

## **Programma della giornata di studio su decentramento e municipalità**

Il seminario è promosso dal Comune di Firenze, Commissione Affari Istituzionali del Consiglio Comunale, Assessorato alla partecipazione democratica e ai Rapporti con i Quartieri e dai Consigli di Quartiere 1, 2, 3, 4 e 5, con la collaborazione dell' Associazione Rete del Nuovo Municipio.

# **Dai quartieri alle municipalità: le prospettive per la città metropolitana**

***Martedì 29 maggio 2007***

***ore 15.00 - 19.30***

**Palazzo Vecchio – Sala Incontri**

### Coordina:

**Anna Nocentini**, *Presidente della Commissione Affari Istituzionali del Comune di Firenze*

### Introduce:

**Cristina Bevilacqua**, *Assessore alla Partecipazione Democratica e ai Rapporti con i Quartieri del Comune di Firenze*

### Relazioni di:

**Massimo Morisi**, *Università di Firenze*

**Alberto Magnaghi**, *Presidente della Rete del Nuovo Municipio*

### Portano il loro contributo:

**Giuseppe D'Eugenio**, *Presidente del Consiglio di Quartiere 4 di Firenze*

**Lucio Alessio D'Ubaldo**, *Assessore al Decentramento e Coordinamento Metropolitano del Comune di Roma*

**Libero Mancuso**, *Assessore Affari Istituzionali e Area Metropolitana del Comune di Bologna*

**Mario Margini**, *Assessore al Decentramento del Comune di Genova*

**Roberto Mastrantonio**, *Presidente del Municipio Roma VII*

**Gianluca Peciola**, *Assessore Nuovo Municipio, Municipio Roma XI*

**Gabriele Scaramuzza**, *Presidente della Municipalità di Favaro del Comune di Venezia*

**Bruno Terracciano**, *Assessore al Coordinamento delle Municipalità del Comune di Napoli*

19.30 Chiusura dei lavori

Atti del Seminario

**“Dai quartieri alle municipalità: le  
prospettive per la città metropolitana”**



## Presentazione

La positiva esperienza che i Consigli di Quartiere hanno maturato a Firenze in più di trenta anni, ha favorito in modo significativo la diffusione e l'ulteriore affermazione in seno alla comunità cittadina di una nuova cultura dei Quartieri, sempre più pensati quale naturale ambiti e modalità di risposta per le diverse necessità quotidiane. Nello stesso tempo le importanti novità intervenute negli ultimi anni nell'ordinamento costituzionale insieme alla riconosciuta necessità di rinnovati assetti di governo territoriale nelle grandi aree urbane con la creazione della Città Metropolitana e le prime concrete esperienze già realizzate dalle Unioni di Comuni, hanno a loro volta riproposto con vigore ed attualità il tema di un rafforzamento del decentramento.

Per realizzare l'obiettivo di una riforma dei Quartieri "in funzione dell'identità, dell'erogazione dei servizi e della partecipazione" per una trasformazione degli stessi nei Municipi (Programma di Mandato del Sindaco 2004/2009), è stato costituito dal Consiglio Comunale un apposito Gruppo di lavoro composto da consiglieri comunali e di quartiere, in rappresentanza dei gruppi di maggioranza e delle opposizioni, coordinato dall'Assessore ai rapporti con i Quartieri.

Insiadatosi nel maggio 2006 il Gruppo si è misurato con tematiche certamente complesse, articolando la propria attività in due fasi, procedendo dapprima ad una ricognizione della situazione fiorentina, sì da comprenderne criticità e punti di forza alla luce del vigente quadro di deleghe, quindi ad una successiva analisi in chiave comparativa con le corrispondenti altre otto realtà del panorama italiano per le quali il Testo Unico sugli Enti Locali prevede la creazione delle città metropolitane (Bologna, Bari, Genova, Milano, Napoli, Roma,

Torino e Venezia), con particolare attenzione ai casi dove la sperimentazione di nuove forme di decentramento nella forma di Municipi/Municipalità è già stata attuata .

