzioni, si richiede al governo di considerare "quelle essenziali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, nel rispetto delle competenze legislative regionali" (art. 2, comma 1). Le deleghe previste, tuttavia, restano inattuate, non essendo emanato alcun decreto delegato entro i termini fissati<sup>68</sup>.

Successivamente, dopo una nuova proposta di riforma costituzionale (questa volta bocciata, nel referendum del giugno 2006) e vani tentativi di approvazione di una "Carta delle autonomie locali", viene approvata una legge per attuare l'art. 119 Cost. e garantire un'effettiva autonomia finanziaria agli enti locali (legge 05-05-2009, n. 42). L'approvazione degli assetti economici impone necessariamente al legislatore di

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>Dal nome di Enrico La Loggia (1947), Ministro per gli Affari Regionali del governo Berlusconi II.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 50 ss.

individuare un elenco di funzioni fondamentali in capo a comuni e province, ancorché valido "ai soli fini dell'attuazione della presente legge [...] in sede di prima applicazione [...]" (art. 21, comma 2). La stessa legge provvede altresì a modificare la disciplina per l'istituzione delle città metropolitane (prevedendo una fase d'iniziativa, un parere della Regione, un referendum popolare e un'approvazione definitiva tramite decreto governativo) e a riconoscere al comune di Roma una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria (c.d. Roma capitale)<sup>69</sup>.

## 1.9 Dalla legislazione della crisi alla legge 56/2014 (e oltre).

Il lungo iter legislativo descritto subisce, tuttavia, un netto condizionamento da parte della crisi economica che investe l'Italia e l'Europa intera, a partire dal 2008. L'andamento negativo del prodotto interno lordo, la crescita inarrestabile del debito pubblico e l'incombere di una generale instabilità finanziaria, industriale e lavorativa, ingenera in breve tempo una situazione di crisi politica che colpisce da vicino il sistema delle autonomie locali. Analogamente a quanto avvenuto per Spagna, Portogallo e Grecia, le istituzioni europee rivolgono all'Italia precise raccomandazioni su interventi che riducano drasticamente la spesa pubblica e, con riguardo agli enti locali, sulla semplificazione delle stratificazioni amministrative (a discapito delle province) nonché su un più generale taglio ai costi della politica. D'altra parte, il combinato disposto tra il susseguirsi di scandali politico-giudiziari, il clamore suscitato dalle inchieste giornalistiche su casi di sperperi di denaro pubblico e i pesanti riflessi sociali della crisi economica, comporta una crescente e diffusa sfiducia verso la classe politica nel complesso, finendo per condizionarne profondamente l'operato.

Alla ricerca di riforme organiche sull'ordinamento locale, fa ora seguito l'approvazione di una serie di misure puntuali, quasi sempre attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza, contenenti spesso norme instabili e destinate a una breve durata. Dal 2009 al 2012, dunque, è questo lo scenario nel quale si inseriscono le disposizioni concernenti le

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup>L. VANDELLI, ivi, pagg. 57 ss.

autonomie locali, con il comune scopo della riduzione dei costi e della semplificazione amministrativa.

A essere interessati dalle modifiche della normativa<sup>70</sup> sono, principalmente, le forme associative tra comuni (con la soppressione delle comunità montane e dei consorzi fuorché quelli per i bacini imbriferi, con la disciplina dell'esercizio associato di tutte le funzioni per i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e delle funzioni fondamentali per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti); gli organi di comuni e province (sono infatti ridimensionati nel numero di componenti le giunte e i consigli, mentre vengono soppressi i difensori civici comunali e i direttori generali nei comuni al di sotto dei 100.000 abitanti); i servizi pubblici locali (con una disciplina contrastante con l'esito del referendum abrogativo del 2011 e, pertanto, bocciata dalla Corte Costituzionale con la sentenza 199/2012); le province e le città metropolitane (prevedendosi, per le prime, un meccanismo ad elezione indiretta, un ridimensionamento delle funzioni e un accorpamento tra quelle più ristrette, e per le seconde l'istituzione ex lege e un'ampia autonomia statutaria nella scelta, fra l'altro, tra elezione diretta e indiretta; entrambi i profili sono tuttavia oggetto di una sentenza di illegittimità costituzionale, la n. 220 del 2013, basata sul criterio formale dell'erronea utilizzazione del decreto legge a fronte di una riforma organica e di sistema).

#### 1.9.1 Gli interventi sul decentramento comunale.

A essere interessati dagli interventi di soppressione, nella legislazione della crisi economica, sono altresì le circoscrizioni comunali. Tali disposizioni, da un lato, rispondono a un'esigenza generale di contenimento dei costi, per arginare l'aumento della spesa pubblica corrente; dall'altro, tuttavia, si inseriscono in un più radicale cambiamento di atteggiamento da parte del legislatore nei confronti del decentramento comunale, dovuto soprattutto a un progressivo indebolimento degli organi circoscrizionali. Sulle dinamiche di questo fenomeno torneremo approfonditamente nel terzo capitolo. Fin da ora, possiamo rilevare come incidano notevolmente su questa drastica presa di posizione

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup>L. VANDELLI, *Enti locali. Crisi economica e trasformazione del governo locale*, Libro dell'anno del Diritto 2012, Enciclopedia Treccani online (si veda, in particolare, il paragrafo 1 - "La ricognizione delle manovre economiche e riduzione dei costi delle istituzioni").

del legislatore la consunzione delle forme di partecipazione popolare fin lì consolidate, la burocratizzazione eccessiva del decentramento comunale, la divergenza tra i risultati delle prestazioni offerte alla cittadinanza nelle diverse circoscrizioni e il fallimento di quel modello perseguito di democrazia di prossimità, mai effettivamente raggiunto <sup>71</sup>. Al contempo, come emergerà nel prosieguo, la separazione netta, tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione, sancita dal d.lgs. n. 29/1993, indebolisce progressivamente il ruolo degli organi politici circoscrizionali, poiché in capo ad essi era da sempre abbinata alla partecipazione civica un'attività politica con notevoli risvolti gestionali.

Pertanto, osserviamo come, da un iniziale *favor* legislativo verso tale istituto e per l'autonoma deliberazione comunale in materia, si passi gradualmente all'introduzione di limitazioni e soglie minime di popolazione. Già la legge finanziaria del 2008 (l. 24-12-2007, n. 244) modifica il primo comma dell'art. 13 del T.U.E.L. e innalza la soglia minima per l'istituzione obbligatoria delle circoscrizioni di decentramento ai soli comuni con più di 250.000 abitanti, mentre ad averne la facoltà restano i comuni con popolazione compresa tra le 100.000 e le 250.000 unità<sup>72</sup>.

Il passaggio più radicale è rappresentato dalla legge di stabilità 2010 (l. 23-12-2009, n. 191; è significativo rilevare come ogni intervento legislativo in materia di decentramento sia inserito nelle manovre di finanza pubblica). Nel contesto di una misura volta a ridurre linearmente la spesa pubblica, si prevede la totale soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale e, parallelamente, dei circondari provinciali. A fronte di un'accesa opposizione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani e di pressioni interne alla stessa maggioranza parlamentare di centrodestra, la suddetta previsione è poi rettificata a stretto giro da un intervento del governo, che con il d.l. 25-01-2010, n. 2, convertito con modificazioni dalla legge 26-03-2010, n. 42, ripristina la facoltà di articolare il proprio territorio in circoscrizioni per i comuni con popolazione non inferiore a 250.000 abitanti, purché la popolazione media di ciascuna circoscrizione non sia inferiore ai 30.000 abitanti (includendo dunque un vincolo per accorpare le articolazioni più piccole e ridurre così i costi di gestione). È previsto, in ogni caso, che le presenti

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup>Cfr. G. VESPERINI, La legge sulle autonomie locali venti anni dopo, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4, 2010, pagg. 953 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup>La previsione, d'altra parte, è contenuta già nel programma del governo Prodi II, sostenuto da una maggioranza precaria di centrosinistra, alla voce: "Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza" (2006 e 2007, XV legislatura).

norme decorrano a partire dal rinnovo delle amministrazioni locali nel 2011, ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge 42/2010. Inoltre, la novella del 2010 fa salve le previsioni di cui all'articolo 17, comma 5 del T.U.E.L., ossia quelle forme particolari e accentuate di decentramento previste per i comuni superiori ai 300.000 abitanti. Con un intervento legislativo successivo, sono altresì fatte salve le indennità dei consiglieri circoscrizionali dei capoluoghi designati come possibili sedi di città metropolitane (art. 5, comma 6 del d.l. 31-05-2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30-07-2010, n. 122)<sup>73</sup>. Per un'analisi sull'impatto di tali modifiche normative e sull'applicazione concreta delle medesime, si rinvia a un'ampia trattazione nel terzo capitolo, con particolare riferimento a quanto si manifesta nelle realtà comunali dove viene ora formalmente preclusa l'opzione del decentramento.

#### 1.9.2 La legge c.d. Delrio e il quadro normativo vigente.

Con la legge 07-04-2014, n. 56, (c.d. Legge Delrio<sup>74</sup>), il legislatore disciplina le forme di governo locale di area vasta (provincia e città metropolitana), ovviando alle difficoltà riscontrate negli anni precedenti e superando definitivamente la tradizionale uniformità dei modelli di governo tra gli enti locali. Parallelamente, prosegue l'azione volta a rafforzare le forme associative tra i piccoli comuni per esercitare congiuntamente le proprie funzioni, nonché a sostenere le fusioni economicamente e politicamente.

Nello specifico<sup>75</sup>, le città metropolitane sono finalmente istituite, quali enti locali di area vasta, a cura della legge stessa, senza ulteriori passaggi confermativi, nelle dieci realtà territoriali con le aggregazioni urbane più rilevanti (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Bari, Venezia, Firenze, Reggio Calabria, oltre ai comuni designati dalle regioni a statuto speciale, ossia Cagliari, Sassari, Messina, Catania e Palermo). Ad esse sono attribuite funzioni strategiche per lo sviluppo economico e sociale del territorio. Quanto al sistema di governo, sono previsti un organo monocratico (il sindaco metropolitano) e due assembleari (il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, composta quest'ultima dai sindaci dei comuni ivi ricompresi); è poi

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op. cit. pagg. 5-6.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup>Dal nome di Graziano Delrio (1960), ministro per gli affari regionali e le autonomie del governo Letta.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pagg. 66 ss.

rimessa agli statuti la scelta tra un modello ad elezione indiretta del sindaco (che coincide in tal caso con quello del capoluogo) e del consiglio, ed uno ad elezione diretta, *sub condicione* dell'approvazione di un'apposita legge elettorale da parte del parlamento e dello scorporo del comune capoluogo. Riguardo alle province, si prevede uno sistema di governo analogo a quello della città metropolitana, eccezion fatta per l'adozione di un modello unico a legittimazione indiretta e l'elezione del presidente in capo al consiglio, senza automatismi per il sindaco del capoluogo.

Con riguardo al decentramento comunale<sup>76</sup>, non viene modificata la disciplina previgente, che rimane dunque la risultante di un combinato disposto tra l'articolo 17 del T.U.E.L e le modifiche implicite apportate dalla legge 42/2010. Nell'ambito della disciplina delle città metropolitane, tuttavia, si prevede la facoltà, rimessa agli statuti metropolitani, di istituire "zone dotate di autonomia amministrativa" nelle città con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, quale formula di decentramento per i comuni capoluogo. In queste realtà, infatti, per poter adottare il sistema ad elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitani viene richiesta la suddivisione del capoluogo nelle suddette zone, al posto del ben più radicale requisito dello scorporo applicato alle altre città. D'altra parte, in tutte e tre le aree metropolitane rispondenti ai requisiti demografici prefissati, ossia Roma, Milano e Napoli, si è previsto negli statuti la ripartizione in zone dei capoluoghi, a fronte dell'opzione (condivisa) a favore dell'elezione diretta.

Parallelamente, la nuova disciplina delle fusioni fra comuni<sup>77</sup>, oltre a confermare le agevolazioni economiche e a prevedere maggiore flessibilità nei limiti di indebitamento e l'esenzione temporanea dagli oneri di esercizio associato di funzioni per i comuni di nuova istituiti, conferma la possibilità di introdurre, nei nuovi statuti, forme di collegamento tra le nuove realtà e i comuni preesistenti, attraverso istituti di decentramento comunale. Nello specifico, si tratta di municipi dotati di potere consultivo, cui lo statuto può demandare l'espressione di pareri non vincolanti obbligatori o facoltativi e il cui sistema di elezione è altresì rimesso all'autonomia statutaria del nuovo comune.

-

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup>*ivi* pag. 99.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup>L. VANDELLI, *ivi* pag. 78.

#### 1.9.3 Quali prospettive per la normativa sugli enti locali?

Delineato il quadro normativo di riferimento per l'ordinamento degli enti locali, entro il quale si inserisce la disciplina specifica sul decentramento comunale, restano ora da tratteggiare le prospettive di innovazione e di evoluzione della materia in un futuro prossimo. Molto, invero, dipenderà dall'esito del referendum cui è sottoposta, ai sensi dell'articolo 138, comma 2 della Costituzione, la proposta legislativa di riforma della parte II della Carta. La maggior parte delle modifiche apportate riguarda da vicino il sistema delle autonomie locali: se, da un lato, il Senato si trasformerebbe in una Camera di tipo territoriale (ancorché senza condividerne tutte le peculiarità 78), dall'altro sarebbe soppresso dalla Costituzione ogni riferimento alla provincia quale ente costitutivo della Repubblica (anticamera per una soppressione ex lege della stessa); verrebbe eliminata l'intera categoria delle materie a competenza concorrente tra Stato e Regioni<sup>79</sup>, demandando al primo, per alcuni ambiti fra cui lo stesso governo del territorio, l'adozione di "disposizioni generali e comuni"; si estenderebbe la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p (organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali) all'ordinamento degli enti locali in senso lato, includendovi altresì "le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni".

La stessa legge 56/2014, nella sua impostazione di fondo, rappresenta una disciplina di partenza che presuppone un successivo mutamento del quadro costituzionale di riferimento. Sarà conseguenza naturale di una eventuale approvazione del quesito referendario una fase di ulteriori interventi legislativi, per attuare i tanti rinvii alla fonte di rango primario previsti e per adeguarvi il quadro complessivo.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup>Manca, infatti, qualsiasi vincolo di mandato dei senatori designati dalle Regioni alla volontà espressa dall'ente di riferimento, un aspetto invece caratteristico di altri modelli di governo dotati di camere territoriali (si pensi, ad esempio, al Bundesrat tedesco). A connotare territorialmente il Senato sarebbero, dunque, le peculiari modalità di elezione indiretta e il mantenimento di un bicameralismo paritario per materie in larga parte attinenti alle autonomie locali.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup>Tale modifica farebbe fronte al mancato raccordo, nei fatti, tra Stato e Regioni nelle suddette materie, il quale ha portato a un inflazionato ricorso a casi di conflitto dinnanzi alla Corte Costituzionale. D'altra parte, resta inaffrontato il nodo di ipotizzare una diversa articolazione delle competenze, basata non su una lettura "oggettiva" delle materie (tuttora applicata dal legislatore, con un criterio astratto e teorico), bensì su una valutazione "soggettiva" degli interessi in campo (come invece adotta la Corte nella sua ermeneutica, riscontrando spesso fasci di interessi che trascendono l'astratta catalogazione del dettato normativo).

D'altronde, a prescindere dall'esito del referendum costituzionale, restano comunque consolidate le prospettive di ulteriore contenimento delle risorse in capo alle autonomie locali; di semplificazione dell'articolazione amministrativa, a scapito delle province e a favore delle forme associative e dei tentativi di fusione tra i comuni minori; di consolidamento delle differenziazioni tra i modelli di governo dei diversi enti territoriali; di sostanziale riflusso delle istanze autonomiste, a fronte sia della perdurante instabilità economica e sociale, sia di frequenti manifestazioni di inadeguatezza delle autonomie locali nel fare fronte a sfide sempre più complesse da gestire.

Un percorso particolare si riscontra per le forme di decentramento comunale. Da un lato, occorre capire quale sarà, nel lungo termine, lo sviluppo degli istituti di partecipazione e consultazione sviluppatisi nei comuni al di sotto delle soglie legali minime per istituire le circoscrizioni, a partire da nuove possibili regolamentazioni sul piano legislativo ovvero da una completa rimessione del fenomeno all'autonomia statutaria. Dall'altro, occorre verificare come evolverà la dinamica di governo delle città metropolitane, una volta che sarà approvata dal Parlamento la legislazione elettorale di riferimento (con particolare attenzione a come potrebbero declinarsi in concreto i modelli di elezione diretta nelle città metropolitane soggette allo scorporo del capoluogo).

## **CAPITOLO SECONDO:**

# L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL DECENTRAMENTO COMUNALE

2.1 L'assetto fondamentale delle circoscrizioni comunali. 2.1.1 La natura giuridica. 2.1.2 L'istituzione delle circoscrizioni. Il ruolo dello statuto e del regolamento per il decentramento. 2.2 Gli organi delle circoscrizioni. 2.2.1 L'elezione degli organi circoscrizionali. 2.2.2 L'elettorato attivo e passivo per gli organi circoscrizionali. 2.2.2.1 Un caso dibattuto: l'ammissione al voto degli stranieri non comunitari. 2.2.2.2 Situazioni di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità. 2.2.3 I consigli circoscrizionali. 2.2.3.1 Organizzazione e funzionamento del consiglio. 2.2.3.2 Gli atti tipici del consiglio. 2.2.4 Il presidente di circoscrizione. 2.2.5 Gli eventuali organi esecutivi collegiali. 2.3 Quadro sinottico delle funzioni delle circoscrizioni. 2.3.1 Partecipazione, decentramento amministrativo, funzioni delegate. 2.3.2 La distinzione tra indirizzo e gestione: il ruolo degli organi burocratici. 2.4 Le altre forme di decentramento comunale. 2.4.1 Particolari e più accentuate forme di decentramento. 2.4.2 I municipi. 2.4.3 Le frazioni.

#### 2.1 L'assetto fondamentale delle circoscrizioni comunali.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 1 del T.U.E.L., "i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune". Tale norma definitoria è la risultante, come si è descritto, di una serie di interventi legislativi volti a restringerne progressivamente la portata. Pertanto, la facoltà (e, si noti bene, non più l'obbligo) di istituire e conservare le circoscrizioni di decentramento resta ora in capo a dodici comuni (in ordine di consistenza demografica, Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova,

Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia e Verona<sup>80</sup>), cui si aggiungono le specifiche previsioni delle regioni a statuto speciale.

Modificato al contempo il comma 3 del presente articolo, che prevedeva una opzione facoltativa per quei comuni ricompresi tra i 100.000 e i 250.000 abitanti, risulta dunque preclusa per tutti i comuni al di sotto dei 250.000 abitanti l'istituzione degli organi di decentramento di cui all'articolo 17 del T.U.E.L. (ossia delle circoscrizioni di decentramento *stricto sensu*)<sup>81</sup>.

Tali disposizioni modificative, in virtù della previsione di cui all'articolo 1, comma 2 del d.l. 25-01-2010, n. 2, si applicano "[...] a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo"82. Tale specificazione sull'efficacia della norma è espressa chiaramente dal Consiglio di Stato, nel parere n. 1016 del 2008 reso al Ministero dell'Interno, con riferimento all'attuazione della legge n. 244/2007. Ad avviso della Sezione, infatti, "le elezioni da prendere in considerazione sono [...] quelle concernenti i consigli circoscrizionali al cui rinnovo si debba procedere successivamente alla data (di entrata in vigore della legge). Diversamente, si attribuirebbe alla norma in esame una valenza che la stessa obiettivamente non ha, né potrebbe avere. Alla base dell'ordinamento democratico, vi è il principio secondo cui gli organismi rappresentativi vengono a cessare quando spira il termine di durata del loro mandato, previsto dalla legge". Non sarebbe dunque possibile, per la legge, stabilire una cessazione anticipata dei mandati circoscrizionali "se non in forma espressa e al verificarsi di circostanze preventivamente previste in via generale e astratta come suscettibili di condurre alla fine anticipata del mandato conferito dagli elettori"83.

Quanto previsto non esclude, tuttavia, la possibilità per essi di istituire altre forme di decentramento, qualora sia ritenuto opportuno, come consente in via generale l'articolo

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup>F. NARDUCCI - R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015, pagg. 33 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup>Ai sensi dell'articolo 37, comma 4 del T.U.E.L., "la popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale". Emblematico è il caso del comune di Reggio Calabria, con una popolazione complessiva di 183.974 abitanti (dati aggiornati ISTAT 2014), ben al di sotto della soglia minima indicata: pertanto, non si è proceduto al rinnovo degli Organi circoscrizionali a partire dalle elezioni amministrative del 2011, mentre gli uffici decentrati hanno continuato a svolgere le precedenti funzioni (fonte: www.reggiocal.it).

<sup>82</sup>R. CARPINO, Testo Unico degli Enti locali commentato, op. cit. pagg. 73-74.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup>Estratto del parere reso dal Cons. Stato Sez. I, 02-04-2008, n. 1016, in *Giornale Dir. Amm.*, 2008, 7, 785 (nota a sentenza).

6, comma 2 del T.U.E.L.<sup>84</sup> il quale, relativamente al contenuto dello statuto comunale, rimette all'autonomia locale di stabilire le forme del decentramento, senza tracciare al riguardo alcuna distinzione tra grandi e piccoli comuni. Parallelamente, l'articolo 13, comma 2 del T.U.E.L. riconosce al comune, "per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati", la possibilità di attuare "forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia". In entrambi i casi menzionati, siamo di fronte ad istituti che non conservano il nome di "circoscrizione" né il suo assetto precipuo, ma che rispondono alla libera autonomia statutaria dei comuni e alla capacità degli stessi di dotarsi degli organismi più idonei per far fronte alle esigenze della propria comunità<sup>85</sup>.

#### 2.1.1 La natura giuridica.

La definizione offerta dall'articolo 17, comma 1 del T.U.E.L. rappresenta un punto fermo per qualificare le circoscrizioni quali "articolazioni del comune", pur dotate di una propria soggettività, anche per i rapporti esterni relativi alle funzioni loro attribuite. È quindi pacifico inquadrare l'istituto in esame all'interno della complessità dell'ente comunale, ove potrà acquisire una titolarità precipua e autonoma in funzione delle rispettive attribuzioni, al pari di altre articolazioni interne al comune e senza mai esorbitare da ciò<sup>86</sup>.

Possono fuorviare la territorialità insita nella stessa natura della circoscrizione e, in particolare, la legittimazione popolare tramite elezione diretta degli organismi circoscrizionali. Tali caratteristiche richiamerebbero, a una prima osservazione, somiglianze con gli altri livelli degli enti locali territoriali: un parallelismo, tuttavia, neanche lontanamente giustificabile. È, infatti, il comune a istituire le circoscrizioni,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup>Il testo completo dell'art. 6, co. 2, T.U.E.L. così riporta: "Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati al presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione tra comuni e province, della partecipazione popolare, *del decentramento*, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal testo unico".

<sup>85</sup>M. BERTOLISSI, L'ordinamento degli enti locali, Il Mulino, Bologna, 2001, pag. 134.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup>E. VACCA, Le circoscrizioni nell'ambito delle autonomie locali, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici, 2001, fasc. 1-2, pagg. 51 ss.

attraverso lo statuto e il regolamento per il decentramento, quali organismi sub-comunali territoriali. Destinati a dare attuazione al decentramento comunale, essi rispondono all'esigenza primaria di avvicinare al bacino d'utenza i servizi erogati, dando così sostanza al principio di prossimità e rispettando, al contempo, nella valutazione delle funzioni da decentrare, quanto asserito dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>87</sup>. Detti organismi, dotati di una propria rappresentatività, sono chiamati "a rappresentare le esigenze della popolazione delle circoscrizioni", ai sensi dell'articolo 17, comma 4. Tuttavia, la medesima previsione va letta in endiadi con l'inciso "nell'ambito dell'unità del comune"; per di più, la natura di organismi e non di enti autonomi rende le circoscrizioni incapaci di esprimere un'autonoma politica di indirizzo generale della comunità di riferimento. In virtù delle proprie funzioni assumeranno una specifica soggettività, ma saranno comunque prive di personalità giuridica<sup>88</sup>.

D'altro canto, le circoscrizioni, pur non avendo personalità giuridica, costituiscono articolazioni organizzative e amministrative del comune e, pertanto, anche sedi periferiche del comune medesimo, tenuto conto delle funzioni loro attribuite e della dotazione di appositi uffici per esercitarle: e così, la loro sede è a tutti gli effetti una sede periferica del comune e può ben fungere da casa comunale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 169 c.p.p. in materia di notificazioni degli atti giudiziari.

Il Testo Unico, al di là del dettato definitorio di cui sopra, chiarisce ulteriormente la natura delle circoscrizioni sia all'articolo 2, comma 1 (il quale non include tra gli enti locali le circoscrizioni di decentramento, a differenza delle forme associative intercomunali quali le comunità montane e isolane e le unioni di comuni), sia nella stessa dislocazione dell'articolo 17, all'interno del capo I del titolo II (avente ad oggetto i comuni nello specifico).

D'altra parte, la propensione ad escludere le circoscrizioni dal novero degli enti locali è oggetto di una giurisprudenza risalente e consolidata. A partire dalla menzionata sentenza 107/1976 della Corte Costituzionale, numerose sono state le pronunce in tal senso, volte

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup>Si veda nuovamente l'articolo 13, comma 2 del T.U.E.L., laddove afferma che le forme di decentramento siano attuate dal comune "per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati". Del resto, come si è già avuto modo di osservare, la peculiarità del decentramento comunale sta nell'aver dato una prima risposta alle esigenze di prossimità, di differenziazione e di adeguatezza, le quali avrebbero poi trovato una specifica copertura, dapprima legislativa con le leggi c.d. Bassanini, quindi costituzionale con il novellato articolo 118, comma 1, ex l. cost. 3/2001.

<sup>88</sup>M. RUBINO, Le circoscrizioni dopo la riforma, inserito nell'archivio Diritto&Diritti nel novembre 2000.

a escludere ogni equivoco in materia. Da ultimo, si consideri la sentenza 04-11-1999, n. 421, con la quale la medesima Corte Costituzionale afferma che "le circoscrizioni nascono da un'articolazione del comune disciplinata dallo statuto comunale e da apposito regolamento di organizzazione, ed attraverso i rispettivi consigli circoscrizionali realizzano, nell'ambito dell'unità comunale, la rappresentanza delle esigenze della popolazione insediata sul loro territorio", ribadendo, nel caso in esame, l'ineleggibilità dei dipendenti comunali ai consigli di circoscrizione, a prescindere che costoro operino o meno nell'area di riferimento della circoscrizione stessa<sup>89</sup>.

# 2.1.2 L'istituzione delle circoscrizioni. Il ruolo dello statuto e del regolamento per il decentramento.

Le circoscrizioni, in quanto istituti di decentramento, devono rispondere a criteri di effettiva utilità per l'amministrazione comunale, con particolare riferimento alle caratteristiche demografiche e all'adeguatezza nella gestione delle funzioni demandate. Pertanto, esse non rappresentano organismi necessari dell'assetto territoriale proprio del comune, essendo la loro istituzione del tutto rimessa all'autonomia statutaria. Non è più prevista alcuna ipotesi di istituzione obbligatoria per i comuni di grandi dimensioni, a seguito della novella apportata dall'articolo 17 dalla legge 191/2009.

A sancire l'articolazione del territorio comunale in circoscrizioni di decentramento nonché a determinarne la specifica delimitazione territoriale è lo statuto comunale. L'articolo 6 del Testo Unico assegna a tale strumento normativo la disciplina del decentramento in senso lato, alludendo per i comuni alle circoscrizioni di decentramento (ex art. 17) e ai municipi costituendi a seguito di fusione (ex art. 16), per le province ai circondari (ex art. 21, commi 1 e 2, oggi abrogati dalla legge 191/2009).

Secondo le regole ordinarie previste per le norme statutarie di cui all'articolo 6, comma 4 (tanto per l'adozione di un nuovo statuto quanto per la modifica delle sue previsioni), l'istituzione delle circoscrizioni richiede la maggioranza dei due terzi dei consiglieri

45

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup>Si tratta di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (Presidente Granata, Redattore Onida). I parametri costituzionali addotti, nel giudizio di rigetto per infondatezza della questione addotta, sono l'articolo 3, comma 1 Cost. (secondo i canoni del giudizio di ragionevolezza) e l'articolo 97, comma 1 Cost. (oggi trasposto al comma 2, in merito all'imparzialità e al buon andamento della PA).

comunali; qualora tale maggioranza non sia raggiunta, occorre ripetere la votazione nelle sedute successive da tenersi entro trenta giorni e, per essere approvato, lo statuto deve ottenere per due volte il foto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri<sup>90</sup>.

La deliberazione statutaria in esame stabilisce dunque il numero delle circoscrizioni, la specifica denominazione di ciascuna di esse e la relativa delimitazione territoriale, la quale solitamente comprende "aree integrate ed equilibrate per insediamenti abitativi e per attività economiche, dotate della rete di servizi essenziali di utilità generale" Quanto alle dimensioni, esse potranno variare a seconda che si privilegi il perseguimento di un maggiore coinvolgimento della cittadinanza (il quale presuppone organismi con un bacino più contenuto), ovvero che sia prioritaria la funzione di decentramento dei servizi di base (e in questo caso risulterà più funzionale un ambito territoriale più esteso, per non disperdere le risorse umane e le professionalità necessarie a garantire un servizio adeguato). Inoltre, per configurare i termini delle circoscrizioni si deve tener conto della diversità delle vocazioni e funzioni economiche e urbanistiche delle diverse aree, le disparità di condizioni socio-economiche della popolazione e delle eventuali disparità infrastrutturali fra le differenti zone cittadine più esteso.

In ogni caso, ai sensi del comma 3 dell'articolo 17, la popolazione media di ogni circoscrizione non può essere inferiore a 30.000 abitanti: così dispone la novella di cui all'art. 2, comma 29 della legge 244/2007, con il chiaro intento di indurre i consigli comunali ad accorpare le circoscrizioni più piccole e a ricercare nuove, più ampie dimensioni per esse, per un'esigenza sia di ottimizzazione dei costi che di maggior efficienza<sup>93</sup>.

Accanto a ciò, lo statuto definisce altresì le linee generali dell'organizzazione e le loro funzioni, ossia i servizi attribuiti e le funzioni delegate <sup>94</sup>; fissa i criteri per il coordinamento con gli organi e l'organizzazione del comune; stabilisce in concreto quali siano gli organi della circoscrizione e le modalità di elezione; determina le forme di consultazione e di partecipazione dei cittadini. Un'ulteriore facoltà statutaria, infine,

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pagg. 84-85.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale, op. cit. pag. 34.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup>R. MELE, *Circoscrizioni comunali: analisi di fattibilità economica e organizzativa*, in Azienditalia, n. 10-2014, tratto dall'intervento al Convegno "Tempi, Partecipazione, Democrazia", tenutosi a Salerno il 5 marzo 2004.

<sup>93</sup>R. CARPINO, Testo Unico degli Enti locali commentato, op. cit. pag. 74.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale, op. cit. pag. 36.

riguarda i comuni con oltre 300.000 abitanti, per i quali possono prevedersi "particolari ed accentuate forme di decentramento di funzioni e di servizi", sulle quali si approfondirà in seguito. Si tenga conto che l'autonomia statutaria trova quali limiti, ai sensi dell'art. 114 Cost. e dell'art. 4, comma 2 della legge 131/2003, l'armonia con la Costituzione, con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e con quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera p Cost. (nelle materie elettorali, di organi di governo e di funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane), nonché con i precetti legislativi espressamente inderogabili<sup>95</sup>.

Una volta istituite le circoscrizioni attraverso la norma statutaria, la definizione delle precise modalità di attuazione di quanto ivi disposto è rimessa alla potestà regolamentare. Il consiglio comunale provvede dunque ad approvare uno specifico regolamento, il regolamento per il decentramento, chiamato a stabilire una normativa di dettaglio per organizzare l'attività e il funzionamento delle circoscrizioni, prevedendo specificamente le procedure di gestione, di esercizio delle funzioni, della partecipazione dei cittadini.

D'altra parte, l'articolo 7 del Testo Unico prevede l'adozione di regolamenti da parte di comuni e province "nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni". Il consiglio comunale, adottando tale regolamento, non può prevedere disposizioni che contrastino con quelle stabilite dallo statuto comunale, in virtù della collocazione sovraordinata del secondo rispetto al primo (né, *a fortiori*, può contrastare con le previsioni del legislatore)<sup>96</sup>.

### 2.2 Gli organi delle circoscrizioni.

Il quarto comma dell'articolo 17 riprende *in toto* la novella introdotta dalla legge 265 del 1999, la quale limita ulteriormente il ricorso all'etero-direzione nella realizzazione del decentramento: il legislatore, infatti, non indica espressamente né gli organi necessari,

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pagg. 126-128.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup>*ivi* pagg. 130 ss.

né il loro sistema elettorale (né tanto meno le specifiche attribuzioni circoscrizionali), rimettendo tali previsioni all'autonomia statutaria comunale, cosicché ogni comune possa identificare al meglio le proprie peculiari esigenze e strutturi gli organi di decentramento di conseguenza. Coerentemente, al menzionato quarto comma si afferma ora che "gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento"<sup>97</sup>.

Pertanto, nel Testo Unico manca qualsiasi riferimento specifico al numero e ai tipi di organi della circoscrizione, laddove la precedente legge 142/1990 stabilisce chiaramente che "il consiglio circoscrizionale elegge nel suo seno un presidente", identificando così i due cardini del decentramento comunale. L'attuale dettato dell'articolo 17, comma 4 esalta invece la creatività degli enti locali e consente loro, quantomeno potenzialmente, di ripensare al modello strutturale fin lì consolidato, senza dover necessariamente ricalcare i classici schemi di tipo presidenziale ovvero consiliare e potendo anzi adottare modelli più elastici e innovativi<sup>98</sup>.

In ogni caso, nella piena autonomia riconosciuta ai comuni per scegliere gli organi delle circoscrizioni e le loro modalità di funzionamento, non è azzardato cogliere un'esigenza implicita, ancorché non dirimente, di prevedere almeno un organo collegiale e un organo monocratico. Ciò si evince, in particolare, dal contenuto delle varie disposizioni in materia di ineleggibilità e incompatibilità o di status, dove sono annoverate tra le cariche coinvolte quelle di "consigliere circoscrizionale" e di "presidente di circoscrizione". Vi è in questo un intento del T.U.E.L. di assicurare copertura normativa, nell'ambito delle materie trattate, alle fattispecie più diffuse e consolidate nell'esperienza del decentramento comunale, senza con ciò precludere un diverso assetto (ad esempio, con l'esclusione dell'organo collegiale ovvero con la previsione di una giunta esecutiva)<sup>99</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup>Si veda, F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 152. <sup>98</sup>Ibidem.

<sup>99</sup> AA. VV., Manuale di diritto degli enti locali, op. cit. pag. 36.

#### 2.2.1 L'elezione degli organi circoscrizionali.

Accanto alla forma di governo, è rimessa all'autonomia statutaria comunale la scelta del sistema elettorale per i relativi organi. Si tenga conto che, qualora le previsioni statutarie in materia risultino generiche o manchino del tutto, a colmare tale lacuna può sopravvenire direttamente il regolamento del decentramento.

Facendo un raffronto con la normativa previgente, l'articolo 13, comma 4 della legge 142/1990, oltre ad attribuire al consiglio circoscrizionale una funzione "di rappresentanza delle esigenze della popolazione nell'ambito dell'unità del comune", richiede altresì che esso sia eletto (solamente) tramite suffragio diretto della popolazione ivi residente, "secondo le norme stabilite per l'elezione dei consigli comunali con popolazione superiore a 5.000 abitanti" (ossia, ai sensi del risalente T.U. 570 del 1960, con un sistema proporzionale con voto di preferenza). L'articolo 4 della legge 182/1991, tuttora vigente, stabilisce inoltre che il consiglio circoscrizionale sia eletto contestualmente alle elezioni del corrispondente organo comunale<sup>100</sup>.

Il superamento della c.d. "etero-definizione legislativa" del sistema elettorale ha luogo in forza dell'articolo 10, comma 3 della legge 81/1993, secondo cui "fino all'approvazione delle modifiche statutarie conseguenti, ai sensi dell'articolo 33 della presente legge, si applicano le norme per l'elezione dei consigli nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti": la materia viene dunque rimessa all'autonomia statutaria comunale, prevedendo come normativa transitoria l'applicazione del sistema elettorale a doppio turno, con la sola eccezione della nomina del presidente, ancora riservata al consiglio circoscrizionale tra i suoi componenti<sup>101</sup>.

Un'ulteriore, significativa novella è apportata dalla legge 265 del 1999, la quale sopprime il carattere necessariamente elettivo dei consigli di circoscrizione e rinvia ogni scelta al riguardo allo statuto e al regolamento del decentramento.

È così completato, con il pieno recepimento di tali modifiche da parte del d.lgs. 267/2000, il passaggio da un sistema elettorale definito *ex lege* ad uno rimesso alla piena autonomia

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup>D. MORRI, *Importanza politica del decentramento comunale e nuovo assetto dei quartieri nell'attuale disciplina*, inserito nell'archivio Diritto&Diritti nel luglio 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup>Sull'evoluzione tra l. 142/1990 e l. 81/93, si veda C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, 1996.

dei singoli comuni, conservando della normativa originaria la sola indicazione generale che "gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune" 102.

In assenza di costrizioni da parte degli schemi legislativi, si schiude agli enti locali una vasta gamma di opzioni che, investendo direttamente l'identificazione degli organi e le forme della loro elezione, si riflettono anche sulle funzioni e sul ruolo ad essi assegnato, e incidono altresì sulla scelta della forma di governo della circoscrizione. Così si esprime la dottrina permanente e in tal senso si è orientata la prassi nei principali comuni coinvolti<sup>103</sup>.

D'altra parte, non mancano opinioni più riduttive, secondo le quali l'articolo 17 del T.U.E.L. non amplierebbe sostanzialmente l'autonomia già accordata ai comuni dall'articolo 13 della legge 142/1990, quantomeno con riferimento al sistema elettorale. Quanto alle ragioni addotte, si oppone che la circoscrizione deve "rappresentare le esigenze della popolazione residente", e ciò non può che presupporre un suffragio universale per esprimerne gli organi di governo. Inoltre, nessun organo comunale potrebbe essere legittimato ad eleggere tali organi: non la giunta o il sindaco, i quali minerebbero l'autonoma rappresentatività delle circoscrizioni ma soprattutto possono "nominare", non "eleggere" come invece prescrive l'articolo 17, comma 4; né tanto meno potrebbe il consiglio, non rientrando tra le sue competenze tassative l'elezione degli organi circoscrizionali (ex art. 42, comma 2, lettera d del T.U.E.L.). Ricordando inoltre l'obbligatoria contestualità tra il rinnovo degli organi circoscrizionali e quello dei rispettivi organi comunali, la dottrina in esame ne deduce che l'unico sistema di elezione di tali organi sia quello a suffragio popolare<sup>104</sup>.

Quest'ultima lettura, del tutto minoritaria, presta il fianco a varie obiezioni: da un lato, l'articolo 273 del Testo Unico sulle norme transitorie, in materia di elezioni dei consigli circoscrizionali si limita a richiamare il solo articolo 10, comma 3 della legge 81/1993 (il quale prevede un sistema assimilabile al doppio turno solo in assenza di nuove disposizioni statutarie); dall'altro, la competenza in capo al consiglio comunale per il

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 80.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup>A favore di tale lettura, si vedano in particolare M. BERTOLISSI, *L'ordinamento degli enti locali*, op. cit. pag. 134 e L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali tra rilanci, conferme e svolte*, Gior. Dir. Amm., 12, 1999, pag. 1144.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup>Riassume tali posizioni M. RUBINO in *Le circoscrizioni dopo la riforma*, op. cit.

decentramento ("istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione", ex art. 42, comma 2, lettera d del T.U.E.L.) è sufficientemente lata e ben può ricomprendere la definizione dei sistemi elettorali. Pertanto, accanto ai modelli di elezione degli organi circoscrizionali a suffragio diretto, è possibile per i comuni prevedere altresì sistemi di elezione indiretta (specificamente, in capo al consiglio comunale) ovvero coinvolgendo platee predefinite dallo statuto di soggetti qualificati (quali, ad esempio, le associazioni locali)<sup>105</sup>.

Alle stesse conclusioni perviene la (scarna) giurisprudenza in materia. Si consideri, in particolare, la sentenza del T.A.R. Puglia – Bari, sez. I, 29-10-2002, n. 4717, secondo la quale "le modalità di elezione degli organi circoscrizionali, pure demandate a statuti e regolamenti, costituiscono articolazione del profilo più generale dell'organizzazione, che attiene non soltanto alle funzioni e attribuzioni, ma anche all'individuazione degli organi e dei modi di copertura degli stessi"<sup>106</sup>.

In conclusione, la dottrina e la giurisprudenza dominanti concordano che le modalità di elezione degli organi circoscrizionali siano demandate agli statuti comunali e, ove non compiutamente definite da essi, all'apposito regolamento comunale, (o a più d'uno). In assenza di previsioni statutarie o in attesa della loro approvazione, si applicano le norme sull'elezione dei consigli comunali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, in virtù del menzionato rinvio all'articolo 10, comma 3 della legge 81/1993<sup>107</sup>. È fatto solo salvo, per l'autonomia statutaria, il rispetto dei principi propri della democrazia rappresentativa evocati dal termine "elezione" dell'articolo 17, comma 4 del Testo Unico (non sarà quindi possibile prevedere organi di decentramento nominati dal sindaco o dalla giunta).

In concreto, è dunque in capo all'autonomia comunale sia la scelta del modello strutturale e del conseguente sistema elettorale, sia l'individuazione delle modalità di presentazione delle liste dei candidati, di proclamazione degli eletti e di svolgimento delle operazioni di scrutinio. Risulterebbe invece precluso ogni intervento in merito all'elettorato attivo e passivo, vista la riserva di legge operata in materia dagli articoli 48 e 51 della

<sup>107</sup>*Ivi* pag. 74.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup>In questo senso, ancora L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 80.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup>R. CARPINO, Testo Unico degli Enti locali commentato, op. cit. pag. 75.

Costituzione<sup>108</sup> (anche se il punto, come vedremo a breve, è dibattuto). Al contempo, la normativa comunale, sia essa statutaria o regolamentare, non può intervenire sulla disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dettata dalla legislazione, a partire dalla 1. 154/1981<sup>109</sup>.

D'altra parte, un corretto esercizio della suddetta autonomia comunale richiede che siano effettuate scelte coerenti tra l'assetto organizzativo-funzionale e la procedura elettorale: pertanto, se si applica un modello a vocazione maggiormente partecipativa, risulterà più consono un sistema elettorale proporzionale, laddove il sistema maggioritario sarebbe più idoneo per strutture organizzative declinate a un ruolo di amministrazione attiva<sup>110</sup>.

#### 2.2.2 L'elettorato attivo e passivo per gli organi circoscrizionali.

Nei casi di elezione a suffragio diretto, sono elettori degli organi circoscrizionali tutti gli iscritti nelle liste elettorali delle sezioni ricomprese nella circoscrizione. Parallelamente, sono eleggibili in tali organi (a consiglieri e a presidenti) gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età nel primo giorno fissato per la votazione<sup>111</sup>. Non è dunque richiesto che i candidati a cariche circoscrizionali siano residenti nella stessa.

Inoltre, il d.lgs. 12-04-1996, n. 197 stabilisce le modalità per esercitare il diritto di voto e di eleggibilità a consiglieri comunali e circoscrizionali da parte di quei cittadini dell'Unione Europea che risiedono in Italia pur senza averne la cittadinanza. A costoro è dunque accordato il diritto di chiedere l'iscrizione in apposite liste elettorali aggiunte istituite presso il comune di residenza stessa e, in virtù di tale iscrizione, di poter votare per gli organi comunali e circoscrizionali, di candidarsi a loro volta alle rispettive cariche

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup>L'articolo 48, comma 4 della Costituzione, con riguardo all'esercizio dell'elettorato attivo, esclude infatti ogni limitazione del diritto di voto "se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale *indicati dalla legge*". Parimenti, per l'elettorato passivo, il primo periodo dell'articolo 51, comma 1 della Costituzione stabilisce che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, *secondo i requisiti stabiliti dalla legge*".

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 153. <sup>110</sup>*Ibidem*.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup>Art. 55, comma 1, T.U.E.L. Così era già stabilito a partire dall'articolo 1 della legge 23-04-1981, n. 154. In precedenza, la legge 278/1976, all'articolo 7, annoverava tra gli eleggibili i soli iscritti alle liste elettorali del comune di riferimento. Si veda al riguardo G. MOR, *Consiglio circoscrizionale comunale*, op. cit.

e di essere nominati componenti della giunta comunale (con eccezione delle cariche di sindaco e vicesindaco), anche se non hanno la cittadinanza italiana<sup>112</sup>.

#### 2.2.2.1 Un caso dibattuto: l'ammissione al voto degli stranieri non comunitari.

Se le previsioni di cui sopra sono pacifiche, assai dibattuta è invece l'ammissione alle elezioni circoscrizionali degli stranieri non comunitari (ossia degli apolidi e dei cittadini di Stati non aderenti alla UE). Tale aspetto rientra nella più ampia tematica della partecipazione popolare all'amministrazione locale, disciplinata dall'articolo 8 del T.U.E.L. Attribuendo alla partecipazione la connotazione estensiva di "popolare", la normativa mira a coinvolgere l'intera comunità locale, al di là della sola comunità italiana: non a caso, il quinto comma del presente articolo rimanda allo strumento statutario, "ispirandosi ai principi di cui alla legge 203/1994 e al d.lgs. 286/1999", la promozione di "forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti".

Mentre per i cittadini comunitari vi è stata, come osservato, un'ampia estensione di diritti e garanzie, per la seconda categoria in esame il quadro è più articolato. Ad essi, sono assicurate forme adeguate di partecipazione individuale (ossia ai procedimenti amministrativi) e collettiva (si pensi, ad esempio, ai casi di istituzione dei consigli di immigrati, con funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi comunali, ovvero ai consiglieri aggiunti inseribili dei consigli comunale e provinciale con diritto di parola e di iniziativa e eletto direttamente dagli immigrati), ma ben più complicata si configura l'ipotesi di estendere il diritto di voto. Esclusa categoricamente l'estensione dell'elettorato attivo per gli organi comunali ai cittadini extracomunitari residenti<sup>113</sup>, resta invece controversa una previsione analoga per le consultazioni popolari, ovvero per il voto alle forme di decentramento comunale.

La posizione contraria a tale ipotesi trae forza, *in primis*, dalla circolare del Ministero dell'Interno, Direzione centrale dei servizi elettorali, 22-01-2004, n. 4, emessa

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, op. cit. pag 35. Il d.lgs. n. 197 del 12-04-1996 attua le previsioni di cui alla legge-delega 06-02-1996, n. 52, che a sua volta recepisce la direttiva 94/80/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 19-12-1994.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup>Cons. Stato, sez. I, parere 17-12-2008, n. 3714, si tratta infatti di una materia riservata in via esclusiva allo Stato ex art. 117, comma 2, lettera p della Costituzione.

in risposta alle "iniziative poste in essere da diversi comuni per estendere, attraverso modifiche statutarie, il diritto di elettorato attivo e passivo (...) per il rinnovo di organi di decentramento comunale ai cittadini extracomunitari stabilmente residenti nel nostro Paese". Richiamando il dettato dell'articolo 48 della Costituzione (dove si dice esplicitamente che "sono elettori tutti i *cittadini* che hanno raggiunto la maggiore età") e facendo salvo il meccanismo derogatorio per i cittadini comunitari di cui al d.lgs. 197/1996, la circolare ricorda che "l'introduzione di ulteriori deroghe al principio costituzionale e legislativo che vincola l'esercizio del diritto di voto (...) al possesso del requisito della cittadinanza italiana (...), non può che costituire oggetto di valutazione e di scelte in sede politica, con conseguente necessità di operare le opportune modifiche al dettato costituzionale e alla legislazione ordinaria vigente". Tale previsione coprirebbe anche le consultazioni per l'elezione degli organi di decentramento comunale, siano essi municipi o circoscrizioni: sebbene l'organizzazione e le funzioni loro demandate siano disciplinate da statuto e regolamenti comunali, essi "trovano la propria fonte in una norma statale di rango legislativo" (ossia gli articoli 16 e 17 del T.U.E.L.). Pertanto, è riservata alla legge statale (e ad essa soltanto) l'individuazione dei titolari del diritto di voto alle elezioni di circoscrizione, diritto che il legislatore ad ora non riconosce ai cittadini extracomunitari<sup>114</sup>.

Analogamente si esprime la giurisprudenza prevalente del Consiglio di Stato, censurando le previsioni statutarie volte ad accordare il diritto di voto agli stranieri comunali alle elezioni circoscrizionali. Secondo il parere del Consiglio di Stato, sez. I, 16-03-2005, n. 9771/2004, ciò non rientra tra le forme di partecipazione pubblica previste dalla Convenzione di Strasburgo del 05-02-1992, richiamata indirettamente dal Testo Unico all'articolo 8; di conseguenza, ai sensi dell'articolo 138 del T.U.E.L., le modifiche dello statuto che accordino l'esercizio del diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni circoscrizionali agli apolidi e ai cittadini extracomunitari sono atti viziati da illegittimità e passibili di annullamento straordinario<sup>115</sup>. Coerenti con la circolare ministeriale sono

-

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup>Circolare MIAITSE N. 4/2004 del 22-01-2004, redatta dal Prefetto Luigi Riccio (Direttore Centrale Servizi Elettorali) e reperibile presso l'archivio storico <u>www.interno.gov.it</u>

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup>In base all'art. 138 T.U.E.L., tale tipologia di annullamento è disposto, d'ufficio o su denuncia e in qualunque tempo, dal Governo, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, dopo aver sentito il Consiglio di Stato, e ha ad oggetto gli atti degli enti locali viziati da illegittimità, per tutelare l'unità dell'ordinamento. Nel caso in esame, il parere n. 9771/2004 è reso dalla Sezione Prima del Consiglio di Stato proprio a fronte di una

poi i pareri del Consiglio di Stato, sez. I e II, n. 11074 del 06-07-2005 e sez. I, n. 3714 del 17-12-2008: la condizione giuridica degli stranieri e la loro ammissione al voto costituiscono una materia di competenza esclusiva statale, che può delegare a sua volta solo alle Regioni una eventuale regolamentazione subordinata, non certo agli enti locali<sup>116</sup>.

Di diverso avviso, e dunque a favore di un'ammissione degli stranieri non comunitari al voto circoscrizionale, è invece orientata autorevole dottrina e una giurisprudenza minoritaria. Come osserva Vandelli, "nella filosofia delineata dal testo unico, la partecipazione di residenti privi della cittadinanza italiana (...) può essere estesa, dallo statuto e dal regolamento, alle consultazioni popolari, o al voto alle forme di decentramento il cui sistema di elezione è demandato alle stesse fonti locali: come si verifica, anzitutto, per le circoscrizioni comunali (...)"<sup>117</sup>.

Analogamente si esprime il Consiglio di Stato, sez. II, con il parere n. 8007 reso in data 28-07-2004, contrastando nettamente con la circolare menzionata e con la giurisprudenza maggioritaria: si dichiara testualmente che "l'attribuzione agli stranieri extracomunitari residenti del diritto di elettorato attivo e passivo ai fini della costituzione dei consigli circoscrizionali di cui all'art. 17 T.U.E.L. (...) è *de plano* consentita dalle disposizioni di legge ordinaria di cui al citato articolo 17, e non trova ostacolo insormontabile nelle norme e nei principi costituzionali che disciplinano la materia" 118.

A giustificazione di questa posizione, si rimanda al quarto comma dell'articolo 17, secondo il quale "gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della

richiesta da parte del Ministero dell'Interno nel procedimento per l'annullamento straordinario dello Statuto del Comune di Genova, limitatamente alla parte in cui estende agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato per le elezioni comunali e circoscrizionali e per la partecipazione ai referendum comunali. Si veda, come riferimento, la banca dati dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" (www.issirfa.cnr.it/2046,1937.html).

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup>R. CARPINO, Testo Unico degli Enti locali commentato, op. cit. pag. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 241.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup>Il parere in esame, n. 8007, reso in data 28-07-2004 dalla Sezione II, ha per oggetto una richiesta della Regione Emilia-Romagna sull'ammissibilità dell'articolo 50 dello statuto del comune di Forlì, riguardante appunto l'estensione dell'elettorato delle circoscrizioni agli stranieri residenti. Tale disposizione è stata transitoriamente sospesa con delibera consiliare del 12-01-2004, a seguito di avviso contrario del Ministero dell'Interno su un quesito analogo posto da un altro comune. Interpellato sul punto dall'Ufficio Territoriale del Governo di Forlì-Cesena, il Ministero ribadisce il proprio orientamento negativo con nota 16-01-2004, corroborato a stretto giro dalla circolare ministeriale n. 4/2004 ampiamente menzionata. La Regione richiedente sottopone allora il caso all'attenzione del Consiglio di Stato, esprimendosi a favore dell'interpretazione "aperta" fornita dal comune sulle disposizioni degli articoli 8 e 17 del Testo Unico. Si veda, come riferimento testuale, la banca dati www.giustizia-amministrativa.it

popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme previste dallo statuto e dal regolamento". Si parla dunque di "popolazione", non di "cittadini", in raccordo con quelle forme e organismi di partecipazione che, stando all'articolo 8, i comuni, "anche su base di quartiere o di frazione", possono promuovere. Un simile termine "implica chiaramente, nella sua onnicomprensività, che di essa fanno parte tutti i residenti, cittadini e non, ivi compresi cioè gli stranieri che (...) vivono stabilmente nel territorio comunale e sono quindi pienamente legittimati, al pari dei cittadini, a far valere di fronte alle istituzioni le proprie particolari esigenze connesse con il loro radicamento nel territorio" 119.

Conseguentemente, il presente parere riconosce all'autonomia statutaria e regolamentare del comune ampia discrezionalità nel definire le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali, includendo entro tale autonomia anche l'estensione del voto a stranieri regolarmente residenti. Del resto, viene ritenuta superabile l'obiezione avanzata dalla circolare ministeriale 4/2004, in merito alla riserva costituzionale ai soli "cittadini" dell'elettorato attivo e passivo: ciò perché agli organi circoscrizionali "il più volte ricordato articolo 17 del T.U.E.L. attribuisce compiti esclusivamente partecipativi e consultivi, oltre alla gestione dei servizi di base (...) con l'esclusione quindi di qualsiasi funzione politica e di governo, ovvero di funzioni che implichino scelte di fondo sulla valutazione e comparazione degli interessi delle varie componenti della collettività di quartiere o di frazione che nella circoscrizione si identifica" e inoltre, nonostante la possibilità per il comune di delegare funzioni deliberative alle circoscrizioni, "i consigli circoscrizionali di tali indirizzi politici si configurano quali meri esecutori a livello di quartiere, nell'immanenza del necessario filtro del controllo, sulle delibere adottate, da parte degli organi di governo (comunale)". È altresì smentita la riserva alla competenza statale addotta dalla circolare, ritenendosi esaurita dalla disciplina elettorale degli organi degli enti locali (e non di quelli di decentramento) la previsione di cui all'art. 117, co. 2, lett. p della Costituzione. Infine, a parziale correzione della norma statutaria, si suggerisce di integrare le conclusioni raggiunte per migliorare il tenore della disposizione, ad esempio innalzando almeno a sei anni il periodo minimo di residenza permanente

\_

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup>Ibidem.

 $<sup>^{120}</sup>$ Ibidem.

richiesto o riservando ai soli cittadini italiani la carica di presidente (in analogia con quanto previsto per i cittadini comunitari rispetto alla carica di sindaco e vicesindaco).

A un'attenta analisi, l'orientamento più consolidato suggerirebbe, in prima battuta, un approccio negativo. Come suggerisce il già citato parere n. 11074/2004 del Consiglio di Stato, particolarmente rilevante poiché espresso da un'adunanza plenaria delle Sezioni Prima e Seconda<sup>121</sup>, l'interpretazione più favorevole di cui al parere n. 8007/04 risulta "sintomatica (...), insieme, della opportunità di rimediare ad una lacuna dell'ordinamento e della gravità ed urgenza della questione"; ciononostante "non (si) ritiene che, allo stato, possa affermarsi l'accennato diritto di elettorato di cui manca e un esplicito riconoscimento e (...) ogni necessaria conformazione che ne consenta l'identificazione e l'esercizio" 122.

Tra gli argomenti addotti, a confutazione della posizione "di apertura", è convincente anzitutto il richiamo alla competenza statale esclusiva per la condizione giuridica dei cittadini stranieri extracomunitari, valevole per tutti gli organi degli enti locali e non derogabile dall'autonomia statutaria (oltre al citato richiamo al termine "cittadini" in corrispondenza con il diritto di voto agli articoli 48 e 51 Cost.). Rileva poi la differenza nominalistica insita nello stesso articolo 8 del T.U.E.L. nell'enunciare separatamente i cittadini comunitari e gli stranieri non comunitari, configurandosi per i secondi la sola, generica "partecipazione alla vita pubblica locale", senza una specifica fonte normativa riguardante il diritto di voto (il quale differisce dal concetto di "partecipazione"). Inoltre, con riferimento all'articolo 17, la "rappresentanza organica della popolazione" di cui al comma 4 non si estrinseca necessariamente con il diritto di voto (comprendendo tale rappresentanza anche chi, per varie ragioni, non sia ammesso al voto), che in nessun modo il comune è autorizzato a riconoscere dal T.U.E.L.

Ancor più significativo è il richiamo alla complessità delle funzioni attribuibili alle circoscrizioni, in particolare alle "accentuate forme di decentramento" per i comuni con oltre 300.000 abitanti, alle funzioni delegate dal comune (alcune delle quali di rilevante

<sup>13</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup>In risposta proprio al menzionato parere n. 8007/2004 della Sezione II, favorevole all'interpretazione "aperta" del comune di Forlì e della Regione Emilia-Romagna, il Ministero dell'Interno chiede un nuovo parere al Consiglio di Stato, adducendo nuove argomentazioni. Con parere interlocutorio n. 11074/04, le Sezioni riunite chiedono alla Regione di esprimersi sulle nuove argomentazioni addotte e quindi, acquisite le osservazioni richieste, emettono il suddetto parere nell'adunanza del 06-07-2005. Si veda, come riferimento testuale, l'archivio online <a href="https://www.stranieriinitalia.it">www.stranieriinitalia.it</a> <sup>122</sup>Ibidem.

interesse pubblico) e alla natura delle deliberazioni circoscrizionali di "atti a tutti gli effetti del comune", ribadita proprio dall'art. 51, comma 5 dello statuto del comune di Forlì all'esame del Consiglio di Stato. Le circoscrizioni risultano così investite di un "munus publicum", ossia di un ufficio pubblico, al pari dei comuni, anche quando destinatarie di attribuzioni solamente consultive, per cui non può essere un argomento convincente l'esiguità delle funzioni in capo ad esse<sup>123</sup>.

Tuttalpiù, una lettura più "aperta" all'esigenza di coinvolgere attivamente i residenti extracomunitari risponderebbe meglio alla *ratio* del decentramento comunale, il quale, come si è ampiamente detto, nasce proprio da un'esigenza di coinvolgimento e partecipazione della popolazione (residente, al di là dei cittadini)<sup>124</sup>: e ciò varrebbe, *a fortiori*, in un frangente come quello attuale, caratterizzato da una crisi e da un ripensamento dell'istituto circoscrizionale proprio all'insegna di una connotazione meno amministrativa-decisionale e più partecipativa. D'altra parte, non giova la mancanza di una copertura normativa per una simile interpretazione, a ciò non bastando la semplice esegesi del termine "popolazione" di cui all'art. 17, comma 4; pertanto, in assenza di uno specifico (e auspicabile) intervento da parte del legislatore, risulterà difficile superare gli scogli enumerati dalla giurisprudenza, che ancora precludono un parere favorevole sugli atti statutari di ammissione al voto degli stranieri non comunitari.

#### 2.2.2.2 Situazioni di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

Alle cariche ricoperte negli organi di governo circoscrizionali risultano applicabili le disposizioni in materia di incandidabilità previste dal d.lgs. 31-12-2012, n. 235, le norme sull'ineleggibilità e l'incompatibilità stabilite dal capo II, titolo III del T.U.E.L., nonché la disciplina dell'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, fissata dal d.lgs. 08-04-2013, n. 39<sup>125</sup>.

Riguardo ai casi di incandidabilità alle cariche di presidente o consigliere circoscrizionale (come pure agli incarichi la cui nomina è di competenza di costoro),

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup>Perentoria è la conclusione del parere in esame: "Non è minimizzando la funzione delle circoscrizioni che si rende un buon servizio alle realtà locali e al contenuto dei diritti di voto cui aspirano, il più delle volte a giusto titolo, gli stranieri residenti".

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup>Proprio in questo senso si esprime Vandelli nel passo menzionato: vedi *supra* (nota 36).

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale 2015, op. cit. pag 35.

l'articolo 10 del d.lgs. 235/2012 elenca una serie di ipotesi tassative (per lo più reati gravi, di varia natura), a fronte delle quali un'eventuale elezione o nomina è nulla.

L'articolo 11 prevede inoltre un meccanismo peculiare di sospensione, in caso di condanna non definitiva nella maggior parte dei casi precedenti (art. 10, co. 1, lett. a, b e c), di comminazione di misure cautelari custodiali (artt. 283, 284, 285 e 286 c.p.p.) e di altre ipotesi specifiche: la sospensione cesserà al venir meno delle cause di incandidabilità ovvero decorsi diciotto mesi, mentre conseguirà la decadenza di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Infine, ai sensi dell'articolo 12, in occasione della presentazione delle liste dei candidati alla presidenza e/o al consiglio, ciascun candidato, "unitamente alla dichiarazione di accettazione della candidatura, rende una dichiarazione sostitutiva (...) attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità di cui all'articolo 10". In caso di mancata presentazione della dichiarazione sostitutiva ovvero di accertata infondatezza della stessa, gli uffici preposti all'esame delle liste cancellano i suddetti candidati (con possibilità, per questi ultimi, di ricorso ex art. 129 del d.lgs. 104/2010).

Stando all'articolo 56 del T.U.E.L., non è possibile candidarsi a consigliere in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data (comma 1), come pure non potrà un consigliere circoscrizionale in carica candidarsi alla medesima carica in un'altra circoscrizione (comma 2). In caso di elezione contemporanea in due circoscrizioni, il candidato eletto è tenuto a optare per una delle cariche entro cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida, altrimenti rimarrà eletto automaticamente nella circoscrizione "in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale rispetto al numero dei votanti", venendo invece surrogato nell'altro consiglio (articolo 57).

L'articolo 60 prevede una serie di ipotesi tassative di ineleggibilità: si tratta del capo e dei vice capi di polizia; dei dipendenti civili dello stato con funzioni equiparabili al direttore generale e dei capi di gabinetto dei ministri; dei prefetti e vice prefetti e dei commissari di governo; dei ministri di culto ed ecclesiastici; dei magistrati; degli ufficiali delle forze armate; dei dipendenti comunali, fintanto che tali ruoli perdurino e senza considerare le ipotesi di aspettativa non retribuita. Ad esclusione dei primi due casi, si tratta di fattispecie limitate al territorio di incidenza degli incarichi assegnati.

Per rimuovere tali cause di ineleggibilità, è possibile optare per le dimissioni, per un trasferimento, per la revoca dell'incarico o del comando, per il collocamento in aspettativa

(a partire dal giorno di presentazione delle candidature, come confermato da Cass., sent. n. 24590/2009)<sup>126</sup>.

Occorre ricordare, in questa sede, quanto sancito dalla sentenza 421 del 1999 della Corte Costituzionale, la quale, escludendo categoricamente la qualifica di "ente locale" per le circoscrizioni e inserendole quindi nel quadro delle articolazioni dell'amministrazione comunale, estende l'ineleggibilità a una carica circoscrizionale a tutti i dipendenti comunali, a prescindere dal loro operare o meno entro il territorio della circoscrizione stessa<sup>127</sup>.

L'articolo 63 regola invece i casi di incompatibilità, per quei consiglieri o presidenti di circoscrizione che si trovino a ricoprire il ruolo di amministratori o dipendenti, con poteri di rappresentanza o di coordinamento, di enti o istituti soggetti a vigilanza del comune, che ricevano dagli stessi una sovvenzione; per l'avere parte, direttamente o indirettamente, in servizi, somministrazioni, esazioni di diritti o appalti nell'interesse del comune ed essendo sovvenzionati da esso continuativamente; in presenza di liti pendenti con il comune ovvero di debiti liquidi ed esigibili verso il medesimo. Sono poi sanciti, dall'articolo 65, i casi di incompatibilità con la carica di consigliere circoscrizionale sia per i consiglieri di altra circoscrizione sia per i consiglieri comunali (a prescindere che la circoscrizione sia o meno dello stesso comune o di un altro).

Esulano dall'incompatibilità gli incarichi conferiti ad amministratori della circoscrizione "in ragione del mandato elettivo" (art. 67). A fronte poi di cause di incompatibilità nonché di cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, potranno essere rimosse mediante gli strumenti già visti per l'ineleggibilità (dimissioni, revoca dell'incarico, trasferimento ecc...) entro dieci giorni dal concretizzarsi delle medesime, pena la decadenza dalla carica<sup>128</sup>. Si ricordano, infine, le procedure per la contestazione di tali cause (articolo 69) e, specularmente, la promozione di istanze per la decadenza degli ineleggibili e degli incompatibili tramite un'azione popolare, promossa davanti al tribunale civile "in prima

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 169.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup>Si veda il massimario della Corte Costituzionale presente nell'archivio online <u>www.cortecostituzionale.it</u>; si veda altresì *supra* (nota 10).

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 170.

istanza da qualsiasi cittadino elettore del comune o da chiunque vi abbia interesse", come pure dal prefetto (articolo 70).

#### 2.2.3 I consigli circoscrizionali.

Nei casi di articolazione dei comuni in circoscrizioni di decentramento, gli statuti hanno sempre previsto l'istituzione di consigli circoscrizionale i quali, nella generalità dei casi, sono eletti a suffragio diretto. Tale suffragio, ai sensi dell'articolo 4 della legge 07-06-1991, n. 182<sup>129</sup>, ha necessariamente luogo nella medesima sessione nella quale è eletto il consiglio comunale. Al pari, in caso di scioglimento del consiglio comunale sono sciolti altresì i consigli di circoscrizione, i quali, in analogia con la *prorogatio* prevista per il consiglio comunale uscente, continuano a compiere gli atti urgenti e improrogabili fino al rinnovo dell'organo. Il mandato circoscrizionale risulta dunque parificato a quello comunale, di durata quinquennale.

L'applicazione del suddetto parallelismo tra gli organi consiliari comunale e circoscrizionale trova pieno riscontro nella legislazione vigente. Una parziale deroga è rappresentata dall'ipotesi inversa, ossia dallo scioglimento anticipato del consiglio circoscrizionale. A tal riguardo si esprime il Consiglio di Stato, con il parere 23-02-1994, n. 223 reso dalla prima Sezione: una volta istituite, le circoscrizioni "devono ritenersi organi necessari" e pertanto "sono da ritenersi legittime le disposizioni statutarie che prevedono la ricostituzione del solo consiglio circoscrizionale anticipatamente". È quindi legittimo, come attesta la giurisprudenza, prevedere negli statuti un rinnovo dei singoli consigli circoscrizionali anzitempo sciolti. A monte possono esservi le più svariate ragioni: potrà essere, ad esempio, per le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, ovvero la sfiducia o le dimissioni del presidente, oppure ancora l'impossibilità di eleggere il presidente entro certi termini, il tutto chiaramente sulla base e a seconda delle diverse previsioni dello statuto comunale. D'altra parte, la contestualità con gli organi comunali viene recuperata con l'automatica decadenza degli

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup>In accordo con le successive modifiche di cui all'art. 8 della legge 30-04-1999, n. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup>Per un riscontro testuale, si veda R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti locali commentato*, op. cit. pagg. 74-75.

organi circoscrizionali, ancorché ricostituiti in itinere, in presenza dello scioglimento del consiglio comunale<sup>131</sup>.

#### 2.2.3.1 Organizzazione e funzionamento del consiglio.

Allo statuto comunale spetta stabilire la precisa composizione del consiglio circoscrizionale, oltre alle modalità di elezione dello stesso: in ossequio all'autonomia comunale, potranno quindi prevedersi regole differenti, tanto nel numero di consiglieri (fissando una cifra omogenea oppure variabile a seconda degli abitanti di ciascuna circoscrizione) quanto nel sistema elettorale (sia esso con metodo proporzionale, con premio di maggioranza secco, con doppio turno e vincolo col mandato presidenziale, o ancora tramite elezione indiretta). Nel definire una disciplina transitoria, in attesa delle previsioni statutarie, il Testo Unico rimanda alla disciplina prevista per i comuni con popolazione superiore alle 15.000 unità.

Analogamente, la medesima disciplina si applica per i requisiti dei candidati e la convalida degli eletti (sul punto, si rimanda all'enunciata normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità). Il legislatore, in ogni caso, si raccomanda affinché le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o designazione dei componenti degli organi esecutivi siano comunque disciplinate così da garantire il rispetto del principio di parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche politiche e ai pubblici uffici (ex articolo 17, comma 5, come integrato dalla legge 215/2012)<sup>132</sup>. Nei consigli, il seggio che durante il quinquennio di mandato rimane vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti, ai sensi dell'articolo 45, comma 1 del T.U.E.L.

Spetta al regolamento del decentramento prevedere le modalità di funzionamento del consiglio, come la convocazione, le presenze necessarie per la validità delle adunanze, ivi comprese le regole basilari per il numero legale nelle sedute consiliari, lo svolgimento delle stesse e le possibilità di interlocuzione tra consiglieri e amministrazione locale comunale (attraverso lo strumento delle interrogazioni). È inoltre possibile per i comuni riconoscere ai singoli consigli circoscrizionali la facoltà di dotarsi di autonomi

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, op. cit. pag. 36. <sup>132</sup>AA.VV. *Manuale di diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 37.

regolamenti di funzionamento, per regolare la specifica attività e nel rispetto di quanto già stabilito dalla fonte normativa comunale. Tali regolamenti c.d. circoscrizionali potranno, ad esempio, determinare i termini temporali per la presentazione delle interrogazioni e la necessaria risposta del presidente o dei dirigenti competenti, ovvero potranno stabilire le modalità di intervento del pubblico alle sedute consiliari.

La disciplina sullo status dei consiglieri circoscrizionali rinvia a quanto previsto dagli articoli 77-87 del Testo Unico, che riproducono la disciplina del capo III della previgente legge 265/1999. In particolare, ai consiglieri è riconosciuto per legge il diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle sedute tanto del consiglio quanto dell'ufficio di presidenza o delle commissioni, per la loro durata più il tempo di percorrenza (art. 79, comma 3). Oltre ai permessi retribuiti, è altresì previsto il diritto a usufruire di permessi non retribuiti fino a ventiquattro ore mensili (art. 79, comma 5)<sup>133</sup>. La retribuzione delle assenze dal servizio di cui al terzo comma spetta al datore di lavoro, il quale a sua volta presenta richiesta documentata all'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche, entro trenta giorni dalla richiesta (articolo 80)<sup>134</sup>.

Resta facoltà regolamentare comunale la previsione di un gettone di presenza per ciascun consigliere, che potrà essere corrisposto in virtù della partecipazione alle sedute dei consigli, delle commissioni o degli uffici di presidenza (a seconda di quanto stabilito dal regolamento del decentramento). Ad essi si estende, di conseguenza, la normativa in materia di obblighi di trasparenza dei titolari di cariche elettive e di governo, sancita dapprima dall'articolo 41 bis del Testo Unico e ora dal d.lgs 14-03-2013, n. 33. Ai sensi

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Si noti, incidentalmente, come la disposizione in esame menzioni testualmente, quali organi circoscrizionali, il consiglio e il presidente; ciò in realtà è letto unanimemente come un intento di disciplinare compiutamente la condizione giuridico-patrimoniale delle cariche astrattamente ipotizzabili, con ciò non ostando minimamente all'autonomia statutaria nel ritagliare un ruolo del tutto diverso per i consigli circoscrizionali; v. M. RUBINO, *Le circoscrizioni dopo la riforma*, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup>In materia di permessi retribuiti per partecipare alle riunioni indette, il Testo Unico conferma un trattamento differenziato ai consiglieri delle circoscrizioni nei comuni maggiori, pur contenendo un'incongruenza. L'articolo 24 della l. 265/1999 estendeva infatti il diritto di assentarsi dal lavoro per le citate motivazioni all'intera giornata in cui la seduta era convocata, nonché al giorno seguente qualora la riunione si protraesse oltre la mezzanotte, limitando al contempo tale estensione ai soli consigli circoscrizionali di comuni con oltre 500.000 abitanti; per i comuni con popolazione inferiore restava invece in vigore la normativa di cui all'art. 4 della legge 816/1985, che limitava il diritto di assentarsi alle sole ore di effettiva durata della riunione. Il T.U.E.L., da un lato, riproduce fedelmente all'articolo 79, comma 1 il contenuto dell'art. 24 della l. 265/1999 (mantenendo un trattamento differenziato per i consiglieri nei comuni sopra i 500.000 abitanti); dall'altro, invece, abroga espressamente la l. 816/1985 all'articolo 274. Pertanto, per tutte le altre circoscrizioni vale il dettato della normativa generale di cui all'art. 79, comma 3, come pure esso vale per le riunioni delle commissioni consiliari. Si veda, sul punto, M. RUBINO, *Le circoscrizioni dopo la riforma*, op. cit.

della presente normativa, i consiglieri sono tenuti a pubblicare online (sul portale del relativo comune) il proprio stato patrimoniale in materia di redditi annuali dichiarati, beni immobili e mobili registrati posseduti, partecipazioni in società, detenzione di titoli finanziari, nonché quello dei propri parenti fino al secondo grado, qualora essi acconsentano, con sanzioni amministrative da 2.000 a 20.000 € in caso di mancata o parziale ottemperanza.

Quanto alla competenza del consiglio, essa è estesa a tutte le deliberazioni della circoscrizione, con due eccezioni, entrambe esplicitate nello statuto: la prima riguarda gli atti attribuiti al presidente, la seconda rimanda all'ipotesi in cui sia prevista l'istituzione di una giunta esecutiva (in tal caso, lo statuto indicherà i principi di riferimento dei tre organi, il regolamento invece ne preciserà le competenze). Oltre a ciò, il consiglio assume un ruolo di indirizzo, programmazione e controllo per tutte le funzioni attribuite alla circoscrizione<sup>135</sup>.

Un'ulteriore struttura degna di nota, nei consigli circoscrizionali, è data dalle forme di partecipazione della popolazione alle attività svolte dal consiglio stesso. In alcuni casi, in particolare, rileva la facoltà di istituire commissioni aperte alla libera adesione dei soggetti interessati (la cui ammissione è ratificata da un'apposita delibera consiliare). Come si vedrà meglio in seguito, nel trattare delle funzioni consultive, le commissioni svolgono un'attività prevalentemente consultiva: ad esempio, in presenza di pareri obbligatori è consueto tenere apposite riunioni delle commissioni competenti, per approfondire la materia trattata. Resta comunque in capo allo statuto e al regolamento comunali la facoltà di attribuire a tali commissioni ulteriori funzioni, di indirizzo per il consiglio e finanche (benché assai di rado) di natura deliberativa in specifici casi (come avveniva in passato nel comune di Bologna, dove erano direttamente in capo alle commissioni di quartiere alcune deliberazioni in materia di stradari scolastici o di autorizzazioni edilizie, riscontrando nella loro composizione aperta e trasversale un elemento di garanzia).

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale 2015, op. cit. pag. 36.

# 2.2.3.2 Gli atti tipici del consiglio.

Le tipologie di atti del consiglio circoscrizionale, in termini generali, sono riconducibili a tre diverse categorie, sempre nell'ambito dell'autonoma statuizione comunale.

In primo luogo, le deliberazioni sono atti aventi rilevanza esterna e piena vincolatività; non soggiacciono più ai limiti posti dalla legge 278/1976, che ammetteva poteri deliberativi solo a fronte di elezioni a suffragio diretto dei consigli e, soprattutto, vincolava l'efficacia di tali atti a una deliberazione finale di recepimento da parte del consiglio comunale. Le deliberazioni circoscrizionali sono dunque, a tutti gli effetti, atti del comune, e spesso ad essi i regolamenti del decentramento associano un'ulteriore votazione, per sancirne la c.d. "immediata esecutività". In ogni caso, nell'ambito della propria autonomia statutaria, un comune può disciplinare l'esercizio delle funzioni delle circoscrizioni in modo tale che le deliberazioni dei relativi consigli siano raccordate con l'indirizzo politico-amministrativo dettato dal consiglio comunale, attraverso meccanismi di verifica delle scelte operate in sede decentrata<sup>136</sup>.

Tra gli oggetti delle deliberazioni, si possono citare, a titolo esemplificativo e a seconda delle previsioni regolamentari, l'assegnazione di spazi in capo alle circoscrizioni tramite bando (nel quale indicare una vocazione specifica, sia essa sportiva, culturale, ricreativa o di promozione sociale); la definizione dei c.d. "stradari scolastici", per ripartire tra le varie scuole l'utenza a seconda dell'indirizzo di residenza (nello specifico, per gli asili nido, le scuole dell'infanzia e le scuole primarie); l'uso e la gestione, in senso più generale, di beni e servizi destinati ad attività assistenziali, educative, sportive, culturali, ricreative e di ogni altro ordine; l'assegnazione autonoma di fondi (riservati a tal scopo direttamente dal bilancio comunale) per associazioni regolarmente registrate in albi comunali dedicati, sempre tramite bando; l'approvazione di un programma obiettivo per ripartire le risorse comunali destinate alle circoscrizioni (definendo gli investimenti sui diversi ambiti ad esse attribuiti e legittimando di conseguenza l'azione gestionale da parte del personale comunale ivi assegnato).

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup>In tal senso è orientata una consolidata giurisprudenza: si veda, ad esempio, T.A.R. Sardegna, 11-07-1997, sent. n. 919.

Se le deliberazioni presuppongono competenze di natura amministrativa attiva, i pareri rispondono invece a una funzione di partecipazione e consultazione. Anche in questo caso ci confrontiamo con una piena autonomia normativa degli statuti e dei regolamenti comunali; è tuttavia possibile tracciare un quadro generale, ove i pareri si configurano come non vincolanti e, a seconda della materia trattata, si connotano come obbligatori o facoltativi. Sono spesso qualificati come obbligatori, ad esempio, i pareri sulle modifiche allo statuto comunale e sui regolamenti presentati dal consiglio comunale, sullo schema di bilancio preventivo e sui piani poliennali di investimento, sui progetti strategici di gestione dei servizi, nonché sul piano regolatore e sugli strumenti urbanistici (quali R.U.E. e P.O.C.).

Sui tempi per l'espressione dei pareri, si potranno prevedere pareri preventivi (su schemi predisposti dalla giunta, prima che si addivenga a una delibera) ovvero successivi (a fronte di una delibera di giunta ma, in ogni caso, prima della votazione finale del consiglio comunale). Si consideri, sul punto, come la natura obbligatoria di alcuni pareri, pur non vincolando nel merito, imponga tuttavia che essi siano necessariamente espressi, poiché in assenza di essi verrebbe inficiata la stessa validità della deliberazione finale da parte del consiglio comunale. Si consideri, in questo senso, la sentenza T.A.R Lazio, 31-05-2002, n. 656, che accoglie il ricorso presentato da un privato cittadino avverso una deliberazione del consiglio comunale di Latina di adozione del Piano Urbanistico Generale comunale. Tale delibera, tuttavia, è stata adottata senza aver previamente richiesto alcun parere ai consigli circoscrizionali, come invece prevede il regolamento comunale del decentramento; pertanto, essa presenta un vizio di forma insuperabile e incorre in annullamento<sup>137</sup>.

Una categoria ulteriore di atti consiliari è rappresentata dagli ordini del giorno, i quali si configurano come atti di mero indirizzo politico, volti a orientare l'azione dell'amministrazione comunale cui sono rivolti e, in quanto tali, non vincolanti. Data la loro configurazione, essi non sono rigidamente connessi alle funzioni attribuite alla circoscrizione.

-

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup>Si veda, per un riscontro testuale, la banca dati online DeJure (Giuffrè Editore).

#### 2.2.4 Il presidente di circoscrizione.

Allo statuto comunale è rimessa un'ampia libertà nella previsione di un organo monocratico per le circoscrizioni, nell'attribuzione al medesimo di funzioni e nei sistemi di elezione da adottare, con l'unico limite stabilito dalla legge (ex art. 17, comma 4 del Testo Unico) che ne vincola la scelta a una procedura elettiva. Posto che il presidente, ove previsto, debba essere "eletto", lo statuto e il regolamento possono prevedere che ciò avvenga tramite suffragio diretto oppure con un meccanismo di secondo livello, dove il consiglio circoscrizionale elegge nel suo seno tale figura. Al contrario, trattandosi di elezione, non risulterebbe praticabile la soluzione di una nomina da parte del sindaco ovvero di elezione da parte del consiglio comunale<sup>138</sup>.

Nella prassi, possiamo dunque distinguere tra due modelli di riferimento, dei quali prevale generalmente il sistema a elezione indiretta: in questa ipotesi, il presidente è eletto dal consiglio circoscrizionale tra i suoi componenti, nella prima riunione successiva alle elezioni, dopo la convalida e secondo le procedure stabilite da statuto e regolamento. Egli, dunque, acquisirà la specifica qualifica di presidente del consiglio circoscrizionale<sup>139</sup>. Tale modello è tuttora vigente nei comuni di Torino, Bologna, Genova, Firenze, Palermo, Messina, Catania, Verona. D'altra parte, negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva affermazione del sistema ad elezione diretta dei presidenti di circoscrizione, parallelamente all'evoluzione della normativa e spesso in concomitanza con l'istituzione delle città metropolitane (sulle ragioni di quest'ultimo aspetto approfonditamente nel terzo capitolo). E così, accanto ai municipi di Roma e Napoli, alle municipalità di Venezia e alle circoscrizioni di Cagliari, tale modello è recentemente entrato in vigore anche per i municipi di Milano (a partire dalle elezioni amministrative del 2016) e di Bari (dalle elezioni del 2014), previa modifica dei rispettivi statuti e regolamenti comunali. Si noti che i sistemi elettorali previsti per l'elezione del presidente variano notevolmente da comune a comune: a Roma e a Bari si è adottato il medesimo sistema maggioritario a doppio turno e voto disgiunto previsto per i comuni sopra i 15.000 abitanti; a Milano è previsto un ballottaggio tra i due candidati più votati solo se nessuno

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup>A. ZUCCHETTI, *Diritto degli enti locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pag. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale 2015, op. cit. pag. 36.

di essi al primo turno ha raggiunto il 40% più uno dei voti validi; a Napoli, Cagliari e Venezia vige invece un sistema a turno unico e senza possibilità di voto disgiunto 140.

In caso di elezione diretta del presidente, generalmente i regolamenti comunali scindono la figura del presidente di circoscrizione da quella del presidente del consiglio circoscrizionale (parificandola, con rimando esplicito, alla figura omologa prevista per il consiglio comunale, come nel caso di Roma), mentre nell'ipotesi di elezione indiretta le due cariche tendono a coincidere (e, pertanto, la definizione corretta dell'organo monocratico sarà quella di "presidente del consiglio circoscrizionale"). Lo statuto, inoltre, può prevedere l'elezione di un vicepresidente, in seno al consiglio, che coadiuva il presidente e lo sostituisce in caso di assenza o impedimento.

Le norme previste per i consiglieri circoscrizionali in materia di ineleggibilità, incompatibilità, status e obblighi di trasparenza sono valide altresì per la carica di presidente. Al presidente sono altresì attribuiti i diritti all'indennità di funzione, al versamento degli oneri previdenziali a carico dell'ente (se svolge effettive funzioni decentrate), a permessi retribuiti per un massimo di ventiquattro ore mensili, ai sensi dell'articolo 79, comma 4 del Testo Unico e ai regolari permessi per partecipare alle riunioni di consiglio e di commissione, al pari dei consiglieri. Starà poi al regolamento del decentramento determinare lo specifico ammontare dell'indennità da corrispondere per l'esercizio delle funzioni presidenziali (con una configurazione reddituale tendenzialmente simile a quella degli assessori e dei presidenti del consiglio comunale). L'articolo 142 del T.U.E.L. comprende i presidenti dei consigli circoscrizionali fra gli amministratori degli enti locali passibili di rimozione o sospensione dalla carica con decreto del Ministero dell'Interno, qualora compiano atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge e per gravi motivi di ordine pubblico.

Tenuto conto delle funzioni generalmente attribuitegli, la figura del presidente, in ultima analisi, svolge un'attività più simile a quella del sindaco che a quelle del presidente del consiglio comunale. Di conseguenza, è proponibile nei confronti del presidente del consiglio circoscrizionale, quando è prevista dallo statuto, la mozione di sfiducia costruttiva, i cui effetti sono disciplinati dalla normativa statutaria. A fronte di organismi

68

\_

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup>Per ogni riferimento, si vedano i regolamenti del decentramento di ciascun comune menzionato, alla banca dati www.comuni-italiani.it

strutturati su due entrambi gli organi elettivi, consiglio e presidente, spetterà dunque al primo un controllo sull'operato del secondo.

Al presidente sono attribuite solitamente alcune specifiche competenze: su tutte, lo svolgimento dei normali compiti di direzione e coordinamento relativi ai lavori del consiglio circoscrizionale; la rappresentanza esterna del consiglio nei rapporti con altri uffici ed organi comunali; la convocazione del consiglio conseguentemente alla determinazione dell'ordine del giorno nonché la presidenza del consiglio stesso (ove sia eletto in seno ad esso, in via indiretta); l'esercizio di specifiche funzioni nell'ambito delle competenze delegate alla circoscrizione 141. Egli, inoltre, impartisce ai dirigenti le necessarie direttive per espletare i compiti di gestione nelle attribuzioni circoscrizionali. Accanto alle suddette funzioni, previamente indicate dallo statuto, al presidente spettano altresì le competenze delegate in quanto ufficiale di governo. Infatti, ai sensi dell'articolo 54, comma 10 del Testo Unico, il sindaco, con apposita comunicazione al prefetto, può delegare tali funzioni, previste all'art. 54, commi 1 e 3 e all'art. 14, al presidente del consiglio circoscrizionale. Si noti che, ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle medesime funzioni nei quartieri e nelle frazioni; inoltre, in caso di inerzia del delegato, il prefetto potrà sempre intervenire adottando un proprio provvedimento. E' esclusa la possibilità, per i soggetti delegati, di adottare provvedimenti contingibili e urgenti, quali le ordinanze. In ogni caso, tale delega rientra tra le prerogative facoltative del sindaco, che di volta in volta deciderà se delegare al presidente tutte le competenze di ufficiale di governo o solo una parte di esse, come pure potrà differenziare la delega da circoscrizione a circoscrizione.

#### 2.2.5 Gli eventuali organi esecutivi collegiali.

Oltre al consiglio e al presidente, lo statuto comunale può prevedere altri organi costitutivi delle circoscrizioni di decentramento, in particolare di natura collegiale e con funzioni esecutive<sup>142</sup>. Sull'ammissibilità di tali organi nelle circoscrizioni, la dottrina non è unanime. Ciò, da un lato, per dubbi di opportunità avanzati: la sua presenza relegherebbe

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup>AA.VV. Manuale di diritto degli enti locali, op. cit. pag. 36.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, Guida normativa per l'amministrazione locale 2015, op. cit. pag. 36.

infatti il consiglio a un ruolo marginale, privandolo delle scelte effettive sul governo della circoscrizione e lasciando ad esso i soli compiti di indirizzo e controllo (attribuzioni assai ridotte nelle circoscrizioni). Dall'altro lato, per l'esplicita previsione *ex lege* di un meccanismo elettorale per la costituzione degli organi circoscrizionali (chiaramente impraticabile nel caso delle giunte) e per l'assenza di riferimenti espliciti nelle varie norme del T.U.<sup>143</sup>. Tuttavia, questi rilievi paiono superabili, sia dal valore preminente dell'autonomia comunale per la previsione di quali enti adottare nelle proprie circoscrizioni (art. 17, comma 2), sia soprattutto nelle ipotesi di decentramento "particolare e più accentuato" per i comuni al di sopra dei 300.000 abitanti, su cui si tornerà in seguito.

Un caso frequente è l'istituzione di un ufficio (o collegio) di presidenza, come organo eletto dal consiglio circoscrizionale nel suo seno e con funzioni esecutive. Ne sono membri, oltre al presidente e al vice presidente, alcuni consiglieri, a volte eletti direttamente dal consiglio, altre volte in ragione del proprio ruolo, come nel caso dei coordinatori delle commissioni consiliari permanenti (ove previste). In molti casi, tale organo è limitato nella prassi alla definizione degli ordini del giorno per le riunioni del consiglio, nonché a fungere da sede di confronto ristretto fra componenti della maggioranza consiliare della.

Un'altra ipotesi alternativa, che ravvicina la struttura delle circoscrizioni a quella tipica degli enti locali, è la previsione di una vera e propria giunta, come accade nei quattro comuni più grandi interessati dal fenomeno del decentramento (ossia Roma, Milano, Napoli e Torino). La giunta si caratterizza per essere un organo esecutivo delle circoscrizioni, è composta dal presidente (che la convoca, la presiede e ne promuove le attività) e da un certo numero di assessori, uno dei quali con funzioni di vice presidente. Il presidente, con l'atto formale di nomina, assegna a ciascun assessore una delega specifica, nell'ambito delle competenze peculiari della circoscrizione, ne dà comunicazione al consiglio circoscrizionale nella prima seduta successiva e conserva un potere di revoca della stessa.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup>Per un raffronto in tal senso, si veda M. RUBINO, Le circoscrizioni dopo la riforma, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup>Un caso tipico in tale senso è rappresentato dal comune di Firenze, dove è previsto un apposito collegio di presidenza composto dal presidente, dal vice presidente e dai presidenti delle commissioni permanenti (fonte: www.comune.fi.it).

È rimessa allo statuto la specifica determinazione delle regole di composizione della giunta, in particolare per il numero dei membri (solitamente una frazione del numero dei consiglieri) nonché la presenza o meno dei consiglieri circoscrizionali: a titolo esemplificativo, a Torino la giunta è costituita "dal presidente e da sei consiglieri eletti dal consiglio circoscrizionale in qualità di coordinatori"; a Roma è consentita la nomina "anche di consiglieri municipali" alla carica di assessori, senza ulteriori vincoli; a Napoli è invece d'obbligo nominare tre assessori al di fuori dei componenti del consiglio e un quarto membro tra i consiglieri, riservando tuttavia a quest'ultimo la carica di vice presidente<sup>145</sup>.

Una volta previste le giunte, ai membri delle stesse sono estesi i requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità normalmente previsti per i consiglieri circoscrizionali, così come le norme per lo status, per gli obblighi di trasparenza e, tendenzialmente (a seconda delle previsioni statutarie), per la percezione di un gettone di presenza alle riunioni di giunta.

Con riguardo alle competenze, la giunta collabora col presidente, in attuazione degli indirizzi generali del consiglio, nel governo della circoscrizione e opera tramite deliberazioni collegiali. Nei quattro grandi comuni menzionati, ad essa è attribuita una sorta di competenza residuale sulla falsariga di quanto il Testo Unico prevede per le giunte comunali, nell'ambito di un ruolo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Al pari dei presidenti, la giunta e i singoli assessori "impartiscono ai dirigenti le necessarie direttive ai fini dell'espletamento dei compiti loro assegnati nel rispetto degli atti di indirizzo emanati dal consiglio e del principio di distinzione delle competenze e delle attribuzioni tra organi di governo e dirigenza" 146.

# 2.3 Quadro sinottico delle funzioni delle circoscrizioni.

Il comma 1 dell'articolo 17 del Testo Unico identifica le circoscrizioni sia come articolazioni del territorio comunale, sia come "organismi di partecipazione, di

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup>Si vedano gli articoli 50 dello Statuto comunale di Torino, 27 dello Statuto di Roma Capitale e 85 dello Statuto del comune di Napoli (fonte: <a href="https://www.comuni-italiani.it">www.comuni-italiani.it</a>).

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup>Art. 27, comma 24 dello Statuto di Roma Capitale (fonte: www.comune.roma.it).

consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune". Con riferimento alle attribuzioni, in base al secondo comma del medesimo articolo, lo statuto comunale definisce i servizi di base e le funzioni delegate alle circoscrizioni, mentre il regolamento del decentramento stabilisce, più specificamente, le modalità di gestione dei servizi, il loro raccordo finanziario e contabile con l'organizzazione complessiva del comune e i criteri per esercitare in concreto le funzioni affidate dalla norma statutaria agli organi circoscrizionali<sup>147</sup>.

Stante l'ampia capacità di autodeterminazione che il T.U.E.L. riconosce ai comuni, si ritiene che l'ente istitutore possa specificare liberamente l'ambito funzionale delle circoscrizioni, ma per converso non è possibile ridurne i margini fino a configurare tali organismi come entità meramente consultive e partecipative. Infatti, a differenza della previgente disciplina di cui alla legge 278/1976, che distingueva tra circoscrizioni con poteri soltanto consultivi e circoscrizioni con poteri anche deliberativi, l'attuazione delle forme di decentramento è ora strettamente collegata "all'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati", ai sensi dell'articolo 13. Pertanto, le circoscrizioni, qualificate come "organismi di decentramento", dovranno necessariamente sostanziarsi (anche) nell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva, al fine di avvicinare la gestione e l'erogazione dei servizi prestati alla popolazione fruitrice, in virtù del principio di prossimità<sup>148</sup>.

Rileva inoltre la specifica collocazione dell'articolo 17 nell'impianto complessivo del T.U.E.L.: esso non figura, unitamente agli istituti di partecipazione (i quali, oltre a referendum e petizioni, includono altresì organismi meramente consultivi, ex art. 8, comma 1), al titolo primo sulle "disposizioni generali", bensì al capo I del titolo II, ossia nella disciplina sui soggetti relativa ai comuni. D'altronde, come si è detto e come si approfondirà in seguito, i comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, nell'esercizio della propria autonomia, ben potranno prevedere istituti che valorizzino le libere forme associative e promuovere altresì organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale; tuttavia, a simili fattispecie, al di là del *nomen iuris* attribuito, non può riconoscersi la natura giuridica di circoscrizioni di decentramento, né quindi

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup>F. NARDUCCI – R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, op. cit. pag. 35. <sup>148</sup>M. RUBINO, *Le circoscrizioni dopo la riforma*, op. cit.

l'applicazione della normativa inerente, di cui all'articolo 17 e a tutte le disposizioni connesse.

In ultima analisi, correlando le attività di natura partecipativa a quelle di carattere amministrativo-gestionale, le circoscrizioni di decentramento si fanno strumento dell'amministrazione comunale per avvicinare concretamente il cittadino alla vita politica e amministrativa dell'ente locale.

# 2.3.1 Partecipazione, decentramento amministrativo, funzioni delegate.

Venendo alle funzioni concretamente attribuite, la componente consultiva e partecipativa rappresenta un connotato saliente e ben consolidato delle circoscrizioni. Ad essa erano votati i primi comitati di quartiere sorti spontaneamente nei comuni; ad essa soprattutto era ispirato l'impianto della legge 278/1976, nella configurazione dell'organizzazione e del funzionamento delle circoscrizioni; ancora, ad esse guarda tuttora il Testo Unico, come minimo comune denominatore delle varie fattispecie di decentramento, siano esse circoscrizioni (ai sensi dell'articolo 17), municipi (ai sensi dell'articolo 16) ovvero organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale ai sensi dell'articolo 8, comma 1. Del resto, tra i fini di fondo dell'articolazione circoscrizionale vi è proprio quello di attuare una partecipazione che non si riduca a un mero decentramento burocratico; la corretta implementazione di questo assunto è rimessa agli statuti e ai regolamenti comunali, i quali sono chiamati a specificarne la portata e a individuare gli strumenti più idonei a garantirne l'effettività 149.

La funzione consultiva è declinata anzitutto nell'espressione di pareri, obbligatori o facoltativi, sugli oggetti e con le modalità analizzate in precedenza: in tal senso, a titolo esemplificativo, si considerino le discipline sui pareri di cui agli artt. 43 e 44 del regolamento torinese del decentramento, all'art. 9 del regolamento barese o all'art. 59 del regolamento genovese. Anche la presentazione di ordini del giorno di indirizzo politico, volti a formulare proposte per la soluzione di problemi amministrativi e a sollecitare il comune ad agire nel senso indicato, rientra nel novero dei poteri partecipativi.

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup>A. ZUCCHETTI, Diritto degli enti locali: per esami universitari e pubblici concorsi, op. cit. pag. 27.