Nell'ambito delle attività del Gruppo di Lavoro sul Decentramento è emersa l'esigenza di approfondire i temi relativi alle Municipalità tramite un'analisi delle esperienze in atto o in corso di definizione nei Comuni capoluogo di città metropolitane ed è stato quindi deciso di organizzare un Seminario su queste tematiche a cui hanno partecipato i rappresentanti di vari Comuni capoluogo interessati.

L'iniziativa, che è stata promossa dal Comune di Firenze, Commissione Affari Istituzionali del Consiglio Comunale e dall'Assessorato alla Partecipazione Democratica e ai Rapporti con i Quartieri con la collaborazione della Rete del Nuovo Municipio, si è svolta il 29 maggio 2007.

Per l'attualità e interesse della discussione, è stato deciso di provvedere alla pubblicazione degli atti, che possono costituire, insieme alla stesura del Documento elaborato dal Gruppo al termine del proprio lavoro, materiale di studio e di approfondimento per un percorso ancora aperto in vista della riforma del decentramento.

**Cristina Bevilacqua**

Assessore alla Partecipazione Democratica  
e ai Rapporti con i Quartieri  
Comune di Firenze

## **Anna Nocentini**

*Presidente della Commissione Affari Istituzionali del Consiglio Comunale di Firenze*

Possiamo dare inizio a questo pomeriggio di studio, a questo seminario sul decentramento e la municipalità. Sono Anna Nocentini, sono consigliera comunale, presidente della commissione Affari Istituzionali del comune di Firenze. A nome della commissione do il benvenuto ai nostri ospiti. Sicuramente al professor Magnaghi e a tutta la rete del Nuovo Municipio per il lavoro che stanno svolgendo in questi anni; al professor Morisi, che collabora già con il comune di Firenze per queste questioni, e a tutti gli ospiti che vengono dalle diverse città portatori di esperienze consolidate o *in fieri* dalle quali anche noi speriamo di poter apprendere e accrescere il nostro rapporto con la città. La presenza della commissione Affari Istituzionali è la testimonianza del fatto che la questione decentramento ha coinvolto e coinvolge l'interesse del Consiglio Comunale. Si tratta cioè di un percorso non solamente amministrativo, di riorganizzazione amministrativa, ma che interessa politicamente il Consiglio Comunale, tanto è vero che il gruppo di lavoro è stato costituito circa un anno fa con una delibera consiliare.

Io mi permetto solo un paio di considerazioni perché credo che sono così attuali sia nella nostra città che sulla stampa di tutto il paese, che non possiamo prescindere. Si fa un gran parlare della crisi della politica, forme come anti-politica sono ormai sulla bocca di tutti e si leggono su molti giornali. Eugenio Scalfari recentemente addirittura in un suo editoriale tirava fuori Giannini, il partito e il giornale dell'uomo qualunque, per significare che in Italia queste forme di anti-politica quasi ciclicamente ritornano. Ebbene, io credo che fra le molte risposte o approcci che vengono dati per affrontare questo tema, c'è chi pensa alle riforme elettorali, c'è chi pensa a riqualificare i ruoli forti della borghesia nel nostro paese, io

credo invece che approfondire i temi della democrazia e della democrazia dal basso, della democrazia che arricchisce la partecipazione dei cittadini come elemento qualificante, specialmente nelle amministrazioni locali, sia una giusta maniera di analizzare e intervenire nel fenomeno della crisi della politica.

Sottolineo che nella nostra amministrazione abbiamo bisogno di lavorare molto su questo tema che voglio condividere specialmente con i consiglieri comunali, i consiglieri e i presidenti di quartiere presenti: nelle ipotesi di riorganizzazione dell'ente, che ci vengono proposte in questi giorni, non sentiamo ancora parlare di decentramento. Credo che questo sia un punto su cui noi dobbiamo riflettere: la riorganizzazione dell'ente, la stabilizzazione dei lavoratori, la rivisitazione dei ruoli dirigenziali, lo studio delle funzioni che l'amministrazione si appresta a fare: tutto questo non può prescindere da un ragionamento serio sul decentramento e il futuro del decentramento. Confido che proprio dall'esperienza e dalla condivisione dei problemi e delle soluzioni che in altre città sono state trovate, messe a fuoco, si stanno studiando, anche la nostra città possa trarre buon frutto nell'interesse della buona amministrazione e di una politica che riacquisti appieno la propria funzione di interprete e di mediazione dei bisogni diversi che la società esprime.