Inoltre, in seno alle circoscrizioni possono essere costituite commissioni, permanenti o temporanee, aperte alla partecipazione della popolazione: tale costituzione è rimessa generalmente all'autonomia delle singole circoscrizioni, previa apposita deliberazione (come dispongono l'art. 29, comma 1 del regolamento del decentramento a Roma, l'art. 38 del regolamento milanese con le c.d. "consulte delle zone", gli artt. 8 e 9 del regolamento cagliaritano con le c.d. "commissioni consiliari di lavoro"). Rappresentano una particolarità le ipotesi di commissioni c.d. "obbligatorie", previste direttamente dai regolamenti comunali e limitate alla partecipazione dei soli consiglieri: si pensi all'elenco di commissioni consiliari municipali permanenti indicato dall'art. 33 del regolamento genovese del decentramento, alla commissione sul bilancio prevista sino al 2016 dal regolamento bolognese o alla commissione delle elette ex art. 31 del regolamento romano. In caso invece di commissioni "aperte", potranno prevedersi ulteriori deliberazioni per accettare, di volta in volta, nuove richieste di iscrizioni, come stabilisce ad esempio l'art. 27 del regolamento bolognese. In altri casi, è rimessa ai consigli la facoltà di istituire commissioni "speciali", ai fini di affrontare problemi specifici eventualmente insorti nel territorio (in tal senso, l'art. 34 del regolamento barese). Infine, è altresì possibile avere commissioni inter-circoscrizionali, come prevede il novellato art. 25 del regolamento veronese.

Alle commissioni spetta solitamente una funzione di ascolto e confronto, sia come passaggio interlocutorio nelle formulazioni dei pareri o di altri atti circoscrizionali, sia come occasione di illustrazione alla cittadinanza di macro-progetti da parte del comune (cui segue uno scambio dialettico con i partecipanti), sia come luogo di impulso per l'elaborazione di proposte (da tradursi in successivi o.d.g.). Un ruolo simile è quello dei "consigli aperti", indetti per la discussione pubblica dei problemi inerenti la circoscrizione, dove ogni partecipante ha piena facoltà di parola (come garantito dagli artt. 27 quater e 27 quinquies del regolamento bolognese)<sup>150</sup>. In altri casi, sono previste consultazioni della comunità circoscrizionale da parte del consiglio, di propria iniziativa o su richiesta del sindaco, attorno a questioni di loro interesse, attraverso veri e propri referendum ovvero sondaggi di opinione: così si esprime, ad esempio, l'art. 4, comma 3 del regolamento del decentramento di Catania.

-

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 149.

Torneremo in seguito sull'analisi delle ragioni che hanno impedito alle circoscrizioni di affermarsi come organi di effettiva partecipazione della popolazione alle decisioni, al di là dei propositi del legislatore e dei comuni. Fin da subito, tuttavia, emerge come un simile assetto presupponga necessariamente la presenza di una forte società civile, capace di penetrare nei gangli dell'amministrazione e di interpretare al meglio il ruolo preconizzato, al pari di una classe politica incline a valorizzare la peculiare dimensione di prossimità delle circoscrizioni, senza replicare (impropriamente) le logiche e le dinamiche tipiche della rappresentanza in consiglio comunale<sup>151</sup>.

A connotare le circoscrizioni sul piano funzionale concorre, parallelamente, l'attribuzione di competenze di amministrazione attiva. Come si è detto, già dall'articolo 13 della legge 142/1990 tale componente costituisce un dato inscindibile per l'assetto del decentramento comunale: pur essendo le circoscrizioni prive di poteri amministrativi propri (si tratta, pur sempre, di articolazioni le cui competenze sono rimesse all'autonoma volontà comunale), esse, tuttavia, sono ora qualificate come "organismi (...) di gestione dei servizi di base"; pertanto, l'attribuzione di tali funzioni amministrative rappresenta un'autentica *condicio sine qua non* ai fini della costituzione dell'organo circoscrizionale. È chiaro, in ciò, l'intendimento di migliorare l'efficienza delle risposte alle (crescenti) domande di prestazioni, di accentuare la prossimità della gestione e dell'erogazione dei servizi, così da agevolare i residenti dei grandi agglomerati urbani, in ottemperanza ai principi di efficacia, efficienza, economicità e tempestività della pubblica amministrazione<sup>152</sup>.

Più in generale, dal 1990 al 2010 si è assistito, in coerenza con l'affermazione su scala nazionale dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione dei poteri amministrativi, a un progressivo rafforzamento delle funzioni di decentramento amministrativo in capo alle circoscrizioni, spesso prevalenti rispetto a quelle partecipative. Del resto, all'espressione "servizi di base" adoperata non viene conferito alcun dettaglio su cosa il legislatore intenda precisamente, demandando così *in toto* la

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup>S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO – G. MOSCHELLA, *Autonomie locali e riforme amministrative*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 1998, pag. 303.

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup>G. GENTILINI, *Aspetti rilevanti delle circoscrizioni di decentramento comunale*, articolo inserito nell'archivio online Diritto&Diritti nel marzo 2002.

scelta all'autonomia statutaria e regolamentare<sup>153</sup>. Negli anni più recenti, tuttavia, in alcune realtà comunali e soprattutto a fronte dei ultimi sviluppi normativi, tale tendenza, fin qui consolidata, pare talora invertirsi, con un'erosione dell'assetto gestionale circoscrizionale (si veda, in particolare, l'esperienza bolognese di cui al quarto capitolo, nel caso dei servizi scolastici e socio-assistenziali)<sup>154</sup>.

Al netto della differenziazione tra i singoli comuni, possiamo individuare, quali ambiti principalmente interessati, i servizi di natura scolastica (nella fascia 0-6, ovvero per i trasporti degli scolari e la definizione degli stradari), socio-assistenziale, socio-educativa, culturale, sportiva e ricreativa: in questo senso, per citare alcuni esempi, sono orientati l'art 42 del regolamento torinese, l'art. 32, comma 1 del regolamento catanese o, ancora, l'art. 29 del regolamento fiorentino (quest'ultimo, con l'originale previsione di una relazione periodica al consiglio comunale sullo stato di attuazione delle funzioni delegate, ex art. 29, comma 4). L'attività di amministrazione attiva si concretizza nell'adozione di delibere (aventi piena rilevanza esterna ed eventualmente sottoposte a controlli) da parte del consiglio, nonché nell'implementazione delle stesse e nella gestione effettiva da parte degli organi burocratici, come si vedrà di seguito: a questi ultimi spetta dunque l'esecuzione dei bandi per l'assegnazione degli spazi dati alle circoscrizioni, ovvero delle procedure ad evidenza pubblica per l'erogazione dei servizi di base affidati, sulla base delle risorse finanziarie assegnate dal bilancio comunale e delle linee di indirizzo indicate dalle delibere del consiglio circoscrizionale<sup>155</sup>.

Accanto ai due ambiti considerati, il comune può inoltre delegare ulteriori funzioni. Nella genericità della previsione, che attesta una volta di più l'ampiezza

<sup>1</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup>Si veda, sul punto, F. MIGLIARESI CAPUTI, *Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2016, pagg. 205-208. Eloquente, a titolo esemplificativo, è il regolamento del decentramento del comune di Torino. Al capo VIII sulle competenze circoscrizionali si menzionano prima le c.d. "competenze proprie e delegate" in materia amministrativa (art. 42) e poi l'attività consultiva (art. 43). L'articolo 42 così riporta: "Il consiglio circoscrizionale, nell'ambito degli indirizzi politico-amministrativi generali e di coordinamento dell'amministrazione centrale indispensabili al fine di garantire l'omogeneità e l'uniformità dei servizi, è dotato di competenze proprie di programmazione dei servizi di base attinenti al territorio ed alla popolazione circoscrizionale, ai sensi dell'art. 17, comma 2 del T.U.E.L. (...)".

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup>Come si vedrà approfonditamente nel quarto capitolo, il comune di Bologna, dopo una fase di progressivo decentramento delle funzioni amministrative, culminata nel 2009 con l'attribuzione ai quartieri della gestione dei servizi sociali, ha mutato nettamente orientamento, dapprima con la creazione dell'Istituzione Educativa Scolastica per la gestione dei servizi per la fascia 0-6 anni (ossia asili nido e scuole dell'infanzia), quindi con la nuova centralizzazione dei servizi socio-assistenziali (scartata l'ipotesi di un affidamento integrale del settore alla locale Azienda per i Servizi alla Persona).

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup>M. RUBINO, Le circoscrizioni dopo la riforma, op. cit.

dell'autonomia comunale, si considera specialmente l'ipotesi in cui il sindaco deleghi al presidente del consiglio circoscrizionale le sue funzioni in qualità di ufficiale di governo <sup>156</sup>. Riprendendo il dettato dell'articolo 54, commi 1 e 3 del Testo Unico, osserviamo come le competenze oggetto della presente delega rimandino, in particolare, all'emanazione degli atti che sono attribuiti al sindaco dalla legge e dal regolamento in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza; allo svolgimento delle funzioni affidate dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, con preventiva informazione al prefetto; alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandati dalle leggi in materia elettorale e di statistica.

## 2.3.2 La distinzione tra indirizzo e gestione: il ruolo degli organi burocratici.

Nel trattare delle funzioni e di come esse vengano declinate in concreto, occorre analizzare il concetto di gestione alla luce del principio di separazione dei poteri tra gli organi di natura politica e la dirigenza amministrativa. In materia, fino agli anni Novanta, se l'impostazione globale dominante prevede una dirigenza subalterna ad una classe politica assai pervasiva, ciò è ancora più radicato nell'esperienza delle circoscrizioni. Per il livello di prossimità che esprimono e per la natura (puntuale per definizione) delle questioni che affrontano, il consiglio circoscrizionale e il presidente si trovano ad adottare provvedimenti in larga parte puntuali e concreti, a gestire in prima persona la messa a bando di spazi, l'assegnazione di contributi e perfino alcune autorizzazioni edilizie. Peculiare, in tal caso, è il ruolo di sostanziale controllo esercitato dalle commissioni, aperte alla popolazione e con presenze trasversali quanto a colore politico e interessi rappresentati. Se ne deduce che, in questa particolare fase, gli organi delle circoscrizioni esercitino di fatto un potere politico-amministrativo permeante, qualora ad essi siano attribuite funzioni di amministrazione attiva, mentre agli uffici decentrati ivi istituiti è semplicemente demandato l'espletamento delle medesime funzioni in via subordinata.

Lo scenario, più volte censurato per violazione del principio di imparzialità<sup>157</sup>, è tuttavia destinato a cambiare radicalmente, dapprima con la legge 142/1990 per gli enti

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 164.

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup>Si consideri, in particolare, la sentenza 453 del 1990 della Corte Costituzionale, *ivi* pag. 265.

locali, quindi per tutta l'amministrazione pubblica con il d.lgs. 29/1993 e con il d.lgs. 165/2001 (sulla privatizzazione del pubblico impiego), per arrivare a una netta separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione.

Ai sensi dell'articolo 107 del T.U.E.L., agli organi politico-elettivi sono ora affidate, in via riservata ed esclusiva, le attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo, mentre la sfera della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica viene ora riportata alla competenza dirigenziale. I dirigenti si trovano a dirigere gli uffici e i servizi "secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti (sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, di competenza della giunta)", uniformandosi agli indirizzi fissati dagli organi di governo ma con una piena titolarità delle funzioni gestionali, esercitata da essi "mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo" (art. 107, comma 1). A una dinamica gerarchica tra organi di governo e di organi dirigenziali, si sostituisce dunque il principio della cooperazione tra due distinti apparati, quello politico e quello tecnico-gestionale<sup>158</sup>.

Tornando alle circoscrizioni, poste le premesse di cui sopra, è inevitabile che questo radicale mutamento abbia inciso notevolmente sul ruolo degli organi politici, se non addirittura minandone, agli occhi di alcuni interpreti, la loro stessa ragione d'essere. Le funzioni di indirizzo e controllo rimesse alle circoscrizioni sono infatti assai limitate, sia perché soggiacciono al potere di indirizzo del consiglio comunale, sia per la natura delle attribuzioni in capo ad esse: come suggerisce la stessa norma dell'articolo 17, le funzioni di amministrazione attiva si concretano nella "gestione dei servizi di base", dunque in attività ora rimesse agli organi dirigenziali.

Il personale assegnato agli uffici circoscrizionali deve essere tratto da quello già in servizio presso il comune, pertanto spetteranno sempre al comune le spese relative ad esso<sup>159</sup>. Ad ogni circoscrizione può essere preposto un apposito direttore (come accade a Bologna con i direttori di quartiere), oppure si può delineare, nell'apparato burocratico comunale, un unico settore per il decentramento (con a capo un solo dirigente responsabile, come nel caso di Firenze). Il personale assegnato potrà poi variare, a seconda delle funzioni attribuite, da comune a comune, includendo ad esempio, oltre a figure impiegatizie, assistenti sociali, educatori, personale specializzato nei settori

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup>AA.VV. Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 191.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup>G. GENTILINI, Aspetti rilevanti delle circoscrizioni di decentramento comunale, op. cit.

coinvolti (come i geometri, per interventi di piccola manutenzione ordinaria). Infine, in posizione strumentale rispetto all'azione di indirizzo e controllo, possono prevedersi specifici uffici (variabili a seconda del peso politico-amministrativo attribuito alle circoscrizioni), di supporto al presidente. Tali uffici, la cui previsione è rimessa al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sono posti alle dirette dipendenze del presidente stesso e possono includere dipendenti dell'ente o collaboratori assunti con contratto a tempo determinato (a questa fattispecie corrisponde, ad esempio, la figura del segretario del presidente).

Quanto alle procedure con cui si estrinseca l'azione gestionale nelle circoscrizioni, possiamo delineare i seguenti passaggi. In primo luogo, il consiglio comunale attribuisce, con il bilancio preventivo, le risorse finanziarie destinate allo svolgimento delle funzioni in capo agli organi circoscrizionali. A fronte di questo stanziamento, il consiglio circoscrizionale definisce, con apposite deliberazioni, le linee di indirizzo per implementare le funzioni attribuite: ciò avviene, in particolare, con il programma obiettivo, che ripartisce le risorse disponibili tra le varie voci di spesa e che viene deliberato assieme al parere sul bilancio comunale (ma lo stesso procedimento vale per le linee di indirizzo in materia di assegnazione di spazi o di risorse a soggetti collettivi qualificati, come le associazioni iscritte agli albi per le libere forme associative). Quindi, sulla base delle presenti deliberazioni, l'apparato burocratico assegnato alla circoscrizione opererà per garantire una coerente gestione dei servizi di base rimessi alla propria competenza: i dirigenti adottano tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e quant'altro sia escluso dagli ambiti tassativamente riservati agli organi politici (come nei casi in cui i regolamenti riservino a questi ultimi la determinazione degli stradari scolastici); parimenti, ai dirigenti spettano "tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi", ex art. 107, comma 3 del Testo Unico.

Pertanto, sono in capo ai dirigenti le stipulazioni di contratti, gli atti di gestione finanziaria, i provvedimenti di autorizzazione e concessione: in sintesi, l'esercizio in concreto delle funzioni amministrative circoscrizionali. Si tenga conto, per inciso, che, nel caso dei servizi di base, l'erogazione diretta è oggi fortemente limitata: tramite procedure ad evidenza pubblica, tali servizi vengono generalmente affidati a soggetti

esterni, restando in capo al personale nelle circoscrizioni la presa in carico della domanda e la gestione della medesima<sup>160</sup>.

#### 2.4 Le altre forme di decentramento comunale.

La fattispecie delle circoscrizioni di decentramento disciplinata dall'articolo 17 del Testo Unico non esaurisce il novero degli istituti di decentramento infra-comunale. In primo luogo, esulano da tale istituto quegli "organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, costituiti su base di quartiere o di frazione", ai sensi dell'articolo 8, comma 1 del T.U.E.L., già menzionati in più passaggi e oggetto di una specifica trattazione nel prossimo capitolo.

Parimenti, è peculiare la formula di decentramento rappresentata dalle c.d. "zone dotate di autonomia amministrativa", nei comuni capoluogo di città metropolitane. Al fine di poter dar luogo all'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, se vale come regola generale lo scorporo del comune capoluogo, l'articolo 1, comma 22 della legge 56/2014 prevede un'eccezione, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti: vale a dire, "che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c, e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana". Tale zonizzazione, ben più leggera rispetto a una più radicale divisione, viene espressamente adottata negli statuti delle tre città metropolitane al di sopra della soglia demografica indicata, ossia Roma, Milano e Napoli, come presupposto per la comune opzione a favore dell'elezione diretta<sup>161</sup>. Anche in questo caso, le specificità di questi istituti saranno trattate nel prossimo capitolo.

Restano da analizzare alcune ulteriori ipotesi di decentramento: la prima, sulle "forme particolari e accentuate di decentramento", rappresenta una peculiarità all'interno del *genus* della disciplina circoscrizionale, laddove le frazioni e i municipi si caratterizzano come modelli alternativi, ancorché dotati di rilevanti somiglianze.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup>Si veda, al riguardo, AA.VV. Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 192.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup>L. VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali, op. cit. pag. 81.

#### 2.4.1 Particolari e più accentuate forme di decentramento.

Il comma 5 dell'articolo 17 del T.U.E.L. riconosce, agli statuti dei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, la facoltà di prevedere "particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale". Al netto dell'ampia autonomia già riconosciuta a statuti e regolamenti comunali nel disciplinare le circoscrizioni, tale norma consente un passaggio ulteriore, preconizzando formule nuove e diversificate, "particolari" rispetto a quelle adottate dagli altri comuni, che possono anche allontanarsi dallo schema fin qui delineato. Resta pacifica la natura di articolazioni comunali e non certo come enti, dovendosi perciò rispettare il principio dell'unità del comune di cui al comma 4 dell'articolo 17.

La loro istituzione, vincolata alla soglia demografica menzionata, non soggiace più al riferimento necessario alle aree metropolitane, come originariamente previsto, sebbene oggi tutti i comuni interessati siano al contempo capoluoghi di città metropolitane. D'altronde, tale accentuazione del decentramento comunale può svolgere un ruolo affatto funzionale alla strutturazione delle città metropolitane, prescindendo dalla costituzione di nuovi enti e, soprattutto, come elemento prodromico in vista di un eventuale scorporo del comune capoluogo, in caso di adozione del modello a elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. Molti fra i comuni al di sopra dei 300.000 abitanti hanno dato seguito alla facoltà prevista dalla normativa, modificando i propri regolamenti: emblematico, al riguardo, è il caso del comune di Roma, dove con deliberazione del consiglio comunale n. 22 del 19-01-2001 viene adottato un nuovo regolamento del decentramento, il quale istituisce i municipi in vece delle preesistenti circoscrizioni, ne ridisegna i confini e ne rivede la struttura degli organi (con l'elezione diretta del presidente e l'introduzione della giunta esecutiva)<sup>162</sup>.

L'istituzione spetta in concreto al consiglio comunale, previa apposita modifica statutaria con le consuete modalità di cui all'articolo 6, comma 4 del Testo Unico. La norma dell'articolo 17, in chiusura, suggerisce una contestualità tra la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup>Si veda l'archivio storico del Decentramento, sul sito <u>www.comune.roma.it</u>, contenente tutte le principali fonti normative di rilievo per il comune di Roma.

nuove forme di autonomia: benché il passaggio non sia del tutto chiaro, la dottrina consolidata ne desume che tali forme particolari di autonomia conseguano da un preventivo riassetto territoriale delle circoscrizioni, con aree più ampie e funzionali alle nuove funzioni attribuite<sup>163</sup>. In questa direzione si orientano le ridefinizioni territoriali occorse a Roma nel 2001 (con la deliberazione consiliare n. 21 del 18-01-2001) e a Torino nel 2015 (con deliberazione consiliare n. 374 del 17-12-2015)<sup>164</sup>.

Con riguardo alle funzioni, l'ambito riconosciuto alle nuove forme di autonomia deve essere necessariamente più ampio di quello già riconosciuto alle circoscrizioni: del resto, la stessa ragion d'essere di esse sta nella volontà di sperimentare un più accentuato decentramento di funzioni, con conseguente riduzione delle funzioni svolte dagli organi centrali. Tale accentuazione, tuttavia, non può limitarsi a un mero aumento quantitativo, poiché basterebbe a ciò l'istituto della delega da parte degli organi comunali.

Al contrario, la peculiarità di questo processo più accentuato di decentramento deve essere la creazione di un nuovo livello di governo infra-comunale, con il conferimento di adeguate funzioni e l'innalzamento dei livelli decisionale e gestionale. A queste nuove forme, per certi versi più simili ai comuni che alle circoscrizioni, devono essere assicurate le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie al nuovo ruolo; in particolare, ad esse vanno assicurati autonomi poteri di spesa, pur rimanendo vincolati agli stanziamenti comunali e senza autonomi bilanci<sup>165</sup>.

È da notare che devono essere previste dallo statuto entrambe le accentuazioni: sia delle forme di decentramento di funzioni, sia di autonomia organizzativa e funzionale. Sul secondo aspetto, la determinazione degli organi, le modalità di scelta dei componenti (se tramite elezione, nomina o designazione) e il relativo status sono rimessi dal legislatore all'autonomia comunale, ma viene altresì fissato il criterio guida del possibile rinvio alle norme dettate per i comuni di pari popolazione: un richiamo, questo, emblematico della caratterizzazione che si intende dare a queste nuove forme<sup>166</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup>Sul punto, si vedano A. ZUCCHETTI, *Diritto degli enti locali: per esami universitari e pubblici concorsi*, op. cit. pag. 27. e M. RUBINO, *Le circoscrizioni dopo la riforma*, op. cit.

<sup>164</sup> Difficilmente, invece, rientra in tale consequenzialità la modifica territoriale delle circoscrizioni bolognesi occorsa nel 2015, cui è seguita una modifica del regolamento del decentramento che, pur mutando il funzionamento delle circoscrizioni, non ne ha accentuato le competenze.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 154.

Pertanto, potranno essere adottati i sistemi elettorali previsti per il sindaco e il consiglio comunale (come nel caso dei municipi romani), potrà prevedersi a pieno titolo una giunta esecutiva nominata dal presidente (come accade, oltre a Roma, a Torino, a Napoli e, dal 2016, anche a Milano) e potranno erogarsi le indennità stabilite per i comuni con pari popolazione; come pure, al contrario, lo statuto potrà optare per un modello a elezione indiretta o a designazione da parte degli organi comunali, al fine di bilanciare il maggior potere decisionale con un legame istituzionale più stretto tra gli organi centrali e quelli decentrati.

# 2.4.2 I municipi.

L'istituto dei municipi, regolato oggi dall'articolo 16 del Testo Unico, rientra nell'alveo della disciplina sulle fusioni tra comuni: esso risponde alla duplice esigenza di preservare, nei centri interessati, un presidio di rappresentanza democratica e pluralista e di non accentrare tutti gli uffici burocratici (sia per ragioni economiche, sia per un orgoglio di campanile sovente diffuso). Già la legge 142/1990 interviene in tal senso, assicurando alle comunità di origine soggette a fusione "adeguate forme di partecipazione e di decentramento" (art. 11, comma 3) e dando alle leggi regionali istitutive dei nuovi comuni la facoltà di prevedere, nei territori dei comuni originari con meno di 5.000 abitanti, dei municipi, per "gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal comune". La disciplina del T.U.E.L. conferma la possibilità di istituire municipi, nei comuni sorti "mediante fusione di due o più comuni contigui", rimettendone la scelta allo statuto del nuovo comune e avendo ad oggetto "i territori delle comunità di origine o di alcune di esse" (art. 16, comma 1).

Il municipio rappresenta, dunque, un'ulteriore figura di decentramento comunale, non costituente un nuovo ente locale e sprovvisto di personalità giuridica; di conseguenza, strutture, mezzi, personale e finanziamenti sono a carico del comune<sup>167</sup>.

La disciplina sull'organizzazione e le funzioni dei municipi è rimessa allo statuto e ai regolamenti ed è fatta espressamente salva la possibilità di prevedere anche organi eletti

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup>AA.VV., Manuale di diritto degli enti locali, op. cit. pag. 37.

a suffragio universale diretto (art. 16, comma 2)<sup>168</sup>. L'ultima parte del secondo comma estende agli amministratori dei municipi la disciplina prevista per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

In conclusione, l'istituzione dei municipi consente alle comunità locali sia di usufruire dei servizi di primo livello nelle proprie comunità territoriali, evitandone il trasferimento delle relative strutture burocratiche, sia di mantenere forme, seppur ridotte, di partecipazione e auto-amministrazione delle stesse comunità, ravvisando in ciò rilevanti somiglianze con l'istituto delle circoscrizioni, pur nella diversità di presupposti.

#### 2.4.3 Le frazioni.

Con il termine "frazione" si suole indicare "una parte della popolazione ricompresa nel territorio di un comune, ma concentrata in un centro abitato distaccato dal capoluogo per fattori geografici, storici, economici o di altro tipo"<sup>169</sup>. La definizione di questo istituto, ben più risalente rispetto a municipi e circoscrizioni, è il frutto di una configurazione giuridica non sempre chiara da parte di dottrina e giurisprudenza, essendo la normativa di riferimento sparsa e a tratti confusa (a partire dal già menzionato articolo 154 del T.U.L.P.C. del 1915). A differenza delle borgate, le frazioni assumono però una rilevanza giuridica cui l'ordinamento fornisce un autonomo riconoscimento, pur rimanendo sempre un'entità priva di personalità giuridica.

Con l'articolo 7 della legge 1228/1954, la frazione assurge a sede di operazioni di decentramento burocratico e funzionale dell'amministrazione comunale, con specifico riferimento alle funzioni statali esercitate dal comune e, dunque, all'istituzione di uffici decentrati per gestire i compiti relativi all'anagrafe e allo stato civile. Seguendo tale evoluzione, dapprima l'art. 38, comma 6 della legge 142/1990, quindi l'art. 54, comma 10 del T.U.E.L. arrivano a prevedere, qualora non siano costituiti gli organi di decentramento

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup>Un esempio di municipi così strutturati è dato dall'apposito regolamento varato nel 2014 dal comune neo-costituitosi di Valsamoggia, con il quale vengono istituiti cinque municipi in corrispondenza delle precedenti entità comunali, vale a dire Bazzano, Crespellano, Castello di Serravalle, Monteveglio, Savigno (art. 1). Per ciascuno di essi si prevede un consiglio e un presidente (art. 2): il primo è composto da dieci persone elette a suffragio diretto contestualmente al consiglio comunale (art. 3); il secondo è eletto dai membri del consiglio alla prima seduta (art. 7). Nessuna delle figure previste percepisce alcuna indennità, retribuzione od altro emolumento, come afferma l'ultimo comma dell'articolo 3 (fonte: www.comune.valsamoggia.bo.it).

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup>AA.VV., Manuale di diritto degli enti locali, op. cit. pag. 37.

comunale, la facoltà in capo al sindaco di delegare le sue funzioni di ufficiale di governo ad un consigliere comunale, per l'esercizio delle stesse nell'ambito dei quartieri e nelle frazioni. È infine rimessa ai comuni, ai sensi dell'art. 15, comma 4 del T.U.E.L., la denominazione delle frazioni e delle borgate<sup>170</sup>.

In conclusione, osserviamo come l'istituto della fraziona perduri nel tempo, stante il suo radicamento storico e geografico, sopravvivendo al riassetto normativo operato dal Testo Unico nel 2000 e ai vari interventi legislativi negli anni della crisi economica. D'altra parte, la caratterizzazione giuridica qui tratteggiata non rende possibile alcuna assimilazione o parallelismo di sorta con l'esperienza delle circoscrizioni, né per la rilevanza pratica né tanto meno sotto il profilo giuridico.

<sup>170</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, op. cit. pag. 156.

# PARTE SECONDA

# **CAPITOLO TERZO:**

# LA SFIDA DELL'AUTOGOVERNO INFRA-COMUNALE NELLE DIVERSE REALTA' LOCALI

3.1 La crisi del modello tradizionale delle circoscrizioni. 3.1.1 L'inefficacia del binomio rappresentanza-partecipazione. 3.1.2 I limiti del decentramento amministrativo. 3.1.3 La carenza sostanziale di potere degli organismi circoscrizionali. 3.1.4 Le criticità degli istituti municipali. 3.2 Dopo la soppressione: il rilancio dei quartieri e le differenti risposte dei comuni. 3.2.1 Le basi normative di riferimento. 3.2.2 Le ipotesi di nomina dei consiglieri da parte del consiglio comunale. 3.2.3 I consigli di quartiere a elezione diretta. 3.2.4 Altri organismi di partecipazione diretta. 3.2.5 Le ipotesi di assenza di organismi di quartiere. 3.3 Le dinamiche di decentramento nelle principali città metropolitane. 3.3.1 Roma Capitale. 3.3.2 Milano. 3.3.3 Napoli.

### 3.1 La crisi del modello tradizionale delle circoscrizioni.

Dall'analisi dell'esperienza del decentramento comunale svolta fin qui, emerge con chiarezza che, nel nostro paese, le circoscrizioni hanno rappresentato il modello organizzativo portante nell'articolazione dei processi partecipativi a livello sub-comunale. D'altra parte, a partire dalle forme pionieristiche e, in particolare, con l'introduzione delle circoscrizioni *ex lege* nel 1976, all'esigenza di attivare forme di partecipazione dei cittadini all'amministrazione comunale e di espandere lo spazio democratico al livello di prossimità, si affianca con crescente forza la spinta a riorganizzare in modo più efficace l'amministrazione comunale attraverso un'opera di decentramento degli uffici e dei

servizi, così da adattare il sistema burocratico esistente alla mutevole realtà sociale e urbanistica circostante<sup>171</sup>.

Come si è visto nel secondo capitolo, a queste due esigenze corrispondono i due "pilastri" su cui si è strutturato negli anni il decentramento infra-comunale, con tutte le peculiarità di sorta per la diversa dimensione demografica e territoriale delle città (con risvolti diretti sia sulla domanda di partecipazione sia su quella di servizi), nonché per la sempre più ampia autonomia riconosciuta nel tempo ai comuni nel regolare l'organizzazione e il funzionamento delle circoscrizioni. La premessa di fondo che connette tali esigenze si basa sull'assunto per cui il decentramento dei servizi creerebbe le condizioni per una effettiva partecipazione alla loro programmazione e gestione da parte dei cittadini, conseguendone, da un lato, una responsabilizzazione civile e politica della popolazione coinvolta, dall'altro un miglioramento dei servizi stessi.

Se questi sono i capisaldi del decentramento comunale, occorre tuttavia rimarcare come, nel tempo, siano emersi alcuni limiti strutturali che hanno intaccato notevolmente l'esperienza delle circoscrizioni. Si è così ingenerata una percezione diffusa di scarsa incisività delle medesime, inducendo il legislatore dapprima a ridurne la portata, quindi a prevederne la drastica soppressione, nel 2010, nei comuni al di sotto dei 250.000 abitanti. Il provvedimento menzionato si connota come eminentemente finanziario (poiché stabilito "al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica), a fronte di gettoni di presenza generalmente esigui per i consiglieri e di indennità più significative corrisposte ai presidenti<sup>172</sup>.

Al di là di questi risvolti strettamente economici, risultano determinanti, per una simile scelta, le radicate criticità addotte al modello circoscrizionale scandito dall'articolo 17 del T.U.E.L., di cui si darà ampio conto a seguire. Nondimeno, la soluzione offerta dalla novella, che innalza la soglia dimensionale necessaria, di certo non offre risposte ai problemi strutturali delle circoscrizioni, rimettendoli all'autonoma elaborazione dei singoli comuni se non lasciandoli del tutto insoluti<sup>173</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup>Alla "diade degli obiettivi" fa riferimento A. ARDIGO', *Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2002, pag. 141, riferendosi al programma dossettiano (un punto che trova il consenso della maggioranza comunista a Palazzo D'Accursio, alla base dell'istituzione dei futuri consigli). <sup>172</sup>D. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma* I, Torino, 2012, pag. 658.

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, fascicolo 2, agosto 2014, Il Mulino, Bologna, pag. 284.

#### 3.1.1 L'inefficacia del binomio rappresentanza-partecipazione.

Fin dal primo riconoscimento legislativo del decentramento comunale, con l'art. 2 della legge 278/1976, il carattere rappresentativo delle circoscrizioni ha sempre rappresentato un tratto saliente dell'istituto in esame, trovando conferma sia nell'art. 13, comma 4 della legge 142/1990, sia da ultimo nell'art. 17, comma 4 del Testo Unico. All'istanza partecipativa delle pluralità sociali si è scelto di dare una veste istituzionale, creando nuove sedi di rappresentanza (i consigli circoscrizionali) e sostanziando la partecipazione nel diritto di eleggere i propri rappresentanti all'interno di tali organismi. Con ciò, si è inteso ricalcare di fatto il modello applicato per la rappresentanza comunale e, anzi, si è strutturato un rapporto sempre più stretto con quest'ultima, tanto nel fungere i consigli circoscrizionali da raccordo consultivo con quelli comunali, quanto nella contestualità del momento elettorale. Pertanto, a quell'esigenza di rappresentare i bisogni della popolazione, alla base dell'istanza partecipativa e scaturente dal maggiore pluralismo sociale e territoriale delle città, si risponde con il medesimo schema della rappresentanza, applicato su scala comunale e implicitamente criticato per la sua insufficiente capacità di mediazione tra società e istituzioni<sup>174</sup>.

Ricordando quanto esposto in precedenza, al capitolo primo, la prima proposta elaborata su questo tema, nel *Libro Bianco* di Bologna del 1956, profila un'organizzazione dei processi partecipativi, tramite la creazione di consulte di quartiere, che si pone fuori dal circuito politico-rappresentativo tradizionale, con una formazione eterogenea e variabile e la finalità di fondo di instaurare una collaborazione fattiva tra i cittadini e l'amministrazione<sup>175</sup>. Ad essa, tuttavia, fa seguito una fase "pionieristica" in cui alcuni comuni istituiscono consigli di quartiere che, in assenza di previsioni legislative, sono nominati in via indiretta dal consiglio comunale, rispecchiandone gli equilibri partitici: si tratta, quindi, di un'apertura alla partecipazione assai prudente e sottoposta al controllo

<sup>17</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup>A pochi anni dalla nascita dell'istituto, questa contraddizione viene prontamente evidenziata da E. ROTELLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma, Ed. Lavoro, 1983, pagg. 63-71, dove si afferma: "Le istanze di partecipazione, insorte negli anni Settanta, non hanno avuto risposta che in forme istituzionali spesso provviste di potere meramente consultivo in ordine a una programmazione di settore tenuta separata dall'amministrazione e di là da venire e comunque sempre rappresentative" (pag. 69).

<sup>175</sup>A. ARDIGO', *Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna*, pag. 49.

delle forze politiche rappresentate in consiglio. In un secondo momento, la necessità di sviluppare una partecipazione infra-comunale più marcatamente democratica conduce il legislatore del 1976 a consentire l'elezione diretta dei consigli circoscrizionali e a renderla obbligatoria ove ad essi siano attribuite funzioni di amministrazione attiva. In tal modo, però, la disciplina finisce per cristallizzare la creazione di un nuovo circuito rappresentativo, in scala minore, che necessariamente riproporrà le lacune proprie del modello analogo dei consigli comunali, confinando la partecipazione democratica all'elezione dei rappresentanti in consiglio e a formule di assemblee aperte e di istanza pubblica, comunque limitate nei loro risvolti concreti<sup>176</sup>. In ultima analisi, con l'equazione tra organi circoscrizionali rappresentativi e partecipazione popolare si è ingenerato un equivoco che, proseguendo nei decenni, secondo certa dottrina ha addirittura finito per ostacolare quelle diverse manifestazioni civiche che proprio nella dimensione territoriale del quartiere trovano margini per essere declinate<sup>177</sup>.

Dietro a una simile scelta si cela una radicata diffidenza delle forze partitiche nei confronti degli istituti di democrazia diretta, così da declinare la partecipazione in termini di mera moltiplicazione di assemblee elettive, garantendo ai partiti stessi delle sedi istituzionali utili a un insediamento capillare nelle città, a scapito di forme partecipative alternative <sup>178</sup>. In pratica, accanto alla diade tra funzione consultiva e decentramento amministrativo, si delinea un terzo obiettivo, non esplicitamente dichiarato ma fortemente perseguito, nell'allargamento e nel rafforzamento della presenza e nell'aumento della legittimazione della classe politica attraverso i partiti<sup>179</sup>.

Tale visione riflette una contrapposizione di fondo tra i partiti, portatori di visioni complessive ed espressione "del primato della politica", e i gruppi e le associazioni, alfieri

\_

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> Un'analisi puntuale di tale fenomeno è offerta da G. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, fascicolo 2, agosto 2014, Il Mulino, Bologna, pagg. 310-311.

<sup>&</sup>lt;sup>177</sup>U. ALLEGRETTI, I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1977, pagg. 192 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup>In questo senso, si veda A. BARBERA, Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato, in Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato. Primo bilancio della esperienza Emiliana, Roma, 1976, pag. 19.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup>V. soprattutto L. VANDELLI, in S. BARTOLE – F. MASTRAGOSTINO – L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pagg. 288 ss., il quale parla di "un sempre più diffuso processo di partitizzazione, capillarmente esteso alle nuove strutture" e imputabile anche direttamente alla responsabilità del legislatore.

di interessi e visioni settoriali<sup>180</sup>. Come diretta conseguenza, l'impianto strutturale degli organismi circoscrizionali si basa eminentemente sulla riproposizione in scala del confronto tra liste riferibili a partiti nazionali, risultandone condizionati sia i rapporti interni al consiglio, sia le relazioni di esso con le corrispondenti rappresentanze comunali, a scapito della capacità di trasmissione autonoma delle istanze provenienti dalla base dei quartieri.

Tramite la politicizzazione dei consigli, le classi politiche territoriali hanno spesso ostacolato la formazione di una genuina espressione, entro le istituzioni, delle realtà maggiormente radicate e vitali dei quartieri stessi. Una deriva, questa, favorita non solo dall'atteggiamento dei partiti, ma anche dalle scelte del legislatore, il quale, nel Testo Unico, pur rimettendo le scelte sull'organizzazione e il funzionamento all'autonomia statutaria e regolamentare, riproduce come disciplina transitoria il medesimo sistema delineato per i comuni (art. 10, comma 3 della legge 81/1993), suggerendo quella uniformità di soluzioni che mal si attaglia alle specificità delle comunità di riferimento 181. Pertanto, i meccanismi di produzione del consenso così determinati non potranno che riprodurre le divisioni politiche e sociali che attraversano il momento elettorale, declinando la circoscrizione in una posizione di volta in volta ancillare o antagonista del comune a seconda dell'omogeneità o diversità dei rispettivi schieramenti politici usciti vincitori, piuttosto che in funzione di modelli unitari di comportamento trasversali e condivisi<sup>182</sup>.

Va da sé che la crisi dei partiti, di pari passo con l'involuzione generale della cultura democratica e civica nel paese, mina ulteriormente le basi di riconoscibilità e di legittimazione di un istituto dove già tali dinamiche risultano *ex se* inadeguate ad esprimere un'effettiva partecipazione. Inoltre, non si può ignorare l'influenza di quel processo generale di personalizzazione che ha portato all'investitura popolare diretta dei sindaci e, di pari passo, a una ridefinizione dei poteri e delle forme di governo, con la nomina e la revoca degli assessori in capo al sindaco e soprattutto con il meccanismo del

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup>Così si esprime M. STEFANINI, *Per un nuovo modo di governare, un nuovo modo di essere del comune:* partecipazione popolare e decentramento, in A. COSSUTTA – M. STEFANINI – R. ZANGHERI, *Decentramento e partecipazione*, Roma, 1977, pagg. 30-31

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup>R. D'AMICO, *L'esperienza del decentramento urbano in Italia*, in *I consigli circoscrizionali di Milano*, Milano, 1989, pag. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup>F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 89.

c.d. *simul stabunt, simul cadent*, che regola il rapporto tra sindaco e consiglio. In un simile contesto, se già risultano inficiati il ruolo e i margini di manovra dei consiglieri comunali, *a fortiori* il ruolo partecipativo dei consigli circoscrizionali tende a ridursi a mera consultazione, a fronte di scelte spesso già definite in partenza dall'organo esecutivo comunale<sup>183</sup>.

Alla luce di un simile contesto, si può affermare che gli organismi di decentramento non tanto siano stati né siano un veicolo di partecipazione di per sé, quanto piuttosto un "luogo" dove la partecipazione sia quantomeno più agevole rispetto al comune. Ad agevolare la partecipazione in una dimensione circoscrizionale concorrono certamente alcuni fattori: la maggiore accessibilità all'incontro con gli organi e gli uffici da parte di persone e associazioni; la presenza di centri civici e aggregativi dove svolgere riunioni e attività in comune; la c.d. "prossimità", nell'accezione francese di vicinanza tra amministrazione e cittadini che incentiva i consigli circoscrizionali a "sentire" le esigenze del quartiere più di quanto avvenga a livello comunale.

Proprio quest'ultima peculiarità può giustificare la creazione di entità più vicine ai cittadini che, sebbene rappresentino un'ulteriore ramificazione del sistema rappresentativo, nondimeno assicurano un pur minimo coinvolgimento della popolazione. Tuttavia, si tratterà sempre di una forma di partecipazione indiretta, mediata dagli organi elettivi di rappresentanza, con tutto quel che ne consegue<sup>184</sup>, sia per la difficoltà nel concretizzare il suddetto coinvolgimento (con assemblee spesso deserte o "presidiate" da gruppi organizzati a seconda dell'interesse afferito), sia per la limitatezza insita agli strumenti di cui i rappresentanti-consiglieri dispongono (con pareri, obbligatori o facoltativi che siano, declinati come mera indicazione non vincolante).

#### 3.1.2 I limiti del decentramento amministrativo.

Se sul versante partecipativo si riscontra questa sostanziale difficoltà, è l'istanza di decentramento ad aver maggiormente inciso sull'evoluzione del modello. A un iniziale decentramento degli uffici e dei servizi comunali nella fase dell'erogazione alla

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup>S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO – G. MOSCHELLA, *Autonomie locali e riforme amministrative*, op. cit. pag. 308.

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup>U. ALLEGRETTI, Modelli di partecipazione e governance territoriale, op. cit. pagg. 198-200.

cittadinanza, è seguita l'allocazione di vere e proprie funzioni di amministrazione attiva e gestionale, che con il tempo sono diventate la cifra principale delle circoscrizioni, a dispetto di una partecipazione spesso confinata a mera consultazione di un pubblico ristretto e coi limiti sopra descritti della forma rappresentativa<sup>185</sup>.

Tuttavia, tale dinamica non sfugge ai profondi mutamenti degli anni Novanta, con un'accentuazione della dimensione di efficacia, efficienza ed economicità e soprattutto con le riforme che improntano una riorganizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, la privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego e la netta distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione hanno un'incidenza notevole sul funzionamento delle circoscrizioni e sul ruolo stesso degli organismi ivi istituiti.

Così, mentre per lungo tempo i consiglieri e soprattutto il presidente si trovano ad esercitare attività deliberative spesso caratterizzate da un alto tasso gestionale, ora l'asse della gestione è tassativamente spostato in capo ai dirigenti, laddove ai primi resta un ruolo generale di indirizzo politico-amministrativo, di programmazione e di controllo sull'operato dei secondi. Ora, essendo i margini di indirizzo assai ridotti nel campo del decentramento infra-comunale, inevitabilmente il risultato di tale processo si sostanzia in un indebolimento del peso politico dei consigli e del presidente di circoscrizione.

Per quanto riguarda l'attività gestionale nello specifico, si assiste nelle diverse realtà comunali a fenomeni opposti di decentramento ovvero di accentramento (finanche, come si vedrà per Bologna, a casi di ri-accentramento). Tracciando uno schema complessivo, basato sull'esperienza bolognese ma valevole su scala generale <sup>186</sup>, osserviamo come il decentramento dei servizi comporti una migliore conoscenza dei bisogni del territorio, una maggiore "customerizzazione" del servizio, sempre più a portata dell'utenza, la costituzione di nuclei operativi quantitativamente più gestibili, nonché un tendenziale accorciamento dei tempi per la risposta e l'erogazione.

<sup>1</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>185</sup>Si veda, sul punto, G. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, op. cit. pag. 312. La prevalenza degli obiettivi legati al decentramento, a discapito della funzione partecipativa, è osservabile altresì ove si ridefinisce la scala territoriale su cui insistono le stesse circoscrizioni, ampliandone l'estensione ogniqualvolta si voglia fare di esse un luogo di fruizione di servizi più che di coinvolgimento civico.

<sup>&</sup>lt;sup>186</sup> L'elaborazione di tali spunti trae fondamento da un confronto con il dott. Maurizio Ferretti, già direttore del quartiere Porto-Saragozza nel comune di Bologna, il quale ha coordinato il gruppo di lavoro interdirigenziale costituitosi nel 2009 per guidare il processo di decentramento dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, fino ad allora gestiti centralmente dal comune.

D'altra parte, ripartire tra le circoscrizioni il personale più qualificato può comportare alcuni rischi: su tutti, un abbassamento della disponibilità di risorse professionali e specialistiche; la perdita di una visione d'insieme nel declinare il servizio; una potenziale sperequazione tra i territori nel differenziare le risposte alle medesime esigenze, a seconda delle competenze del personale attribuito e della maggiore o minore condivisione delle buone pratiche; un aumento dei costi nell'economia di scala.

Parallelamente, il fenomeno opposto, ossia l'accentramento di servizi, si caratterizza per un tendenziale rovesciamento delle caratteristiche appena descritte: se, da un lato, esso garantisce una migliore economia di scala, un controllo più puntuale sulla qualità delle prestazioni erogate e un maggior coordinamento delle professionalità, dall'altro potrebbe aversi una minore conoscenza dei bisogni specifici e una minore attenzione alle peculiarità dei singoli utenti.

Pertanto, non è possibile applicare un ragionamento generale che porti a prediligere un modello sull'altro, avendo entrambi punti di forza e di debolezza. Al contrario, a ciascuno dei due sistemi di gestione devono corrispondere adeguati meccanismi volti a far fronte alle criticità ad essi connaturate: rispettivamente, un efficace coordinamento centrale, nei casi di decentramento, e adeguati rilevamenti decentrati dei bisogni, nei casi di gestione accentrata.

D'altra parte, quel che spetta all'amministrazione comunale nei processi di decentramento amministrativo è una necessaria e approfondita valutazione a priori delle implicazioni economiche di esso, tramite un'analisi sulle scale ottimali di produzione dei diversi servizi di base: a questa analisi conseguirà l'adozione delle soluzioni tecniche-organizzative che risulteranno più adeguate per fronteggiare i problemi di efficienza ed economicità. Sebbene tale studio di fattibilità non prevarichi la fondamentale scelta politica cui il decentramento inerisce e, dunque, non serva necessariamente per decidere se applicare o meno quest'ultimo, nondimeno esso è estremamente utile per individuare le scelte più adeguate sul piano organizzativo e funzionale<sup>187</sup>.

94

\_

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup>R. MELE, Circoscrizioni comunali: analisi di fattibilità economica e organizzativa, articolo tratto dal convegno "Tempi, Partecipazione, Democrazia", Salerno, 05-03-2004.

# 3.1.3 La carenza sostanziale di potere degli organismi circoscrizionali.

Il confinamento dell'azione del consiglio e del presidente alle sole funzioni di indirizzo politico, associato alla scarsa influenza esercitata dai pareri emessi sulle decisioni degli organi comunali, determina in ultima istanza una carenza di potere effettivo in capo a tali organismi: l'attività dei consiglieri e dello stesso presidente si esaurisce sempre più nel recepimento di criticità ovvero nell'elaborazione di proposte, dove però sono sempre "altri" i soggetti demandati a risolvere tali criticità ovvero ad accogliere tali proposte. Ne consegue una limitazione dei margini politici di manovra che si riverbera nel rapporto con la popolazione, se non negli stessi presupposti del mandato "fiduciario" di rappresentanza suggellato dalle elezioni.

Tale annoso problema va contestualizzato nel quadro della crescente complessità che riguarda, a livello globale, il governo dei territori. Sempre più alta è la domanda di servizi, per i risvolti sociali della crisi economica, per l'innalzamento dell'aspettativa di vita e per il crescente flusso migratorio; d'altra parte, le risorse pubbliche a disposizione per farvi fronte sono sempre più esigue, per via dei vincoli di bilancio dettati dalle normative sulla stabilità finanziaria, per la diminuzione di introiti erariali a causa della crisi stessa, per il taglio di contributi statali e, in vari casi, per situazioni di vera e propria sofferenza debitoria dei bilanci locali. Accanto a ciò, la giustapposizione di competenze diverse rende assai difficile, per un "piccolo amministratore locale" qual è il consigliere di circoscrizione, districarsi tra settori diversi ed enti diversi, per affrontare le tipiche problematiche locali nella loro complessità.

Cogliere questi due aspetti è fondamentale per inserire la carenza di poteri nelle circoscrizioni entro un contesto ben più complicato, dove a maggior ragione le figure politiche circoscrizionali si troveranno nella frequente impossibilità di dare risposta ai bisogni avanzati dal proprio elettorato, compensando di fatto il succitato vantaggio della prossimità con il sostanziale svantaggio di essere assai limitati nella propria azione. Per di più, nel caso specifico dei consiglieri ciò si associa alla natura pressoché gratuita del proprio mandato, vista l'esiguità dei gettoni di presenza generalmente previsti, a cui consegue spesso una minore disponibilità temporale degli stessi a far fronte alle attività implicate.

Proprio questo retroterra politico e amministrativo ingenera, a torto o a ragione, una percezione di scarsa utilità degli organismi circoscrizionali: una percezione che, da un lato, porta il legislatore dapprima ad innalzare progressivamente la soglia demografica per l'istituzione, quindi a prevederne la parziale soppressione secondo le modalità descritte; dall'altro, al di là delle resistenze di alcuni tra i comuni interessati<sup>188</sup>, si traduce nella pressoché assoluta mancanza di resistenze e opposizioni da parte della popolazione, di fronte a un simile progetto di soppressione<sup>189</sup>.

### 3.1.4 Le criticità degli istituti municipali.

Una valutazione a sé merita la fattispecie dei municipi, correlata alle ipotesi di comuni istituiti mediante fusione e regolata dall'articolo 16 del Testo Unico. Della disciplina specifica prevista per tale organismo eventuale si è detto ampiamente in chiusura del precedente capitolo. Orbene, la stretta somiglianza strutturale che intercorre tra l'articolazione in municipi ove sorgevano i comuni preesistenti alla fusione e il fenomeno del decentramento infra-comunale comporta un riprodursi, nel primo istituto, dei medesimi limiti che inficiano la piena funzionalità del secondo.

Se, dunque, i municipi condividono con le circoscrizioni alcuni limiti funzionali e organizzativi, in questa specifica ipotesi il radicamento della popolazione con il relativo territorio assume un connotato ulteriore: si tratta, infatti, di articolazioni di un unico comune che, fino all'istituzione di quest'ultimo, costituivano comuni autonomi. Pertanto, risulta più forte (quantomeno in una fase iniziale) l'esigenza di preservare un legame decentrato fra popolazione e amministrazione comunale, in virtù del diverso assetto pregresso e della consuetudine che ne consegue, come pure sarà ancora più evidente lo scarto tra l'effettiva funzionalità dei municipi e l'azione dei comuni preesistenti<sup>190</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup>Si ricordi, in particolare, il documento firmato dagli assessori al decentramento dei comuni di Ancona, Bergamo, Brescia, Modena, Ravenna, Trento e Verona e inviato all'allora ministro Calderoli e al presidente dell'Anci, in cui si chiede che "nel rispetto di quanto contemplato dalla nostra Costituzione, si proceda a riformulare il disposto normativo che prevede la soppressione automatica delle circoscrizioni nelle città di media grandezza, così da salvaguardare l'autonomia degli enti locali e la loro facoltà di organizzare le forme di governo cittadino in base alle esigenze del proprio territorio". Parimenti, in data 30-06-2010 si costituisce un Comitato nazionale delle circoscrizioni, al fine di fare opera di lobbying sul Parlamento per modificare la disciplina sulle soppressioni e difendere l'utilità di tali organismi.

<sup>&</sup>lt;sup>189</sup>Sul tema del taglio dei costi della politica, si veda l'indagine Cittalia, *La classe politica e i cittadini*, 2011, su www.cittalia.it.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup>F. STADERINI – P. CARETTI – P. MILAZZO, Diritto degli enti locali, op. cit. pag. 154.

In termini generali, possiamo identificare, tra le criticità salienti dei municipi, una pedissequa riproduzione dei meccanismi rappresentativi, giustificata *a fortiori* dall'origine peculiare dell'istituto e, al pari della rappresentanza circoscrizionale, spesso incapace di tradursi in effettiva partecipazione e in un coinvolgimento della cittadinanza all'elaborazione delle linee amministrative di riferimento. Fra l'altro, i processi di fusione intercomunale riguardano tendenzialmente i piccoli comuni, con la conseguenza che i municipi insistono spesso su territori alquanto ridotti.

Sul piano amministrativo, si tenga conto che varie funzioni sono già gestite in forma associata attraverso il meccanismo dell'unione; con la fusione, si istituiscono in genere alcuni uffici decentrati in luogo dei precedenti uffici comunali, ove tuttavia le funzioni attribuite si riducono alle attività di anagrafe, alla relazione con il pubblico e all'erogazione di alcuni servizi (gestiti a monte in maniera accentrata).

Spetta quindi ai consigli di municipio il solo indirizzo in un ambito già di per sé limitato, accanto all'espressione di pareri, obbligatori o facoltativi, privi della benché minima vincolatività. Anche in questo caso, si rimarca una sostanziale carenza di potere, che risalta tanto più in contrasto con i precedenti comuni e che, nel lungo termine, rischia di confinare l'istituto a una previsione transitoria in vista di un'assimilazione popolare della fusione avvenuta<sup>191</sup>.

Quanto rilevato per i municipi si caratterizza, in ultima analisi, come la specificazione di criticità più complessive e insite in tutte le forme di autonomia infracomunale istituzionalizzata, sintetizzabili nel ricorso al sistema della rappresentanza politica come unica espressione di partecipazione, in un decentramento amministrativo sempre più confinato e scandito dall'alterità tra indirizzo e gestione, nonché in un'incapacità effettiva di incidere nel processo decisionale locale. Non risulta di particolare aiuto la riproduzione dei meccanismi comunali, più volte menzionata dalla stessa disciplina legislativa, su scala di zona; né tanto meno può incidere il ricorso all'elezione diretta dei rappresentanti, poiché la legittimazione popolare non basta di certo

<sup>&</sup>lt;sup>191</sup>La percezione dell'inefficacia di fatto dei municipi si traduce spesso in un senso di frustrazione nei consiglieri municipali che, a sua volta, incide ulteriormente sullo scarso funzionamento dell'organismo. Ne sono una chiara prova le dimissioni in massa dei consiglieri di municipio, eletti nelle fila delle liste di opposizione, presso il comune di Valsamoggia, nel novembre del 2015 (si veda, al riguardo, un articolo pubblicato dal quotidiano II Resto del Carlino in data 14-01-2016, alla pag. 22).

a superare le carenze di potere denunciate e, soprattutto, si connota come una forma di partecipazione *una tantum*, lontana da quel pieno coinvolgimento civico auspicato<sup>192</sup>.

# 3.2 Dopo la soppressione: il rilancio dei quartieri e le differenti risposte dei comuni.

Il dettato legislativo della legge 42/2010, disponendo la soppressione delle circoscrizioni così come previste dall'articolo 17 del T.U.E.L. nei comuni al di sotto dei 250.000 abitanti, impone fin da subito un ripensamento sull'esperienza del decentramento comunale e sulle sue prospettive future. Pur tenendo conto di tutte le criticità emerse nella trattazione, la dimensione circoscrizionale, o meglio "di quartiere", risulta essere tuttora un tassello chiave per il governo delle città, anche in quelle al di sotto della soglia demografica fissata *ex lege*. Tali ambiti assumono, infatti, una peculiare rilevanza come snodi vitali di aggregazione e di interazione con l'amministrazione, per via soprattutto della loro dimensione di prossimità, mostrandosi così funzionali all'autogoverno delle comunità di riferimento<sup>193</sup>.

Proprio su questo carattere verte la proposta programmatica di Giuseppe Dossetti nel Libro Bianco su Bologna, la quale prospetta la necessità di tessere canali di colloquio tra comune e cittadini attraverso le cosiddette "consulte di quartiere", intese come "forme di autogoverno dei cittadini di uno stesso quartiere e non solo entro le separate appartenenze ai partiti"<sup>194</sup>. Dietro a una simile proposta, vi è l'idea che i quartieri siano caratterizzati dallo speciale tessuto di relazioni ivi radicate, ossia "dai rapporti personali di stima e di fiducia reciproca, se non di amicizia" che si instaurano "fra dirigenti locali di associazioni, enti e impiegati comunali decentrati *in loco*": una dimensione di comunità, insomma, che le consulte di quartiere dovrebbero tendere a valorizzare<sup>195</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup>U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, op. cit. pagg. 199. Per le varietà di forme e di significati inerenti alla partecipazione, si veda la ricostruzione operata da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali IV*, 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>193</sup>E. ROTELLI, *Il martello e l'incudine. Comuni e province fra cittadini e apparati*, Bologna, 1991, pag. 57.

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup>A. ARDIGO', Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, op. cit. pag. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup>Ivi, pag. 49.

Pertanto, nel nuovo corso delle autonomie locali i quartieri non possono, semplicemente, uscire di scena o essere ridimensionati ove mantenuti in vita, giacché essi rappresentano l'ambito più immediato in cui implementare processi di riappropriazione di spazio pubblico, occasioni di prossimità e di inclusione sociale. Trattandosi al contempo degli oggetti e dei soggetti delle politiche urbane, i quartieri permettono, meglio di ogni altro livello territoriale, di ripensare a meccanismi nuovi di avvicinamento, dialogo e collaborazione tra istituzioni e società civile, al fine di individuare modalità originali e davvero partecipative per migliorare la qualità della vita, la solidarietà e lo sviluppo cittadino, a fronte delle crescenti complessità finanziare.

Appare insomma indispensabile la presenza di una realtà, ancorché dai contorni istituzionali imprecisati, capace di raccordare le istanze sociali che insistono su un certo territorio alla dimensione amministrativa sovraordinata del comune, così da coinvolgere, in particolare, quei soggetti collettivi e istituzionali (come le scuole, le associazioni, i comitati consolidati, le istituzioni religiose, ecc.) che contribuiscono a intessere la suddetta trama di relazioni. Tale realtà si dimostra essenziale sia per non correre il rischio di perdere il contatto con le comunità dei quartieri (ovvero che questo divenga occasionale, estemporaneo e meramente rivendicativo per i partiti), sia per capitalizzare al meglio la ricchezza potenziale del tessuto sociale ivi presente, in termini di sussidiarietà orizzontale, di valorizzazione e di messa in rete delle risorse territoriali<sup>196</sup>.

D'altronde, un simile ragionamento travalica le soglie demografiche della soppressione, coinvolgendo la dinamica delle circoscrizioni nel suo complesso. Al di là del dettato normativo, tutti i comuni interessati sono posti di fronte all'esigenza di ripensare all'assetto circoscrizionale (dove esso permane) ovvero di introdurre nuovi istituti (ove è sopraggiunta la soppressione), per superare i rilievi precedentemente evidenziati e per interpretare al meglio le potenzialità che le comunità di ogni quartiere possono esprimere appieno. Nel fare ciò, l'accento andrà posto, in primo luogo, su una valenza eminentemente partecipativa, ove però la partecipazione sarà da intendere in senso proprio e stretto, mediante dispositivi di intervento diretto dei cittadini nelle attività decisionali delle istituzioni pubbliche <sup>197</sup>. In concreto, per attribuire agli organismi

<sup>&</sup>lt;sup>196</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, op. cit. pagg. 286 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup>U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, op. cit. pagg. 200 ss. L'idea di partecipazione, nel linguaggio politico, sociologico, scientifico e giuridico, inerisce a categorie differenti,

circoscrizionali o di quartiere un risvolto puramente partecipativo, occorrerà prevedere strumenti adeguati a tal fine, ossia forme procedimentali consolidate quali i bilanci partecipativi, le giurie civiche, i modelli più avanzati di urbanistica partecipata e di governo partecipato del territorio e dell'ambiente, i dibattiti pubblici<sup>198</sup>.

#### 3.2.1 Le basi normative di riferimento.

Prendendo le mosse da tali premesse, osserviamo ora le principali conseguenze della soppressione parziale delle circoscrizioni. Anzitutto, come già accennato, la previsione legislativa fa salve, oltre alle realtà comunali con oltre 250.000 abitanti, anche le autonome disposizioni delle regioni a Statuto Speciale. In questo senso, ad esempio, si caratterizza il Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 11-02-2011, n. 1, dettante "norme urgenti in materia di circoscrizioni di decentramento comunale": i comuni capoluogo di provincia e quelli al di sopra di 50.000 abitanti, ai sensi dell'articolo 1, possono articolare il loro territorio "per istituire le circoscrizioni di decentramento comunale, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune", con ciò riproducendo fedelmente il dettato dell'art. 17, comma 1 del Testo Unico ma derogando alle soglie dallo stesso fissate. Il numero delle circoscrizioni viene fissato, ex articolo 2, in ragione di una ogni 10.000 abitanti per i comuni con meno di 50.000 abitanti, di una ogni 15.000 abitanti per quelli tra 50.001 e 100.000 abitanti e di una ogni 30.000 (come ex art. 17 T.U.E.L.) per quelli sopra i 100.000 abitanti, fatta eccezione per le aree coperte dalla tutela delle minoranze linguistiche slovene, dove potranno prevedersi una circoscrizione ogni 6.000 abitanti<sup>199</sup>. In senso analogo si sono espressi la Sardegna (con legge regionale 18-03-

\_

spesso intrecciate reciprocamente. Possiamo ricomprendervi, specialmente, le forme di rappresentanza elettiva (tipiche forme indirette di partecipazione popolare, mediate dai partiti politici); le pratiche di democrazia diretta tradizionali (come i referendum e le assemblee decisionali); le espressioni corporative (cioè l'agire in società esercitando pressioni sulle istituzioni da parte delle organizzazioni rappresentative di categoria); le forme di partecipazione organica e procedimentale rivolte ai titolari di interessi protetti dall'ordinamento giuridico (come l'accesso agli atti ex l. 241/1990); la cooperazione ad attività pubbliche in base al principio di sussidiarietà orizzontale; le azioni spontanee di espressione (dalle manifestazioni alle autogestioni); infine, le formule partecipative "in senso proprio e stesso" qui menzionate.

<sup>&</sup>lt;sup>198</sup>Ivi, pag. 209. Si vedano altresì U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia. Alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, pagg. 151 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>199</sup>Il testo della l.r. 1/2011, come modificato dalla l. 21/2013, è ricavato dalla banca dati "*Leggi d'Italia - P.A.*".

2011, n. 10), la Sicilia (con l.r. n. 6 del 05-04-2011) e il Trentino-Alto Adige (con l.r. 04-01-1993, n. 1, come modificata dalla l.r. n. 31/2015), uniformandosi sostanzialmente all'approccio friulano.

Con riguardo, invece, alla generalità dei comuni medi colpiti dalla soppressione delle circoscrizioni, la legislazione ordinaria prevede una disciplina generale che esula dai sempre più ristretti confini della fattispecie ex art. 17 del T.U.E.L: è l'articolo 8 del medesimo Testo Unico<sup>200</sup>, in virtù del quale tutti i comuni sono chiamati a valorizzare nei propri statuti, "anche su base di quartiere o di frazione", le libere forme associative e a promuovere organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale.

Tale riferimento riguarda tutte le realtà comunali, a prescindere dal numero di abitanti, e si connota in maniera diversa rispetto al modello di decentramento circoscrizionale, a partire dalla stessa rubrica: si tratta, infatti, di organismi di carattere strettamente partecipativo, votati a favorire il pieno coinvolgimento di cittadini e residenti nel governo del territorio. Manca ogni riferimento alla seconda componente funzionale tipica delle circoscrizioni, ossia la gestione dei servizi di base, laddove potranno sempre prevedersi uffici comunali decentrati, seppur privi di una connessione funzionale con i presenti organismi<sup>201</sup>.

La fattispecie di cui all'articolo 8 diviene così la formula di riferimento per tutti quei comuni che, a seguito delle riforme ricordate, non possono più rinnovare i consigli circoscrizionali<sup>202</sup> e ciononostante intendono salvaguardare uno strumento di raccordo con i quartieri. In questo senso, una conferma esplicita si desume dall'interpretazione offerta dalla corte costituzionale nella sentenza 236/2013, avente ad oggetto la norma dell'art. 9, comma 6 del d.1. 95/2012 che vieta agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi che esercitino funzioni fondamentali e funzioni amministrative conferite loro ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. La corte, riconducendo tali norme alla potestà statale di coordinamento della finanza pubblica, respinge il ricorso della Regione Veneto

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup>L'articolo 8 del T.U.E.L. riproduce il precedente art. 6 della legge 142/1990 e, a sua volta, va letto in combinato disposto con l'art. 6 e 7 del Testo Unico, disciplinanti rispettivamente le autonomie statutaria e regolamentare comunali.

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup>A ciò fa riferimento l'articolo 13 del Testo Unico, richiamando l'attuazione, non meglio precisata, di forme di decentramento "per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati".

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup>Nella medesima direzione si orientano i comuni che, per le dimensioni ridotte, già prima della riforma del 2010 non possono più istituire le circoscrizioni, ai sensi della l. 244/2007. Si veda, al riguardo, l'indagine di Legautonomie su "Organismi di decentramento e legge finanziaria 2008: un primo bilancio della <</ri>

<</ri>

riforma
> delle circoscrizioni" del 20-03-2009.

con una sentenza interpretativa di rigetto, dove se ne riconduce restrittivamente la portata al comma 1 del medesimo articolo: tale disposizione rimanda alle esigenze di coordinamento e di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; si riferisce ad enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitano funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lettera p della Costituzione e funzioni amministrative ex art. 118 Cost.; impone alternativamente, in presenza di simili fattispecie, la soppressione o l'accorpamento o la riduzione dei relativi oneri finanziari per non meno del venti per cento<sup>203</sup>.

Coerentemente con questa lettura, ai comuni è richiesto di rientrare nell'obiettivo complessivo di ridurre i costi almeno del venti per cento, anche mediante soppressione e accorpamento. Pertanto, la disposizione in esame restringe il divieto di istituire nuovi organismi (nel nostro caso, gli organismi di partecipazione su scala di quartiere o frazione previsti dall'articolo 8 del T.U.) ed altri enti strumentali solo nei limiti della necessaria riduzione del venti per cento dei costi relativi al loro funzionamento. Su questa medesima linea si attesta il Consiglio di stato, con il parere n. 2358 reso dalla Sezione I in data 19-05-2010, a proposito della soppressione di alcuni organi ed enti dell'amministrazione centrale<sup>204</sup>.

Diverse sono le soluzioni adottate, ai sensi dell'articolo 8, dai comuni coinvolti dalla soppressione delle circoscrizioni e nondimeno interessati a mantenere strumenti di raccordo con i quartieri. In via generale, tali organismi non possono avere le caratteristiche delle preesistenti circoscrizioni (si pensi alla gestione dei servizi di base, alle funzioni deliberative e soprattutto, vero oggetto della norma soppressiva, ai costi finanziari da supportare); tuttavia, essi si propongono quali entità intermedie fra le comunità di quartiere e l'istituzione cittadina, facendosi da collettori delle istanze e delle proposte, valorizzando la dimensione associativa e favorendo, in ultima analisi, la partecipazione di cittadini e associazioni all'azione politica posta in essere dal comune.

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup>F. PIZZOLATO, Dopo le circoscrizioni, i quartieri, op. cit. pag. 289.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, op. cit. pag. 303.

# 3.2.2 Le ipotesi di nomina dei consiglieri da parte del consiglio comunale.

A fronte della soppressione delle circoscrizioni, alcuni comuni procedono all'istituzione di organismi non più elettivi, bensì nominati dal consiglio comunale, con modalità differenti a seconda delle previsioni statutarie e regolamentari.

In questa direzione si orienta il comune di Modena, con una nota del 26-08-2013 rivolta al ministro per gli affari regionali e le autonomie in cui si chiede una valutazione di "sostenibilità", sulla base della normativa vigente, dell'istituzione di organismi di partecipazione, con attività limitata a funzioni di carattere consultivo e propositivo, senza oneri finanziari e composti "a seguito di nomina del consiglio comunale" Ricevuto parere favorevole da parte del ministero, il consiglio comunale approva, con deliberazione n. 18 del 06-03-2014, una modifica dello statuto nell'articolato inerente al decentramento (art. 6 e artt. 44-49), che recepisce quanto prospettato nella suddetta nota<sup>206</sup>.

Pertanto, con decorrenza dalle elezioni amministrative del 2014, le preesistenti circoscrizioni sono sostituite dai nuovi quartieri, espressamente qualificati come "organismi di partecipazione territoriale all'amministrazione locale", nonché come "primo riferimento sul territorio per i cittadini, le associazioni, le organizzazioni del volontariato, i comitati e le realtà sociali, scolastiche, sportive e culturali ivi operanti" (art. 45, comma 1). I membri dei consigli di quartiere sono ora nominati dal consiglio comunale, "secondo un criterio rappresentativo dell'esito delle elezioni comunali nelle sezioni elettorali comprese nel territorio di ogni quartiere" (art. 45, comma 2), e restano in carica per un periodo corrispondente alla metà del mandato del consiglio comunale.

Permangono un organo consiliare e uno monocratico, il presidente: quest'ultimo viene eletto dai consiglieri di quartiere, tra i propri componenti. Tuttavia, sia il primo che i secondi svolgono la loro attività a titolo gratuito, senza che ad essi spetti alcuna indennità o gettone, nemmeno sotto forma di rimborso spese (art. 46).

In senso analogo, il comune di Pisa, anticipando la stessa previsione legislativa, interviene a modificare il proprio assetto decentrato, con delibera consiliare n. 11 del 26-02-2009. I nuovi consigli territoriali di partecipazione, scaturenti dalla novella statutaria,

 $<sup>^{205}</sup>$ Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup>Si veda www.comune.modena.it/decentramento

sono nominati dal consiglio comunale, secondo una ripartizione operata dall'ufficio elettorale comunale con metodo proporzionale, per ogni ambito territoriale, tra le liste rappresentate per l'elezione del consiglio comunale, sulla base dei voti riportati nelle ultime consultazioni (ancora una volta, dunque, in base ai voti riportati nel quartiere). Concretamente, i capigruppo delle liste presenti in consiglio comunale e i presentatori delle liste non presenti consegnano al presidente del consiglio comunale un elenco di consiglieri per ogni consiglio territoriale, cui segue l'approvazione da parte dell'assemblea consiliare.

Analogamente a quanto previsto dallo statuto modenese, anche a Pisa il presidente di ogni consiglio territoriale di partecipazione è eletto dal rispettivo C.T.P. tra i propri componenti, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta, e non viene ottemperato alcun onere finanziario, qualunque sia la natura di esso. In attuazione delle novità statutarie, il regolamento approvato con delibera n. 46 del 30-09-2010 disciplina il funzionamento dei C.T.P., prevedendo che essi strutturino commissioni composte, oltre che dai consiglieri, da singoli cittadini e da rappresentanti delle associazioni, i quali sono ammessi previa apposita domanda al presidente del consiglio territoriale<sup>207</sup>.

Un altro esempio di organismi di nomina consiliare è rintracciabile nel comune di Piombino <sup>208</sup>: il regolamento comunale per il funzionamento dei quartieri cittadini prevede, agli articoli 10-12, un consiglio composto da undici membri e da un rappresentante della consulta degli stranieri, privo di qualsivoglia indennità e i cui componenti sono "ratificati dal consiglio comunale", sulla base dei nominativi proposti dalle forze politiche e in proporzione ai voti ottenuti per l'elezione del consiglio comunale (conta dunque il risultato complessivo su tutto il comune e non quello su scala territoriale). Il presidente è eletto dai consiglieri di quartiere tra un loro componente (art. 18), mentre a questi ultimi è richiesto il requisito dell'appartenenza al quartiere, intesa anche come consapevolezza del ruolo e conoscenza del territorio, nonché l'incompatibilità con altre cariche consiliari.

Peculiare è, invece, il caso del comune di Bergamo, dove una relazione presentata nella giunta comunale, a seguito della soppressione delle circoscrizioni, passa in rassegna le soluzioni adottate da alcuni comuni italiani nell'attuare l'articolo 8, comma 1 del

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup>www.comune.pisa.it/comune/statuto-e-regolamenti

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, op. cit. pag. 291.

T.U.E.L. Alla luce dei diversi modelli scandagliati, essa prospetta l'istituzione di tre consulte territoriali, nominate dal consiglio comunale, facendo comunque salva la vertenza politica per ripristinare le circoscrizioni e seguendo un iter di consultazione pubblica<sup>209</sup>. A ciò fa seguito una delibera comunale nel novembre 2013 che modifica lo statuto, abolendo definitivamente le circoscrizioni e introducendo gli organismi di partecipazione menzionati.

Tuttavia, dopo le elezioni amministrative del 2014, la nuova maggioranza consiliare muta radicalmente orientamento e, con un'ulteriore modifica statutaria in data 08-09-2014, sostituisce le consulte territoriali con un originale sistema di decentramento e partecipazione, basato sulle reti sociali di quartiere. Queste ultime sono votate a costruire una più stretta sinergia tra gruppi e realtà sociali locali; ad ognuna di esse sono preposti sette delegati, non più figure politiche bensì operatori professionali che, in prevalenza, sono reperiti all'interno dell'organico comunale e, in parte, dalla cooperazione sociale<sup>210</sup>.

Dagli esempi qui riportati, emerge un modello di organismo che, nel prevedere consiglieri nominati dal consiglio comunale, ricorda i primi istituti circoscrizionali costituiti spontaneamente dai comuni. Tuttavia, tale soluzione rischia di perpetuare il forte limite rappresentato dalla replica, su scala di quartiere, dei meccanismi di rappresentanza tipici degli organi consiliari, così da trasformare un organismo di promozione della partecipazione in uno spazio riservato alla presenza dei partiti, anche a fronte di candidature formalmente indipendenti. Non a caso, proprio questa obiezione spinge la giunta bergamasca a superare le consulte previste soltanto pochi mesi prima<sup>211</sup>. Una compensazione della presenza partitica, negli statuti qui menzionati, è rappresentata dalla

-

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup>Il presente documento, intitolato "Oltre le circoscrizioni: esempi ed esperienze in alcune città italiane e ipotesi operative per il dopo circoscrizioni a Bergamo", è presentato alla giunta comunale dal consigliere incaricato al decentramento, alla partecipazione e alle circoscrizioni, Francesco Benigni, in data 06-07-2011 ed è reperibile sul portale istituzionale <a href="www.comune.bergamo.it">www.comune.bergamo.it</a>

<sup>&</sup>lt;sup>210</sup>Una descrizione accurata di questa "svolta" si può ricavare dall'articolo "*Via le circoscrizioni, Bergamo punta sulle reti sociali di quartiere*", pubblicato da Bergamonews in data 30-08-2014 (si veda www.bergamonews.it).

<sup>&</sup>lt;sup>211</sup>Così si esprime il sindaco Giorgio Gori nell'articolo testé citato: "L'amministrazione precedente decise di sostituire le circoscrizioni con un'articolazione della partecipazione basata su tre consulte territoriali, composte da membri nominati dal consiglio comunale sulla base del risultato elettorale. Di fatto erano tre parlamentini: il centrosinistra si oppose vivacemente a questa "occupazione" dei partiti, ma il provvedimento passò. (...) sottolineando la necessità di ascoltare il territorio, andiamo a dotare concretamente la città di nuovi meccanismi di partecipazione".

previsione di commissioni, aperte alla cittadinanza e deputate a istruire confronti pubblici sui temi trattati dagli organi consiliari.

# 3.2.3 I consigli di quartiere a elezione diretta.

Un sistema affatto diverso è quello adottato da altri comuni, i quali mantengono meccanismi di elezione popolare diretta degli organismi consiliari, pur con modalità differenti a seconda delle previsioni statutarie e regolamentari.

Una prima ipotesi, ad esempio, consiste nel prevedere un'elezione diretta, ma sulla base di liste uniformi rispetto a quelle presenti in consiglio comunale. Così accade a Cesena, dove il regolamento dei quartieri (nella versione modificata, da ultimo, con la delibera consiliare n. 19 del 04-02-2010)<sup>212</sup> attribuisce ad ogni consiglio di quartiere dodici consiglieri, eletti a suffragio universale con il metodo proporzionale (art. 4). Possono presentare liste di candidati solo i soggetti politici, ovvero loro modificazioni, che abbiano concorso alle ultime elezioni comunali e a cui, sulla base dei risultati allora ottenuti nelle sezioni elettorali ricomprese in ciascun consiglio, spetterebbe almeno un seggio in base al meccanismo proporzionale. Le liste presentate devono essere identiche, nel simbolo e nella denominazione, a quelle dell'ultima elezione comunale: in caso contrario, ogni modifica comporta la presentazione di un numero predefinito di sottoscrizioni. Il presidente è eletto in via indiretta dai consigli, al loro interno (art. 33). Nel ripartire i seggi, opera un meccanismo del tutto peculiare, ai sensi dell'art. 21: il numero di seggi che compete a ciascuna lista è determinato da un'apposita commissione tecnica, sulla base dei voti ottenuti nelle elezioni comunali da ciascuna lista, nelle sezioni elettorali di ciascun territorio, con un criterio proporzionale e con un meccanismo correttivo che impedisce alla lista maggioritaria di ottenere oltre i due terzi dei seggi, qualora siano ammesse più di due liste. L'elezione per il consiglio di quartiere, dunque, non riguarda la ripartizione dei seggi tra le liste, bensì la selezione dei consiglieri, in base al numero di preferenze ottenute: la competizione si sposta insomma entro la lista stessa, piuttosto che tra liste diverse.

<sup>212</sup>Si veda <u>www.comune.cesena.fc.it/Regolamenti</u>

Un procedimento analogo è quello adottato dal comune di Ravenna, per la costituzione dei c.d. "consigli territoriali", ai sensi dell'articolo 53 dello statuto comunale. Il regolamento per l'istituzione e il funzionamento dei suddetti consigli, approvato con delibera consiliare n. 104 del 2012<sup>213</sup>, attribuisce ad ognuno di essi venti consiglieri e i diritti di elettorato attivo e passivo a tutti i residenti, italiani o stranieri (per l'elettorato attivo, anche ai maggiori di sedici anni). Nel determinarne le modalità di elezione, il regolamento riprende fedelmente il modello cesenate, rimettendo il riparto dei seggi ad apposita commissione tecnica; a differenza di Cesena, la ripartizione si attiene a un criterio proporzionale puro, con l'attribuzione dei seggi rimanenti alle liste con i maggiori resti e, a parità di resti, a quella con la cifra elettorale più alta. Inoltre, ad ogni lista esclusa ma abbinata ad un gruppo consiliare comunale è assegnato un consigliere aggiunto, chiamato a esercitare tutte le funzioni proprie dei consiglieri territoriali fuorché il diritto di voto. Anche in questo caso, le elezioni a suffragio popolare servono (solo) per selezionare i consiglieri all'interno di ciascuna lista, essendo la ripartizione dei seggi predeterminata dai risultati del voto comunale: ancora una volta, saranno ammesse le sole liste che, alle elezioni comunali, hanno conseguito un risultato in quell'ambito territoriale tale da attribuir loro un seggio.

Un simile meccanismo, pur includendo un certo margine partecipativo nella scelta dei consiglieri tramite elezioni dirette, risente tuttavia dei consueti limiti dovuti al peso delle forze politiche, che nelle dinamiche della rappresentanza attutisce le istanze partecipative proprie di questo istituto. Ciò si deve, in particolare, all'uniformità richiesta tra le liste per i consigli territoriali o di quartiere e quelle per il consiglio comunale (articoli 11 e 12 del regolamento ravennate; articolo 12 del regolamento cesenate).

Diverso è l'approccio tenuto da altri comuni, dove l'elezione diretta è correlata alla presentazione di liste autonome di quartiere, senza alcuna prescrizione di omogeneità tra tale livello e il consiglio comunale. Così, ad esempio, il comune di Pesaro, che con la delibera consiliare n. 66 del 21-05-2012 approva il nuovo regolamento sugli organismi di rappresentanza territoriale<sup>214</sup>: i consigli di quartiere ivi previsti sono composti da undici membri, senza alcun compenso, eletti dai cittadini iscritti nelle liste elettorali territoriali

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Consultabile in <u>www.comune.ra.it/Amministrazione-Trasparente/Disposizioni-generali/Atti-generali/Regolamenti</u>

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup>Documento reperibile alla voce <a href="http://bacheca-atti.comune.pesaro.pu.it/Atti">http://bacheca-atti.comune.pesaro.pu.it/Atti</a>

ed eleggibili tra tutti i cittadini maggiori di sedici anni e residenti nel comune (art. 5). Il sistema elettorale vigente si basa su liste aventi come base il territorio del quartiere corrispondente. La presentazione di tali liste, autonoma rispetto alle pregresse elezioni comunali, presuppone la sottoscrizione da un minimo di trenta a un massimo di cinquanta elettori dei quartieri (art. 7). Per il riparto dei seggi, si adotta un sistema di tipo proporzionale, valutando l'ordine dei quozienti (art. 6). Infine, il presidente viene eletto dal consiglio di quartiere tra i suoi componenti (art. 10)<sup>215</sup>.

In questa medesima direzione è orientata l'esperienza del comune di Verbania, il cui statuto, all'articolo 37, disciplina l'elezione dei consigli di quartiere: il meccanismo previsto è a suffragio diretto a scrutinio di lista, con rappresentanza proporzionale e in coincidenza con le elezioni comunali; l'elettorato attivo è riservato a tutti gli iscritti nelle liste elettorali territoriali, mentre quello passivo è aperto a tutti gli elettori residenti nel comune, con l'impossibilità di candidature in più quartieri. Peculiare è soprattutto la previsione di cui al secondo comma del presente articolo: è infatti fatto auspicio "che le forze politiche o le coalizioni elettorali vogliano astenersi dal presentare liste di candidati alle elezioni dei consigli di quartiere, per favorire la presentazione di liste unitarie di frazione o di quartiere". Viene dunque elevata a norma statutaria l'indicazione a presentare candidature autonome rispetto alle forze partitiche, se non a una vera e propria unitarietà delle liste. In quest'ultima direzione si orienta la deliberazione consiliare n. 86 del 10-09-2009, prevedendo una lista unica di quartiere con espressione di una sola preferenza. Successivamente, il regolamento dei consigli di quartiere<sup>216</sup>, approvato con delibera consiliare n. 124 del 20-11-2009 e modificato con del. 3/2011, stabilisce che viene eletto presidente del consiglio di quartiere colui che abbia raccolto il maggior numero di preferenze personali e vice-presidente il secondo candidato (art. 2).

Ancora più radicale e innovativa è l'opzione di un'elezione diretta dei consigli di quartiere sulla base di candidature individuali, senza dunque la mediazione di liste.

Così si è inteso procedere nel comune di Carrara, dove a una fervida attività preparatoria è seguita l'approvazione di un nuovo regolamento, con delibera n. 21 del 05-03-2012<sup>217</sup>,

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup>Si veda il resoconto del corso di formazione "*Quartieri e partecipazione a Pesaro*", tenutosi il 15 e il 22 maggio 2010 a cura dell'Agenzia per 'Innovazione nell'Amministrazione e nei Servizi Pubblici Locali <sup>216</sup>www.comune.verbania.it/Amministrazione/Statuto-e-Regolamenti/Regolamenti

<sup>217</sup>Si veda www.comune.carrara.ms.gov.it/moduli/output immagine.php?id=3711

che disciplina l'istituzione e il funzionamento dei consigli dei cittadini. Il diritto di elettorato attivo e passivo è qui riconosciuto, ai sensi dell'art. 4, a tutti residenti nel territorio del quartiere e maggiori di sedici anni, che siano cittadini italiani, comunitari o extracomunitari con almeno cinque anni di residenza nel comune. Quanto al sistema elettorale, l'art. 5 stabilisce un turno unico per eleggere i consigli dei cittadini, a suffragio diretto e sulla base di una lista unica di residenti e di candidature auto-presentate, richiedendosi un minimo di dieci e un massimo di venticinque sottoscrizioni nonché la presentazione del proprio profilo per ogni auto-candidatura. Anche in questo caso, secondo l'art. 10, il presidente è eletto dal consiglio tra i propri membri.

Sulla medesima linea pare collocarsi il comune di Arezzo, con una delibera consiliare (la n. 47 del 28-03-2011) indicante i "criteri generali per l'attuazione del nuovo decentramento partecipato"<sup>218</sup>, al fine di ottemperare alle disposizioni normative e di sostituire le preesistenti circoscrizioni con organismi decentrati di partecipazione, "in stretto contatto con i residenti e i frequentatori degli stessi territori" (art. 1). Nel medesimo testo, si ipotizza un meccanismo elettorale basato su una lista unica con soggetti autocandidati, considerando eleggibili tutti i residenti nel comune, indipendentemente dal territorio di riferimento, che abbiano compiuto sedici anni (art. 5). A fianco dei consigli, si prevedono inoltre, all'art. 7, dei "laboratori tematici", di cui tutti possono far parte, aventi funzione propulsiva per le attività dei consigli di quartiere. Al presente documento segue un percorso partecipato, denominato "Io partecipo 2012", conclusosi con la presentazione della proposta di un nuovo regolamento comunale per la partecipazione: tale bozza prefigura un meccanismo orientato verso modelli di democrazia deliberativa, con strumenti di informazione, consultazione, progettazione partecipata, bilancio partecipativo e monitoraggi (artt. 8-12), nonché istituendo un apposito ufficio comunale per la partecipazione e il decentramento. Ad oggi, tuttavia, non risulta alcuna delibera che accolga la proposta avanzata<sup>219</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>218</sup>Il presente documento, approvato dal consiglio comunale in data 28-03-2011, è predisposto dall'ufficio comunale "partecipazione e integrazione"; si veda <u>www.yumpu.com/it/document/view/31403770/criteri-generali-nuovo-decentramento-partecipato-comune-di-arezzo</u>

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup>www.comune.arezzo.it/retecivica/URP/regolamenti.nsf/web/Stttrglmnt2?opendocument

# 3.2.4 Altri organismi di partecipazione diretta.

Accanto ai modelli analizzati, variamente riconducibili alle dinamiche della rappresentatività, osserviamo come diversi comuni (tra i quali, a titolo esemplificativo, quelli che menzioneremo in prosieguo), a seguito della soppressione delle circoscrizioni, attivino strumenti innovativi e di partecipazione, attorno ad organismi assembleari variamente configurati<sup>220</sup>.

È questo il caso del comune di Piacenza, il cui nuovo regolamento della partecipazione (approvato con delibera consiliare n.23 del 16-09-2013) <sup>221</sup> prevede modalità di coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni nelle decisioni prese dalle istituzioni comunali, tramite vari strumenti. L'interazione tra comune, cittadini e associazioni è scandita, ai sensi dell'articolo 5, da alcune specifiche fasi, ossia l'informazione, la consultazione, il monitoraggio degli effetti della partecipazione sulle decisioni della giunta e del consiglio, un report annuale. Una simile procedimentalizzazione è funzionale a porre le basi per una partecipazione effettiva della cittadinanza al processo decisionale, secondo i canoni propri delle procedure partecipative e delle forme di democrazia deliberativa<sup>222</sup>.

Le consulte comunali di cui all'art. 12 non si caratterizzano quali organi di rappresentanza, né tantomeno quali organi di democrazia diretta: esse, invece, sono definite "incubatori di cittadinanza attiva", con cui il comune mira ad ascoltare le istanze dei soggetti collettivi. Si tratta di organismi di partecipazione nei processi decisionali dell'amministrazione, dotati di funzioni propositive e consultive "relativamente alle tematiche rientranti nelle materie di loro competenza": tali consulte, infatti, sono strutturate non più su base territoriale, bensì avendo per riferimento un certo ambito tematico (art. 13). Del resto, la partecipazione alle medesime è "volontaria e gratuita" (art. 12, comma 3) e ne fanno parte le associazioni registrate, previa registrazione in un apposito albo comunale; ad ogni consulta spetta inoltre un coordinatore, scelto tra i suoi componenti (art. 15).

<sup>&</sup>lt;sup>220</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, op. cit. pag. 297.

<sup>&</sup>lt;sup>221</sup>www.comune.piacenza.it/comune/statuto-e-regolamenti/regolamenti

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup>Al riguardo, si veda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, 2012, paragrafo n. 9.

Altri organismi, che il regolamento piacentino affianca alle consulte, sono le assemblee pubbliche, le camminate di quartiere, la giuria popolare e la "piazza telematica": anche in questo caso, tuttavia, si tratta di realtà che si connotano a seconda degli ambiti tematici affrontati, senza assumere come specifica la dimensione di quartiere. Il superamento di una dimensione circoscrizionale è altresì testimoniato dall'esistenza di un unico immobile, denominato "casa delle consulte" (artt. 21 e 33), destinato ad ospitare le attività di tutte le consulte attive nel comune.

Parzialmente diverso è il modello adottato dal comune di Imola, il cui statuto presenta una soluzione ibrida, tra la costituzione di organismi rappresentativi e l'attivazione di modalità più fluide di partecipazione consultiva. L'articolo 10, in particolare, dispone l'istituzione di forum consultivi, i quali sono presentati come strumento "di partecipazione (...) ai procedimenti fondamentali, sin dalla fase di elaborazione, di presentazione di proposte di iniziative e di interventi da parte dell'amministrazione". Il regolamento comunale attuativo, che regola i forum territoriali, declina all'articolo 1 tali organismi sia in senso partecipativo, sia in senso territoriale, preservando entrambe le matrici<sup>223</sup>: da un lato, infatti, essi sono definiti "organismi rappresentativi della popolazione", votati a promuovere la partecipazione dei cittadini alle scelte dell'amministrazione comunale; dall'altro, ciò avviene "in ordine ai problemi dei singoli ambiti territoriali di riferimento".

I forum territoriali sono scanditi da un'assemblea, formata da tutti i cittadini residenti nel territorio corrispondente (art. 2), e da un consiglio elettivo (art. 3). Il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto a tutti i cittadini ivi residenti e iscritti nelle liste elettorali ovvero maggiori di sedici anni, ai cittadini comunitari maggiorenni residenti, ai cittadini extracomunitari maggiorenni residenti da almeno un anno e in regola. Le votazioni avvengono sulla base di candidature individuali, corroborate da almeno dieci sottoscrizioni, mentre il presidente di ciascun forum è eletto dal consiglio a maggioranza.

Osservando brevemente altri contesti comunali accomunati da simili fattispecie, riscontriamo istituti a volte orientati a riprendere il modello piacentino, altre volte più affini all'esperienza imolese. Alla prima categoria sono ascrivibili i comuni di Biella e di Cremona: in entrambi, abolite le circoscrizioni nel 2009, sono subentrate formule votate

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup>Il regolamento, approvato con delibera del consiglio comunale n. 86 del 05-05-2004 e modificato da ultimo dalla d.c.c. n. 99/2007, è visibile in www.vivere.comune.imola.bo.it/governo/regolamenti/home.htm

alla partecipazione e alla ricerca di un ruolo attivo della cittadinanza nei processi decisionali cittadini (a Biella mediante un "ufficio partecipazione e pace", a Cremona previa rafforzamento degli istituti di democrazia diretta di cui al titolo III dello statuto comunale)<sup>224</sup>. In senso differente è invece il comune di Lodi, che con delibera n. 28/2013<sup>225</sup> modifica il proprio statuto e predispone, in una fase successiva, un apposito "regolamento per la partecipazione all'amministrazione comunale dei singoli cittadini e delle loro libere forme associative", ove si disciplinano tanto le modalità delle forme di partecipazione quanto l'istituzione di consulte territoriali. Lo stesso mutamento di modello da parte del comune di Bergamo, menzionato in precedenza, pare segnare un cambio di passo verso quest'ultima tendenza.

# 3.2.5 Le ipotesi di assenza di organismi di quartiere.

Un'ultima circostanza riscontrata, nei comuni soggetti alla soppressione delle circoscrizioni, consiste nel mantenimento dei soli sportelli amministrativi, ossia degli uffici comunali periferici e specificamente destinati alle relazioni con il pubblico (i cosiddetti U.R.P.). A ciò, tuttavia, non corrisponde l'istituzione di organismi rappresentativi. Così, ad esempio, si esprime lo statuto del comune di Brescia. Differentemente, altri comuni optano per una linea intermedia tra un decentramento unicamente amministrativo e organismi di promozione della partecipazione: ne è testimonianza il caso del comune di La Spezia, dove con delibera di giunta n. 3172/2012 si modifica il "regolamento di organizzazione per il funzionamento dell'Ufficio relazioni con il pubblico", istituendo due Centri civici al posto delle precedenti circoscrizioni. Le nuove strutture vengono qualificate come uffici destinati all'ascolto, all'informazione e alla comunicazione, dunque con una venatura di carattere partecipativo<sup>226</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup>Una efficace ricognizione di queste esperienze è sviluppata nella ricerca "Misure in materia di decentramento e partecipazione – sintesi preliminare delle esperienze di alcuni comuni italiani", a cura di D. RIGHESCHI per conto dell'assessorato al decentramento e alla partecipazione popolare presso il comune di Arezzo (presentata ad Arezzo nell'agosto 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup>Si veda presso il portale istituzionale www.comune.lodi.it

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup>F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, op. cit. pag. 304.

# 3.3 Le dinamiche di decentramento nelle principali città metropolitane.

L'analisi condotta sulle realtà comunali soggette alla soppressione delle circoscrizioni ci consegna un quadro del decentramento scandito da modelli istituzionali diversi (a volte replicanti le dinamiche rappresentative preesistenti, altre volte a cavallo tra forme istituzionalizzate e istanze partecipative, altre ancora con strumenti non istituzionalizzati di partecipazione diretta). Il solco comune, tuttavia, è quello tracciato dall'articolo 8, comma 1 del Testo Unico, nel delineare organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale.

Diverso è, invece, l'assetto del decentramento infra-comunale nei comuni capoluogo delle città metropolitane. Come si è detto, tali comuni, a parte Reggio Calabria <sup>227</sup>, articolano il proprio territorio in circoscrizioni, secondo la fattispecie di cui all'articolo 17 del T.U.E.L. Il modello organizzativo e funzionale applicato da essi corrisponde, dunque, con quello ampiamente descritto nel secondo capitolo. In particolare, si può notare, da un lato, un'ampia varietà di soluzioni organizzative e istituzionali, tutte comunque basate su un sistema elettorale a suffragio universale (a volte per il solo organo consiliare, altre volte per eleggere il presidente) e sulla replica, in scala, dei meccanismi tipici di democrazia rappresentativa. D'altra parte, nella diversità delle funzioni attribuite, risalta una tendenza al consolidamento delle attribuzioni inerenti all'amministrazione attiva e alla fase gestionale (pur con significativi casi di inversione di tendenza, come si vedrà nel prossimo capitolo), con una netta prevalenza rispetto al tradizionale ruolo di propulsione della partecipazione civica.

Con riferimento specifico alla normativa prevista dalla legge n. 56/2014 per le città metropolitane, un aspetto peculiare è rappresentato dal nesso che intercorre tra le modalità di elezione degli organi metropolitani e l'articolazione istituzionale del rispettivo territorio. Se l'ipotesi generale (e finora l'unica attuabile, stante l'assenza di un'apposita legge elettorale) prevede un modello elettivo di secondo livello per il consiglio metropolitano e l'identificazione tra il sindaco metropolitano e quello del comune capoluogo, risulta altresì possibile adottare, mediante apposita disposizione

113

-

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup>Si tenga conto che la popolazione di Reggio Calabria ammonta oggi a 182.871 unità (dato ISTAT aggiornato al maggio 2016, si veda <u>www.demo.istat.it</u>), al di sotto della soglia di 250.000 abitanti fissata dalla legge. Alle circoscrizioni sono invece sopravvissuti gli uffici comunali decentrati.

statutaria, un sistema del tutto alternativo, a elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. Ciò, tuttavia, presuppone l'articolazione del comune capoluogo in più comuni, ai sensi dell'articolo 1, comma 22 della legge c.d. Delrio (con un complesso percorso scandito dalla presentazione di una proposta di suddivisione a cura del consiglio comunale del capoluogo, da un referendum confermativo esteso a tutto il territorio metropolitano, nonché dall'istituzione dei nuovi comuni e dalla loro denominazione ex art. 133 Cost. con legge regionale)<sup>228</sup>.

Al contempo, lo stesso comma 22 stabilisce una fattispecie derogatoria, per quelle città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, ossia per Roma, Milano e Napoli. In tali realtà, a differenza delle altre, la condizione necessaria per applicare un sistema ad elezione diretta non si sostanzia nello scorporo dei comuni capoluogo, bensì nella costituzione "di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c" e nella ripartizione del territorio del comune capoluogo "in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana"<sup>229</sup>. Si tratta di una condizione ben diversa -e di gran lunga più facilmente applicabile- rispetto alla più drastica clausola divisoria del capoluogo in più comuni.