## **Cristina Bevilacqua**

*Assessore alla Partecipazione Democratica, Rapporti con i Quartieri,  
Nuovi Stili di Vita e Consumo Critico*

Buongiorno a tutti. Un ringraziamento prima di tutto a chi ha consentito di realizzare questo seminario, a chi ci ha lavorato, a chi è venuto da lontano per portare la sua esperienza, e anche un auspicio, spero che la giornata di oggi possa essere proficua per tutti e utile per il lavoro che a Firenze ci apprestiamo a fare. Dico ci apprestiamo a fare non per sottovalutare quanto abbiamo fatto finora, ma perché è opportuno anche porci alcuni obiettivi che da qui alla fine del mandato amministrativo potremo raggiungere.

Per entrare nel merito non posso fare a meno di segnalare alcune questioni, alcuni aspetti e ripercorrere la discussione che abbiamo condotto finora, in modo sintetico, ovviamente, perché credo sia importante lasciare uno spazio adeguato alle relazioni, agli interventi e ovviamente alle domande. Ripercorrere la discussione che abbiamo fatto fino ad ora è necessario anche per partire dagli aspetti positivi senza dimenticare i problemi che abbiamo di fronte. Parto dal gruppo di lavoro sul decentramento che è stato istituito un anno fa, quindi festeggiamo l'anno di lavoro, anche perché ci siamo dati l'obiettivo che entro il prossimo mese sarà predisposta la relazione finale che poi sarà sottoposta alla discussione nei consigli di quartiere e nel Consiglio Comunale. Un lavoro lungo, un lavoro di raffronto, un lavoro per fare una fotografia della realtà fiorentina e un confronto con le altre città. Nella selezione delle città abbiamo individuato le altre città metropolitane e abbiamo fatto un raffronto molto dettagliato sulle varie deleghe, sulle competenze, sulla forma istituzionale per capire anche dalle altre esperienze concrete come avevano lavorato le città e che cosa stavano mettendo in campo: quali i problemi, e quali le opportunità. Un anno di lavoro ci porterà a formulare una proposta condivisa, e questo è già un elemento

che vorrei mettere in evidenza: il lavoro del gruppo, frutto della discussione approfondita e appassionata dei consiglieri comunali e dei consiglieri di quartiere. Mi piace sottolineare anche questo aspetto, che forse nel risultato finale non sarà irrilevante perché nell'arco di un anno si sono maturate conoscenze, consapevolezze che forse precedentemente non c'erano, ed è stata anche l'occasione per uno scambio significativo di opinioni a livelli diversi.

Voglio sottolineare solo tre, quattro aspetti per poi lasciare la parola a tutti gli altri. Il primo riguarda il contesto in cui siamo, quello fiorentino, ed è un contesto di cambiamento, di evoluzione istituzionale che viene avanti negli ultimi anni. Penso alla creazione della Società della salute; alla creazione dell'unione dei comuni collegata all'area metropolitana, con l'idea di affrontare i problemi, le questioni di grandi rilievo al di fuori ciascuno dei limitati confini territoriali perché appunto le problematiche sono certamente più rivelanti e vanno viste in un'ottica generale di ridisegno complessivo, che ci consenta di affrontare le questioni principali, dalla mobilità alla casa, dall'inquinamento ai rifiuti, in termini di come governiamo un'area vasta come quella all'interno della quale siamo collocati. Dall'altro, la difficoltà dei consigli di quartiere, sia di carattere istituzionale sia operativo, gestionale ed organizzativo che si è venuta presentando negli ultimi anni, anche accresciuta dalla riduzione delle risorse delle ultime leggi finanziarie, ma non solo. Credo che anche solo questi due temi potrebbero giustificare lo sforzo in corso per arrivare nell'ambito di questa legislatura a fare proposte innovative. Mi permetto di citare, lo leggo testualmente, il contenuto del Programma di mandato del Sindaco, due, tre righe per capire il contesto nel quale stiamo lavorando. Nel programma di mandato del sindaco si parla "... di riforma dell'assetto istituzionale, territoriale e amministrativo dei quartieri in funzione dell'identità, dell'erogazione dei servizi, della partecipazione, operando