In concreto, la disposizione in esame pone una duplice premessa al suffragio universale, al fine di affiancare, ad una maggiore legittimazione degli organi centrali (con un conseguente, prevedibile rafforzamento delle rispettive funzioni), un decentramento più accentuato rispetto a quanto la normativa del Testo Unico già prevede, mediante apposite previsioni dello statuto metropolitano e appositi regolamenti sul funzionamento. Riguardo alle zone omogenee, si tratta di ambiti sovracomunali, caratterizzati da contiguità territoriale, una significativa integrazione sociale, economica e culturale, nonché da comuni caratteristiche ambientali<sup>230</sup>. Diversamente definite nei vari statuti, esse si configurano in generale come articolazione operativa degli organi metropolitani;

-

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 99.

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup>Ivi, pag. 81.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup>Si veda V. ITALIA, *La nuova posizione dei comuni nella città metropolitana di Roma*, edito in data 26-01-2015 ne *Quotidiano Enti Locali & PA*, inserto de *Il Sole 24 Ore* (il testo completo è reperibile alla voce www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/print/ABp3DfS/0). Si è rilevato che le zone omogenee rappresenterebbero un ambito "nel quale il comune si diluisce, ed anche se permane come ente, ha ora un rilievo minore". A tal fine, giova ricordare che gli statuti metropolitani sono approvati e modificati in via definitiva dalla conferenza metropolitana, la quale a sua volta è composta da tutti i sindaci del territorio metropolitano. La presente deliberazione deve essere suffragata da una maggioranza qualificata, pari ai voti rappresentativi di almeno un terzo dei comuni e della maggioranza della popolazione complessivamente residente (ex art. 1, comma 9 della legge n. 56/2014).

esprimono pareri sugli atti del consiglio che le riguardano; possono essere coinvolte nella formazione degli strumenti di pianificazione strategica e territoriale; possono costituire articolazione sul territorio delle attività e dei servizi decentrabili della città metropolitana; dispongono di una peculiare organizzazione, basata su un'assemblea dei sindaci che esprime al suo interno un portavoce, nonché di un'assemblea dei portavoce tra le varie zone; possono inoltre istituire uffici comuni con le amministrazioni comunali e le unioni<sup>231</sup>.

Le zone dotate di autonomia amministrativa corrispondono, invece, a un'articolazione interna e decentrata del comune capoluogo, che si ricollega sostanzialmente alla realtà delle circoscrizioni (in alcuni casi anche con esplicite previsioni nello statuto metropolitano, come a Roma e a Milano). Se si valuta poi il combinato tra le presenti zone e il funzionamento delle corrispondenti circoscrizioni, come declinato dai relativi regolamenti comunali sul decentramento, si desume una stretta correlazione tra le previsioni statutarie metropolitane e quelle forme di particolare e accentuata autonomia di cui all'articolo 17, comma 5 del Testo Unico. L'incidenza di un simile assetto istituzionale è dimostrata dal fatto che solo gli statuti metropolitani di Roma, Milano e Napoli prevedono l'opzione a favore dell'elezione diretta del sindaco e del consiglio, determinando in parallelo una ripartizione dei capoluoghi in zone amministrativamente autonome (e in ciò si distinguono dalle altre città metropolitane, le quali adottano il modello a elezione indiretta e l'identificazione del sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo<sup>232</sup>).

Di seguito, si analizzeranno le esperienze concrete delle tre città metropolitane interessate dalla disciplina in esame, ossia Roma, Milano e Napoli. Fin da subito, tuttavia, occorre tener conto che l'opzione di suddividere i comuni capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa, prodromica ai sensi della legge all'elezione diretta del sindaco

\_

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup>L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle città metropolitane*, in *Istituti del Federalismo*, n.s. 2014, anno XXXV, pagg. 221-222. Accanto agli esempi contenuti negli statuti metropolitani di Roma, Milano e Napoli, che saranno ripresi approfonditamente *infra*, merita attenzione lo statuto torinese, il quale prevede che il piano strategico possa essere aggiornato "anche per zone omogenee" (art. 7, comma 4), che il piano territoriale generale possa essere formato anche in questi ambiti (art. 8, comma 1) e che la pianificazione della rete di trasporto pubblico assuma tali zone come punto di riferimento (art. 11, comma 3).

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup>Costituisce una parziale eccezione lo statuto metropolitano di Genova, il quale evoca all'articolo 14, comma 2 la possibilità di eleggere direttamente sindaco e consiglio "dopo che si siano realizzati i presupposti stabiliti dalla legge".

e del consiglio metropolitani, non si connota necessariamente come alternativa alle ipotesi di scorporo di tali comuni. Ciò si evince dal rinvio esplicito a quest'ultima eventualità, nello statuto romano (art. 47) e in quello napoletano (art. 4).

D'altra parte, il modello a legittimazione in via diretta, affiancando al sindaco metropolitano elettivo il sindaco del comune capoluogo, suscita alcune preoccupazioni sulla funzionalità del sistema, specie se si volge lo sguardo agli ordinamenti comparati (dove la legittimazione in via diretta dei livelli metropolitani e la permanenza di un soggetto predominante tra i comuni del territorio sono generalmente poste quali condizioni alternative fra loro)<sup>233</sup>. Sarebbe forse più opportuno, anche sulla base delle previsioni statutarie testé menzionate, prefigurare un percorso scandito da tre differenti fasi: una prima (e transitoria) ad elezione indiretta, in attesa dell'approvazione di una legge elettorale da parte del parlamento; una seconda, sancita dallo statuto, ad elezione diretta con permanenza del comune capoluogo; infine, come traguardo ulteriore, una terza fase in cui le zone amministrativamente autonome all'interno del capoluogo si trasformeranno in altrettanti comuni, sostituendo definitivamente quest'ultimo<sup>234</sup>.

## 3.3.1 Roma Capitale.

L'esperienza del decentramento infra-comunale a Roma trae le sue radici dalla cosiddetta "stagione autogestita" degli anni Sessanta e Settanta: con la deliberazione n. 1113 del 31-03-1966, il consiglio comunale istituisce le prime dodici circoscrizioni, per poi portarle a venti con la successiva del. n. 693 del 06-02-1972, individuando aree specifiche, nella loro entità ed estensione, in base a criteri urbanistici e socio-economici. In questa prima fase, si affianca un ruolo prettamente consultivo all'apertura di uffici comunali periferici, dedicati prevalentemente alle relazioni con il pubblico e alla prestazione di specifici servizi (a partire dall'anagrafe); è la delibera consiliare n. 10 del

.

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup>In questo senso, si esprime L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle città metropolitane*, op. cit. pagg. 237-238. Con riferimento alle realtà europee più significative, osserviamo che a Londra, "laddove è presente un organismo metropolitano a legittimazione diretta (...), il territorio è caratterizzato da una suddivisione equilibrata e priva di un soggetto predominante". Al contrario, nelle aree metropolitane francesi nonché a Barcellona, alla permanenza di un soggetto comunale predominante consegue l'opzione "per forme di secondo livello, che precisamente nei comuni, e particolarmente nel comune capoluogo, trovano la propria base e il proprio fondamento".

<sup>234</sup>Ibidem.

18-01 e 08-02 1999 a varare il regolamento del decentramento amministrativo, che disciplina l'assetto organizzativo e funzionale delle circoscrizioni romane.

Alla nuova previsione contenuta nell'articolo 17, comma 5 del T.U.E.L. (circa le "particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale" nei comuni con più di 300.000 abitanti), consegue un'importante riforma del decentramento amministrativo, sostanziatasi nella modifica dello statuto comunale (del. n. 122 del 17-07-2000) e nel nuovo regolamento in materia (del. n. 22 del 19-01-2001): ora le venti circoscrizioni cittadine diventano "municipi", chiamati a rappresentare le rispettive comunità, a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo nell'ambito dell'unità del comune di Roma, con una nuova articolazione organizzativa e funzionale<sup>235</sup>.

Un ulteriore passaggio significativo è scandito dal d.lgs. n. 156/2010, disciplinante l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, definita come ente territoriale con autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, con i medesimi confini del comune di Roma, funzioni ulteriori rispetto a quelle ordinarie, nonché un ordinamento ricalcato su quello tradizionale (salvo alcune peculiarità, come la denominazione di "assemblea capitolina" dell'organo consiliare e l'audizione del sindaco in sede di consiglio dei ministri per gli argomenti inerenti alle funzioni della capitale)<sup>236</sup>. Ciò si riverbera nella ridefinizione dell'articolazione territoriale comunale, che con la delibera n. 11 dell'11-03-2013 vede ridursi i municipi da diciannove (come risultanti dall'istituzione del comune di Fiumicino, nel 1992) agli attuali quindici.

È in tale contesto che si inserisce la legge 56/2014, estendendo alla città metropolitana di Roma Capitale lo stesso modello e la medesima disciplina previsti per tutte le altre città metropolitane (art. 1, comma 101). Il nuovo statuto metropolitano (approvato con delibera della conferenza n. 1 del 22-12-2014) si cura anzitutto di definire il ruolo e le funzioni del nuovo ente, i suoi organi, i rapporti con Roma Capitale e con gli altri organismi amministrativi presenti nel suo territorio. Con riferimento alle modalità di elezione del sindaco e del consiglio metropolitani, è esplicitata la previsione di un meccanismo a suffragio universale e diretto, rispettivamente dagli articoli 22, comma 2 e

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup>Si veda la voce "Istituzione dei municipi. Modifica e integrazioni dello statuto del comune di Roma" alla pagina <u>www.comune.roma.it</u>

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup>L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pag. 100.

16, comma 1; tuttavia, l'attuazione di tale disposizione è espressamente vincolata alla determinazione di un apposito sistema elettorale con legge dello stato (art. 47, comma 1). Inoltre, coerentemente con quanto stabilisce il menzionato comma 22 della legge Delrio, sarà possibile eleggere direttamente sindaco e consiglio solamente "a seguito della costituzione di zone omogenee ai sensi dell'articolo 28 e stante la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, anche tenendo conto dell'articolazione di Roma Capitale in municipi" (art. 16, comma 1, ultimo periodo)<sup>237</sup>. Si noti che, conseguentemente, la figura del sindaco metropolitano cesserà di coincidere con quella del sindaco del comune capoluogo.

Quanto ivi previsto è suffragato dalle disposizioni del titolo V dello statuto, disciplinanti i rapporti tra la città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio: un elenco che include, all'articolo 27, accanto ai comuni, alle unioni di comuni e alle comunità montane, le zone omogenee e i municipi, come forme di decentramento rispettivamente a livello intermedio e comunale<sup>238</sup>.

Per istituire le zone omogenee, l'articolo 28 prescrive una deliberazione della conferenza metropolitana, a maggioranza assoluta dei componenti e rappresentando almeno un terzo della popolazione residente, sentito il consiglio, su proposta del sindaco, previa intesa con la Regione Lazio ovvero su proposta di quest'ultima (fuorché in caso di voto favorevole dei due terzi dei componenti della conferenza). Il territorio di ogni zona deve comprendere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti. Quanto al loro funzionamento, esso è demandato ad un apposito regolamento metropolitano, approvato dal consiglio a maggioranza assoluta dei componenti, acquisito comunque il parere della conferenza; inoltre, si istituisce il coordinamento dei portavoce delle zone omogenee presso la conferenza, presieduto dal sindaco e finalizzato a valorizzare l'equilibrio territoriale nell'azione amministrativa metropolitana<sup>239</sup>.

2:

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup>www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/06/Statuto-CM-Roma.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup>F. DI LASCIO, *Lo statuto della città metropolitana di Roma Capitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s. 2014, anno XXXV, pag. 183.

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup>L'iter per la costituzione delle zone omogenee ha inizio in data 22-10-2015, con il lavoro itinerante istruttorio avviato dalla prima commissione permanente della città metropolitana di Roma Capitale, a cura del suo presidente, Federico Ascani. Tale confronto porta, da un lato, alla necessità di "mantenere salda l'identità culturale dei comuni", dall'altro alla condivisione "delle strategie di pianificazione per la realizzazione dei comuni obiettivi" (fonte: <a href="www.cittametropolitanaroma.gov.it">www.cittametropolitanaroma.gov.it</a>). Tuttavia, la brusca interruzione del mandato amministrativo e le conseguenti nuove elezioni segnano una (forse momentanea) interruzione del percorso.

Quanto alle zone dotate di autonomia amministrativa, richiamate dalla generica previsione di cui all'articolo 27, esse sono meglio disciplinate dalle disposizioni transitorie (art. 47). Al comma quarto, si fissa un termine di dodici mesi, dalla data di entrata in vigore dello statuto, entro il quale la conferenza metropolitana è chiamata a costituire le zone omogenee (ai sensi del citato art. 28), mentre all'assemblea comunale capitolina, "nell'ambito delle proprie prerogative e in coerenza con il presente statuto", è richiesta la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone amministrativamente autonome. Dopodiché, stando al quinto comma, è prevista un'ulteriore fase transitoria, stavolta entro dodici mesi dalla elezione a suffragio universale e diretto degli organi metropolitani, in cui l'assemblea capitolina sarà chiamata a deliberare "l'articolazione del territorio di Roma Capitale in comuni urbani", sulla base delle zone precedentemente delineate<sup>240</sup>. Si profila, pertanto, un percorso coerente a quello sopra figurato, ossia la delimitazione del capoluogo in zone autonome non solo come azione funzionale ad ottemperare ai presupposti legislativi per l'elezione diretta, ma anche come un probabile stadio intermedio verso la trasformazione delle medesime zone in comuni autonomi.

Parallelamente, all'articolo 31 dello statuto si rimanda espressamente alla realtà dei municipi. Di essi, si dice che "concorrono all'azione amministrativa della città metropolitana secondo le disposizioni del presente statuto e dello statuto di Roma Capitale" (art. 31, comma 1); si riconosce ad essi un generale potere di iniziativa sugli atti di competenza del consiglio metropolitano (art. 31, comma 2); ancora, la città metropolitana "riconosce il fondamentale ruolo di coesione territoriale esercitato dai municipi confinanti con altri comuni della città metropolitana e promuove, previo parere favorevole del consiglio, la sottoscrizione di accordi o intese tra i municipi e i comuni confinanti" (art. 31, comma 3), prefigurando una dinamica di più stretta interrelazione tra due livelli di governo del territorio sempre più ravvicinati, nell'ottica complessiva metropolitana. A due presidenti di municipio è riconosciuta la facoltà di partecipare senza diritto di voto alle sedute del consiglio, in accordo con quanto statuisce il regolamento per il funzionamento del consiglio stesso (art. 16, comma 2). Inoltre, l'articolo 32 disciplina la possibilità, in capo alla città metropolitana, di stipulare "accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione" con gli organismi del territorio

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup>L. VANDELLI, L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle città metropolitane, op. cit. pag. 222.

metropolitano, ivi compresi i municipi, all'insegna del principio di sussidiarietà: ciò è finalizzato all'organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni, con la possibilità di avvalersi dei rispettivi uffici ovvero di organizzare uffici condivisi<sup>241</sup>.

Come emerge testualmente dalla lettura congiunta degli articoli 16, 27 e 31 dello statuto metropolitano, risalta il nesso tra il decentramento comunale e la ripartizione del territorio del capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa, nella fattispecie dei municipi. Sul funzionamento degli organi circoscrizionali romani si è già detto dell'elezione a suffragio universale e diretto del presidente (art. 3 dello statuto capitolino); dell'adozione del medesimo sistema elettorale previsto per sindaco e consiglieri capitolini (dunque di un sistema a doppio turno con premio di maggioranza alla coalizione del sindaco eletto, nonché del cosiddetto meccanismo "simul stabunt, simul cadent" intercorrente tra presidente e consiglio; artt. 17-20); della distinzione tra presidente di municipio e presidente del consiglio municipale (art. 6); della previsione di una giunta esecutiva, con forti analogie con quella comunale (a partire dall'incompatibilità con il ruolo di consigliere, dai poteri di nomina e di revoca in capo al presidente e dalla competenza residuale; artt. 21-25); dell'analogia normativa tra comune e municipi in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità per i rispettivi organi (art. 2). Per quanto riguarda le funzioni, osserviamo nuovamente il binomio tra attività di partecipazione e attività di amministrazione attiva. Nel primo ambito possiamo includere l'ampia gamma di pareri, obbligatori e facoltativi, espressi dal consiglio di municipio (art. 34 del regolamento sul decentramento), come pure le forme disciplinate di partecipazione dei cittadini singoli (art. 40) e di associazioni e organizzazioni di volontariato, regolarmente iscritte ad appositi albi municipali (art. 41). Quanto alle competenze amministrative, si rinviene un'ampia gamma di previsioni, cui corrisponde un potere deliberativo di indirizzo e controllo da parte del consiglio, un potere gestionale da parte dei dirigenti e l'indizione di conferenze di servizi; ad esse consegue un corrispondente stanziamento di risorse finanziarie da parte del bilancio comunale. Si menzionino, in particolare, le funzioni attinenti ai servizi demografici, alle affissioni e alla pubblicità, alle concessioni di suolo pubblico, ai mercati saltuari, alle funzioni di polizia

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup>Si veda, in materia, A. STERPA, *Lo statuto della città metropolitana di Roma Capitale*, in *Gli Statuti delle città metropolitane*, a cura di A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE, Jovene ed., Napoli, 2015, pagg. 185 ss.

amministrativa, alle attività culturali e allo sport, ai servizi scolastici, alle attività scolastiche e parascolastiche, ai lavori pubblici e al traffico, all'edilizia privata, al demanio e alle aree verdi. A ciò vanno aggiunte altresì le funzioni attribuibili dal sindaco, in qualità di ufficiale di governo<sup>242</sup>.

#### 3.3.2 Milano.

La storia del decentramento milanese si inserisce appieno del quadro di innovazione istituzionale, accentuato dalle istanze sociali e politiche espresse con sempre più forza nel corso degli anni Sessanta. Se nel 1968 si ha il primo regolamento istitutivo dei consigli di zona, è con il regolamento sul decentramento e la partecipazione del 1977 che si determina l'istituzione delle circoscrizioni comunali, ai sensi della legge n. 278/1976, nonché l'attribuzione ad esse di competenze di gestione amministrativa. Il nuovo assetto prevede una suddivisione della città in venti aree territoriali con altrettanti consigli, eletti in concomitanza con le elezioni amministrative locali e chiamati a loro volta a eleggere un presidente tra i propri componenti. Forti sono le aspettative sociali, culturali e politiche attorno ad essi; tuttavia, la mancanza di poteri reali e di risorse adeguate ne limita fortemente la capacità, rispetto alle più ambiziose attese<sup>243</sup>.

Così, dapprima con la delibera del consiglio comunale n. 26 del 13-03-1997 viene approvato il nuovo (per l'esattezza, il quarto in ordine cronologico) regolamento del decentramento territoriale; quindi, con del. n. 15/1999, l'amministrazione locale ne ridisegna i confini, passando da venti a nove zone e accrescendo la dimensione territoriale e il numero di abitanti di ciascuna. Il nuovo assetto si dimostra coerente con quelle "forme particolari e più accentuate di autonomia" di cui all'art. 17, comma 5 del T.U.E.L., sia nella nuova suddivisione che nella determinazione delle competenze: da un lato, il decentramento politico mira a promuovere la partecipazione dei cittadini al governo del territorio, a dettare le linee di indirizzo politico dell'azione amministrativa e gestionale nelle zone e a controllare le attività messe in atto dalle strutture centrali comunali sul territorio; dall'altro, il decentramento amministrativo ha la finalità di attribuire alle zone

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup>www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/REG dec amm.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup>AA.VV. *Verso le nuove municipalità – un atlante*, a cura del Politecnico di Milano (Dipartimento di architettura e studi urbani) e del comune di Milano, Milano, 2013, pagg. 24 ss.

le attività di erogazione dei servizi. Tuttavia, negli anni successivi le previsioni contenute in tale regolamento restano sostanzialmente inapplicate, ad ulteriore riprova del fatto che il fenomeno del decentramento amministrativo non trova ampi margini nel comune di Milano<sup>244</sup>.

Parallelamente, a seguito dell'istituzione della città metropolitana di Milano, il nuovo statuto (approvato dalla conferenza metropolitana con delibera n. 1 del 22-12-2014), nel definire gli organi del nuovo ente, si occupa di precisarne la forma di governo, optando per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio<sup>245</sup>. Le previsioni in materia sono rimesse all'articolo 20, in base al quale "il sindaco metropolitano è eletto a suffragio universale", e all'articolo 24, il quale, occupandosi del consiglio metropolitano, dispone che esso sia eletto "a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni facenti parte del territorio metropolitano". La scelta a favore dell'elezione diretta degli organi metropolitani va letta alla luce di un'esigenza di legittimazione democratica e del rischio di subalternità dei comuni della cintura rispetto al capoluogo connesso al modello elettorale di secondo livello<sup>246</sup>.

Del resto, la parte V dello statuto detta alcune disposizioni transitorie e finali, valevoli "fino all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano" (art. 60). Riguardo all'elezione diretta, vincolata alla previa determinazione con legge statale di un sistema elettorale, essa è subordinata al verificarsi di due condizioni, in pedissequa ottemperanza all'articolo 1, comma 22 della legge n. 56/2014: da un lato, l'articolazione del territorio metropolitano in zone omogenee; dall'altro, "la ripartizione del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa o, in alternativa, l'articolazione del territorio del comune di Milano in più comuni" (art. 61, comma 1). Il consiglio metropolitano, sentita la conferenza, accerta, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la sussistenza delle condizioni richieste (art. 61, comma 2). Quindi, sulla base di tale deliberazione e qualora sia promulgata la legge elettorale, il sindaco metropolitano fa istanza al governo di convocare le elezioni per il nuovo sindaco e il consiglio (art. 61, comma 3). Da una lettura complessiva dello statuto<sup>247</sup> si deduce che,

<sup>&</sup>lt;sup>244</sup>Si veda www.fc.retecivica.milano.it/rcmweb/InComune/archivio%20storico/zone/cm3 0115.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>245</sup>www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/Statuto-CM-Milano.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup>M. DE DONNO, *Lo statuto della città metropolitana di Milano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s. 2014, anno XXXV, pag. 122.

<sup>&</sup>lt;sup>247</sup>Cfr. artt. 20 e 29, in particolare quest'ultimo, dove sono espressamente menzionate le zone autonome.

alla dissoluzione del comune capoluogo in una pluralità di comuni, si sia preferita la soluzione dell'articolazione del medesimo in zone amministrativamente autonome, con un senso di cautela e di salvaguardia dell'unitarietà del comune di Milano<sup>248</sup>.

Le zone omogenee <sup>249</sup> sono delimitate "secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali", con la finalità di promuovere "l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana (art. 29, comma 2); esse costituiscono altresì un'articolazione dei servizi decentrabili della città metropolitana, per promuoverne l'integrazione con gli analoghi servizi dei comuni o delle unioni (art. 29, comma 3). La loro istituzione è prevista previa delibera del consiglio metropolitano, a maggioranza assoluta e sulla base di un'intesa con la Regione Lombardia (a meno che non sia conforme al parere della conferenza metropolitana e quest'ultima lo abbia adottato con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti; art. 29, comma 4); sono inoltre previsti appositi regolamenti attuativi, approvati dal consiglio metropolitano, sentito il parere della conferenza (art. 29, comma 5). In tal senso, nel 2015 il consiglio costituisce sette zone omogenee, dando pieno seguito alla previsione statutaria<sup>250</sup>.

Quanto alle zone dotate di autonomia amministrativa, le disposizioni statutarie sono assai ridotte: l'articolo 29, comma 6 si limita, infatti, a riconoscere la facoltà di "intrattenere rapporti di collaborazione e stipulare convenzioni con le zone omogenee limitrofe al comune capoluogo", prefigurando una dinamica di sinergia tra le circoscrizioni e le aree sovracomunali, nel contesto della nuova realtà metropolitana e delle funzioni cui essa è ora chiamata ad adempiere.

Benché, a differenza dello statuto metropolitano romano, siano assenti richiami espressi alla dinamica circoscrizionale esistente, è chiaro che l'assetto prefigurato si ricolleghi all'articolazione delle zone milanesi e all'impianto organizzativo e funzionale che già le caratterizza. Tuttavia, a molti osservatori appare chiara la necessità di declinare diversamente il decentramento comunale, adeguandolo al nuovo contesto metropolitano di riferimento. Il modello vigente, incentrato su un organo consiliare e su un presidente

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup>M. DE DONNO, Lo statuto della città metropolitana di Milano, op. cit. pag. 132.

<sup>&</sup>lt;sup>249</sup>G.E. VIGEVANI – F. FURLAN. *Le zone omogenee a Milano*, in *Gli Statuti delle città metropolitane*, a cura di A. LUCARELLI, F. FABRIZZI, D. MONE, op. cit. pagg. 118 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup>La costituzione e la delimitazione delle zone omogenee è approvata dal consiglio metropolitano con delibera n. 30 del 17-09-2015 (si veda <u>www.cittametropolitana.mi.it</u>).

eletto indirettamente, mal si attaglia a un simile scenario, come pure i poteri astrattamente delegati dal regolamento del 1997 risultano sostanzialmente non implementati. D'altra parte, a incentivare una riforma di sistema contribuisce la necessità di ridefinire i rapporti politici e amministrativi tra il comune capoluogo e tutti gli altri comuni limitrofi. Il divario dimensionale tra un capoluogo popoloso (1,345 milioni di abitanti al 2015) e un hinterland frastagliato di comuni minori (il più grande, Sesto San Giovanni, supera di poco gli 81.000 abitanti), assieme a una frequente divergenza politica tra il sindaco del capoluogo e il presidente di provincia, consolidano nel tempo una certa alterità tra capoluogo e provincia e tra capoluogo e comuni limitrofi<sup>251</sup>. Proprio a superare simili circostanze sono preordinate le città metropolitane; in particolare, l'articolazione del capoluogo in zone autonome, alternativa alla più radicale clausola di scorporo nelle città metropolitane inferiori ai tre milioni di abitanti, serve per ridurre i potenziali squilibri che potrebbero ingenerarsi tra il centro e la periferia del territorio metropolitano, a fronte di un modello istituzionale che rafforza tale livello con l'elezione diretta del sindaco e del consiglio<sup>252</sup>.

In coerenza con il nuovo contesto di riferimento, il consiglio comunale di Milano approva, con deliberazione n. 17 del 14-04-2016, il nuovo regolamento dei Municipi (preceduto, nell'ottobre 2015, da un'apposita modifica dello statuto comunale), in sostituzione dei precedenti consigli di zona <sup>253</sup>. Il presidente del municipio, distinto dalla figura del presidente del consiglio municipale, è ora eletto direttamente ed a suffragio universale. Immutati i confini, cambia invece radicalmente il sistema elettorale, ora adeguato alla normativa prevista per i comuni al di sopra dei 15.000 abitanti ma con alcune significative differenze (vale a dire, l'impossibilità di esprimere un voto disgiunto, l'assegnazione della vittoria al primo turno al candidato presidente che raggiunga il 40% più uno dei voti validi e, in caso di parità assoluta tra due contendenti, la prevalenza di quello più giovane). Al presidente è inoltre affiancata una giunta municipale, con massimo tre assessori cui egli assegna (ed eventualmente revoca) le relative deleghe.

Con riferimento alle funzioni partecipative, accanto alla tradizionale espressione di pareri

<sup>251</sup>M. DE DONNO, Lo statuto della città metropolitana di Milano, op. cit. pag. 134.

<sup>&</sup>lt;sup>252</sup>M. SACERDOTI, *Dopo la città metropolitana, l'identità delle municipalità*, pubblicato sul settimanale *Arcipelago Milano* in data 16-07-2014 (www.arcipelagomilano.org/archives/33595).

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup>www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/governo/Municipi

obbligatori e facoltativi (ma pur sempre di natura non vincolante) e alle attività di proposta e controllo nei confronti degli organi comunali, si prevede ora la possibilità per ogni municipio di riconoscere i comitati di quartiere. Essi, composti da cittadini associati a livello territoriale, hanno un ruolo consultivo e operano in qualità di interlocutori sociali, sulla scia di quanto accade, a livello comunale, con il bilancio partecipativo. Diverse, poi, sono le competenze amministrative attribuite ai municipi: lo statuto, in particolare, rimanda a specifici ambiti di intervento, tra cui i servizi alla persona, educativi, culturali e sportivi; la gestione e manutenzione del patrimonio comunale assegnato; l'edilizia privata; il verde pubblico e l'arredo urbano; la sicurezza urbana e la viabilità di quartiere; le attività commerciali ed artigianali; i rapporti con i cittadini in materia di entrate e di lotta all'evasione.

# 3.3.3 **Napoli.**

Analogamente alle esperienze sopra descritte, anche il comune di Napoli attraversa una fase iniziale all'insegna di consulte di zona costituite al di fuori delle previsioni legislative, cui segue l'istituzione di circoscrizioni di decentramento negli anni Settanta, articolando il territorio comunale in ventuno aree e attribuendo alle medesime funzioni partecipative e amministrative.

Con l'evoluzione della normativa di riferimento e, in particolare, con la nuova disciplina dell'articolo 17 del Testo Unico, l'esigenza di ridefinire l'assetto del decentramento porta all'approvazione di un nuovo regolamento, con deliberazione consiliare n. 29 del 01-03-2005 <sup>254</sup>. In coerenza con le nuove "forme particolari e accentuate di autonomia organizzativa e funzionale", accordate ai comuni al di sopra di 300.000 abitanti dall'art. 17, comma 5 del T.U.E.L., le preesistenti circoscrizioni sono superate con la costituzione di dieci municipalità, dai confini più ampi e con un differente assetto.

Nei nuovi organismi, sono ora previsti tre organi -il consiglio, il presidente e la giunta- di cui i primi due sono eletti a suffragio universale e diretto. Il sistema elettorale prevede un turno unico, uno sbarramento di lista pari al 3% e un premio di maggioranza alla coalizione il cui candidato presidente risulta più votato; all'elettore è inoltre negata la

<sup>&</sup>lt;sup>254</sup>Si veda sul sito istituzionale <u>www.comune.napoli.it</u>, nella banca dati delle fonti normative comunali.

possibilità di esprimere un voto disgiunto. Rimane in capo al consiglio una funzione di indirizzo politico e di controllo; al presidente spettano invece funzioni di rappresentanza dell'ente, di sovrintendere all'attività dei rispettivi uffici nonché di adempiere alle specifiche attribuzioni (non solo regolamentari, ma anche da parte del sindaco nelle sue vesti di ufficiale di governo); alla giunta è infine attribuita una competenza residuale, rimettendo al presidente i poteri di nomina e revoca dei suoi membri e predefinendone la composizione tra membri esterni (tre) ed interni al consiglio (uno solo, con il ruolo di vice presidente).

Riguardo alle competenze delle municipalità, le deliberazioni consiliari n. 20 e 47 del 2006<sup>255</sup> assicurano ad esse un'ampia autonomia organizzativa e funzionale, con rilevanti poteri decisionali in materie come la manutenzione urbana di rilevanza locale (attinente a strade, fogne, edifici pubblici, aree verdi e mercatini), le attività sociali di assistenza sul territorio (lasciando al comune il compito di assicurare uniformità agli interventi effettuati), la gestione dei servizi amministrativi a rilevanza locale (riguardo a commercio, artigianato, servizi demografici, traffico e igiene urbana). Parimenti, le funzioni consultive sono espletate attraverso l'espressione di pareri da parte del consiglio, l'attività di apposite consulte (per le pari opportunità, per i cittadini stranieri, per le associazioni e le organizzazioni di volontariato), lo svolgimento periodico di assemblee pubbliche, nonché tramite referendum consultivi e con la presentazione di istanze, petizioni e proposte da parte della cittadinanza.

È in questo contesto, già contrassegnato da uno spiccato decentramento infracomunale, che si inserisce l'istituzione della città metropolitana di Napoli, cui fa seguito l'approvazione dello statuto metropolitano con delibera della conferenza n. 2 dell'11-06-2015<sup>256</sup>. Nel definire gli organi della città metropolitana, si individuano con un apposito articolo (il diciottesimo) le modalità elettive dei medesimi e, parallelamente, le condizioni da ottemperare a tal fine, in armonia con l'art. 1, comma 22 della legge n. 56/2014. È infatti previsto che il sindaco e il consiglio metropolitani siano eletti a suffragio universale<sup>257</sup>, attenendosi tuttavia alle modalità "previste dalla legge dello Stato" (art. 18,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>255</sup>www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/DPagina/4969

<sup>&</sup>lt;sup>256</sup>www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/06/Statuto-Cm-Napoli.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> Alcuni commentatori ravvisano una problematicità nel prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitano e, contestualmente, nell'incrementare le competenze consiliari, rendendo il primo meno

comma 1), mancando la quale resta in vigore in via transitoria il sistema elettivo di secondo livello. Inoltre, per rendere effettiva la previsione dell'elezione diretta, si demanda al consiglio metropolitano, sentita la conferenza, di accertare, con deliberazione assunta a maggioranza dei componenti, "che il territorio del comune capoluogo sia ripartito in zone dotate di autonomia amministrativa ai sensi della legge statale e del presente statuto".

Al riguardo, lo statuto detta una precisa disciplina all'articolo 4. Esso delinea una ripartizione del territorio metropolitano in zone omogenee "sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geomorfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali e quadri economico-sociali che ne giustifichino la comune appartenenza" (art. 4, comma 1). Come previsto a Milano, anche qui la loro istituzione è rimessa a un'apposita delibera del consiglio, assunta a maggioranza assoluta dei componenti, previa intesa con la Regione Campania (ovvero, in mancanza di quest'ultima, dalla conferenza metropolitana, con una maggioranza qualificata di due terzi dei componenti; art. 4, comma 2); le specifiche competenze saranno poi attribuite da un apposito regolamento, approvato dal consiglio metropolitano a maggioranza assoluta dei componenti, sentita la conferenza (art. 4, comma 6). Ogni zona deve aggregare comuni contigui territorialmente, con una popolazione complessiva non inferiore alle 150.000 unità, salvo deroghe espressamente motivate (art. 4, comma 3); per ciascuna di esse si istituisce poi un'assemblea, al cui interno si individuerà un coordinatore. La funzione di tali organismi è mirata "alla gestione e alla fornitura associata di servizi pubblici locali, comunali e metropolitani", anche tramite delega di alcune attribuzioni da parte della città metropolitana, facendone un riferimento del decentramento di quest'ultima (art. 4, comma 4). Esse risultano essere un ambito ottimale per il confronto sulle direttrici comuni dello sviluppo economico e del Piano strategico, nonché per l'elaborazione degli obiettivi comuni dell'azione metropolitana <sup>258</sup>. Inoltre, viene

incisivo di fronte al secondo; in questo senso F. ROTA, *Lo Statuto della città metropolitana di Napoli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s. 2014, anno XXXV, pagg. 151-152. <sup>258</sup>Ivi pag. 154.

espressamente incentivato "anche economicamente" l'esercizio congiunto di funzioni tramite unioni intercomunali, nell'ambito delle zone omogenee<sup>259</sup>.

Sulle zone amministrativamente autonome, l'art. 4, comma 7 rinvia genericamente ad una previa individuazione da parte del comune di Napoli, ai sensi della legge statale (la quale, ad ora, si limita a prevederne la ripartizione, senza ulteriori precisazioni). D'altra parte, la medesima norma prevede la possibilità di equiparare tali zone a quelle omogenee, qualora ne acquisiscano le dimensioni. Un aspetto peculiare della disposizione in esame è esplicitato dall'ultimo periodo, dove si accreditano le zone ad autonomia amministrativa quali "riferimenti per l'eventuale organizzazione delle stesse in comuni urbani", una volta che sarà reso pienamente funzionante il meccanismo di elezione diretta del sindaco metropolitano e qualora acquisiscano le dimensioni di zone omogenee<sup>260</sup>. Con ciò, si ravvisa un punto di contatto con la disciplina statutaria metropolitana di Roma, nel lasciare aperta l'opzione di una futura ripartizione del comune capoluogo in più comuni autonomi e, sostanzialmente, nel prefigurare la suddivisione del capoluogo in zone autonome come un passaggio intermedio rispetto alla (ancorché eventuale) trasformazione in comuni autonomi.

A fronte della nuova disciplina, le municipalità si sono trovate con un assetto organizzativo e funzionale già indirizzato verso un'accentuata autonomia, risultando così del tutto coerenti con la previsione di zone amministrativamente autonome. Si consideri, in ogni caso, che le attuali municipalità oscillano, per numero di abitanti tra gli 84.000 della minore e i 138.000 della maggiore<sup>261</sup>, dunque ben lungi dalla soglia minima di 150.000 abitanti prevista per l'istituzione di zone omogenee. Di conseguenza, in ottemperanza alla disciplina statutaria, le attuali zone cui sono equiparate le dieci municipalità partenopee dovrebbero essere accorpate in unità territoriali più ampie, qualora si intendesse organizzare le stesse in comuni a sé stanti.

Si è ipotizzata una modifica del sistema elettorale municipale, con l'introduzione di un doppio turno per l'elezione dei presidenti; tuttavia, alla delibera di giunta volta a

<sup>&</sup>lt;sup>259</sup>Ad oggi, alla previsione delle zone omogenee non è seguita alcuna implementazione da parte del consiglio o della conferenza, similmente a quanto avvenuto a Roma e a differenza di Milano (per un riscontro puntuale, <a href="https://www.osservatorio.urbanit.it/citta-metropolitana/citta-metropolitana-di-napoli/">www.osservatorio.urbanit.it/citta-metropolitana/citta-metropolitana-di-napoli/</a>).

<sup>&</sup>lt;sup>260</sup>F. ROTA, Lo Statuto della città metropolitana di Napoli, in Istituzioni del Federalismo, op. cit. pag. 155.

<sup>&</sup>lt;sup>261</sup>Dati ISTAT aggiornati al censimento del 2011 e reperibili presso il sito <u>www.comune.napoli.it</u>

modificare il regolamento non segue l'approvazione del consiglio comunale<sup>262</sup>. Pertanto, le ultime, più recenti modifiche del regolamento riguardano la facoltà per l'elettore di esprimere una doppia preferenza, purché di sesso differente (del. n. 3 del 19-04-2016).

<sup>&</sup>lt;sup>262</sup>Si veda, al riguardo, l'articolo pubblicato da M. PARISI su Napoli Today e intitolato "Municipalità: possibile doppio turno per l'elezione dei presidenti?" in data 01-02-2016 (per un riferimento testuale, www.napolitoday.iy/politica/elezioni-municipalita-napoli-2016.html ).

# **CAPITOLO QUARTO:**

# I QUARTIERI A BOLOGNA: L'EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO, LE RECENTI RIFORME E LA SPERIMENTAZIONE DI NUOVI STRUMENTI PARTECIPATIVI

4.1 Tra passato e futuro: l'evoluzione dei quartieri a Bologna. 4.1.1 Le origini dell'istituto e il Libro Bianco di Dossetti. 4.1.2 L'istituzione dei quartieri e il "primo tempo" del decentramento bolognese. 4.1.3 Il "secondo tempo" del decentramento a Bologna. 4.1.4 Il nuovo regolamento sui quartieri e la partecipazione del 1985. 4.1.5 Il sistema circoscrizionale bolognese nel mutato quadro normativo nazionale. 4.1.6 La riforma dei quartieri. 4.2 L'assetto complessivo del decentramento circoscrizionale a Bologna. 4.2.1 Il consiglio di quartiere. 4.2.2 Il presidente del consiglio di quartiere. 4.2.3 Gli uffici e le risorse. 4.3 Le competenze dei quartieri. La cura del territorio e la cura della comunità. 4.3.1 L'ambito dei servizi e delle opportunità sul territorio. 4.3.2 Le nuove macro-aree tematiche: cura della comunità e cura del territorio. 4.4 Gli strumenti innovativi di partecipazione attiva. 4.4.1 I patti di collaborazione. 4.4.2 Il bilancio partecipativo.

# 4.1 Tra passato e futuro: l'evoluzione dei quartieri a Bologna.

Nel quadro complessivo sul decentramento comunale italiano, che si è tentato di ricostruire nei capitoli precedenti, merita un approfondimento specifico l'esperienza dei quartieri a Bologna, poiché essa riassume appieno le aspettative, l'implementazione e le prospettive, in ogni sfaccettatura, dell'istituto in esame. Per lungo tempo, infatti, la realtà del decentramento bolognese assurge a laboratorio politico, studiato e spesso emulato in altri comuni del nostro Paese, per la straordinaria innovazione rappresentata dai modelli ipotizzati nonché per i peculiari sviluppi, che tratteremo a breve. Quindi, adeguandosi

all'evoluzione del contesto normativo e sociale, tale realtà affronta diverse stagioni di riforme e revisioni, sul piano territoriale, organizzativo e funzionale, alla luce di una sottesa dialettica tra partecipazione e decentramento, tra ruolo politico e ruolo amministrativo. Infine, osservando attentamente le più recenti innovazioni, risalta il tentativo (tanto ambizioso quanto indifferibile) di ripensare profondamente alla natura dei quartieri, attraverso nuovi strumenti di partecipazione attiva e la ricerca di una diversa relazione tra i meccanismi partecipativi e il processo gestionale.

## 4.1.1 Le origini dell'istituto e il Libro Bianco di Dossetti.

Il dibattito sulla partecipazione popolare sul decentramento dell'amministrazione municipale ha inizio, a Bologna, subito dopo l'insediamento delle nuove istituzioni democratiche nel secondo Dopoguerra. È, infatti, sul finire del 1947 che si assiste alla nascita delle consulte popolari di quartiere, sulla scia di una ritrovata istanza popolare a partecipare alla vita politica, dopo decenni di dittatura<sup>263</sup>. Tuttavia, dietro a tali organismi, privi di puntuali riferimenti giuridici e limitati a forme autogestite di confronto con la cittadinanza, traspare un approccio "dirigistico" da parte delle forze politiche, in particolare della maggioranza social-comunista a Palazzo D'Accursio, al fine di assicurarsi un controllo più efficace del territorio e, in questa fase storica, con un approccio ispirato al modello del centralismo democratico, di derivazione sovietica<sup>264</sup>. A tale assetto fa da contraltare l'azione politica e programmatica delineata dalla Democrazia Cristiana a livello locale, a trazione fortemente autonomista e popolare. In particolare, ciò si accentua con la candidatura a sindaco di Giuseppe Dossetti, già padre costituente e da tempo in contrasto con la dirigenza nazionale del partito. L'opera cardine della sua campagna elettorale, per le elezioni comunali del 27-05-1956, è il *Libro Bianco* su Bologna, il quale risente del ricco contributo del professor Achille Ardigò. Uno dei punti consiste proprio nel "riassetto urbanistico e sociale della città per quartieri organici", segnando l'inizio del dibattito sui quartieri per come sono ora concepiti<sup>265</sup>.

2

<sup>&</sup>lt;sup>263</sup>Esaustiva è l'esposizione storica contenuta nella relazione "Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri", illustrata dall'assessorato al decentramento del comune di Bologna in data 25-05-2015. Sul punto specifico, ivi pag. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>264</sup>A. ARDIGO', Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, op. cit. pag. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>265</sup>A. ARDIGO', Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, op. cit., pag. 49.

L'assunto di partenza che orienta Dossetti, in un'introduzione sull'analisi dell'operato dell'amministrazione Dozza uscente, è l'impossibilità di limitare la partecipazione popolare agli atti quadriennali di investimento per il territorio, ai dibattiti in consiglio comunale ovvero alla militanza nei partiti politici, giacché appare ben riduttivo esaurire in essa tutte le potenzialità che il coinvolgimento civico offre. Parimenti, l'organizzazione municipale risulta divisa per settori i quali, troppo spesso, paiono mal coordinati e accentrati, distanti dalle esigenze concrete di ciascun territorio. La critica più forte è rivolta al piano regolatore, tracciato a suo dire "senza nessuna precedente indagine di ordine economico e sociologico", senza avere precisi riscontri sullo sviluppo demografico, senza tracciare una prospettiva sullo sviluppo industriale, sul rapporto tra città e campagna, sulle peculiarità di ciascuna zona cittadina<sup>266</sup>.

Al contrario, nella visione dossettiana "quanto più si espande l'area della responsabilità civile, tanto più in profondità deve ristabilirsi il colloquio fra comune e cittadini, tanto più all'intervento comunale per ripartizioni deve aggiungersi ed integrarsi un'organizzazione di interventi per gruppi sociali territoriali, per quartieri"<sup>267</sup>. La scelta di investire su tale dimensione territoriale verte sul fatto che ogni abitante si riconosce non solo quale cittadino di tutta la città, ma anche come abitante di una zona specifica, più ampia di una mera dimensione di vicinato. Parallelamente, entro un simile ambito ognuno è propenso a tener conto della presenza dell'altro, perché ciascuno sa di essere giudicato: così, "l'uso di comuni servizi crea comuni problemi ed una potenziale solidarietà di gruppo al fine di risolverli"<sup>268</sup>.

Da ciò ne consegue che questi raggruppamenti all'interno del comune acquistano un'identità precipua, non soltanto di carattere fisico, urbanistico o economico, bensì sulla base dei rapporti tra le persone, sia spontanei (ossia i rapporti umani), sia in funzione di determinati compiti, interessi e vincoli collettivi (ossia i rapporti sociali). Nasce dunque l'idea del "quartiere organico", ossia di un'articolazione del comune che si connota come punto di riferimento primario per il cittadino, ove si propone di istituire apposite consulte: esse, rivolte anzitutto agli enti, le associazioni, le istituzioni e i gruppi privati già operanti *in loco*, sarebbero "inizialmente costituite ai fini del coordinamento e della raccolta di

-

<sup>&</sup>lt;sup>266</sup>Ivi pagg. 40-41.

 $<sup>^{267}</sup>$ Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>268</sup>Ibidem.

informazioni per l'inchiesta sociale (...), nei limiti e nelle forme che ogni ente o associazione aderente vorrà concordare"<sup>269</sup>. Nello specifico, sono quindi menzionate alcune ipotesi concrete di consulta: rispettivamente, per l'assistenza; per opere pubbliche, comunali, di polizia urbana, di igiene e sanità; per i giovani; per l'educazione e la ricreazione popolare<sup>270</sup>.

Accanto alla dimensione identitaria, Dossetti ravvisa nei quartieri "un'occasione preziosa (...) per un razionale adeguamento di sedi e strutture organizzative di molti uffici municipali"<sup>271</sup>. A tal scopo, nel *Libro Bianco* si prospetta l'opportunità di dislocare, in sedi decentrate, alcuni servizi quali l'accettazione di domande e il rilascio di certificati degli uffici d'anagrafe, di stato civile, di leva; l'accettazione di denunce relative ai tributi comunali; il rilascio di certificati dell'ufficio igiene; l'accettazione di domande e il rilascio di certificati per l'assistenza comunale. D'altra parte, il decentramento non può limitarsi a mere pratiche d'ufficio: al contrario, si immagina l'apertura in ogni quartiere di un'apposita casa comunale, la quale, oltre ad ospitare le sezioni distaccate dei suddetti uffici, includerebbe altresì un ambulatorio medico (pensato per le vaccinazioni, per l'assistenza generica alla popolazione e per i malati poveri, soli o non autosufficienti) nonché un ufficio per uno o più assistenti sociali (da assumere sia come coordinamento periferico delle attività assistenziali comunali, sia per monitorare i bisogni del territorio)<sup>272</sup>.

La proposta programmatica della Democrazia Cristiana sui quartieri, come studiata da Achille Ardigò ed esposta nel Libro Bianco da Giuseppe Dossetti, si può dunque riassumere in tre aspetti fondamentali. In primo luogo, nella necessità di rispondere ai bisogni emergenti di integrazione sociale, specie nelle nuove periferie suburbane. In secondo luogo, nella creazione di canali di partecipazione popolare capaci di andare oltre il sistema dei partiti, ampliando la base di legittimazione per il governo democratico cittadino. In terzo luogo, nel migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa, come contributo ad una più efficiente governabilità nel suo insieme<sup>273</sup>.

.

<sup>&</sup>lt;sup>269</sup>A. ARDIGO', Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, op. cit. pag. 50.

 $<sup>^{270}</sup>$ Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>271</sup>Ivi pag. 115.

<sup>&</sup>lt;sup>272</sup>Ivi pagg. 116-117.

<sup>&</sup>lt;sup>273</sup>W. VITALI, *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in Centro studi per la riforma dello Stato, op. cit. pag. 137.