concretamente per trasformarli in municipi...” Aggiungo che le parti successive del Programma di mandato accentuano ulteriormente questi elementi, sia il tema della partecipazione sia il tema della scelta di fornire risposte attraverso il decentramento dei servizi che, in ogni singolo territorio, siano in grado di affrontare le domande che vengono dai cittadini. Le difficoltà dei quartieri, credo anche queste comuni agli altri assessori e rappresentanti delle municipalità presenti, ma non ci vogliamo ovviamente fermare a questo. L'intento è quello non solo di rivalutare il ruolo dei quartieri, ma di trovare le forme perché la capacità gestionale, la capacità decisionale e la capacità di relazionarsi con il territorio e con i residenti sia aumentata e consenta sempre di più di dare risposte efficaci alle domande di qualità della vita.

Spero che alla fine del lavoro del Gruppo per la riforma del decentramento, di cui l'incontro di oggi è parte, potremo trovare, come si diceva nelle ultime delibere approvate in materia di decentramento, le forme, le ragioni e gli strumenti perché il decentramento sia in modo efficace il primo strumento di governo di una città. Abbiamo una convinzione abbastanza estesa, condivisa e fondata sull'esperienza quotidiana che il ruolo dei quartieri è importante, vorrei dire essenziale nella gestione di un territorio, non solo perché è in grado di diffondere informazione, ma perché è in grado di svolgere due ruoli essenziali. Questi sono anche quelli che sono emersi nella discussione che abbiamo fatto finora, di dare due risposte essenziali: una relativa alla capacità di affrontare i problemi che man mano i cittadini pongono sulla qualità dei servizi e sui servizi di prossimità.

Secondo tema, sul quale forse una riflessione più attenta dovremo fare, è il tema della partecipazione. I Consigli di quartiere sono in grado di raccogliere, di essere interlocutori reali dei cittadini e di trovare le forme, anche quelle più nuove, alle quali non siamo abituati, o che non sono ancora codificate,

per fare in modo che quella relazione e quel rapporto che è stato sempre alla base dell'attività dei consigli di quartiere si possa migliorare e accrescere.

I Consigli di quartiere a Firenze sono già in parte significativamente gestori di deleghe, a volte non complete, a volte con alcune sovrapposizioni. Mi permetto di dare due, tre indicazioni di massima giusto per capire di che cosa stiamo parlando. Parliamo dei quartieri come soggetto attraverso il quale si passa per arrivare ai servizi di assistenza sociale, unica porta di accesso nel Comune per i servizi di assistenza sociale, e parliamo di numeri consistenti e di un patrimonio importante di competenze e professionalità messo al servizio dei cittadini attraverso il lavoro degli assistenti sociali nei cinque Consigli di Quartiere. Nel 2005, per esempio, sono state oltre 14 mila le cartelle aperte per dare risposte ai cittadini. Parliamo della gestione del 75 per cento del verde cittadino, del verde pubblico, dei giardini, dei parchi, anche dei triangoli agli angoli delle strade e delle rotonde quindi un verde inteso nelle sue più varie accezioni, che in termini operativi significa progettazione, manutenzione e gestione di circa 360 ettari in questa città. Oppure parliamo di servizi significativi e importanti per la qualità della vita dei cittadini erogati ogni anno: dai centri estivi al diritto allo studio scolastico e alle vacanze, dai centri giovani ai progetti a carattere educativo e didattico, dalle iniziative per avvicinare i cittadini allo sport per tutti ai centri anziani. Dodici biblioteche che sono gestite dai Quartieri, nel 2006 hanno erogato servizi a circa 250 mila cittadini. Per quanto riguarda poi gli edifici pubblici i Quartieri si occupano della manutenzione di circa 390 immobili tra asili, scuole materne, elementari e medie (190) e altri tipi di immobili. O parliamo ancora di informazione e certificazione e anche qui, per andare ai numeri che danno anche il senso del lavoro che viene fatto quotidianamente, parliamo di frequenza di questi servizi per quanto riguarda la certificazione di circa 210 mila

cittadini che si rivolgono annualmente a queste strutture, o di URP che servono oltre 110 mila persone l'anno. Sono numeri, sono pochi, sono tanti, questo non è l'oggetto della nostra discussione oggi, che ci danno il senso però di quanto i consigli di quartiere rispondano quotidianamente, tutte le mattine, con grande tempestività e professionalità, alle esigenze dei cittadini. Servizi di prossimità che possono essere migliorati, accresciuti, ampliando anche le funzioni e le competenze.

L'altro tema che mi sembra significativo è quello del quartiere come punto di riferimento e propulsore della partecipazione dei cittadini. Non solo sede di informazione, compito che svolgono quotidianamente in modo attento e significativo, pur non avendo delega in questa materia, ma propulsori di partecipazione in senso più ampio. E su questo, se sapremo darci anche strumenti aggiornati e più innovativi, potremmo far crescere questa opportunità: propulsori del coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni individuando appunto anche forme innovative o riprendendo esperienze che negli anni precedenti sono state realizzate con significativo successo per ampliare quei processi partecipativi che già in parte sono stati messi in campo. Non parlo solo dell'esperienza dell'assessorato, ma nel suo complesso l'Amministrazione Comunale ha realizzato esperienze che hanno provato a dare corpo ad una forte domanda di partecipazione che viene dai cittadini rispetto alla quale è oggi necessario individuare processi non sporadici, ma esperienze continuative nel tempo per coinvolgere costantemente i cittadini, modo per accrescere la democrazia nel nostro paese.

Su questi due aspetti il gruppo di lavoro ha lavorato e credo che questi due potranno essere gli elementi a partire dai quali sviluppare una nuova stagione del decentramento fiorentino. Ci apprestiamo nella parte restante del mandato amministrativo a completare il lavoro che è stato fatto finora e ad entrare più nel merito delle singole deleghe e delle singole

competenze. Nondimeno si tratterà di arrivare a predisporre quegli atti amministrativi che potranno consentire di arrivare al 2009 con un disegno che riguarda le municipalità, in modo tale da poter arrivare alle elezioni amministrative con una nuova struttura, con le nuove Municipalità.

Credo che l'incontro di oggi ci possa servire ad arricchire e dettagliare ulteriormente il lavoro che abbiamo fatto anche prendendo spunto dalle esperienze che le altre città che sono qui, e che ringrazio fin d'ora, ci potranno portare. Per capire meglio le opportunità e anche le difficoltà che le altre realtà, Roma, Napoli, Venezia e Genova ci potranno raccontare per approfondire il nostro lavoro.

Segnalo infine che abbiamo voluto arricchire l'incontro di oggi anche con le relazioni di due docenti universitari che hanno, seppur in forme e con competenze diverse e con modalità diverse da lungo tempo approfondito questi temi e ci hanno in parte accompagnato con suggestioni, suggerimenti e analisi nel lavoro che abbiamo fatto finora e che ringrazio sentitamente.

Non è stato possibile pubblicare l'intervento del professor Massimo Morisi dell'Università di Firenze.



## **Alberto Magnaghi**

*Presidente della Rete del Nuovo Municipio*

### **“Le alternative politiche e istituzionali per la città metropolitana”**

#### **1) La città metropolitana: un soggetto da sottoporre a cura**

Della “città metropolitana” trattano in successione temporale la legge n.142 del 1990, il T.U. 267/2000, la riforma del titolo V della Costituzione, e infine il recente “Codice delle Autonomie” trasmesso dal Consiglio dei Ministri al Parlamento il 16 marzo 2007 art. 3 “Istituzione delle città metropolitane” di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli. Il Codice prevede la duplice possibilità di una Città metropolitana che subentri a una o più province preesistenti, anche ridisegnandone i confini, oppure di una Unione metropolitana quale modalità di esercizio associato di funzioni comunali (Marson 2007).