### 4.1.2 L'istituzione dei quartieri e il "primo tempo" del decentramento bolognese.

A pochi anni dalle elezioni del 1956 (che peraltro vedono la riconferma dell'amministrazione uscente a guida socialcomunista), la proposta politica dossettiana incentrata sui quartieri inizia a trovare consenso anche tra le file della maggioranza consiliare, propiziata da un mutato clima favorevole in materia: superato, infatti, un approccio marcatamente centralista, il Partito Comunista si pone in modo sempre più deciso a favore del rilancio delle autonomie su scala nazionale e, in parallelo, fa propria a livello locale la sfida del decentramento comunale<sup>274</sup>. Così, dopo una prima relazione sulla divisione dei quartieri, presentata dall'assessore al decentramento Pietro Crocioni, maggioranza e opposizione iniziano a interagire sulla proposta avanzata, fino ad arrivare alla delibera consiliare del 21-09-1961, con la quale il territorio comunale viene ripartito in quindici porzioni: Borgo Panigale (già comune autonomo fino al 1937), Santa Viola, Lame, Bolognina, Corticella, San Donato, San Vitale, Mazzini, Murri, San Ruffillo, Colli, Costa-Saragozza, Barca, Saffi e Centro<sup>275</sup>.

L'iter istitutivo si completa con la delibera del 21-02-1962, mentre è del 29-03-1963 la delibera consiliare che istituisce alcuni importanti organismi, ossia il consiglio di quartiere e la figura dell'aggiunto del sindaco. Il primo ha funzione propositiva e consultiva: da un lato, ha il compito di valutare, criticare e orientare l'operato dell'aggiunto del sindaco e il funzionamento degli uffici e servizi dislocati in quartiere; dall'altro, esprime pareri in merito all'adozione degli atti comunali più rilevanti in materia di bilancio, programmazione, piano regolatore e attività di diretto interesse per la popolazione del quartiere. Esso viene nominato, in ogni territorio, dal consiglio comunale, in proporzione alla rappresentanza dei vari gruppi politici. Quanto all'aggiunto del sindaco, egli è contemporaneamente presidente del consiglio di quartiere e direttore degli uffici comunali decentrati; ricopre, dunque, funzioni prettamente esecutive, come sostituto del sindaco e capo dell'amministrazione comunale all'interno del quartiere<sup>276</sup>. Di questo passo, si arriva all'insediamento solenne, in data 05-06-1964, dei primi consigli

<sup>&</sup>lt;sup>274</sup>E. ROTELLI, L'avvento della regione in Italia, Milano, 1967, pagg. 295 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>275</sup>Si veda, al riguardo, <u>www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/stories/detail/40258</u>

<sup>&</sup>lt;sup>276</sup>I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, op. cit. pag. 2.

di quartiere della periferia, seguiti presto da tutti gli altri. L'impostazione politica decisa si consolida con il tempo, proseguendo sotto la giunta guidata da Guido Fanti, fino allo scorporo del quartiere Centro in quattro porzioni (Malpighi, Marconi, Irnerio, Galvani), con la delibera consiliare del 05-12-1966<sup>277</sup>.

Volendo inquadrare in termini generali la politica del decentramento comunale messa in atto negli anni Sessanta, identifichiamo anzitutto l'esigenza di un decentramento di uffici, servizi e attrezzature, al pari di quanto avvertito in gran parte del Paese. Ciò che però differenzia l'esperienza bolognese sta nel decentrare "non soltanto il momento esecutivo di siffatta ristrutturazione, ma (...) anche il momento delle decisioni"<sup>278</sup>. Da qui sorgono i nuovi organismi democratici di quartiere, vale a dire il consiglio e l'aggiunto del sindaco, intesi come veicolo di espressione permanente ed organica della volontà della comunità locale interessata.

Parallelamente, al decentramento amministrativo sono affiancate importanti decisioni di natura urbanistica. A partire dal Piano Intercomunale, presentato al consiglio comunale il 03-07-1961, si prevede una ristrutturazione e una crescita policentrica del territorio, attraverso la realizzazione di una normativa efficace e di un'accurata pianificazione demografica; segue, a stretto giro, la qualificazione del decentramento attraverso la creazione di attrezzature collettive, intese a valorizzare ulteriormente la periferia, come pure si declina la cosiddetta "politica dei servizi" in maniera funzionale allo sviluppo di ciascun territorio.

L'insieme degli interventi qui menzionati, che delineano il cosiddetto "primo tempo" del decentramento bolognese, si inseriscono entro una stagione politica che, tuttavia, vive un momento di autentico trapasso alla fine degli anni Sessanta, ossia in coincidenza con le forzate dimissioni del cardinale Giacomo Lercaro (principale fautore del dialogo tra le forze cattoliche e la maggioranza comunista) e con la fase delle contestazioni generalizzate contro il sistema costituito (sfociate nell'esperienza del 1968 e in tutto il suo portato susseguente).

A fronte di ciò, si inizia a ragionare su un nuovo ruolo da attribuire ai quartieri, non

<sup>&</sup>lt;sup>277</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pagg. 5-6.

<sup>&</sup>lt;sup>278</sup>Si veda RESIDENZA MUNICIPALE DI BOLOGNA, *Decentramento democratico a Bologna*, in *Bologna. Rivista del Comune*, 3/luglio 1962, pag. 5.

soltanto di consultazione ma anche di autentica decisione, come tratteggiato dalla relazione dell'assessore Dante Stefani del 09-12-1968. Un segnale in questa direzione si riscontra con il coinvolgimento diretto degli aggiunti all'interno del consiglio comunale, con la progettazione dei primi centri civici (intesi sia come sede degli uffici decentrati, sia come punto d'incontro delle attività direzionali, partecipative, culturali e amministrative), nonché con una parziale apertura a forme di democrazia diretta<sup>279</sup>.

## 4.1.3 Il "secondo tempo" del decentramento a Bologna.

Dopo anni di elaborazione, il nuovo corso del decentramento bolognese prende le mosse dall'idea di strutturare i quartieri come spazio istituzionale di collaborazione effettiva e immediata tra i cittadini e l'amministrazione locale, al di là della mediazione configurata dalla rappresentanza partitica, coinvolgendo quelle reti di strutture sociali e associazioni locali che, operando attivamente sul territorio, lo conoscono profondamente. Tali linee guida, delineate dall'assessore al decentramento Federico Castellucci della nuova giunta Zangheri già nel 1970, sono tradotte da un'apposita Commissione per il decentramento in una proposta per un nuovo regolamento dei quartieri. In esso, si tenta di dare veste normativa allo sviluppo della partecipazione e all'attribuzione di crescenti poteri decisionali: si prospetta, infatti, la previsione di assemblee, petizioni, referendum e inchieste d'opinione; si ipotizzano ulteriori organi consiliari, ossia dei "consigli di zona" eletti indirettamente, tramite i consigli di quartiere; si propone inoltre di attribuire ai quartieri il potere di presentare progetti di deliberazioni e risoluzioni, oltre ad apposite commissioni permanenti, sulle materie proprie o delegate dal comune<sup>280</sup>.

Il consiglio comunale recepisce solo parzialmente le indicazioni dell'assessore Castellucci e della Commissione, approvando il nuovo regolamento dei quartieri con delibera dell'11-03-1974. Degli strumenti partecipativi progettati, rimangono soltanto le petizioni e le assemblee (da cui si espunge, tuttavia, ogni riferimento all'esercizio di una democrazia "diretta"), mentre scompaiono gli strumenti di consultazione popolare (come i referendum e le inchieste d'opinione). Con ciò, si manifesta da un lato la tendenza a preservare un'omogeneità con le esperienze similari e coeve di decentramento negli altri

<sup>&</sup>lt;sup>279</sup>Si veda nuovamente <u>www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/stories/detail/40258</u>

 $<sup>^{280}</sup>$ Ibidem.

comuni italiani, dall'altro uno scetticismo di fondo dei gruppi politici organizzati rispetto a forme di partecipazione popolare diverse dalla rappresentanza dei partiti<sup>281</sup>.

Nondimeno, già con il presente regolamento si esprime una tendenza verso una maggiore interazione tra i consigli comunale e di quartiere, ricercando altresì una comunicazione diretta con il cittadino, ad esempio tramite l'utilizzo degli organi di stampa locale. Nella stessa direzione si orientano le varianti al piano regolatore approvate negli anni Settanta, volte sia a favorire lo sviluppo delle zone industriali, collinari e di edilizia popolare, sia a rivalutare un centro storico a misura d'uomo, a fronte degli effetti negativi dello sviluppo economico in termini di traffico e inquinamento ambientale<sup>282</sup>.

### 4.1.4 Il nuovo regolamento sui quartieri e sulla partecipazione del 1985.

La stagione del decentramento bolognese negli anni Settanta appare limitata, al di là degli ambiziosi presupposti, a una cauta apertura verso forme di coinvolgimento civico, accompagnata da un rafforzamento del ruolo di indirizzo politico del consiglio e dal decentramento di nuovi servizi (come quelli tecnici e manutentivi, nel 1975). Tuttavia, l'introduzione di una nuova disciplina legislativa nazionale in materia, attraverso la legge n. 278/1976, inquadra i quartieri di Bologna entro la fattispecie giuridica delle circoscrizioni di decentramento comunale, con tutto il portato normativo descritto nel primo capitolo. Ne consegue, a stretto giro, un ripensamento complessivo in merito all'organizzazione e al funzionamento dell'istituto<sup>283</sup>.

Dopo una lunga fase di discussione, che ha inizio con l'o.d.g. consiliare n. 417 del 1981 e dove l'assessore al decentramento Walter Vitali riveste un importante ruolo propulsivo verso un più accentuato decentramento funzionale, si giunge finalmente all'approvazione, su proposta della giunta e a poche settimane dalla scadenza del mandato consiliare, della deliberazione n. 718 del 01-02-1985, che ridisegna i confini delle circoscrizioni, e della deliberazione n. 1152 del 25-03-1985, che introduce il nuovo "regolamento sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune".

Con riferimento al primo atto, si accorpano i quartieri preesistenti passando da una

-

<sup>&</sup>lt;sup>281</sup>www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/facts/detail/39657

<sup>&</sup>lt;sup>282</sup>www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/stories/detail/40258

 $<sup>\</sup>overline{^{283}Ibidem}$ .

suddivisione in diciotto porzioni ad una con nove unità: Borgo Panigale, Reno (che accorpa Santa Viola e Barca), Porto (che accorpa Saffi e Marconi), Saragozza (che accorpa Costa-Saragozza e Malpighi), Santo Stefano (che accorpa Galvani, Colli e Murri), San Vitale (che accorpa Irnerio e San Vitale), Savena (che accorpa Mazzini e San Ruffillo), San Donato, Navile (che accorpa Lame, Bolognina e Corticella). La nuova ripartizione del territorio comunale presenta dunque aree più ampie, per estensione e per popolazione (con quartieri come Navile, a ridosso dei 60.000 abitanti), più "trasversali" nella loro composizione (abbinando, nel riassetto, zone con diversa vocazione e con diverso connotato socio-economico, come nel caso dei quartieri Saragozza o San Vitale) e con la perpetuata scelta di "scorporare" il centro storico in più aree, ciascuna delle quali è ora abbinata a un quartiere dell'immediata periferia<sup>284</sup>.

D'altra parte, la costituzione di quartieri più ampi e variegati è coerente con il mutato assetto istituzionale, organizzativo e funzionale, riconosciuto ad essi dal nuovo regolamento. In concreto, i quartieri sono ora configurati quali circoscrizioni di decentramento istituzionale, dotate di un'autonoma legittimazione popolare, destinatarie di ulteriori deleghe e responsabili della gestione di importanti servizi (in particolare, dei servizi alla persona)<sup>285</sup>.

Con riferimento agli organi del quartiere, all'articolo 3 del regolamento risalta, accanto al consiglio, la presenza del presidente, sostitutiva dell'aggiunto del sindaco. Il consiglio di quartiere, ai sensi dell'articolo 9, si compone ora di ventiquattro membri, non più nominati dal consiglio comunale, bensì eletti a suffragio universale e diretto, "secondo le norme vigenti in materia" (dunque, con un sistema di tipo proporzionale). Il mandato dei consiglieri coincide temporalmente con quello del consiglio comunale, anche a fronte di un eventuale scioglimento di quest'ultimo (che, come in precedenza, comporta la contestuale decadenza degli organi circoscrizionali). Valgono le consuete cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalla legge, cui si aggiunge l'ipotesi di una decadenza dovuta ad assenze reiterate per più di cinque sedute, secondo una peculiare procedura scandita dal potere di iniziativa del presidente e da una deliberazione del consiglio, entro un termine di trenta giorni (art. 10, comma 2). Determinate nel

<sup>&</sup>lt;sup>284</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pagg. 7-8. <sup>285</sup>Ibidem.

dettaglio le modalità di svolgimento delle sedute (artt. 14-20), si prevede altresì la facoltà di istituire "commissioni di lavoro permanenti, commissioni speciali, organismi di gestione dei servizi" o altri strumenti di coordinamento con le aggregazioni di cittadini; ogni consiglio di quartiere, previa apposito regolamento interno, può prevedere apposite commissioni permanenti, aperte anche ai cittadini non eletti, ad eccezione di una commissione "pianificazione, bilancio, controllo di gestione", prevista direttamente dal regolamento comunale (art. 21). A tali commissioni sono rimessi compiti di informazione ai cittadini e svolgimento di attività preparatorie dei provvedimenti di competenza circoscrizionale. Quanto alle attribuzioni, il consiglio, ai sensi dell'articolo 30, "può formulare indicazioni e proposte per la formazione degli orientamenti e delle scelte dell'amministrazione". Tramite pareri obbligatori su un elenco tassativo di provvedimenti-quadro, da esprimere prima della loro adozione, i consigli espletano una funzione consultiva, entro determinate scadenze e con un valore giuridico non vincolante (si pensi, a titolo di esempio, agli atti di bilancio, ai piani regolatori, ai regolamenti comunali, all'organizzazione degli uffici e servizi di quartiere; art. 32, comma 1). Infine, al consiglio è riconosciuta la possibilità di deliberare in merito alle materie oggetto di delega ai quartieri (in particolare, alle attività assistenziali, ai servizi scolastici, agli interventi per il diritto allo studio, alle biblioteche decentrate, ai servizi sportivi, ai centri giovanili, alla localizzazione dei mercati rionali e dei chioschi, all'individuazione di opere pubbliche di interesse di quartiere; art. 33, comma  $1)^{286}$ .

Il presidente di quartiere (affiancato eventualmente da un vicepresidente) rappresenta un'autentica novità nel panorama istituzionale delle circoscrizioni bolognesi. Egli, ai sensi dell'articolo 22, è eletto "a scrutinio segreto nella prima seduta" del consiglio di quartiere, oltre a durare in carica fino all'insediamento del successore e a cessare dalla stessa per revoca, dimissioni, decadenza o morte (art. 23). Il suo ruolo consiste nel rappresentare il quartiere, nel convocare e presiedere le attività del consiglio, nel sovrintendere all'attività amministrativa del quartiere, nel vigilare sul corretto funzionamento degli uffici, servizi e istituzioni ivi presenti, nel curare l'esecuzione delle

<sup>&</sup>lt;sup>286</sup> Per un riferimento testuale, si veda il volume *Nuovo regolamento sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune – 25-03-1985*, a cura dell'ufficio Affari Istituzionali del comune di Bologna, stampato nel marzo 1986 dal Centro Stampa del comune di Bologna; pagg. 6-33.

deliberazioni consiliari, nell'interrogare il sindaco circa proposte e problemi inerenti al quartiere, nonché nell'esercitare le funzioni delegate dal sindaco quale ufficiale di governo. È inoltre prevista una conferenza dei presidenti, allestita nelle sedi dei consigli a turni semestrali, al fine di garantire un migliore espletamento dei compiti demandati ai presidenti e di favorire ogni forma di comunicazione e scambio di esperienze.

Poche variazioni sono apportate in materia di strumenti di partecipazione cittadina: oltre alle già menzionate commissioni aperte, restano le riunioni, le assemblee e le petizioni, accanto all'organizzazione di "sistemi informativi territoriali" più accessibili e tempestivi (art. 7). Ai quartieri sono inoltre attribuite competenze decisionali in materia di coordinamento dell'attività di ogni altra amministrazione pubblica, nonché una funzione di raccordo con tutti gli organismi di partecipazione e consultazione dei cittadini (art. 5)<sup>287</sup>.

Accanto a ciò, i quartieri si vedono ora investiti di un'inedita autonomia economica e gestionale: ad essi è infatti affidata la gestione diretta delle risorse finanziarie, del personale e del patrimonio necessari per l'espletamento delle attività rientranti nelle materie delegate ai quartieri (art. 39), sulla base di specifiche attribuzioni da parte dell'amministrazione comunale. D'altra parte, inizia a delinearsi con sempre più nettezza la separazione tra attività di indirizzo e di controllo (demandate agli organi politici) e attività di gestione e attuazione (rimesse ai dirigenti e ai rispettivi uffici decentrati), laddove proprio i quartieri, in precedenza, si sono caratterizzati per una relativa commistione tra i due diversi ambiti (specialmente nel ruolo rivestito dall'aggiunto del sindaco e nella natura di alcune delibere consiliari)<sup>288</sup>.

Dalla lettura complessiva della ridefinizione dei confini circoscrizionali e del nuovo regolamento, si desume che i nuovi quartieri sono caratterizzati da dimensioni più ampie (dal momento che si passa da diciotto a nove porzioni), da una maggiore legittimazione popolare (tramite l'elezione diretta dei consiglieri), da ulteriori poteri (specialmente di natura deliberativa) e da un rafforzato ruolo amministrativo e gestionale. Al contempo, nonostante l'intestazione del regolamento rimandi sia al decentramento sia alla "partecipazione dei cittadini", non si ravvisano sensibili novità per quanto riguarda il coinvolgimento civico, al di là della previsione delle commissioni aperte, di un

<sup>&</sup>lt;sup>287</sup>www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/stories/detail/40258

 $<sup>\</sup>overline{Ibidem}$ .

rafforzamento delle forme partecipative preesistenti e di meccanismi più efficaci di comunicazione: negli anni successivi, infatti, tali strumenti portano a risultati limitati, ossia al coinvolgimento di una platea molto più ristretta rispetto a quella potenziale.

# 4.1.5 Il sistema circoscrizionale bolognese nel mutato quadro normativo nazionale.

Il radicale mutamento del quadro normativo nazionale, a partire dagli anni Novanta, non manca di riverberarsi, in varia misura, nel contesto bolognese.

Anzitutto, l'attribuzione ai comuni della potestà statutaria e l'inclusione del decentramento tra le materie fatte espressamente oggetto degli statuti, il consiglio comunale bolognese, coerentemente con la disciplina di cui alla legge n. 142/1990, adotta con la deliberazione n. 26 del 17-06-1991 il nuovo statuto del comune di Bologna (destinato a subire nel tempo ben venti modifiche). Il titolo IV (articoli 33-42) si occupa specificamente di decentramento, delineando le caratteristiche fondamentali degli organismi di quartiere e riprendendo in larga parte quanto già previsto dal regolamento sul decentramento del 1985<sup>289</sup>.

Dopo una prima disposizione relativa al territorio, al numero e alla denominazione dei quartieri cittadini (art. 33), si prevedono quali organi il consiglio e il presidente da questo eletto, coadiuvato a sua volta da un vice-presidente (art. 34). Del consiglio, si indicano la composizione (art. 35), lo scioglimento (art. 36), le concrete attribuzioni (art. 37) e l'ambito di esercizio delle funzioni delegate (art. 38), nonché le tempistiche per l'efficacia delle deliberazioni (art. 42). Agli articoli 39 e 40 sono rimesse rispettivamente la caratterizzazione e le attribuzioni del presidente, mentre l'articolo 41 fa riferimento al personale assegnato<sup>290</sup>.

All'introduzione dello statuto seguono, a stretto giro, due importanti novità normative. La prima è rappresentata dalla legge n. 81/1993, sulla elezione diretta del sindaco e la riforma del sistema elettorale per i consigli: a fronte della disciplina transitoria di cui all'art. 10, comma 3, che estende alle circoscrizioni il modello di elezione del consiglio a doppio turno con premio di maggioranza, nelle more di

-

<sup>&</sup>lt;sup>289</sup>Si veda www.comune.bologna.it/media/files/statuto consolidato.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>290</sup>Si veda www.comune.bologna.it/media/files/statuto\_consolidato.pdf

un'autonoma previsione statutaria, il consiglio comunale di Bologna modifica prontamente il proprio statuto, adottando per i quartieri un sistema sostanzialmente analogo a quello per i comuni al di sotto dei 15.000 abitanti. Il novellato articolo 36<sup>291</sup>, infatti, prevede ora l'assegnazione alla lista che consegua la maggioranza relativa dei voti di un premio di maggioranza, pari al sessanta per cento dei seggi e attribuito a turno unico, laddove gli altri seggi sono ripartiti proporzionalmente tra le altre liste minoritarie. Si noti come al nuovo modello "maggioritario" adottato, in sintonia con il nuovo sistema su scala comunale ancorché a turno unico, non si associ l'elezione diretta del presidente di quartiere, il quale resta un organo eletto dal consiglio tra i suoi componenti.

La seconda novità è rappresentata da un ulteriore regolamento sul decentramento, approvato dal consiglio comunale con deliberazione n. 118 del 13-03-1995, che riordina la disciplina circoscrizionale a fronte dell'introduzione dello statuto. La nuova normativa si basa sui dieci articoli statutari dedicati al decentramento, sviluppandone il contenuto e incentrandosi sul funzionamento dell'istituto. Il nuovo testo è scandito da quattro titoli: il primo di essi (articoli 1-33) tratta degli organi dei quartieri e del loro funzionamento, con particolare riferimento alla composizione dei consigli (capo II), ai loro poteri propositivi e consultivi (capo III), all'attività deliberativa e al controllo sugli atti (capo IV), al loro funzionamento (capo V), nonché al presidente del consiglio di quartiere e alla conferenza dei presidenti (capo VI); il secondo titolo (articoli 34-41) affronta il tema degli uffici e delle risorse, in particolare sul personale (capo I) e sulla gestione finanziaria (capo II); il terzo titolo (articoli 42-56) determina le disposizioni in materia elettorale; infine, il quarto include le disposizioni transitorie e finali (articoli 57-58)<sup>292</sup>.

Il contenuto del nuovo regolamento (soggetto a modifiche già nel 1999, con delibera n. 182) riprende largamente quello precedente, del 1985. Cambia l'assetto dell'organo consiliare, in virtù del sistema maggioritario, ma permangono molte delle regole previgenti, meglio specificate con una disciplina di dettaglio (giacché le norme fondamentali sul decentramento sono ora contenuto nell'apposito titolo dello statuto comunale). Non muta l'approccio in materia di partecipazione, così come non muta il peso accresciuto del ruolo gestionale. D'altra parte, si rafforza ulteriormente la differenziazione tra funzioni politiche di indirizzo e controllo, in capo agli organi di

\_

 $<sup>^{291}</sup>$ Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>292</sup>www.comune.bologna.it/media/files/decentramento.pdf

quartiere, e funzioni di gestione, demandate alla figura del direttore di quartiere e al complesso degli uffici e dei servizi di quartiere (la cui responsabilità è rimessa in capo al primo), ai sensi dell'art. 41, comma 2 dello statuto e degli artt. 34-35 del regolamento sul decentramento (e in coerenza con il d.lgs. 29/1993).

Nella seconda metà degli anni Novanta e per tutto il decennio successivo, il quadro normativo nazionale si contraddistingue, come analizzato nel primo capitolo, per mutamenti sempre più frequenti ed incisivi, culminanti con la riforma costituzionale del 2001. L'affermazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sul piano delle funzioni amministrative, si affianca alle previsioni sulle circoscrizioni di cui alla legge n. 265/1999 e al nuovo Testo Unico (d.lgs. 267/2000). In particolare, il riferimento alla facoltà di prevedere "forme particolari e più accentuate di autonomia organizzativa e funzionale" per i comuni al di sopra dei 300.000 abitanti (di cui all'art. 17, comma 5 del T.U.) accentua ulteriormente le basi del decentramento circoscrizionale e il ruolo di amministrazione attiva.

Nel 2000, i quartieri bolognesi si trovano a gestire direttamente un'ampia serie di materie, che spaziano dai servizi educativi e assistenziali ai centri giovanili, agli asili nido e alle scuole dell'infanzia, ai centri sportivi fino ad alcuni interventi di manutenzione (con la presenza di un apposito geometra in ogni circoscrizione). Il processo di decentramento amministrativo infra-comunale prosegue negli anni successivi, culminando nel 2009 con l'attribuzione di quasi tutti i servizi alla persona in capo ai quartieri -e con il conseguente spostamento degli assistenti sociali operanti nel settore coordinamento sociale e salute per le politiche sociali ai servizi sociali territoriali di quartiere<sup>293</sup>. Con la delega di tali servizi, i quartieri si trovano dunque ad essere il principale punto di accesso del cittadino alla rete dei servizi.

D'altra parte, la definitiva separazione tra indirizzo-controllo e gestione (completata con il d.lgs. 165/2001), trova piena rispondenza nelle disposizioni statutarie e regolamentari sopra menzionate, con un'incisività accresciuta in un ambito, come quello dei quartieri, dove i confini tra i due campi sono sempre stati molto sfumati (sia per la natura ibrida di alcune delibere consiliari, sia per l'originario ruolo dell'aggiunto del sindaco come

<sup>&</sup>lt;sup>293</sup>Si veda, per un riscontro dettagliato, la determinazione dirigenziale n. 211763/2008, firmata dal direttore del settore coordinamento sociale e salute, Raffaele Tomba, e dal direttore del quartiere Saragozza, Maurizio Ferretti.

responsabile degli uffici decentrati).

Parallelamente, l'evoluzione della disciplina sui servizi locali, a partire dalle leggi n. 448/2001 e n. 269/2003 e con gli interventi legislativi successivi, scandisce un radicale mutamento nell'attività gestionale e nelle modalità organizzative. Alla precedente fase di municipalizzazione (con il c.d. "comune imprenditore"), si passa ad una graduale privatizzazione di alcuni servizi (con il c.d. "comune azionista"), caratterizzata dalla comparsa delle società per azioni a capitale pubblico e l'incremento del grado di autonomia delle aziende, soggetti autonomi ora dotati di una propria personalità giuridica. Infine, si afferma una sostanziale liberalizzazione, con il comune ora chiamato a svolgere un ruolo di regolatore, divenendo le gare lo strumento generale per gli affidamenti. Tutto questo si riverbera nelle dinamiche di erogazione dei servizi nei quartieri, nella predisposizione di apposite procedure ad evidenza pubblica da parte dei direttori<sup>294</sup>. Entro tale contesto, assumono crescente rilevanza alcune peculiari forme gestionali, ossia le istituzioni e le aziende speciali<sup>295</sup>. Le prime sono strutture strumentali del comune, prive di rilevanza economica, di autonomi statuti e di personalità giuridica, ma dotate di organi autonomi, vincolate ai criteri di efficacia, efficienza, economicità e all'obbligo di pareggio in bilancio, nonché soggette agli indirizzi e ai controlli da parte degli organi politici comunali: un primo esempio è dato dall'istituzione biblioteche, costituita nel 2008 come organismo del comune di Bologna per la gestione e il coordinamento delle biblioteche comunali bolognesi 296 (nonché dall'istituzione scolastica, sulla quale si tornerà in seguito). Le seconde si caratterizzano, invece, quali enti strumentali degli enti locali, aventi rilevanza economica e imprenditoriale, con distinta personalità giuridica e uno statuto autonomo, informandosi a criteri analoghi a quelli delle istituzioni e agli indirizzi dell'ente locale (il quale provvede all'eventuale copertura dei costi sociali); va ricordata, inoltre, la sottrazione di tali enti ai rigidi vincoli imposti dal patto di stabilità interno, con la possibilità di assumere personale senza dover soggiacere ai limiti numerici imposti dalla normativa nazionale. In questa seconda direzione, risalta soprattutto la costituzione, mediante apposite delibere della giunta regionale, di tre aziende pubbliche

di servizi alla persona (denominate con l'acronimo ASP), in luogo dei precedenti Istituti

<sup>&</sup>lt;sup>294</sup>Si veda, al riguardo, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit. pagg. 222-223.

<sup>&</sup>lt;sup>295</sup>Ivi, pagg. 213-214.

<sup>&</sup>lt;sup>296</sup>www.comune.bologna.it/comune/settori/17:1083/5019/

Pubblici di Assistenza e Beneficienza, dedicate rispettivamente al sostegno agli anziani (ASP "Giovanni XXIII"), a progetti di inclusione sociale (ASP "Poveri Vergognosi"), a servizi per minori e famiglie (ASP "Irides") e quindi unificate nell'ASP "Città di Bologna", con deliberazione della giunta regionale n. 1967 del 22-12-2014<sup>297</sup>.

### 4.1.6 La riforma dei quartieri.

Gli interventi legislativi del 2009 e 2010, volti a ridurre l'ambito di applicazione dell'articolo 17 del T.U.E.L., non inficiano l'impianto normativo comunale sul decentramento, essendo il comune di Bologna ben al di sopra della soglia di 250.000 abitanti prevista per la soppressione delle circoscrizioni. Tuttavia, la *ratio* di fondo del contenimento dei costi di tali istituti, insita nelle nuove disposizioni, non tarda a trovare un riscontro anche nell'evoluzione normativa bolognese.

Da un lato, infatti, le crescenti criticità affrontate dalla finanza pubblica, a fronte della crisi economica globale e della sofferenza debitoria nazionale, portano lo Stato centrale a ridurre sensibilmente i contributi e i trasferimenti correnti, con un taglio che a Bologna è pari a 180 milioni di euro dal 2010 al 2015, imponendo al comune un'autonomia finanziaria pari al 95% delle entrate complessive<sup>298</sup>. Di conseguenza, un accorpamento e un'ottimizzazione delle risorse finanziarie, patrimoniali e umane risulta indispensabile, a partire dal contesto circoscrizionale.

Dall'altro lato, i quartieri bolognesi non sono affatto estranei a quelle problematiche, già ampiamente analizzate all'inizio del terzo capitolo, che affliggono complessivamente il sistema delle circoscrizioni comunali. La crisi del sistema rappresentativo, correlata alla crescente disaffezione verso l'azione dei partiti politici su scala nazionale e territoriale; la difficoltà di tradurre in azioni concrete e tangibili il ruolo politico e consultivo; la maggiore complessità della domanda di servizi su scala territoriale, a fronte di risorse sempre più ridotte assegnate per farvi fronte (con l'innalzamento dell'età media, l'aumento dei casi di povertà e indigenza, l'esplosione del fenomeno migratorio e la maggiore sensibilità verso i temi dell'agio giovanile e del contrasto alla dispersione scolastica): tutti questi aspetti impongono un ripensamento dell'organizzazione e del

<sup>298</sup>bilancio.comune.bologna.it/2016/10/bilancio-di-previsione-2017-2019/

<sup>&</sup>lt;sup>297</sup>www.aspbologna.it/index.php/2013-12-17-11-38-01/la-nostra-storia

funzionamento dei quartieri, anche a Bologna.

Così, dopo anni di discussioni<sup>299</sup>, la nuova giunta comunale guidata da Virginio Merola individua tra i punti cardine del proprio mandato, fin dalla presentazione del proprio programma in consiglio comunale in data 26-07-2011, la necessità di confermare la scelta del decentramento, come interfaccia più idoneo con i cittadini per gran parte dei servizi, evidenziando tuttavia come "la chiave (del tema) sia riconoscere la diversità e la complementarità dei ruoli fra i servizi di quartiere e i servizi centrali, evitando le sovrapposizioni e costruendo forme proattive di cooperazione operativa" <sup>300</sup>. Parallelamente, si prospetta un percorso di riforma del decentramento che ha l'obiettivo di ripensare al modello vigente, "aggiornandolo alle mutate esigenze sociali e andando nella direzione di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione dell'amministrazione comunale, che consenta di rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini"<sup>301</sup>.

I primi passaggi intrapresi dall'amministrazione comunale riprogettano gli assetti organizzativi, da un lato accorpando i nove quartieri esistenti in sei entità amministrative, sotto la responsabilità di altrettanti dirigenti (nello specifico, si assegnano direttori unici ai quartieri Borgo Panigale e Reno, ai quartieri Porto e Saragozza, ai quartieri San Donato e San Vitale, lasciando immutati Navile, Savena e Santo Stefano). Inoltre, nell'attività amministrativa sul territorio, si tenta sia di sperimentare un'organizzazione di tipo specialistico/funzionale (indirizzando ogni quartiere, in base alle professionalità di cui dispone, verso settori specifici), sia di capitalizzare al massimo le realtà sociali attive sul territorio, promuovendo il lavoro di comunità<sup>302</sup>.

Successivamente, si procede con una ridefinizione del sistema del decentramento dei servizi, rivedendone l'attribuzione e introducendo nuove modalità di gestione. Il primo ambito ad essere coinvolto è quello dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia

<sup>&</sup>lt;sup>299</sup>Come riporta Paolo Natali, consigliere comunale del Partito Democratico nel mandato amministrativo 2004-2009, già nel 2008 la giunta Cofferati affronta il tema di una ridefinizione dell'assetto circoscrizionale, proponendo di passare da nove a sei quartieri, di aumentarne le funzioni e l'autonomia gestionale, nonché di prevedere un meccanismo a elezione diretta dei presidenti e l'attribuzione a ciascuno di essi di una vera e propria giunta (fonte: agenzia di stampa DIRE, 20-05-2008, win.paolonatali.it/mostraAgenzia.asp?ID=219). Tuttavia, tale proposta non troverà alcun seguito da parte del consiglio comunale.

<sup>&</sup>lt;sup>300</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pagg. 10-11.

<sup>&</sup>lt;sup>301</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pag. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>302</sup>*Ivi*, pag. 12.

(il cosiddetto sistema "0-6"): nel 2014, con la delibera consiliare n. 229/2014, viene costituita la "Istituzione dei Servizi educativi e delle scuole d'Infanzia", cui viene affidata la gestione dei relativi servizi; si modificano le deleghe di funzioni attribuite ai quartieri (cui ora non spetta più la gestione diretta tramite personale comunale dei servizi educativi per la prima infanzia e delle scuole d'infanzia); si approva uno schema di regolamento dell'istituzione stessa, con gli aspetti relativi ai suoi compiti, ai suoi organi e alle modalità di organizzazione e gestione delle risorse; si assegnano ad essa i beni immobili sede dei servizi e i relativi mobili e attrezzature di cui sono dotati, nonché i servizi prima gestiti da ASP Irides e riconducibili al profilo dell'Istituzione medesima. Ai quartieri, dunque, viene meno ogni competenza gestionale in materia, residuando un ruolo di indirizzo e di controllo rispetto alle attività svolte nel proprio territorio, mentre permane la delega sui servizi educativi che interessano la fascia di età compresa tra i sei e i diciotto anni<sup>303</sup>. Quindi, l'attenzione si sposta sui servizi alla persona, decentrati nei quartieri soltanto pochi anni prima. L'assenza di un efficace sistema di coordinamento centrale al momento del passaggio dei servizi in capo ai quartieri, unitamente alle criticità tipiche dei processi di decentramento (ossia la mancanza di uguali risorse professionali, la differenziazione delle risposte e la perdita di una visione d'insieme), determina nell'amministrazione comunale un orientamento propenso a ripensare a tale scelta. Dapprima, si opta per un trasferimento della competenza gestionale in capo alla nuova ASP Città di Bologna, così da migliorare l'efficienza del servizio (giacché al medesimo soggetto spetterebbero sia la gestione sia larga parte dell'erogazione dei servizi) e la possibilità di assunzione di personale (esorbitando le ASP dai vincoli imposti da Patto di Stabilità Interno), pur mantenendo le sedi di quartiere come punto di ascolto e di ricezione della domanda. Tuttavia, a fronte di una vertenza sindacale<sup>304</sup>, tale trasferimento viene rimandato al 2017 e, infine, all'inizio del nuovo mandato amministrativo 2016-2021 viene annunciata un'ulteriore, definitiva svolta in materia: a nove anni di distanza dal decentramento, la gestione dei servizi socio-assistenziali tornerà ad essere accentrata, con la costituzione di un settore comunale per il benessere sociale e il mantenimento delle sedi di quartiere

<sup>&</sup>lt;sup>303</sup>Come riferimento testuale, si veda il dispositivo dell'o.d.g. n. 229/2014, proposto al consiglio comunale dalla giunta (fonte: atti.comune.bologna.it).

<sup>304</sup> www.cobascomunebologna.it/category/notizie/servizi-sociali/. La principale criticità addotta dalle rappresentanze sindacali sta "nel cambiamento del datore di lavoro, dunque nell'organizzazione dello stesso", nonostante l'accordo iniziale preveda l'applicazione del contratto degli enti locali.

come interfaccia con il cittadino dei centodieci dipendenti interessati<sup>305</sup>. Inevitabili, anche in questo caso, sono le conseguenze per i quartieri, i quali, pur rimanendo la sede operativa dei servizi e mantenendo funzioni di indirizzo e controllo, sono destinati a perderne la gestione diretta, la quale tornerà in capo al comune.

Nel complesso, dunque, si ridisegnano profondamente i confini delle competenze circoscrizionali, restringendone sostanzialmente l'ambito amministrativo e gestionale. Parallelamente, si imprime un cambiamento notevole sul versante delle funzioni di partecipazione, ora del tutto ripensate con il "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni" (approvato dal consiglio comunale con del. n. 172 del 19-05-2014), che prevede per i quartieri un ruolo centrale nei processi di concertazione tra i cittadini e l'amministrazione (attraverso i nuovi strumenti denominati "patti di collaborazione"). Tale regolamento sarà oggetto di apposita trattazione al termine del capitolo, ma occorre fin da subito rimarcarne la portata rilevante, per un ripensamento del coinvolgimento civico e dei canoni della sussidiarietà orizzontale all'insegna del criterio della cosiddetta "cittadinanza attiva".

Alla luce delle varie modifiche apportate, sia alle deleghe gestionali sia alle modalità di adempimento della funzione partecipativa, tra il 2015 e il 2016 il consiglio comunale modifica, con due distinte deliberazioni, lo statuto e il regolamento sul decentramento, dapprima ridisegnando la delimitazione, l'organizzazione e il funzionamento dei quartieri, quindi aggiornandone gli ambiti di competenza, così da comporre il quadro di quella che viene denominata "riforma dei quartieri" 306. Sarà argomento del prossimo paragrafo esaminarne la portata e i contenuti specifici; frattanto, è opportuno individuare le direttrici principali della riforma, contestualizzandole nell'ambito complessivo di interventi che riguardano i quartieri e le loro competenze.

In primo luogo, la precedente suddivisione viene ora superata con una nuova articolazione in sei porzioni, ricalcando la suddivisione effettuata ad inizio mandato nell'assegnazione dei direttori e confermando ulteriormente la divisione del centro storico: Borgo Panigale-

305Si veda l'articolo "Welfare, marcia indietro sull'Asp. I lavoratori resteranno in Comune", edito da Il Corriere di Bologna in data 20-07-2016.

<sup>&</sup>lt;sup>306</sup> Si considerino, per il 2015, le delibere consiliari n. 235 (di modifica dello statuto) e n. 236 (di adeguamento e integrazione al regolamento sul decentramento); per il 2016, la delibera consiliare n. 164 (di attuazione della riforma dei quartieri, tramite aggiornamento e ricognizione degli ambiti di competenza dei rispettivi organi, attraverso l'approvazione di un apposito allegato). Si veda, come banca dati, il portale istituzionale atti.comune.bologna.it

Reno, Navile, Porto-Saragozza, San Donato-San Vitale, Santo Stefano (comprensivo della zona Irnerio), Savena (art. 1.bis regolamento). Riguardo allo statuto, esso viene modificato inserendo espliciti richiami alla sussidiarietà orizzontale (art. 2) e alla cittadinanza attiva (art. 3.bis); si stabilisce per ogni quartiere il numero fisso di quindici consiglieri (art. 35), riducendone così il numero da cento-cinquantadue a novanta; si valorizza il ruolo del consiglio del quartiere nella formazione delle scelte relative ai servizi di base e nello svolgimento delle funzioni progettuali e integrative per la cura del territorio e della comunità (artt. 35 e 37); infine, nelle attribuzioni del presidente, oltre alla rappresentanza nei rapporti con gli organi comunali si aggiunge la funzione di "concorrere al coordinamento dell'attività del comune con quella di ogni altra amministrazione pubblica, nel territorio del quartiere" (art. 40)<sup>307</sup>.

Le modifiche al regolamento sul decentramento, oltre a sancire la nuova articolazione in sei ambiti territoriali (caratterizzati da una sostanziale equivalenza demografica, attorno a sessantamila residenti cadauno), arricchiscono l'attribuzione di funzioni al consiglio, il quale, oltre a rappresentare le esigenze della propria comunità di riferimento, ha il ruolo di favorire la partecipazione e il concorso dei cittadini alla formazione delle decisioni (art. 3). Cambia il meccanismo di espressione dei pareri, con un ruolo esercitato ora dai quartieri nella fase "ascendente" rispetto alla formazione delle scelte, ossia esprimendosi sulle "linee di indirizzo e orientamento" approvate dalla giunta, piuttosto che su atti già strutturati (art. 10). Viene superato il concetto delle commissioni permanenti, rimettendo ai quartieri la generale possibilità di istituire commissioni, gruppi di lavoro e altri strumenti di coordinamento con i cittadini (art. 27). Si inserisce, inoltre, il capo V bis, con norme specifiche sui diritti di partecipazione e di informazione, precedentemente contenute nel regolamento di partecipazione e informazione dei cittadini, aggiornate tenendo conto dei nuovi strumenti di comunicazione e in ottemperanza al principio della massima trasparenza e collaborazione<sup>308</sup>.

Infine, l'allegato 1, approvato con la delibera n. 164/2016, ridisegna lo schema delle competenze dei quartieri, incentrandole su due macro-tematiche: la cura della comunità

<sup>&</sup>lt;sup>307</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pagg. 15-17.

<sup>&</sup>lt;sup>308</sup>Quartieri 2.0 – Progetto di riforma del decentramento, del ruolo e delle funzioni dei Quartieri, op. cit. pagg. 18-22.

e la cura del territorio. Il primo ambito inerisce al senso di appartenenza della comunità, alle deleghe in materia di servizi educativi e giovani, alle relazioni con le istituzioni scolastiche e con il settore comunale che si occuperà di servizi alla persona, nonché alla regia del lavoro di comunità, proteso alla costruzione di una rete di relazioni con le associazioni ed i soggetti collettivi del territorio. La seconda categoria ricomprende, invece, la raccolta delle criticità e l'attivazione di un canale diretto con le strutture centrali per interventi di manutenzione, la valorizzazione dei beni comuni all'interno del proprio territorio e la stipulazione di patti di collaborazione con la cittadinanza finalizzati a progetti di riqualificazione urbana<sup>309</sup>.

Di seguito si analizzerà l'assetto attuale dei quartieri bolognesi e la novità rappresentata da alcuni strumenti di partecipazione (ossia i patti di collaborazione e il bilancio partecipativo). Quel che si può desumere da questa prima lettura è che le circoscrizioni, per come scaturite dalla riforma dei servizi, dell'organizzazione e delle competenze, sono ora articolazioni del comune di dimensioni molto ampie, con un minore peso sul piano gestionale (e, di conseguenza, con minori risorse finanziarie stanziate e minore personale a disposizione) e, allo stesso tempo, nuovi e più efficaci strumenti di partecipazione e co-decisione. Parrebbero, dunque, istituti sempre più votati al coinvolgimento della cittadinanza, con una ritrovata vocazione propulsiva e un'esposizione via via decrescente sul piano dell'amministrazione attiva, interpretando in modo originale l'esigenza di ripensamento del decentramento.

D'altra parte, due elementi meritano una valutazione critica. Il primo concerne la sostanziale continuità dell'assetto organizzativo degli organi di quartiere, al di là di isolati aggiustamenti e di una riduzione numerica dei consiglieri volta eminentemente a un contenimento dei costi. A ben guardare, sarebbe stato più opportuno un ripensamento più radicale della disciplina sull'organizzazione e il funzionamento, sia per i consigli (incidendo sulle dinamiche ancora preponderanti della rappresentanza e favorendo un coinvolgimento diretto in tale sede della cittadinanza attiva), sia per i presidenti (scegliendo se accentuarne il legame con l'amministrazione comunale ovvero rafforzarne la legittimazione democratica previa elezione diretta). Il secondo attiene, invece, alle ampliate dimensioni territoriali, laddove in teoria una dimensione di maggiore prossimità

<sup>&</sup>lt;sup>309</sup>*Ivi*, pagg. 23-24.

sarebbe più funzionale per la vocazione spiccatamente partecipativa che va delineandosi. Orbene, ciò può spiegarsi sia con riferimento, ancora una volta, ad una logica di riduzione dei costi, sia attraverso una lettura simultanea delle dinamiche afferenti alla città metropolitana di Bologna. Nonostante lo statuto metropolitano preveda un modello di elezione indiretta del consiglio e di coincidenza tra sindaco del capoluogo e dell'ente metropolitano<sup>310</sup>, l'ipotesi della futura adozione di un sistema ad elezione diretta (per quanto taciuta) appare tutt'altro che peregrina. Pertanto, in questa eventualità, un simile assetto delle circoscrizioni del capoluogo risulterebbe affatto funzionale, sia che ciò comporti una suddivisione del comune di Bologna in più soggetti autonomi<sup>311</sup>, sia che si addivenga ad una modifica della legge Delrio e si possa procedere, sulla falsariga di quanto è ora previsto per Roma, Milano e Napoli, con la semplice articolazione del capoluogo di zone amministrativamente autonome.

## 4.2 L'assetto complessivo del decentramento circoscrizionale a Bologna.

La lunga evoluzione fin qui rievocata dell'esperienza del decentramento bolognese ci riporta all'assetto attuale dei sei quartieri, come risultante dalle ultime modifiche apportate. Le fonti normative di riferimento per l'istituto sono lo statuto comunale (al titolo IV) e il regolamento sul decentramento, cui vanno associati altri regolamenti comunali tematici (come quello per la cura dei beni comuni), alcuni allegati (come quello sulla delimitazione territoriale o quello di ricognizione delle competenze), nonché i regolamenti interni per il funzionamento di ciascun consiglio di quartiere.

Sotto certi aspetti, vi è una certa continuità con l'assetto configurato dal regolamento sul decentramento del 1985: basti pensare alle regole generali di funzionamento del consiglio o all'elezione indiretta del presidente. Tuttavia, se in passato vi era l'idea di fondo di riprodurre su scala alcune dinamiche proprie del consiglio comunale, oggi, alla luce dei

<sup>&</sup>lt;sup>310</sup>Giacché esso non esercita, in prima battuta, l'opzione per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio, ai sensi dell'art. 1, comma 22, l. 56/2014; v. S. BIANCHINI, *Lo statuto della Città metropolitana di Bologna*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.s. 2014, anno XXXV, pag. 66.

<sup>&</sup>lt;sup>311</sup>Nel percorso partecipativo per l'elaborazione dello statuto metropolitano (Town Meeting, tenutosi il 12-04-2014), la proposta di elezione diretta del sindaco e del consiglio risulta la più votata dai componenti dei tavoli di lavoro; tuttavia, il consiglio metropolitano, nel rigettare tale indicazione, motiva la propria scelta proprio giudicando negativamente gli effetti di uno scorporo del comune capoluogo.

più recenti mutamenti, tale parallelismo può dirsi almeno parzialmente superato (valgono, a titolo esemplificativo, le nuove modalità di espressione dei pareri, il carattere duttile delle commissioni e l'abrogazione della commissione "obbligatoria" dedicata alla pianificazione, al bilancio e al controllo di gestione).

Venendo ora agli organi del quartiere, l'art. 1 del regolamento sul decentramento include in tale novero il consiglio di quartiere e il suo presidente, rimettendone le modalità di elezione allo statuto comunale e al regolamento stesso. Il presidente, nell'esercizio delle sue funzioni, può essere coadiuvato da un vice presidente, mentre a trenta giorni dalla sua elezione deve costituirsi un ufficio di presidenza (composto dal presidente, dal vice presidente ove presente, nonché dai consiglieri designati dal consiglio a coordinatori di commissione), allo scopo di programmare i lavori del consiglio e di coordinare le attività delle commissioni (art. 2).