A monte di queste possibili soluzioni amministrative mi interessa qui sottolineare come la città metropolitana possa essere oggetto di due visioni politiche contrapposte:

- a) un modello di città metropolitana concepita come “capitale regionale”, il luogo di concentrazione di servizi rari, di accumulazione di ricchezza proseguendo e accentuando la tradizione di modelli centroperiferici, piramidali e gerarchizzanti della regione;
- b) un modello di città metropolitana concepita come centro di servizi di un sistema regionale policentrico; in questa seconda visione le aree metropolitane si

presentano innanzitutto come il luogo delle principali contraddizioni accumulate nel precedente modello di crescita industriale e dunque come un'anomalia che presenta forti criticità rispetto allo sviluppo di un modello regionale multipolare, finalizzato alla valorizzazione non gerarchica e sistemica dei sistemi territoriali locali.

In questa seconda visione le criticità da affrontare per ridefinire il ruolo della città metropolitana rispetto al sistema regionale riguardano problemi sociali, territoriali, ambientali: congestione, bassa qualità dell'abitare, degli spazi pubblici, della mobilità delle relazioni sociali, bassa integrazione e inclusione, forte degrado ambientale e paesistico e così via.

D'altra parte fra le aree dichiarate nel lontano 1987 "ad alto rischio di crisi ambientale" da parte del Ministero dell'Ambiente, figuravano due fra le principali aree metropolitane, emblematiche delle contraddizioni indotte dalla tumultuosa crescita economica del dopoguerra, sia al nord che al sud: quella di Milano e quella di Napoli; aree che, come è noto, hanno fino ad oggi aggravato i loro problemi ambientali.

Il ragionamento si inquadra nel crescente divario negli indicatori della crescita fra PIL e benessere: nel senso che non sempre ad una crescita del PIL corrisponde una crescita di benessere e viceversa.

Ad esempio, nel quinto rapporto QUARS sulla qualità regionale dello sviluppo in Italia (Campagna Sbilanciamoci 2007), nelle comparazioni regionali la Toscana figura all'ottavo posto per il PIL, ma al secondo per il benessere.

Ma se si disaggrega questo vantaggio del benessere Toscano rispetto ad altre regioni per province o sistemi locali della Toscana, utilizzando ad esempio gli

indicatori di benessere usati dall'IRPET ( il tenore di vita, lo sviluppo economico, le infrastrutture sociali e culturali, gli ambienti di vita e di lavoro (condizione urbana), il disagio sociale, la criminalità, ecc), vediamo che i vantaggi di benessere rispetto alle altre regioni si distribuiscono nel seguente modo:

Arezzo guadagna 44 posizioni, Pistoia 39, Siena 34, Livorno 23, Grosseto 22, Pisa 20, Lucca 13, Massa Carrara 7, Prato,3, Firenze 1.(Irpel 2003, pag 64).

La conclusione è che dal punto di vista del benessere l'area metropolitana fiorentina, rispetto alle classiche visioni centropерiferiche dello sviluppo (le aree centrali epicentro dello sviluppo e della ricchezza, le aree periferiche al servizio delle aree centrali e le aree marginali luoghi di abbandono e povertà), la piramide regionale si rovescia: l'area centrale è quella a più basso benessere, presentando le maggiori criticità.

In conclusione si tratta di un'area da sottoporre a politiche di cura più che a politiche di grandeur da capitale regionale, per riavvicinarla ai livelli di benessere degli altri centri e sistemi territoriali regionali. Non migliore sorte riguarda un concetto di area metropolitana che si estende al sistema urbano della Toscana centrale che si sviluppa lungo l'ellisse Firenze-Prato-Pistoia-Lucca- Pisa- Pontedera-Fucecchio-Empoli-Signa-Firenze, e che ha la valle dell'Arno come infrastruttura centrale. In questa area, che ha rappresentato il "cuore" dello sviluppo della Toscana contemporanea, le proiezioni al 2050 mostrano un processo di saldatura di una conurbazione metropolitana che sommergerà e estenderà le criticità dell'area metropolitana di Firenze all'intero sistema territoriale (Bernetti, Magnaghi 2007),

più che definirsi come “città policentrica” come auspicato dal PIT della regione Toscana.