## 4.2.1 Il consiglio di quartiere<sup>312</sup>.

Ai sensi dell'articolo 3, il consiglio è chiamato a rappresentare le esigenze della comunità, pur nell'ambito dell'unità del comune, ed è tenuto a operare al fine di riconoscere, favorire e promuovere la partecipazione e il concorso dei cittadini alla formazione delle decisioni, alla cura e alla gestione dei beni comuni. Esso è composto da quindici membri (art. 4), eletti a suffragio diretto con il sistema elettorale previsto all'articolo 35, comma 3 dello statuto: alla lista che ha riportato il maggior numero di voti è attribuito il sessanta per cento dei seggi (ossia nove), mentre i restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente tra le altre liste, secondo il criterio del miglior quoziente.

Un apposito titolo del regolamento (il terzo) è dedicato alle disposizioni in materia elettorale: tranne che nei casi di scioglimento anticipato, la data della consultazione coincide con quella di rinnovo del consiglio comunale (art. 42); l'elettorato attivo è riconosciuto agli iscritti nelle liste elettorali delle sezioni ricomprese nel territorio di quartiere, mentre quello passivo spetta a chi possiede i requisiti per l'elezione a consigliere comunale (art. 43); si applicano inoltre ai consiglieri le disposizioni sull'ineleggibilità e l'incompatibilità già previste per i consiglieri comunali (art. 44).

<sup>&</sup>lt;sup>312</sup>La fonte della disciplina esposta è il regolamento comunale sul decentramento, modificato da ultimo con del. 236/2015; si veda <a href="www.comune.bologna.it/media/files/regolamento\_sul\_decentramento.pdf">www.comune.bologna.it/media/files/regolamento\_sul\_decentramento.pdf</a>

Quanto alla presentazione delle liste (art. 45), essa deve essere corredata da una dichiarazione sottoscritta da un numero variabile di elettori del quartiere (da cento a quattrocento nei quartieri con oltre 60.000 abitanti, da novanta a trecento nei quartieri tra 35.001 e 60.000 abitanti); ogni lista deve indicare come capolista il candidato alla carica di presidente di quartiere. Nessuno dei due sessi, inoltre, può essere rappresentato in misura superiore a due terzi (art. 47), mentre, in coerenza con la normativa elettorale comunale, al momento del voto è possibile esprimere fino a due preferenze, purché di sesso differente. Per quanto concerne la campagna elettorale, si rinvia all'applicazione delle disposizioni di cui alla 1. 29/1993 e alla 1. 28/2000, in quanto applicabili.

A trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, il consiglio tiene la prima seduta, presieduta dal consigliere anziano (per numero di voti, ovvero, a parità, per anzianità) sino alla elezione del presidente. Come primo atto, si procede alla convalida dei consiglieri eletti e al giudizio delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, disponendo eventuali surroghe; dopodiché, il consiglio, nel proprio seno, elegge il presidente e, qualora se ne avvalga, il vice presidente (art. 5).

Il mandato del consiglio corrisponde a quello del consiglio comunale, anche in caso di scioglimento o cessazione anticipata di quest'ultimo per le cause previste dalla legge, esercitando le proprie funzioni fino all'indizione delle nuove elezioni; vale la regola della *prorogatio*, limitata alla sola adozione di atti urgenti e improrogabili (artt. 6 e 35 statuto). Si prevede lo scioglimento del consiglio di quartiere qualora, a trenta giorni dalla diffida motivata del sindaco su mandato del consiglio comunale, esso insista in gravi e persistenti violazioni della legge, dello statuto o dei regolamenti, ovvero quando non si possa assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi (specie nel caso di mancata elezione del presidente). Lo scioglimento è dichiarato dal consiglio comunale con la maggioranza di due terzi dei componenti e, contestualmente ad esso, sono indette le elezioni per il rinnovo dell'organo (in ogni caso non oltre il novantesimo giorno a decorrere dalla data di scioglimento); nelle more, le funzioni del consiglio e del presidente sono esercitate rispettivamente dalla giunta e dal sindaco (artt. 7 e 36 statuto).

Di varia natura sono i poteri accordati al consiglio. In primo luogo, quelli propositivi e consultivi consistono nel potere di iniziativa, nelle interrogazioni e nei pareri. L'iniziativa si traduce nella formulazione di indicazioni e proposte per la formazione degli orientamenti e delle scelte dell'amministrazione; in particolare, si

prevedono specifici ordini del giorno da sottoporre all'esame del consiglio comunale (ex art. 26, comma 1 statuto), proposte di consultazione popolare e istruttorie pubbliche (art. 8). Le interrogazioni possono essere rivolte al sindaco in merito alla veridicità di fatti e informazioni, ovvero in merito alle ragioni dell'adozione o della mancata adozione di un provvedimento, mentre ad esse deve corrispondere una risposta scritta entro trenta giorni, dal sindaco stesso o da un delegato (art. 9).

Tra gli strumenti propositivi, particolare rilevanza hanno i pareri, preordinati alla formulazione di proposte integrative o alternative rispetto all'atto in esame. Ai sensi dell'art. 10, il sindaco, l'assessore o il presidente del consiglio comunale (per gli atti di iniziativa consiliare) richiedono obbligatoriamente il parere al consiglio di quartiere sulle linee di indirizzo e di orientamento di atti a valenza generale, attinenti alle funzioni e all'organizzazione dei quartieri ovvero ad interessi riferiti alla collettività e al territorio specialmente in materia di programmazione economica, servizi alla persona, urbanistica, ambiente, infrastrutture e mobilità. In tali materie, è rimessa alla giunta (sentito il parere della commissione consiliare Affari istituzionali e della conferenza dei presidenti) l'individuazione degli atti soggetti a parere obbligatorio, mentre per provvedimenti di particolare rilievo gli stessi soggetti possono richiedere (facoltativamente) al consiglio di quartiere un parere. Si tratta, dunque, di pareri acquisiti sugli schemi di predisposizione degli atti, nella fase costitutiva degli stessi, e non più di testi già completi, di cui si chiedeva in precedenza una ratifica ex post senza sostanziali margini di emendazione. Il consiglio è tenuto a far pervenire il parere alla segreteria generale entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, ovvero entro il termine concordato in seno alla conferenza dei presidenti. Tale parere deve essere menzionato nel provvedimento finale adottato e, qualora sia adottato un atto in contrasto con un parere negativo espresso dal consiglio di quartiere, l'organo competente è tenuto a comunicarne la motivazione al consiglio; quest'ultimo, inoltre, ha la possibilità di aprire forme di consultazione pubblica e informale (anche avvalendosi di strumenti online).

Accanto ai poteri propositivi, sono previste attività di natura deliberativa, esercitabili autonomamente negli ambiti di competenza de quartiere (art. 12). Pertanto, il consiglio può deliberare con piena autonomia decisionale, ad esempio, per l'assegnazione di spazi ad esso demandati, ovvero per l'assegnazione di fondi per le libere forme associative, vincolati unicamente ai pareri di regolarità tecnica e contabile attestanti la

copertura finanziaria. Un caso peculiare di deliberazione è rappresentato dai programmiobiettivo (artt. 13 e 38 statuto): annualmente il consiglio comunale attribuisce a ciascun
quartiere determinate risorse, per il soddisfacimento di obiettivi minimi quantitativi e
qualitativi nelle materie delegate ai consigli di quartiere; spetta quindi ai consigli di
quartiere, nell'esercizio della propria autonomia decisionale, nel rispetto del tetto di
risorse assegnate e degli obiettivi prefissati, la formulazione del programma-obiettivo in
cui determinare i budget annuali dei singoli servizi e interventi (come i servizi socioeducativi e il contrasto alla dispersione scolastica, le spese per il personale, i servizi
integrativi, la gestione di impianti sportivi e, fino al bilancio di previsione 2016, i servizi
socio-assistenziali). Al consiglio comunale (o alla commissione "pianificazione,
contabilità economica e controllo di gestione") è rimesso il controllo della coerenza del
P.O. con gli indirizzi del consiglio stesso, entro venti giorni dalla trasmissione della
deliberazione alla segreteria generale; il consiglio comunale potrà quindi rinviare l'atto
con richiesta di deduzioni ovvero approvarlo definitivamente, assieme all'approvazione
del bilancio del comune allargato.

Alle delibere del consiglio di quartiere si applicano i principi e le procedure previste dalla normativa sulla pubblicità e la trasparenza degli atti, per garantire al massimo grado la partecipazione, il controllo e la consapevolezza da parte della cittadinanza. Parimenti, il consiglio comunale interviene per annullare, d'ufficio o su denuncia, gli atti viziati da incompetenza, violazione di legge, dello statuto o di regolamenti; inoltre, se gli organi di quartiere ritardano o omettono di compiere un atto obbligatorio per legge o per regolamento, sono tenuti a provvedere gli organi di governo competenti ai sensi del d.lgs. 267/2000 s.m.i. (art. 14).

Le deliberazioni dei consigli di quartiere diventano esecutive dopo dieci giorni dalla loro pubblicazione mediante affissione nell'albo pretorio comunale; tuttavia, per ragioni di urgenza, esse possono essere dichiarate immediatamente eseguibili dal consiglio di quartiere medesimo, con separata votazione, assunta a maggioranza dei consiglieri assegnati (art. 42 statuto).

Numerose, infine, sono le previsioni regolamentari sul funzionamento dei consigli di quartiere. Ad ogni consiglio è anzitutto demandata l'adozione di un regolamento interno nel rispetto di quanto previsto nello statuto e nel regolamento sul decentramento. Tale regolamento è finalizzato alla disciplina delle modalità di convocazione del

consiglio, delle sue sedute nonché della nomina, la composizione, il funzionamento e la responsabilità di commissioni, gruppi di lavoro e delegazioni (art. 17).

Si prevede, poi, che ciascun consigliere entri in carica, immediatamente dopo la proclamazione degli eletti o l'adozione, da parte del consiglio, dell'atto di surroga (quest'ultima deve avvenire entro venti giorni dalla data delle dimissioni). A ciascuno di essi spetta un gettone di presenza per le sedute del consiglio (ad oggi ammontante a 36,48 euro). È riconosciuto il diritto di ottenere copie di atti, documenti e informazioni per l'espletamento del mandato, mentre è rimessa al regolamento interno la disciplina per la presentazione di interrogazioni, mozioni, proposte e ordini del giorno su questioni di interesse del quartiere (art. 19). Oltre che per dimissioni, morte, cessazione del consiglio, i consiglieri possono altresì decadere dal mandato al sopravvenire di cause di ineleggibilità o di incompatibilità non rimosse, previste dalla legge, con deliberazione del consiglio di quartiere a maggioranza dei suoi membri. Si prevede una particolare procedura nei casi di assenza ingiustificata protratta per cinque sedute consecutive, a cura del presidente previa proposta scritta al consiglio (art. 20).

All'interno del consiglio, i consiglieri si costituiscono in gruppi, con un minimo di tre componenti (ma tale limite non si applica qualora il gruppo corrisponda alla lista che ha eletto uno o due consiglieri). Ogni gruppo dà comunicazione al presidente del nome del proprio capogruppo; questi ultimi sono sentiti dal presidente per definire il calendario dei lavori del consiglio, per inserire gli argomenti nell'ordine del giorno e per calibrare i tempi e le modalità della discussione (art. 18).

Quanto alle sessioni del consiglio, esse sono indette alternativamente per determinazione del presidente (che definisce l'o.d.g.), su richiesta scritta del sindaco ovvero su richiesta scritta di almeno tre consiglieri di quartiere (per la trattazione di argomenti da loro indicati). Sono inoltre previste sia sessioni congiunte tra più consigli di quartiere (per la trattazione di problemi riguardanti entrambi), sia sessioni aperte ai cittadini singoli o associati (art. 22). La convocazione dei consiglieri spetta al presidente, mediante mezzi idonei, almeno settantadue ore prima della seduta (tranne in caso di urgenza, ove il termine si riduce a ventiquattro ore); l'o.d.g. è quindi trasmesso al sindaco e all'assessore e viene data notizia delle sedute alla cittadinanza, sia tramite affissione all'albo del quartiere sia attraverso pubblicazione sul proprio sito web (art. 23). Le sedute sono generalmente pubbliche (salve specifiche esigenze di riservatezza o in casi previsti da

leggi e regolamenti); per la loro validità, è richiesta la presenza del cosiddetto "numero legale", ossia l'intervento della metà dei consiglieri assegnati al quartiere; per il resto, la disciplina di dettaglio sullo svolgimento delle sedute si attiene al disposto del regolamento sul funzionamento del consiglio comunale, salvo che non sia approvato il regolamento interno del consiglio di quartiere (art. 24). Ulteriori disposizioni in materia riguardano la nomina di due consiglieri a scrutatori, designati dal presidente all'inizio della seduta (art. 25) e la redazione di un apposito processo verbale della sessione a cura di un dipendente di quartiere con competenze giuridiche amministrative; tale verbale è firmato dal presidente, dal dipendente che lo ha redatto nonché dal consigliere anziano e viene approvato dall'ufficio di presidenza a venti giorni dalla data della seduta, con successiva comunicazione al consiglio (art. 26).

La disciplina regolamentare sul funzionamento dei consigli è completata dalla norma sulle commissioni (art. 27), ampiamente emendata nel 2015. Al consiglio di quartiere, il regolamento riconosce la generica facoltà di istituire commissioni (senza più distinguere tra quelle permanenti e quelle non permanenti), gruppi di lavoro, delegazioni o altri strumenti di coordinamento con i cittadini. Le commissioni funzionano secondo le modalità stabilite dal consiglio, sono coordinate da un consigliere di quartiere e sono aperte ai cittadini. Si è dunque cercato, con la recente novella regolamentare, di rendere più flessibili tali strumenti, nonché più funzionali a garantire un'effettiva partecipazione e un efficace coinvolgimento nel processo propositivo-decisionale del consiglio (laddove fino ad ora è risultata spesso cronica la mancanza di questi presupposti).

# 4.2.2 Il presidente del consiglio di quartiere<sup>313</sup>.

Come già accennato, il presidente del consiglio di quartiere è eletto dal consiglio nel proprio seno, per appello nominale e a maggioranza dei consiglieri assegnati, in base a un documento programmatico sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri e contenente l'indicazione del candidato (art. 28). Con ciò, dunque, il modello bolognese di decentramento si distingue nettamente da quelle realtà comunali, come Roma, Milano e Napoli, dove i presidenti sono eletti tramite suffragio universale e diretto.

<sup>&</sup>lt;sup>313</sup>Si consideri, come riferimento normativo per il testo seguente, l'articolato del regolamento comunale sul decentramento (<u>www.comune.bologna.it/media/files/regolamento sul decentramento.pdf</u>).

Specificamente, il presidente viene eletto nella prima seduta consiliare, a seguito della convalida dei consiglieri neoeletti, tramite scrutinio palese e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le elezioni devono tenersi non oltre sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la mancanza del presidente uscente (art. 29). Anche se la scelta è del tutto rimessa al consiglio, si consideri che ogni lista, al momento della presentazione, designa al suo interno un capolista, qualificato come candidato alla presidenza del quartiere.

Le procedure per la decadenza del presidente sono analoghe a quelle previste per i consiglieri all'articolo 20. Un caso specifico di cessazione dalla carica è invece rappresentato dall'approvazione di una mozione di sfiducia, ai sensi dell'art. 39, commi 2-6 dello statuto comunale. Tale mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri assegnati alla circoscrizione; deve altresì contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative e l'indicazione di un nuovo presidente. La discussione deve tenersi tra il quinto e il decimo giorno successivi alla presentazione. La mozione risulterà approvata se votata, per appello nominale, dalla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, comportando così la proclamazione immediata del nuovo presidente del consiglio di quartiere (secondo un meccanismo di sfiducia costruttiva).

Il consiglio può avvalersi della facoltà di eleggere un vice-presidente, dopo l'elezione del presidente, tramite scrutinio palese e in unica votazione (art. 30). Egli è chiamato a coadiuvare il presidente nell'esercizio delle sue funzioni e, in caso di sfiducia del primo, cessa dalla carica contestualmente.

Il regolamento prevede inoltre un particolare organismo, la conferenza dei presidenti dei consigli di quartiere, volta a promuovere la reciproca informazione dei presidenti, a garantire omogeneità nell'azione amministrativa e a favorire il coordinamento delle iniziative riguardanti l'intero territorio comunale o quello di più quartieri (art. 33). La conferenza si riunisce periodicamente, convocata da ciascun presidente secondo turni semestrali. Ad essa sono riconosciute le facoltà di rivolgere al sindaco interrogazioni sul rapporto tra gli organi centrali e i quartieri, di dare mandato al proprio presidente di turno di partecipare alle sedute del consiglio comunale e delle commissioni consiliari, di richiedere incontri al sindaco, alla giunta o ai singoli assessori su problemi di comune interesse, nonché di convocare i direttori dei settori per richiedere informazioni su materie di propria competenza.

Le funzioni del presidente sono specificate dall'articolo 40 dello statuto, cui rinvia lo stesso articolo 31 del regolamento. In base a tale disposizione, il presidente rappresenta innanzitutto il quartiere, nei rapporti con gli organi del comune e con i terzi, e concorre a coordinare, nel proprio territorio, l'attività del comune con quella delle altre amministrazioni pubbliche. Egli convoca e presiede il consiglio di quartiere, propone al consiglio le deliberazioni per l'approvazione, tutela le prerogative dei consiglieri e garantisce l'effettivo esercizio delle loro funzioni. Inoltre, sovraintende al funzionamento degli uffici e dei servizi di quartiere, dando impulso all'azione del dirigente preposto ai medesimi, al fine di attuare i programmi adottati dal consiglio, e vigilando sul corretto esercizio dell'attività amministrativa e di gestione (dunque con una funzione politica di controllo e vigilanza, associata a quella di indirizzo in capo al consiglio). Al presidente spetta altresì l'esercizio delle funzioni delegate dal sindaco, nella sua qualità di ufficiale di governo, e di ogni altra funzione a lui attribuita dal regolamento sul decentramento. Infine, ha facoltà di partecipare, con diritto di parola ma non di voto, alle sedute del consiglio comunale e, su invito del sindaco, alle sedute della giunta.

### 4.2.3 Gli uffici e le risorse<sup>314</sup>.

Nel descrivere l'organizzazione e il funzionamento dei quartieri, restano ora da vagliare le disposizioni regolamentari inerenti al personale e alla gestione finanziaria. Con riferimento al primo, l'articolo 34 affida la responsabilità del complesso gestionale degli uffici e dei servizi di quartiere, mediante provvedimento del sindaco, ad un dirigente, che assume la qualifica di direttore del quartiere. A costui è dunque riconosciuta autonomia e responsabilità nell'organizzazione degli uffici e del lavoro della struttura, nella gestione delle risorse assegnate, nell'acquisizione dei beni strumentali necessari. Il direttore, in particolare, è chiamato a coordinare i servizi di quartiere, a vigilare sul mantenimento della qualità dei servizi prestati, ad elaborare progetti di miglioramento dei servizi (anche sulla base delle segnalazioni dei cittadini e delle associazioni, nonché in raccordo con le commissioni di quartiere).

Parimenti, gli sono riconosciute le competenze di cui all'art. 44, comma 4 dello statuto,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>314</sup>Si veda, al riguardo, <u>www.comune.bologna.it/media/files/regolamento\_sul\_decentramento.pdf</u>

spettanti ai dirigenti preposti ai settori: vale a dire, la presidenza e la nomina delle commissioni di gara e concorso; la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso; la stipulazione dei contratti; gli atti di gestione finanziaria tra cui l'assunzione di impegni di spesa; gli atti di amministrazione e gestione del personale; i provvedimenti di autorizzazione e concessione che richiedano un previo accertamento; i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino; le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali e autenticazioni; gli atti non provvedimentali esecutivi di precedenti provvedimenti amministrativi; gli altri atti ad essi attribuiti da leggi, statuti e regolamenti, ovvero delegati dal sindaco in base a questi.

Nel rapporto con gli organi politici (art. 35), il consiglio di quartiere approva il programma-obiettivo, individuando con esso i criteri cui il direttore deve attenersi nell'esercizio delle proprie azioni (in ciò si estrinseca la funzione di indirizzo del primo). Egli è altresì tenuto ad informare il presidente degli atti assunti che impegnano il bilancio, nonché a sottoporgli gli atti di sua spettanza, prima dell'emanazione (essendo riservata al secondo una funzione di vigilanza). Se richiesto, il direttore partecipa alle sedute del consiglio e delle commissioni, alle sedute dell'ufficio di presidenza ed è tenuto a fornire ai consiglieri atti e informazioni utili all'espletamento del loro mandato.

Al direttore si applica la disciplina relativa alla valutazione dei risultati dell'attività e alla responsabilità dirigenziale (art. 36) e alle sue dipendenze è posto il personale assegnato alle unità organizzative dei quartieri. Egli provvede alla sua distribuzione tra gli uffici e i servizi e alla più efficace utilizzazione, nel rispetto delle disposizioni di legge, di regolamento e dei contratti collettivi di lavoro vigenti (art. 38).

Per quanto riguarda la gestione finanziaria, l'articolo 39 prescrive che tanto il consiglio quanto il direttore, nell'ambito delle loro competenze, impegnino le spese nei limiti dei fondi assegnati e nel rispetto dei principi del regolamento di contabilità.

Sull'altro versante, la giunta comunale, quando approva i Piani Esecutivi di Gestione per settori di intervento (sulla base del bilancio di previsione), è tenuta a esplicitare la quota parte di risorse destinata ai singoli quartieri, per la realizzazione dei programmi-obiettivo e delle funzioni delegate, così da individuare le risorse necessarie per il funzionamento (art. 40). Allo stesso tempo, il direttore dispone l'uso ottimale dei beni assegnati al quartiere, anche con provvedimenti autorizzatori e concessori, per esercitare le competenze attribuite al quartiere e per realizzare gli obiettivi e i servizi (art. 41).

# 4.3 Le competenze dei quartieri. La cura del territorio e la cura della comunità<sup>315</sup>.

Merita ora una puntuale ricognizione il quadro complessivo di deleghe e competenze riconosciute in capo ai quartieri, alla luce dei numerosi interventi modificativi succedutisi negli ultimi anni (specialmente, tenendo conto di quelli sull'istituzione scolastica e i servizi sociali, dei cambiamenti apportati a statuto e regolamento, dell'allegato 1 approvato ad aprile 2016 e riferito proprio alle nuove competenze).

Nell'analisi degli organi di quartiere, si è già detto delle prerogative istituzionali che attengono a ciascuno di essi. Riepilogando, al consiglio spetta un potere propositivo (che si sostanzia nel potere di presentare proposte al consiglio comunale, nella facoltà di presentare interrogazioni al sindaco, nella formulazione di pareri su un testo approvato dalla giunta, relativo a "linee di indirizzo e orientamento" e inerente al territorio); un potere deliberativo (che comporta l'adozione di programmi-obiettivo per definire i budget annuali dei singoli servizi e interventi, nonché autonomia deliberativa sulle materie di propria competenza); l'adozione di un regolamento interno sul proprio funzionamento; l'istituzione di commissioni, gruppi di lavoro, delegazioni o altri strumenti di coordinamento con i cittadini; si raccordano con le consulte tematiche territoriali e con le consulte per i cittadini stranieri; esprimono pareri obbligatori sulla toponomastica e formulano, a loro volta, proposte di intitolazione previo ordine del giorno.

Al presidente è riconosciuto un generale ruolo di coordinamento e controllo rispetto all'operato degli uffici e, in particolare, del direttore, ricevendo i risultati del controllo di gestione. Egli può partecipare alle sedute del consiglio comunale e delle commissioni consiliari, previa richiesta può intervenirvi e può interagire con gli organi comunali nell'ambito della conferenza dei presidenti. Sempre al presidente spetta convocare un consiglio aperto almeno due volte all'anno, ovvero quando sia richiesto da un terzo dei consiglieri o da un numero di residenti precisato con deliberazione consiliare.

162

<sup>&</sup>lt;sup>315</sup>Il contenuto del presente paragrafo (nonché di ciascuno dei sotto-paragrafi) si basa su una rielaborazione dell'allegato 1 alla deliberazione consiliare n. 164/2016, contenente una ricognizione delle competenze dei quartieri (si veda www.atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf/).

## 4.3.1 L'ambito dei servizi e delle opportunità sul territorio<sup>316</sup>.

Per quanto riguarda i servizi e le opportunità sul territorio, assumono un posizionamento strategico l'istituzione dei servizi educativi e delle scuole d'infanzia, l'istituzione biblioteche e l'azione decentrata del futuro settore ri-accentrato per i servizi alla persona. Rispetto a questi tre specifici ambiti, il quartiere partecipa attivamente al processo di regolamentazione e programmazione dei servizi, sviluppando ulteriormente quelle funzioni legate alla territorialità (ossia ad essere i luoghi dove sono ubicati i servizi, dunque i contesti naturali della relazione fondamentale fra il servizio e i cittadini).

Nel rapporto con l'istituzione "educazione e scuola", i presidenti partecipano alla commissione consiliare che ne valuta il resoconto dell'attività annuale, nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal consiglio comunale; l'istituzione si relaziona poi con la conferenza dei presidenti, per garantire uno sviluppo delle politiche educative e dei servizi omogeneo su tutto il comune; quest'ultima può essere convocata periodicamente per esaminare temi specifici inerenti la gestione e lo sviluppo dei servizi; in ogni caso, essa viene convocata almeno due volte all'anno per esaminare il piano programma dell'anno successivo, valutandone la rispondenza agli indirizzi espressi nonché il conto consuntivo. Riguardo ai servizi 0-6, ai nidi e alle scuole d'infanzia, il consiglio di quartiere determina la quantità, la tipologia e le risorse dei relativi servizi e di quelli comunali collegati, da offrire annualmente, sulla base degli specifici obiettivi e degli stanziamenti definiti dal consiglio comunale; il presidente si occupa, invece, di convocare l'assemblea del nido e di presidenti dei comitati dei nidi e può convocare l'assemblea di scuola della scuola primaria.

Spetta poi al consiglio di quartiere approvare gli stradari e i bacini di utenza relativi alla scuola dell'infanzia, alla scuola primaria e a quella secondaria di primo grado, in relazione agli indirizzi cittadini e alla programmazione complessiva. Parallelamente, per le mense scolastiche, il presidente di turno della conferenza dei presidenti e componente della commissione mensa cittadina.

<sup>&</sup>lt;sup>316</sup>Si veda www.atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf/

Con riferimento ai servizi integrativi, ai centri estivi e ai servizi educativi 6-18, il consiglio di quartiere, nell'approvare il programma-obiettivo, delibera le risorse da assegnare ai diversi servizi (come l'assistenza handicap, il trasporto scolastico collettivo, il servizio pre/post scuola), coprendo l'utenza degli ambiti educativi e scolastici comunali e statali; delibera altresì i contributi da destinare a sussidi e attrezzature per alunni disabili, nonché eventuali progetti di riqualificazione scolastica.

Il presidente di quartiere è altresì componente del comitato di distretto cittadino, incentrato sui servizi socio-sanitari e socio-assistenziali. Inoltre, il presidente di turno della conferenza dei presidenti è invitato permanente alla conferenza territoriale socio-sanitaria.

Riguardo all'edilizia residenziale pubblica, il consiglio di quartiere è chiamato a partecipare alla concertazione per la modifica delle classi di standard abitativo, per definire sistemi sperimentali di individuazione del migliore abbinamento alloggio-nucleo e per valutare i risultati di tali sperimentazioni. Il consiglio partecipa inoltre alla concertazione per le modifiche connesse al procedimento di decadenza. Ciò si traduce nell'espressione di un parere obbligatorio ai regolamenti di Edilizia Residenziale Pubblica.

I temi dell'inclusione sociale e comunitaria sono curati da un'apposita istituzione comunale, la quale propone programmi d'intervento che il consiglio utilizza per integrare il proprio programma-obiettivo. Parimenti, il presidente dell'istituzione riferisce annualmente alla conferenza dei presidenti, sull'andamento delle attività.

La determinazione dei campi di sosta adibiti ad aree nomadi, pur spettando al consiglio comunale, è rimessa al consiglio di quartiere per l'adozione di eventuali regolamentazioni specifiche e di particolari regole di gestione, in relazione alle caratteristiche del campo. In materia, il presidente può elaborare proposte di natura programmatica e progettuale da sottoporre al consiglio e ad altri organi di governo del comune.

Riguardo alle politiche sportive, il presidente sviluppa attività per la promozione della pratica sportiva, l'impulso a sani stili di vita e all'aggregazione, mentre il consiglio approva i relativi atti di indirizzo e i programmi di attività.

Sugli impianti sportivi la competenza è, invece, in capo al consiglio di quartiere: esso può proporre alla giunta la modifica della classificazione degli impianti di propria competenza; definisce gli indirizzi per la scelta del concessionario della gestione dei

servizi; individua la consistenza degli impianti e, a seguito di apposita istruttoria, definisce le opere di miglioria e di manutenzione straordinaria da tenersi; definisce eventuali ulteriori criteri per l'assegnazione in uso degli spazi nei suddetti impianti; delibera il numero massimo di giornate di utilizzo gratuito, da parte del quartiere, per manifestazioni di particolare interesse pubblico.

Il servizio bibliotecario cittadino è invece gestito da un'altra apposita istituzione, che si confronta con la conferenza dei presidenti per esaminare l'attività in corso e lo sviluppo delle attività dell'istituzione. Almeno due volte all'anno, la conferenza viene convocata per esaminare il piano programma per l'anno successivo, con particolare riferimento allo sviluppo delle biblioteche di quartiere e valutando le specifiche esigenze di ciascun territorio. La conferenza è altresì convocata su richiesta del presidente dell'istituzione, ovvero per essere informata preventivamente sull'apertura, la chiusura e l'accorpamento di strutture.

Al consiglio di quartiere spetta invece l'approvazione dell'atto di indirizzo per il piano programmatico dell'anno successivo, in particolare riguardo allo sviluppo delle attività delle biblioteche di quartiere.

Il medesimo consiglio ha altresì la facoltà di individuare alcune aree da destinare alla sgambatura dei cani, proponendole agli uffici competenti al verde pubblico e alla tutela degli animali, i quali a loro volta esprimono un parere motivato di fattibilità.

Quanto poi agli orti, il consiglio di quartiere può riservarli per iniziative didattiche e culturali, volte a favorire la conoscenza e la valorizzazione delle tecniche di coltivazione, nel rispetto per l'ambiente; al contempo, esso può riservarne alcuni per particolari categorie di cittadini (ad esempio, famiglie numerose o cittadini rientranti in progetti di carattere sociale o socio-educativo).

Con riguardo alle manifestazioni, il consiglio approva uno specifico atto con l'elenco dei luoghi dove esse potranno svolgersi a fronte di un'autorizzazione con procedure semplificate; lo stesso consiglio approva l'elenco delle sale disponibili e la tipologia d'uso, nonché una normativa di dettaglio per adeguare al meglio le sale comunali, presenti nel territorio, alle proprie attività istituzionali.

Spetta invece al presidente la concessione del patrocinio di quartiere, la revoca del medesimo e l'autorizzazione all'uso del logo di quartiere.

Per tutti i campi qui menzionati, gli uffici di quartiere coadiuvano il presidente e

il consiglio nelle attività istruttorie, nella predisposizione degli appositi atti e nell'implementazione degli stessi, oltre a svolgere, ove previsto, una funzione di gestione. Ai medesimi uffici spetta inoltre l'esercizio dei servizi decentrati su delega comunale, tra i quali l'adempimento delle attività di anagrafe e le autorizzazioni all'occupazione.

## 4.3.2 Le nuove macro-aree tematiche: cura della comunità e cura del territorio<sup>317</sup>.

Con la riforma del 2015, e specialmente con l'atto di ricognizione approvato dal consiglio nell'aprile 2016, accanto alle competenze e alle deleghe sopra riportate, i quartieri di Bologna concentrano il proprio raggio di azione, politica e amministrativa, principalmente attorno a due macro-ambiti tematici, ossia la cura della comunità e la cura del territorio. Essi, assecondando la lettura del consiglio comunale, possono interpretarsi come due "poli", afferenti a situazioni distinte ma con vari elementi di correlazione (quali i patti di collaborazione), attorno ai quali dovrà concentrarsi via via la parte preponderante delle attività svolte dai quartieri, sia nella componente politica che in quella degli uffici e dei servizi.

Con riferimento alla cura della comunità si intende in primo luogo il rafforzamento delle reti sociali, come nuova impostazione per lo sviluppo delle risposte di prossimità. Tale prossimità si articola nella capacità di "farsi prossimi" alle problematiche delle persone in condizioni di difficoltà, cercando di rilevarne non solo i bisogni espressi ma anche quelli inespressi, nonché le situazioni di fragilità e disagio. Ciò risulta possibile promuovendo il lavoro di rete, inteso come valorizzazione delle reti naturali di persone e associazioni nel territorio, con le risorse formali e informali, al fine di attivare ulteriori risorse e sinergie: si tratta, dunque, di un'attività protesa sia a far emergere e prevenire le varie forme di fragilità, sia a favorire una presa a carico delle stesse attraverso progetti di sussidiarietà orizzontale, complementari e non sostitutivi rispetto all'offerta pubblica di servizi alla persona.

Nell'ambito del lavoro di comunità, il presidente di quartiere promuove attività per lo sviluppo del medesimo, cura i rapporti con le associazioni di volontariato e con i gruppi di cittadini, per attivare con essi progettazioni nelle scuole e nei vari ambiti sociali; ai

\_

<sup>&</sup>lt;sup>317</sup>Si veda www.atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf/

consigli di quartiere è invece demandata l'approvazione di appositi atti di indirizzo e di programmi di attività.

Analogamente, la promozione del benessere sociale collettivo e la costruzione del senso di appartenenza alla propria comunità è favorita, da un lato, dall'adozione di atti di indirizzo e programmatici da parte del consiglio, dall'altro, dalle relazioni instaurate dal presidente con associazioni e gruppi di cittadini, per una risposta allargata ai bisogni e per assicurare ad essi l'erogazione di servizi individuali.

Un aspetto saliente della comunità, con un forte impatto anche per la cura del territorio, è rappresentato dal senso civico e dalla cittadinanza attiva per la cura dei beni comuni. A ciò corrisponde uno specifico strumento, ossia il patto di collaborazione, che rappresenta una delle più rilevanti novità nel panorama del decentramento bolognese e che, perciò, merita un'apposita trattazione di seguito. Fin da ora se ne può comunque riscontrare l'impatto nell'operato del quartiere, giacché oggi rientra tra le principali attività del presidente la relazione con i volontari, singoli o associati, per concludere con essi patti di collaborazione e forme di cittadinanza attiva, finalizzati alla rigenerazione, alla cura e alla gestione dei beni comuni.

Per quanto riguarda la promozione dell'agio giovanile, il presidente promuove interventi di integrazione di comunità e attività specifiche per l'aggregazione giovanile, per l'orientamento a pratiche di civismo e solidarietà, per contrastare la dispersione scolastica, specialmente nelle fasce d'età della preadolescenza e dell'adolescenza. Spetta ancora una volta al consiglio l'approvazione di atti di indirizzo e programmazione.

Un altro ambito rilevante consiste nei rapporti con le Libere Forme Associative, ossia con le associazioni registratesi nell'apposito albo comunale. In materia, il consiglio di quartiere determina, in coerenza con gli indirizzi approvati dal consiglio comunale, i criteri per l'assegnazione degli immobili e dei contributi a tali associazioni; assicura l'informazione ai cittadini in ordine alle attività e alle iniziative realizzate dagli assegnatari; elabora proposte in ordine alle attività verso cui indirizzare il sostegno prioritario dell'amministrazione; infine, approva annualmente, sulla base di un censimento delle disponibilità curato dal settore "Patrimonio", l'elenco dei beni immobili destinati a queste finalità.

La promozione di forme di sicurezza sociale e convivenza civile rappresenta un settore particolarmente sensibile, alla luce delle crescenti problematiche di vivibilità urbana e di insicurezza che affliggono il territorio bolognese e si riverberano nel tessuto collettivo. Competente, in questo caso, è il presidente di quartiere, il quale funge da riferimento del responsabile del nucleo territoriale di polizia municipale per la valutazione congiunta dei piani di intervento e l'organizzazione dei servizi di prossimità, oltre che per affrontare problematiche in materie territoriali. Il presidente, inoltre, partecipa al coordinamento degli interventi per la sicurezza e la qualità urbana, nell'ambito territoriale di competenza; segnala alla P.M. le esigenze per l'organizzazione dei servizi degli assistenti civici e ne riceve un report periodico; si coordina stabilmente con il comando della P.M. per la condivisione delle problematiche e la definizione delle soluzioni comuni.

Per quanto concerne le attività di relazione con i cittadini, esse si traducono in azioni di ricevimento e ascolto, di informazione, di consultazione, di istruttoria pubblica e di segnalazione. Il consiglio di quartiere, in tal senso, opera sia per favorire la più ampia partecipazione dei cittadini alle proprie attività, sia per garantire la più ampia divulgazione delle informazioni inerenti al proprio operato; inoltre, esso ha potere di iniziativa riguardo alle consultazioni popolari e alle istruttorie pubbliche. Al presidente spetta, invece, la determinazione dei tempi e delle modalità per incontrare la cittadinanza, nonché la cura della comunicazione istituzionale e la pubblicizzazione delle informazioni ai cittadini sull'attività del quartiere.

Particolare attenzione, in questo senso, meritano gli uffici di relazione con il pubblico (i cosiddetti U.R.P.), presenti con un apposito sportello in ogni sede di quartiere (e anche in sedi distaccate, nel caso dei quartieri accorpati) e ideati come interfaccia tra il cittadino e l'amministrazione. La cittadinanza può dunque rivolgersi a tali uffici, sia per ricevere informazioni in merito all'amministrazione del territorio, sia per presentare apposite richieste, sia per segnalare specifiche problematiche. La segnalazione delle criticità, oltre che negli sportelli, può altresì avvenire per via telematica, tramite posta elettronica recapitata all'indirizzo istituzionale dell'U.R.P. stessa: essa viene quindi inserita in un apposito sistema informatico, denominato CZRM, che opera una ricognizione di ciascuna segnalazione, vi risponde in prima battuta e la reindirizza ai settori comunali competenti e al presidente di quartiere. Quest'ultimo si relaziona con il referente per la risposta alle segnalazioni nei diversi ambiti.

Infine, con la deliberazione consiliare n. 214 del 20-04-2016, si introduce tramite regolamento il bilancio partecipativo, la cui organizzazione e gestione è rimessa

annualmente agli organi di quartiere, per la quota assegnata. Tale strumento non è ancora entrato in funzione; in ogni caso, esso presenta notevoli potenzialità per il coinvolgimento dei cittadini al processo decisionale, le quali saranno oggetto di trattazione specifica nel prossimo paragrafo.

Accanto alla cura della comunità, i quartieri acquisiscono poi un ruolo rilevante in materia di cura del territorio: essi, infatti, compartecipano alla definizione delle priorità manutentive e degli investimenti, declinandole intorno alle esigenze espresse dal territorio, col supporto dei dipartimenti e dei settori competenti.

Per quanto riguarda la realizzazione di interventi di migliorie, al fine di agevolare la fruibilità degli spazi pubblici, viene introdotta una nuova modalità di definizione delle necessità e delle relative priorità di attuazione: a cadenza trimestrale, il consiglio di quartiere sarebbe chiamato a individuare le esigenze e le proposte di migliorie da realizzare; quindi, i settori competenti, in tempi certi e predeterminati, valuterebbero le proposte e ne organizzerebbero l'attuazione in tempi e modalità concordate con il presidente di quartiere. Gli interventi sarebbero realizzati fino ad esaurimento del budget definito, per ciascun quartiere, negli indirizzi di giunta per i rispettivi programmi-obiettivo, mentre gli stanziamenti sarebbero gestiti dalle strutture organizzative settoriali competenti. Ad oggi tale strumento non è stato ancora implementato dalle apposite deliberazioni, dunque risulta in attesa di trovare piena applicazione. Tuttavia, esso rappresenterebbe una leva assai rilevante, per assicurare una ancorché limitata effettività tangibile al ruolo e all'azione concreta dei quartieri nei propri territori, permettendo loro di fornire così un riscontro diretto e fattivo alle esigenze avanzate dalla cittadinanza.

D'altra parte, il già menzionato sistema di ricezione delle segnalazioni ha una forte attinenza con il territorio, riguardano spesso problematiche inerenti alla manutenzione e all'assetto urbano. La predisposizione delle risposte, come primo indicatore di responsabilità civica da parte del quartiere, si basa su un monitoraggio attento del territorio e permette, da un'analisi delle segnalazioni, di valutare le priorità per gli interventi di manutenzione e le proposte di migliorie da avanzare ai settori competenti.

Infine, con riferimento alla manutenzione straordinaria, il consiglio approva eventuali proposte sulle opere pubbliche o sugli interventi previsti, mentre per la manutenzione ordinaria definisce le priorità manutentive nelle diverse aree, in relazione ai programmi definiti dai settori. Parallelamente, il presidente di quartiere riceve report periodici del

lavoro svolto e si relaziona con il referente di area territoriale per ciascuno dei settori coinvolti (lavori pubblici, patrimonio, verde pubblico, ecc.).

## 4.4 Gli strumenti innovativi di partecipazione attiva.

Analizzata la storia del decentramento bolognese, enucleati gli aspetti principali dell'organizzazione, del funzionamento e delle competenze dei quartieri, merita ora un approfondimento specifico la previsione di alcuni strumenti, volti a stimolare la partecipazione attiva della cittadinanza e che vedono proprio nei quartieri il livello territoriale di implementazione ideale. Si tratta, nello specifico, dei patti di collaborazione e del bilancio partecipativo, introdotti da due appositi regolamenti comunali nel 2014 e nel 2016. Se il secondo attende tuttora ulteriori disposizioni di dettaglio per essere implementato, il primo trova già dalla fase sperimentale un'ampia e fruttuosa applicazione, scandita da appositi avvisi pubblici emanati dal comune al fine di precisarne meglio la portata e le modalità di attivazione.

Tanto i patti di collaborazione quanto il bilancio partecipativo rappresentano due istituti del tutto peculiari nel quadro amministrativo bolognese, giacché rimandano a un modello di democrazia deliberativa e partecipata, distinto sia dai crismi tradizionali della democrazia rappresentativa (del cui deterioramento nelle circoscrizioni si è parlato lungamente), sia da meccanismi di democrazia diretta (come i referendum) o consultiva (ossia scandita da forme organiche di partecipazione, siano esse consulte o corporazioni). Tale modello, al contrario, si basa su un coinvolgimento diretto della popolazione al complicato processo di elaborazione ed implementazione delle decisioni, secondo un criterio che viene definito di "cittadinanza attiva". Il principale fondamento normativo è insito nel principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118, comma 4 della Costituzione<sup>318</sup>, mentre l'ambito privilegiato di attuazione non può che essere il comune -e, ancora di più, il quartiere- poiché una simile procedura di co-decisione risulta essere

\_

<sup>&</sup>lt;sup>318</sup>In base ad esso, "Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

tanto più efficace quanto maggiore è il grado di prossimità su cui essa viene applicata<sup>319</sup>.

### 4.4.1 I patti di collaborazione.

Per patto di collaborazione si intende l'atto amministrativo non autoritativo attraverso il quale il comune (nelle sue articolazioni interne, ivi compreso il quartiere) e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani 320; esso è, dunque, lo strumento con cui i due soggetti interessati concordano tutto ciò che è necessario al fine di realizzare l'azione e gli obiettivi prefissati. Esso trova fondamento giuridico nel regolamento comunale sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, approvato con la deliberazione consiliare n. 172 del 19-05-2014. L'elaborazione di tale disciplina è il frutto del lavoro di un gruppo di redazione, composto da funzionari comunali e da membri Laboratorio per la sussidiarietà (Labsus<sup>321</sup>). A ciò segue un percorso approfondito di confronto e condivisione: dapprima, la bozza tecnica è sottoposta al vaglio di un gruppo di giuristi qualificati, individuati a livello nazionale d'intesa con Labsus; viene poi portata a conoscenza di associazioni e comitati impegnati in esperienze di cura civica e integrata con le loro osservazioni; quindi, viene esaminata da tutte le strutture comunali interessate, per raccogliere contributi e valutazioni; infine, è oggetto di espressione di pareri da parte dei consigli di quartiere, a fronte dei quali si accolgono ulteriori modifiche (specialmente in merito al ruolo riservato ai quartieri stessi) e si arriva, a distanza di un anno, alla formulazione dell'articolato definitivo<sup>322</sup>.

All'introduzione del regolamento e alle prime applicazioni del nuovo strumento, segue la deliberazione n. 235/2015 la quale, modificando lo statuto per ridefinire l'organizzazione dei quartieri, aggiunge all'articolo 2 (dedicato agli obiettivi programmatici) il nuovo

<sup>&</sup>lt;sup>319</sup>U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, op. cit. pag. 209.

<sup>&</sup>lt;sup>320</sup>La presente definizione è ricavata dall'articolo 2, comma 1, lettera e) del Regolamento comunale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Tale strumento nasce, in primo luogo, per superare i complessi ostacoli burocratici che, fino all'approvazione del regolamento, ostacolano sostanzialmente chiunque tenti, a vario titolo, di prendersi cura di un bene comune, necessitando a tal fine di molteplici autorizzazioni e permessi.

<sup>&</sup>lt;sup>321</sup>Si tratta di un'associazione impegnata, nel panorama nazionale, a studiare e promuovere il principio di sussidiarietà nelle sue plurime accezioni (si veda il sito <a href="www.labsus.org/progetto/">www.labsus.org/progetto/</a>).

<sup>&</sup>lt;sup>322</sup>I riferimenti puntuali di tale percorso sono riportati dalla deliberazione consiliare menzionata, ai paragrafi intitolati "*dato atto che*" e "*considerato che*" (si veda <u>atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf/</u>).

comma 3 bis, in base al quale "il comune ispira la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche, favorendo la crescita sostenibile e la diffusione dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni". È così elevata al rango di norma statutaria la previsione di forme di partecipazione attiva e co-decisione, a ideale completamento di un percorso oramai ben consolidato.

Venendo al contenuto del regolamento in esame<sup>323</sup>, l'articolo 1 colloca anzitutto la disciplina nell'orbita di attuazione degli articoli 118, 114, comma 2 e 117, comma 6 della Costituzione, al fine di regolare "le forme di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Tale disciplina si applica qualora l'intervento dei cittadini richieda la collaborazione o risponda alla sollecitazione dell'amministrazione comunale: in tal caso, la collaborazione tra cittadini e amministrazione si estrinseca nell'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa (quali, appunto, i patti di collaborazione), pur restando ferme le disposizioni regolamentari comunali che disciplinano l'erogazione di benefici economici e strumentali a sostegno delle associazioni.

Come oggetto principale della collaborazione sono identificati i beni comuni urbani, ossia "i beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione (...) riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti (...) per condividere la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva" (art. 2, comma 1, lett. a)<sup>324</sup>. Tre, dunque, sono gli ambiti tematici individuati per sviluppare la collaborazione: i beni materiali (a titolo esemplificativo: strade, piazze, portici, aiuole, parchi e aree verdi, scuole, edifici, ecc.); i beni immateriali (a titolo esemplificativo: inclusione sociale, educazione, formazione, cultura, sensibilizzazione civica, sostenibilità ambientale, riuso e condivisione, ecc.); i beni digitali (a titolo esemplificativo: siti, applicazioni, social, alfabetizzazione informatica, ecc.).

I due soggetti della collaborazione sono l'amministrazione comunale (ossia il comune

<sup>&</sup>lt;sup>323</sup>Per tutto il prosieguo dell'esposizione, si fa fede al dato testuale del regolamento esaminato, di cui al sito atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf/

<sup>&</sup>lt;sup>324</sup>Simile è la definizione di beni comuni quali "risorse rilevanti per il soddisfacimento dei bisogni essenziali della collettività, pertanto bisognosi di essere preservati", in M. BOMBARDELLI, "*Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*", Editoriale Scientifica, Trento, 2016, pagg. 15 ss.

nelle sue diverse articolazioni istituzionali e organizzative) e i cittadini attivi. Questi ultimi sono persone singole, associate o riunite in formazioni prive di qualificazione giuridica, che si attivano per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani menzionati. Essi non necessitano di ulteriori titoli di legittimazione e, qualora si attivino attraverso formazioni sociali, coloro che sottoscrivono i patti vincolano tutti i componenti di tale formazione. È inoltre ammessa la possibilità di far partecipare singoli cittadini ad interventi di cura e rigenerazione urbana quale forma di riparazione del danno nei confronti dell'ente ai fini della legge penale, ovvero quale misura alternativa alla pena detentiva e a quella pecuniaria, con le modalità previste dalla normativa in materia di lavoro di pubblica utilità (art. 4).

L'articolo 3 passa poi in rassegna i valori e i principi generali cui si ispira la collaborazione tra cittadini e amministrazione. In particolare, si fa riferimento alla fiducia reciproca, alla pubblicità e alla trasparenza, alla responsabilità (intesa soprattutto come responsabilizzazione), all'inclusività e apertura, alla sostenibilità, alla proporzionalità, all'adeguatezza e alla differenziazione, all'informalità, all'autonomia civica.

Nel delineare la struttura del patto di collaborazione, il regolamento (all'articolo 5) ne assicura la necessaria duttilità, potendo il contenuto variare a seconda del grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. I principali punti in esso inseriti afferiscono agli obiettivi che la collaborazione persegue; alla durata della stessa (tenendo conto che ogni patto deve avere necessariamente un termine temporale); alle modalità di azione, al ruolo e ai reciproci impegni dei soggetti coinvolti, alle caratteristiche dell'intervento; alle conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi, nonché alle garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al comune; alle forme di sostegno messe a disposizione; alle misure di pubblicità, di monitoraggio e di rendicontazione; all'affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini; alle clausole di esclusione per inosservanza del regolamento o del patto stesso; alle modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati. È inoltre possibile contemplare nel patto atti di mecenatismo, ossia contributi di terzi soggetti a titolo gratuito cui dare ampio rilievo comunicativo.

Gli interventi previsti dal patto possono essere anzitutto sugli spazi pubblici e sugli edifici, con lo scopo, da un lato, di integrare gli standard manutentivi garantiti dal comune

ovvero di migliorare la vivibilità e la qualità degli spazi, dall'altro, di assicurare la fruibilità collettiva di spazi pubblici o edifici non inseriti nei programmi comunali di manutenzione (art. 6). Entro questa fattispecie, sono inclusi livelli di differente intensità: in particolare, si può dar luogo a una cura occasionale (art. 12), a una cura costante e continuativa, a una gestione condivisa (artt. 13, 14 e 17) e a una rigenerazione (art. 15). Si possono poi prevedere interventi mirati alla promozione dell'innovazione sociale, per creare servizi che soddisfino bisogni sociali e che al contempo attivino legami e forme inedite di partecipazione civica; in particolare, tramite questo strumento il comune incentiva la nascita di cooperative, imprese sociali, start-up a vocazione sociale (art. 7). Sono altresì promosse la creatività, le arti, la formazione e la sperimentazione artistica, quali strumenti fondamentali per la riqualificazione delle aree urbane o dei singoli beni, impiegando a tal fine anche spazi e immobili di proprietà comunale in attesa di una destinazione d'uso definitiva (art. 8).

Infine, il comune favorisce l'innovazione digitale tramite interventi di partecipazione all'ideazione e alla realizzazione di servizi e applicazioni per la rete civica, con particolare attenzione all'uso di dati e infrastrutture aperti, nell'ottica di beni comuni digitali (art. 9).

Con riferimento all'iter per la gestione delle proposte di collaborazione, esso differisce a seconda che esse siano presentate spontaneamente dai cittadini, negli ambiti previsti dal regolamento, ovvero che siano formulate in risposta a una sollecitazione dell'amministrazione. In quest'ultimo caso, l'iter è procedurale è definito dall'avviso formulato dal comune. Nel primo caso, invece, il settore comunale destinatario comunica al proponente il tempo necessario per la conclusione, quindi sottopone la proposta al vaglio dei settori competenti e soprattutto del presidente del quartiere competente per territorio, il quale esprimerà le proprie valutazioni circa l'opportunità della proposta stessa, in relazione alle linee programmatiche di attività previste. Alla luce di tali passaggi, è infine determinato l'esito della procedura: se negativo, la struttura lo comunica al richiedente illustrandone le motivazioni; se positivo, si ha la sottoscrizione del patto da parte del dirigente competente (art. 11).

Significativo, riguardo alla seconda fattispecie, è l'avviso pubblico, emesso dalla Direzione Generale del comune di Bologna nel settembre 2016 "per la formulazione di proposte di collaborazione con l'amministrazione comunale per la cura e la rigenerazione

dei beni comuni urbani"325. In esso, si sollecita la cittadinanza ad avanzare proposte di collaborazione tramite la piattaforma Comunità della Rete Civica Iperbole<sup>326</sup>, all'interno della sezione "beni comuni" previa creazione di un apposito profilo, ovvero tramite presentazione diretta della proposta nella sede del quartiere. La proposta deve contenere una descrizione dell'idea progettuale e degli obiettivi di fondo, la durata dell'intervento e delle varie attività, l'indicazione dei soggetti attivamente coinvolti e degli ulteriori partner da coinvolgere, nonché la specificazione delle risorse necessarie, individuando le forme di sostegno richieste all'amministrazione. Tutte le proposte pervenute (purché a titolo spontaneo, volontario e gratuito), se in linea con l'avviso pubblico e con il regolamento, sono quindi pubblicate per quindici giorni dall'amministrazione comunale sulla rete civica, per acquisire osservazioni e contributi utili alla co-progettazione. Scaduto il periodo di pubblicazione, la proposta viene portata all'attenzione dei settori interessati (cui spetteranno valutazioni specialmente di ordine tecnico e di fattibilità) e soprattutto dei quartieri coinvolti. Questi ultimi formulano una valutazione in merito all'opportunità o meno di procedere alla co-progettazione. L'amministrazione dà infine riscontro al proponente entro dieci giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione: se l'esito è positivo, alla proposta segue la stipulazione di un apposito patto di collaborazione con il quartiere e i settori comunali coinvolti; se, invece, è negativo, ne viene data comunicazione al richiedente illustrandone le motivazioni.

Ai quartieri è dunque riservato un ruolo centrale, tanto nell'analisi della proposta e nella scelta in merito alla sua procedibilità, quanto nella fase di progettazione condivisa e al momento della stipulazione del patto. Ciò, d'altra parte, è pienamente coerente con la dimensione di prossimità che caratterizza l'applicazione di questi strumenti. Inoltre, va sottolineato come, nella prassi odierna, in varie occasioni gli stessi organi di quartiere incentivino singoli cittadini o gruppi collettivi alla predisposizione di proposte di collaborazione, in base a specifiche esigenze di riqualificazione (e, in un certo senso, in maniera speculare a quanto già descritto per il lavoro di comunità con le associazioni di volontariato).

<sup>&</sup>lt;sup>325</sup>Si tratta dell'Allegato A alla determinazione dirigenziale PG. 289454/2016, a cura dell'area Affari Istituzionali e Quartieri della direzione generale del comune di Bologna (come riferimento testuale, si veda comunità.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati blog/allegato a al pg. n. 289454 2016.avviso pubblico.pdf).

326 http://comunita.comune.bologna.it/node

Tornando alla formulazione dei patti, in essi è riconosciuto un ruolo importante alla formazione, come "strumento capace di orientare e sostenere le azioni necessarie a trasformare i bisogni che nascono dalla collaborazione tra cittadini e amministrazione in occasioni di cambiamento" (art. 18). A tal fine, l'amministrazione mette a disposizione dei cittadini attivi le competenze professionali di cui dispone, per acquisire le conoscenze e le metodologie utili ad operare correttamente nella cura condivisa dei beni comuni. Inoltre, il comune promuove il coinvolgimento delle scuole (di ogni ordine e grado) e dell'Università, per stipulare appositi patti e per organizzare incontri formativi sull'amministrazione condivisa, includendo altresì la possibilità di riconoscere tali azioni agli studenti ai fini della maturazione di crediti curricolari (art. 19).

Un punto particolarmente delicato riguarda la previsione di forme di sostegno, da parte del comune, per la realizzazione degli interventi concordati nel patto; un'utile delucidazione al riguardo è fornita dall'avviso pubblico sopra citato che, superando le incertezze che caratterizzano in materia la prima fase sperimentale, individua modalità e condizioni ben precise 327. Anzitutto, si riconosce ai cittadini attivi esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali, derivanti dalle attività concordate, come il canone di occupazione di suolo pubblico (art. 20); si permette l'accesso agli spazi comunali e il loro utilizzo gratuito, temporaneo e non esclusivo, in relazione alle peculiarità della proposta e alle disponibilità ed esigenze dell'amministrazione, salvo possibili oneri per spese vive e ulteriori costi, come quelli di guardiania (art. 21); si forniscono materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale, con la formula giuridica del comodato d'uso (è questo il caso tipico dei patti di collaborazione per il contrasto al vandalismo grafico); si affiancano alcuni dipendenti comunali ai cittadini nelle attività di progettazione e realizzazione degli interventi; si prevedono forme di riconoscimento per le azioni realizzate e una loro pubblicizzazione, anche tramite i mezzi d'informazione dell'amministrazione stessa; si facilitano i caratteri procedurali in relazione agli adempimenti per ottenere i permessi strumentali alle azioni concordate.

Qualora tali forme di sostegno risultino complesse, sia per l'elevata specificità del materiale occorrente, sia per la necessità di figure professionali funzionali, sia perché i volontari già dispongono di mezzi per i quali occorre riconoscere quote di ammortamento,

<sup>-</sup>

<sup>327</sup> comunità.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati blog/allegato a al pg. n. 289454 2016.avv iso\_pubblico.pdf

l'amministrazione può accordare l'erogazione di un contributo in danaro, a copertura dei costi sostenuti. Tuttavia, questa possibilità è sottoposta a varie condizioni: che non sussista alcun rapporto sinallagmatico tra il contributo concesso e le attività svolte; che in nessun caso il contributo erogato sia pari al cento per cento dei costi rendicontati<sup>328</sup>; che le spese per eventuali figure professionali non rappresentino mai più del cinquanta per cento del valore complessivo attribuito; che, infine, le prestazioni professionali rimborsabili siano in ogni caso offerte da soggetti terzi, diversi dai cittadini proponenti. A ciò si aggiunge la possibilità di concedere, alle associazioni iscritte all'albo comunale delle LFA, dei locali individuati annualmente dalla giunta per il sostegno a tali attività, a fronte della stipulazione di un apposito patto di collaborazione, sia nel caso in cui il proponente sia già titolare degli spazi richiesti e la concessione sia scaduta, sia per i locali non assegnati.

Per quanto concerne la comunicazione e la trasparenza, il comune utilizza tutti i canali di comunicazione a sua disposizione per informare sulle varie opportunità esistenti di partecipazione alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni urbani, puntando sia a migliorare la qualità delle informazioni trasmesse dai soggetti coinvolti, sia a favorire la creazione di reti relazionali inedite, sia a mappare le esperienze di cittadinanza attiva presenti sul territorio (art. 28).

Parimenti, ai cittadini è richiesta una documentazione delle attività svolte e la rendicontazione delle risorse impiegate. Quest'ultimo requisito si estrinseca nell'indicazione puntuale degli obiettivi iniziali, delle azioni e dei servizi resi, dei risultati raggiunti, nonché delle risorse disponibili e utilizzate; le informazioni trasmesse devono rispettare i principi generali di chiarezza, comparabilità, periodicità e verificabilità (art. 30).

Infine, con riferimento ai rischi connessi alle attività svolte, i cittadini devono essere informati sulle problematiche specifiche dell'ambiente in cui operano e, d'altra parte, sono tenuti ad utilizzare correttamente i dispositivi di protezione individuale necessari. Essi possono altresì inserire nel patto un'eventuale copertura assicurativa dei privati contro gli infortuni e per la responsabilità civile verso terzi connessi allo svolgimento degli interventi pattuiti (art. 31).

177

-

<sup>&</sup>lt;sup>328</sup>La prassi recente tende a individuare un limite oscillante tra il cinquanta e l'ottanta per cento della spesa rendicontata, in ogni caso senza mai superare quest'ultima soglia.

Lo stesso patto di collaborazione indica e disciplina puntualmente sia i compiti di cura e rigenerazione urbana, sia le connesse responsabilità in capo ai cittadini. Essi rispondono degli eventuali danni cagionati, per colpa o dolo, a persone o beni nell'esercizio della propria attività; nel caso di beni materiali, essi assumono inoltre la qualità di custodi dei beni stessi (ai sensi dell'art. 2051 cod. civ.), sollevando l'amministrazione da qualsiasi pretesa al riguardo.

Tracciando un quadro sommario dei primi due anni di azione del regolamento per la cura dei beni comuni, risalta notevolmente l'ampio ricorso al nuovo strumento dei patti di collaborazioni, con oltre centosessanta stipulazioni e almeno 2500 volontari coinvolti<sup>329</sup>. Se nella fase sperimentale vi sono stati casi di incertezza sulla portata e sugli ambiti di manovra, le successive applicazioni e soprattutto il più recente avviso pubblico chiariscono molti di questi aspetti (a partire da una tendenza a orientare maggiormente i patti verso la cura dei beni materiali e verso pratiche di rigenerazione urbana)<sup>330</sup>.

Tale sistema di co-progettazione e di cittadinanza attiva pare destinato a proseguire e a consolidarsi nel tempo. Senza dubbio, un ruolo centrale in questo modello di amministrazione condivisa è ricoperto dai quartieri, come interpreti più prossimi delle istanze e delle risorse del territorio, nonché come soggetti attivi nell'ascolto, nel dialogo e nella collaborazione. Se già ad oggi la valutazione delle proposte collaborative e la stipulazione dei relativi patti sta assumendo un peso preponderante nel lavoro quotidiano, in prospettiva potrebbe rafforzarsi ulteriormente, in capo ai quartieri, una duplice funzione: da un lato, quella di soggetti "propulsori" della collaborazione civica, per ricercare le risorse civiche potenziali nel proprio territorio; dall'altro, quella di interlocutori principali con i cittadini attivi, sia nella fase della stipulazione che in quella dell'implementazione dei patti.

# 4.4.2 Il bilancio partecipativo.

Con la modifica dello statuto comunale, apportata dalla deliberazione n. 235/2015,

<sup>&</sup>lt;sup>329</sup>Fonte: comunita.comune.bologna.it/open-data

<sup>&</sup>lt;sup>330</sup>A partire dall'esperienza bolognese, altre sono le applicazioni del principio di sussidiarietà con strumenti di partecipazione attiva. A titolo solamente esemplificativo, si considerino i casi di Siena, di Terni, di Cortona (AQ) e di Pontecorvo (FR); si veda, per un riferimento dettagliato, l'elenco riportato da Labsus: <a href="https://www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/">www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/</a>

si è introdotta per la prima volta una disposizione dedicata al bilancio partecipativo: il nuovo articolo 4 ter, infatti, prevede che il comune adotti esso "quale strumento di democrazia diretta, teso a coinvolgere la cittadinanza nella programmazione e nell'indirizzo di parte delle risorse" destinate a comporre annualmente la previsione di spesa pianificata dall'amministrazione. Al fine di dare effettività alla previsione, il secondo comma dispone che una quota delle risorse contenute nel bilancio comunale di previsione "sia destinata annualmente per percorsi di bilancio partecipativo e articolata tra i quartieri cittadini" 331.

Lo strumento del bilancio partecipativo rappresenta una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica della propria città: ad essi, infatti, è rimessa la gestione diretta di una quota del bilancio comunale, attraverso un complesso sistema di interazione e dialogo, fra di loro e con l'amministrazione, strutturando un percorso di coprogettazione su scala territoriale. Si tratta di una delle pratiche di democrazia partecipativa per antonomasia, nata dall'esperienza del comune di Porto Alegre in Brasile (dove in breve tempo è arrivata a coprire fino al venticinque per cento del bilancio comunale) e da lì diffusosi in vari comuni dell'Italia e del mondo, caratterizzandosi come veicolo di coinvolgimento dei cittadini alla progettazione e alle decisioni sugli investimenti per il territorio<sup>332</sup>.

Nella realtà bolognese, tale strumento si inserisce nei più ampi obiettivi di fondo perseguiti dalle modifiche apportate allo statuto e al regolamento sul decentramento, ossia nel tentativo di connotare maggiormente il quartiere come il luogo della partecipazione, come il livello istituzionale in cui, per la massima prossimità al territorio, la sussidiarietà verticale incontra la sussidiarietà orizzontale. Così, a distanza di un anno <sup>333</sup> dall'introduzione dell'art. 4 ter nello statuto, il consiglio comunale approva con deliberazione n. 214 del 20-04-2016 il nuovo regolamento del bilancio partecipativo. La disciplina dettata struttura un articolato procedimento partecipato, che vede nei quartieri

<sup>&</sup>lt;sup>331</sup>Si veda <u>www.comune.bologna.it/media/files/statuto\_consolidato.pdf</u>

<sup>&</sup>lt;sup>332</sup> Così Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente,* Roma, Ediesse, 2009, pag. 427.

<sup>&</sup>lt;sup>333</sup>Si veda, per un riferimento testuale, <u>atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf</u>. La stessa deliberazione consiliare evidenzia che, nel settembre 2015, con delibera di giunta si sia sospesa l'attività decisoria per la predisposizione del regolamento stesso, al fine di avviare un percorso partecipativo strumentale per poi candidare il comune di Bologna ad un bando regionale dedicato (del. n. 913/2015 della giunta regionale); tuttavia, non aggiudicandosi tale bando, il comune non consegue alcun finanziamento regionale per la copertura del progetto.

lo snodo principale, non solo come luogo di svolgimento, ma anche come organismo chiamato a coordinare e monitorare le varie fasi ipotizzate. Ad oggi, restano ancora da definire vari aspetti fondamentali, in particolare l'entità delle risorse finanziarie messe a disposizione e l'individuazione di appositi soggetti facilitatori; si prospetta, quindi, una prima, eventuale applicazione del nuovo strumento non prima del 2018<sup>334</sup>.

Venendo al contenuto del regolamento, si può osservare come sia stato adottato, quale modello di riferimento, lo schema di bilancio partecipativo in uso presso il comune di Milano, a partire dal luglio 2014 e caratterizzato da una simile scansione delle fasi di svolgimento<sup>335</sup>. Ai sensi dell'articolo 1 della disciplina introdotta, il bilancio partecipativo rappresenta "un istituto di partecipazione che, valorizzando le conoscenze dei bisogni diffuse sui territori, persegue la finalità di impiegare risorse pubbliche e attivare risorse della comunità, al fine di raggiungere risultati condivisi e verificati con la cittadinanza". Le risorse impiegate sono individuate nel contesto del bilancio di previsione, mentre l'ambito delle scelte rimesso all'autonoma elaborazione della cittadinanza è quello delle spese in conto capitale, ossia, di manutenzione straordinaria, di riqualificazione e riorganizzazione degli spazi, di opere pubbliche, acquisto di arredi, ecc. (art. 2).

I soggetti abilitati a partecipare a tale processo sono, oltre ai cittadini iscritti nelle liste elettorali del comune di Bologna, anche i cittadini residenti e maggiori di sedici anni, i cittadini non residenti che esercitino a Bologna la propria attività prevalente di lavoro e di studio, nonché gli stranieri e gli apolidi regolarmente soggiornanti a Bologna (art. 4). Per la gestione delle procedure previste, il comune mette a disposizione le risorse strumentali e il personale necessario; in particolare, al fine di assicurare la massima imparzialità e adeguatezza, si affidano ad un soggetto terzo qualificato le funzioni di supervisione, di supporto metodologico e di garanzia, con il ruolo di facilitatore (art. 5). Quanto al ruolo degli organi istituzionali (art. 6), la giunta comunale, dopo aver sentito la conferenza dei presidenti di quartiere, delibera l'avvio del processo, ne definisce le modalità di coordinamento e indica quant'altro necessiti per il buon esito del medesimo. Alla conferenza dei presidenti spetta il monitoraggio puntuale dell'andamento dei lavori

<sup>&</sup>lt;sup>334</sup> Nel bilancio comunale di previsione 2017, è prevista per il 2018 una cifra pari a un milione di euro da destinarsi al bilancio partecipativo.

<sup>&</sup>lt;sup>335</sup>Si consideri che, per l'anno 2015, il comune di Milano ha stanziato nove milioni di euro totali (di cui uno per ciascun municipio). Per un riscontro, <u>www.bilanciopartecipativomilano.it/bilancio-partecipativo/</u>

e il coordinamento con la giunta per concordare eventuali modifiche, integrazioni e adattamenti. Il consiglio di quartiere concorre, invece, a determinare le modalità di coinvolgimento dei cittadini, adattando lo schema generale del bilancio partecipativo alle caratteristiche del territorio. Infine, spetta al presidente di quartiere integrare il quadro delle informazioni per i cittadini con elementi inerenti al territorio specifico, al fine di fornire ai soggetti interessati conoscenze e indicazioni necessarie per la maturazione delle scelte cui andranno a concorrere.

Poste tali disposizioni di riferimento, il regolamento passa quindi a strutturare lo svolgimento del processo del bilancio partecipativo. Quattro sono le fasi previste: una prima, di informazione, comunicazione ed ascolto; una seconda, di co-progettazione delle proposte e di verifica di fattibilità; una terza, con la votazione delle proposte ammesse e la pubblicazione dei risultati; una quarta, con la presa in carico delle proposte e la realizzazione delle stesse. È prescritto che la durata complessiva delle prime tre fasi non superi, complessivamente, il termine massimo di sei mesi (art. 7).

La prima fase, che segna l'avvio del processo, si compone della presentazione del percorso e delle modalità di svolgimento, della messa a disposizione dei materiali di partecipazione e della raccolta delle esigenze dei soggetti coinvolti; essa si svolge attraverso incontri pubblici, laboratori e anche collegamenti tramite strumenti telematici. Al termine, si raccolgono le disponibilità emerse tra i partecipanti per la prosecuzione del percorso, procedendosi altrimenti ad un sorteggio (art. 8).

La seconda fase è invece dedicata a ideare le proposte, a cura dei soggetti che hanno superato la prima fase. Dapprima, si analizzano le esigenze emerse, si condividono le priorità cui le proposte devono rispondere, si definiscono le aree di intervento e si elaborano le proposte specifiche, con il supporto attivo dei facilitatori e dei tecnici comunali. Le proposte sono successivamente analizzate da tavoli tecnici del comune, verificandone gli aspetti generali di tipo tecnico ed economico, nonché relativi alle fasi e ai tempi di realizzazione (art. 9). Quindi, le proposte ammesse sono oggetto di un'ampia e organica pubblicizzazione, per un periodo minimo di trenta giorni, con le forme indicate da ciascun quartiere (art. 10).

La terza fase consiste poi nella votazione delle proposte ammesse: sono chiamati ad esprimersi i soggetti prima citati, di cui all'art. 4, sulle proposte relative al proprio quartiere di residenza o riferimento, attraverso modalità tematiche ed esprimendo un solo

voto ciascuno. Le operazioni di voto possono durare non più di venti giorni e, allo scadere, sono pubblicati gli esiti della votazione (art. 11).

Infine, la quarta fase si traduce nella presa incarico delle proposte approvate da parte dell'amministrazione e nella loro concreta realizzazione. Per ciascun quartiere, sono scelte le proposte più votate fino a concorrenza delle risorse disponibili, fissandosi il vincolo, per le risorse destinate a ciascun quartiere, ad essere interamente utilizzate per finanziare progetti del quartiere stesso (senza dunque prevedere meccanismi compensativi tra i diversi territori). La proposta più votata sarà interamente finanziata e, qualora il budget della medesima sia inferiore alla cifra disponibile, la quota rimanente sarà assegnata alle proposte successive in ordine di graduatoria. In quest'ultimo caso, qualora le risorse non siano sufficienti, si realizzeranno solo quegli interventi dotati di autonomia funzionale all'interno della proposta e rispondenti a criteri di migliore fattibilità, tempestività e fruibilità da parte dei cittadini; qualora non sia possibile scorporare singoli interventi dal progetto, si selezioneranno i progetti successivi in ordine di graduatoria, con il medesimo criterio. Nel caso di opere pubbliche, il comune provvede ad inserire le proposte scelte nel relativo piano, mentre a fronte di manutenzioni straordinarie o acquisto di arredi si assegnano le risorse direttamente all'area, al settore o al servizio competenti (art. 13).

Lo stesso regolamento, in conclusione, attribuisce a tale disciplina un carattere sperimentale e, come tale "suscettibile di successive modifiche ed integrazioni" (art. 13). Resta dunque da attendere l'esito di una prima attuazione del bilancio partecipativo, da cui sarà possibile ricavare un giudizio più puntuale sulle sue potenzialità, in termini di cittadinanza attiva e co-decisione. Frattanto, da una semplice lettura della normativa è possibile mettere in evidenza fin da subito alcuni aspetti meritevoli di attenzione. Anzitutto, molto dipenderà da quante risorse il comune vorrà (o potrà) mettere a disposizione per ciascun budget territoriale, giacché a risorse elevate potranno conseguire progetti ambiziosi e strategici, mentre con limiti di spesa esigui tutto si ridurrebbe a interventi di più ristretta portata. Quindi, occorrerà valutare le modalità con cui si svilupperà la partecipazione della cittadinanza, se cioè sulla base di un prevalente coinvolgimento spontaneo, ovvero con l'apporto di gruppi organizzati e rispondenti a logiche politiche; come pure bisognerà prevedere, per l'accesso ai portali telematici, non solo la disponibilità delle sedi di quartiere, ma anche un coinvolgimento delle realtà

collettive e aggregative presenti sul territorio (come i centri per anziani), al fine di evitare che il *digital divide* ostacoli la partecipazione di ampie fasce della popolazione. Infine, dovrà essere calibrato, con la prassi, il preciso ruolo che spetterà ai quartieri, al di là delle previsioni regolamentari: occorrerà cioè verificare se essi opereranno come soggetti terzi e regolatori, ovvero se interpreteranno un ruolo proattivo, promuovendo e stimolando indirettamente l'emersione di specifiche proposte, giudicate di interesse strategico per il proprio territorio.

## CONCLUSIONI

Nelle pagine precedenti, si è cercato di ricostruire, in maniera dettagliata, le caratteristiche e le peculiarità delle circoscrizioni di decentramento comunale; un argomento, questo, con riscontri relativamente limitati nel dibattito giuridico e dottrinale, ma nondimeno meritevole di essere approfondito. Da una lettura attenta dell'evoluzione delle circoscrizioni, è infatti possibile intravedere la *ratio* sottesa alle principali fasi attraversate dalle autonomie locali nel nostro Paese, con una prospettiva "di prossimità" che mette ancor più in evidenza le dinamiche intrinseche a ciascuno di tali passaggi. Parallelamente, l'esperienza del decentramento infra-comunale aiuta l'osservatore a cogliere a fondo alcune criticità, insite non soltanto nella realtà degli enti locali, ma anche nell'assetto complessivo del nostro ordinamento giuridico.

Dall'analisi della storia delle circoscrizioni, si osserva in primo luogo come tale istituto, nato dall'iniziativa spontanea di alcuni comuni italiani, quando ancora vigeva un ferreo principio di uniformità e non si riconosceva alcuna potestà statutaria o regolamentare agli enti locali, segni un primo passo verso quella autonomia e quella differenziazione che poi troverà pieno riscontro, da parte del legislatore ordinario e di quello costituzionale. Negli anni successivi, in un clima fortemente orientato al decentramento amministrativo, alle circoscrizioni dei comuni più grandi sono accordati margini rilevanti di autonomia organizzativa e funzionale, a un anno (la previsione è del Testo Unico del 2000) dalla riforma del Titolo V e dal novellato articolo 118 della Costituzione, all'insegna dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Quindi, durante la fase della crisi economica, mentre si inizia a discutere di un ripensamento dell'assetto degli enti locali e di un superamento di alcuni di essi, sono le circoscrizioni le prime ad essere soppresse, con la legge n. 42/2010, nei comuni al di sotto dei 250.000 abitanti.

Nell'elaborazione svolta, si è poi tentato di condurre una lettura combinata dell'evoluzione del quadro normativo e delle principali caratteristiche di fondo delle circoscrizioni, così da ricavarne una visione complessiva dell'istituto e da rispecchiarne lo sviluppo diacronico. Si è visto come esso sia un'articolazione dell'ente locale comunale, e non certamente un ente autonomo. Si è riscontrato come, al di là della scarna normativa dettata

dall'articolo 17 del d.lgs. 267/2000, la regolamentazione del decentramento circoscrizionale sia ampiamente rimessa all'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni, con una conseguente differenziazione tra i vari modelli adottati. Si è altresì notato che, pur nella molteplicità delle soluzioni adottate, l'assetto generale delle circoscrizioni in parte tende a riprodurre gli schemi propri del consiglio comunale, in parte si connota con strumenti e meccanismi volti a intercettare la partecipazione della cittadinanza.

Volendo tracciare un filo conduttore, possiamo osservare come, in una fase iniziale, le circoscrizioni fossero eminentemente organismi consultivi e propositivi, pur con una forte presenza politica dei gruppi partitici che ne orientava inevitabilmente l'operato. Quindi, in una fase successiva, alle funzioni di consultazione e iniziativa si sono via via aggiunte deleghe di amministrazione attiva, di gestione dei servizi, di governo del territorio su scala di prossimità.

Ciò ha portato a rivederne l'organizzazione e il funzionamento, a ridefinire i confini (quasi sempre con accorpamenti e allargamenti), a connotare le circoscrizioni sempre più nel senso di organismi amministrativi. Per converso, in diversi casi la componente politica ne è uscita ridimensionata, sia per un minore riscontro in termini di funzioni da esercitare, sia per difficoltà di natura strutturale; lo stesso vale per le competenze consultive (quando limitate alla sola espressione di pareri non vincolanti) e per quelle partecipative (giacché la previsione di assemblee o commissioni aperte si scontra con un crescente e diffuso disimpegno).

Arrivati a tal punto, gli interventi legislativi degli ultimi anni, sia con la soppressione delle circoscrizioni nei comuni al di sotto dei 250.000 abitanti, sia con l'istituzione delle città metropolitane, segnano una sorta di bivio nell'esperienza del decentramento infra-comunale, corroborato dalle tendenze riscontrabili nei comuni minori e di cui si è dato ampiamente conto.

Da un lato, in molti dei comuni più grandi, capoluoghi di città metropolitane (e, in particolare, a Roma, Milano e Napoli), le circoscrizioni hanno visto rafforzata ulteriormente la legittimazione popolare degli organi politici (con l'elezione diretta dei rispettivi presidente), si sono strutturate in senso ancor più simile alle dinamiche comunali (ad esempio, con l'introduzione di giunte esecutive) e, parallelamente, hanno accresciuto le proprie competenze amministrative e gestionali, ponendosi in alcuni casi nella prospettiva di trasformarsi in comuni autonomi, nel caso di una futura adozione del modello a suffragio universale e diretto del sindaco metropolitano.

Dall'altro lato, diversi comuni interessati dalla soppressione hanno introdotto, in un secondo momento, organismi di partecipazione ai sensi dell'articolo 8 del T.U.E.L. Se in certi casi tali istituti riprendono molte caratteristiche proprie delle circoscrizioni, risaltano alcuni esempi (come quelli dei comuni di Verbania, di Imola e di Carrara) dove è netta l'innovazione, nella strutturazione degli organi e nel loro funzionamento; in ogni caso, in queste realtà è chiaro l'orientamento verso organismi decentrati aventi funzioni eminentemente partecipative, propositive e consultive.

Se la lettura qui riproposta riassume l'effettiva dinamica attualmente in essere nel decentramento infra-comunale, essa non basta per ragionare a fondo su quali possano essere le prospettive delle circoscrizioni. Vi sono, infatti, alcune problematiche che esulano dalle dimensioni di queste ultime o dalle funzioni ad esse attribuite e che, al contrario, riguardano aspetti ben più complessivi: si considerino, in particolare, la crisi che attraversano i modelli di democrazia rappresentativa, con la dirimente necessità di un profondo ripensamento; le conseguenti difficoltà dei soggetti politici locali a rivedere la propria azione sui territori, alla luce del mutato contesto; la necessità di ripensare strutturalmente al ruolo degli organi politici, a fronte della separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione.

Un'indicazione assai rilevante è data, in tal senso, dalle soluzioni adottate nel comune di Bologna, tra il 2014 e il 2016, con l'introduzione di strumenti di co-progettazione, co-decisione e di collaborazione attiva per la cura e la rigenerazione dei beni comuni. Se il modello di decentramento bolognese, sulla base dell'analisi sviluppata, risulta oggi maggiormente orientato verso un ruolo di carattere partecipativo, quest'ultimo viene ora declinato in termini nuovi, esorbitando da un mero schema di mediazione politica offerto dalla rappresentanza degli organi politici e divenendo la sede di un rapporto immediato, tra cittadini e amministrazione, attraverso le varie azioni di cittadinanza attiva. In questa direzione vanno i patti di collaborazione, con un primo riscontro, a due anni dall'introduzione sperimentale, che pare avvalorare l'idea di quartiere come luogo di ricognizione dei bisogni del territorio, di propulsione verso la comunità locale e di interfaccia dell'amministrazione nella realizzazione dei progetti definiti collettivamente.

L'adozione di strumenti di collaborazione civica e di cittadinanza attiva, al netto delle differenze che sussistono tra i comuni italiani, potrebbe dunque rappresentare una sfida assai stimolante per i prossimi anni. Con ciò, infatti, le circoscrizioni acquisirebbero un ulteriore profilo di democrazia deliberativa, nella quale i cittadini della comunità partecipino attivamente ad alcune decisioni e siano dunque parte attiva del governo del territorio, a partire dalla collaborazione per curare e valorizzare quello che patrimonio di tutti, ossia il bene comune urbano. A fronte della crisi generale della democrazia rappresentativa e nella faticosa ricerca di un nuovo assetto, nelle circoscrizioni potrebbe dunque svilupparsi un'inedita dinamica, capace di rendere il cittadino protagonista delle scelte intraprese e di riavvicinarlo, in questo modo, all'amministrazione nel complesso.

## **BIBLIOGRAFIA**

AA.VV. Manuale di Diritto degli Enti Locali, Napoli, 2013.

AA.VV. *Verso le nuove municipalità – un atlante*, a cura del Politecnico di Milano (Dipartimento di architettura e studi urbani) e del comune di Milano, Milano, 2013.

ALASSIA G., Lettere sul decentramento, Firenze, 1861.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in Enciclopedia del diritto, Annali IV, 2011.

ALLEGRETTI U., I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1977.

AMORTH A., relazione di sintesi in *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa*, Milano, 1977.

ARDIGO' A., Giuseppe Dossetti e il Libro Bianco su Bologna, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2002.

BALDUZZI G. – SERVETTI D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in Amministrare, fascicolo 2, Il Mulino, Bologna, agosto 2014.

BARBERA A., *Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato*, in Ordinamento dei poteri locali e processo di riforma dello Stato. Primo bilancio della esperienza Emiliana, Roma, 1976.

BENIGNI F., "Oltre le circoscrizioni: esempi ed esperienze in alcune città italiane e ipotesi operative per il dopo circoscrizioni a Bergamo", in data 06-07-2011 ed è reperibile sul portale istituzionale www.comune.bergamo.it

BERTOLISSI M., L'ordinamento degli enti locali, Il Mulino, Bologna, 2001.

BOMBARDELLI M., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Trento, 2016.

CAJELLI R. – FERRARI E. – MOR C.G. – ZUCCHETTI A., *I consigli circoscrizionali*, Milano, 1976.

CAPRINO R., Testo Unico degli Enti locali commentato, Bologna, 2016.

CECCHINI G., Palio e contrade nella loro evoluzione storica, Electa, Siena, 1958.

CORSI C., L'autonomia statutaria dei comuni e delle province, Milano, 1996.

D'AMICO R., L'esperienza del decentramento urbano in Italia, in I consigli circoscrizionali di Milano, Milano, 1989.

DE DONNO M., *Lo statuto della città metropolitana di Milano*, in Istituzioni del Federalismo, n.s. 2014, anno XXXV.

DE LUCIA D., *Problemi del decentramento comunale*, in Scritti in onore di Giuseppe Palma I, Torino, 2012.

DE MARTIN G. C., L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie, Milano, 1984.

DEMOCRAZIA CRISTIANA, Libro Bianco su Bologna, 1956.

DENTE B. – PAGANO D. – REGONINI M., *Il decentramento urbano: un caso di innovazione amministrativa* in Comunità, Milano, 1978.

DI LASCIO F., Lo statuto della città metropolitana di Roma Capitale, in Istituzioni del Federalismo, n.s. 2014, anno XXXV.

FALCON G., Unità del comune e articolazioni circoscrizionali: aspetti problematici nell'interpretazione della legge, in Formez, L'amministrazione locale, Quaderni Regionali, Napoli, 1978.

FIORINI A., Contrada è..., Comitato Amici del Palio, Siena, 1989.

GAMBINO S. – D'IGNAZIO G. – MOSCHELLA G., *Autonomie locali e riforme amministrative*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 1998.

GARDINI G.-VANDELLI L., *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

GENTILINI G., Aspetti rilevanti delle circoscrizioni di decentramento comunale, articolo inserito nell'archivio online Diritto&Diritti nel marzo 2002.

ITALIA V., *La nuova posizione dei comuni nella città metropolitana di Roma*, edito in data 26-01-2015 ne Quotidiano Enti Locali & PA, inserto de Il Sole 24 Ore (il testo completo è reperibile alla voce

JACCARINO, "Frazione" in Enc. Dir., VI, Milano, 1960.

LEGAUTONOMIE su "Organismi di decentramento e legge finanziaria 2008: un primo bilancio della <<ri>riforma>> delle circoscrizioni" del 20-03-2009.

MELE R, *Circoscrizioni comunali: analisi di fattibilità economica e organizzativa*, in Azienditalia, n. 10-2014, tratto dall'intervento al Convegno "Tempi, Partecipazione, Democrazia", tenutosi a Salerno il 5 marzo 2004.

MICHELI G. A., Consigli di quartiere, in Annuario delle autonomie locali, Roma, 1981

MIGLIARESI CAPUTI F., Diritto degli enti locali: dall'autarchia alla sussidiarietà, Giappichelli, Torino, 2016.

MOR G., Consiglio circoscrizionale comunale, 1989.

MORRI D., *Importanza politica del decentramento comunale e nuovo assetto dei quartieri nell'attuale disciplina*, inserito nell'archivio Diritto&Diritti nel luglio 2004.

NARDUCCI F.-NARDUCCI R., *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2015.

PINTO F., Diritto degli enti locali, Torino, 2012.

PIZZOLATO F., *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in Amministrare, fascicolo 2, agosto 2014, Il Mulino, Bologna.

PORTELLI I., *Il declino del decentramento comunale*, pubblicato dalla rivista di diritto pubblico "Amministrazione in cammino" (centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"), 2012.

POTOTSCHNIG U., I Consigli di quartiere tra autonomia del comune e riserva di legge, in Le Regioni, 1976.

REPETTI E., Dizionario geografico fisico storico della Toscana, contenente la descrizione di tutti i luoghi del Granducato, Ducato di Lucca, Garfagnana e Lunigiana, Volume II, Firenze, A. Tofani editore, 1835.

RIGHESCHI D., "Misure in materia di decentramento e partecipazione – sintesi preliminare delle esperienze di alcuni comuni italiani", a cura di per conto dell'assessorato al decentramento e alla partecipazione popolare presso il comune di Arezzo (presentata ad Arezzo nell'agosto 2009).

ROTA F., *Lo Statuto della città metropolitana di Napoli*, in Istituzioni del Federalismo, n.s. 2014, anno XXXV.

ROTELLI E., *Il martello e l'incudine*. Comuni e province fra cittadini e apparati, Bologna, 1991.

ROTELLI E., Riforme istituzionali e sistema politico, Roma, Ed. Lavoro, 1983

RUBINO M., *Le circoscrizioni dopo la riforma*, inserito nell'archivio Diritto&Diritti nel novembre 2000.

SACERDOTI M., *Dopo la città metropolitana, l'identità delle municipalità*, pubblicato sul settimanale Arcipelago Milano in data 16-07-2014 (www.arcipelagomilano.org/archives/33595).

SINTOMER Y. – ALLEGRETTI G., I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel Vecchio Continente, Roma, Ediesse, 2009

STADERINI F. – CARETTI P. – MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, 14esima edizione, Padova, 2014.

STEFANINI M., Per un nuovo modo di governare, un nuovo modo di essere del comune: partecipazione popolare e decentramento, in COSSUTTA A. – STEFANINI M. – ZANGHERI R., Decentramento e partecipazione, Roma, 1977.

STERPA A., *Lo statuto della città metropolitana di Roma Capitale*, in Gli Statuti delle città metropolitane, a cura di LUCARELLI A., FABRIZZI F., MONE D., Jovene ed., Napoli, 2015.

TREBESCHI C., *Passato, presente e futuro dei consigli comunali di zona, di quartiere e circoscrizionali*, in Atti del XXII convegno di Scienza dell'Amministrazione – Varenna, Milano, 1976.

VACCA E., *Le circoscrizioni nell'ambito delle autonomie locali*, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici, 2001.

VANDELLI L., *Enti locali. Crisi economica e trasformazione del governo locale*, Libro dell'anno del Diritto 2012, Enciclopedia Treccani online (si veda, in particolare, il paragrafo 1 - "La ricognizione delle manovre economiche e riduzione dei costi delle istituzioni").

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali* – sesta edizione, Bologna, 2015.

VANDELLI L., L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle città metropolitane, in Istituti del Federalismo, n.s. 2014, anno XXXV.

VANDELLI L., L'ordinamento delle autonomie locali tra rilanci, conferme e svolte, Gior. Dir. Amm., 12, 1999.

VANDELLI L., in BARTOLE S. – MASTRAGOSTINO F. – VANDELLI L., *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984.

VESPERINI G., La legge sulle autonomie locali venti anni dopo, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 4, 2010.

VITALI W., *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in Centro studi per la riforma dello Stato, materiali/atti, n. 2, 1984.

ZUCCHETTI A., Diritto degli enti locali, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

ZUCCHETTI A., I consigli circoscrizionale: dieci anni dopo, in Quaderni Reg., 1986.

#### **GIURISPRUDENZA**:

- Sent. Corte Costituzionale, 23-04-1976, n. 107.
- Sent. Corte Costituzionale, 07-07-1988, n. 876.
- Sent. Corte Costituzionale, 26-09-1990, n. 453.
- Sent. Corte Costituzionale, 04-11-1999, n. 421.
- Sent. Corte Costituzionale, 17-07-2012, n. 199.
- Sent. Corte Costituzionale, 03-07-2013, n. 220.
- Sent. Corte Costituzionale, 24-07-2013, n. 236.
- Sent. Cass. Civ., 01-12-2009, n. 24590.
- Sent. T.A.R. Emilia-Romagna, 2-10-1975, n. 431.
- Sent. T.A.R. Umbria, 7-11-1975, n. 291.
- Sent. T.A.R. Lombardia, 18-2-1976, n. 68.
- Sent. T.A.R. Veneto 15-07-1983, n. 814.
- Sent. T.A.R. Toscana, 14-02-1985, n. 93.
- Sent. T.A.R. Piemonte 25-6-1975, n. 128.
- Sent. T.A.R. Sardegna, 11-07-1997, n. 919.
- Sent. T.A.R. Puglia, 29-10-2002, n. 4717.
- Sent. T.A.R Lazio, 31-05-2002, n. 656.
- Sent. T.A.R. Umbria, 20-04-2006, n. 226.
- Sent. Consiglio di Stato, sez. V, 27-01-2010, n. 294.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, n. 2242/1975.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 23-06-1978, n. 763.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 23-02-1994, n. 223.
- Parere Consiglio di Stato, sez. II, n. 8007/2004.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 16-03-2005, n. 9771.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I e II, 06-07-2005, n. 11074.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 02-04-2008, n. 1016.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 17-12-2008, n. 3714.
- Parere Consiglio di Stato, sez. I, 19-05-2010, n. 2358.

#### SITOGRAFIA:

www.demo.istat.it

```
www.cortecostituzionale.it
www.comune.roma.it
www.interno.gov.it
www.reggiocal.it
www.issirfa.cnr.it/2046,1937.html
www. stranieriinitalia.it
www.comune.arezzo.it/retecivica/URP/regolamenti.nsf/web/Stttrglmnt2?opendocument
 www.comune.carrara.ms.gov.it/moduli/output immagine.php?id=3711
www.comune.cesena.fc.it/Regolamenti
www.comune.lodi.it
www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/governo/Municipi
www.comune.napoli.it
www.comune.napoli.it, nella banca dati delle fonti normative comunali.
www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/DPagina/4969
www.comune.piacenza.it/comune/statuto-e-regolamenti/regolamenti
www.comune.pisa.it/comune/statuto-e-regolamenti
www.comune.ra.it/Amministrazione-Trasparente/Disposizioni-generali/Atti-
generali/Regolamenti
www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/REG dec amm.pdf
www.comune.valsamoggia.bo.it
www.comune.verbania.it/Amministrazione/Statuto-e-Regolamenti/Regolamenti
www.fc.retecivica.milano.it/rcmweb/InComune/archivio%20storico/zone/cm3 0115.pd
f
www.napolitoday.iy/politica/elezioni-municipalita-napoli-2016.html).
www.osservatorio.urbanit.it/citta-metropolitana/citta-metropolitana-di-napoli/).
www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/Statuto-CM-Milano.pdf
www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/06/Statuto-CM-Roma.pdf
www.osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/06/Statuto-Cm-Napoli.pdf
www.bergamonews.it
```

http://bacheca-atti.comune.pesaro.pu.it/Atti

www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/print/ABp3DfS/0

www.cittametropolitana.mi.it

www.comune.modena.it/decentramento

www.vivere.comune.imola.bo.it/governo/regolamenti/home.htm

www.yumpu.com/it/document/view/31403770/criteri-generali-nuovo-decentramento-

partecipato-comune-di-arezzo

www.cittalia.it.

www.labsus.org/progetto/

www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/

atti.comune.bologna.it/atti/delibere.nsf

comunità.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati\_blog/allegato\_a\_al\_pg.\_n.\_28

9454\_2016.avviso\_pubblico.pdf

http://comunita.comune.bologna.it/node

comunita.comune.bologna.it/open-data

www.bilanciopartecipativomilano.it/bilancio-partecipativo/

#### **RINGRAZIAMENTI:**

L'elaborazione e la presentazione della tesi di laurea rappresenta, in qualche modo, il compimento di un lungo percorso di studi, il quale a sua volta si ricollega idealmente al cammino complessivo di questi miei primi ventiquattro anni. Un cammino dove molto hanno contato le persone intorno a me: quelle che hanno saputo istruirmi e formarmi; quelle che con amore e dedizione mi hanno messo in condizione di camminare; infine, quelle assieme alle quali il percorso si è rivelato essere un bellissimo viaggio, dove non conta solo la meta ma soprattutto la compagnia con cui la persegui.

Pensando a questa tesi in particolare, merita uno speciale ringraziamento la Chiarissima Prof.ssa Claudia Tubertini, per avermi trasmesso passione per la materia trattata, per essere stata un riferimento costante e per la straordinaria disponibilità profusa in questi mesi. Con riguardo alla fase della preparazione e della ricognizione delle informazioni utili, sono grato al dott. Maurizio Ferretti, al dott. Fiodor Civitella ed a tutti coloro i quali, a vario titolo, hanno contribuito a questo lavoro: specialmente chi lo ha letto e riletto, chi mi ha spronato (finanche con veemenza) ad andare sempre avanti, chi fino all'ultimo secondo utile mi ha aiutato a predisporre quanto necessario.

Come si è detto, questa tesi rappresenta uno snodo del più complessivo cammino di vita che sto pian piano percorrendo. E se sono arrivato a questo punto, non posso che dire grazie alla mia famiglia, alla profonda bontà che ne contraddistingue ogni componente, alla genuinità e alla generosità che non sono mai lesinate, alla straordinaria forza e sicurezza, alla caparbietà nel puntare in alto con coraggio e nel voler cambiare quelle cose che, di questo mondo, proprio non ci piacciono. A ciascuno devo qualcosa; di ciascuno, in un certo senso, preservo e preserverò in me i tratti più caratteristici, unitamente al bene che ricevo.

D'altro canto, il patrimonio più grande di questo cammino sta nelle tante, tantissime persone che ho avuto il privilegio di incontrare. Nei miei affetti più stretti, che meglio d'ogni altro sanno chi io sia e che rendono, di giorno in giorno, questo mio percorso un qualcosa di unico. Nei miei amici più cari, con cui condividere il cammino è un privilegio e che hanno saputo trasmettermi, individualmente e collettivamente, una straordinaria ricchezza di spirito di cui faccio tesoro. In coloro i quali, oltreché amici, sono altresì

"compagni", dai quali ho imparato, imparo e imparerò tantissimo, soprattutto ad anteporre il "noi" allo "io" e a dare il massimo per quello in cui credo.

Ecco quindi che, chiudendosi questo primo percorso, ora si deve guardare avanti, alle sfide che mi attendono, alle sfide che ci attendono. Nel fare ciò, tuttavia, non posso astenermi dal volgere lo sguardo indietro, dal ripensare a tutto quello che è stato. E non posso che esservene grato.