Dunque per invertire la tendenza dalla conurbazione metropolitana verso una visione policentrica a scala metropolitana, bioregionale e regionale, la cura dell’area metropolitana dovrebbe riguardare due grandi famiglie di azioni: la prima che comprende politiche di elevamento della qualità urbana, ambientale, sociale, territoriale, rispondendo ai problemi posti dagli indicatori di benessere; la seconda, per realizzare un reale policentrismo regionale, dovrebbe riguardare l’attivazione di funzioni di servizio a rete per la valorizzazione e la crescita delle peculiarità dei sistemi locali della regione sviluppandone la multipolarità, la complementarietà il carattere reticolare e sistemico. Lo sviluppo di funzioni di rete non gerarchiche dovrebbe favorire il blocco della crescita dimensionale ed attivare politiche di riqualificazione del costruito e di rafforzamento dei ruoli multifunzionali degli spazi aperti, senza ulteriore consumo di suolo, rendendo coerenti fra loro la cura e la crescita.

## **2) I due modelli “istituzionali” di città metropolitana**

Rispetto a questi scenari generali, nel processo di costituzione delle città metropolitane si possono verificare due tendenze istituzionali contrapposte.

1) La prima, coerentemente al proseguimento di un modello centroperiferico, vede la città metropolitana, sul piano istituzionale, subentrare alla provincia (o parte di essa) come organo di governo *sovraordinato* ai singoli comuni, riducendone ulteriormente l’autonomia. In questa tendenza al centro dell’area si concentrano le

funzioni ricche di “comando” e le diverse periferie garantiscono le risorse umane e ambientali necessarie alla riproduzione del sistema: decentramento funzionale dell’università, delle grandi strutture commerciali, dei servizi, dell’approvvigionamento energetico, idrico, dei rifiuti. La molla di questa tendenza è l’aumento di potenza nella competizione mondiale, una aspirazione a “città globale” (Sassen 1997) concepita come sviluppo di grandi opere, megainfrastrutture, crescita dimensionale dell’area centrale; sul piano regionale, questo modello privilegia l’accelerazione della mobilità nelle reti globali attraverso una visione del territorio fatto di “piattaforme”, reti logistiche, autostrade, aeroporti, interporti, ecc. La conseguenza è la non risoluzione delle criticità dell’area centrale (anzi l’aumento della sua ipertrofia metropolitana) e il peggioramento della qualità ambientale e territoriale delle aree periferiche e marginali della regione.

2) La seconda tendenza ben presente nelle politiche delle maggiori aree metropolitane europee (Magnaghi, Marson 2004) fa riferimento sul piano istituzionale alla costituzione della città metropolitana come federazione di municipalità, una forma di “unione” metropolitana quale forma di esercizio cooperativo e sussidiario di funzioni comunali; in una visione non gerarchica e reticolare del governo delle città esistenti, per migliorare la dotazione integrata di funzioni, concentrando le centralità urbane e i servizi rari in ogni nodo della rete, sviluppando il trasporto pubblico e l’intermodalità; per migliorare la qualità urbana di ogni nodo urbano qualificandone le relazioni con il proprio spazio rurale (sicurezza e sovranità alimentare locale, chiusura locale dei cicli ambientali e energetici, costruzione di reti corte

fra produzione e consumo, riqualificazione delle reti ecologiche, fruizione degli spazi aperti ecc). In questa visione viene superato il concetto di *decentramento funzionale* dei servizi rari all'impresa e alla persona verso quello di *territorializzazione* degli stessi, con una funzione di *incubatori di sviluppo* dei sistemi territoriali locali della regione.

Questo modello si attua a tre livelli:

A) Scomponendo la città centrale dell'area metropolitana in luoghi centrali (*i municipi*), dotati di capacità e funzioni di autogoverno, che si mettono in rete come città di città, ognuna dotata di centro, di confini, di funzioni produttive, di luoghi pubblici che ristabiliscono rapporti di prossimità e conviviali, di relazioni di scambio con il proprio territorio agricolo;

B) riorganizzando la città metropolitana come bioregione urbana, sviluppandone le relazioni multipolari e gli equilibri fra sistemi insediativi e ambiente;

C) ridefinendo la città metropolitana come “cuore”, centro di servizio del sistema regionale policentrico con il fine di moltiplicare le centralità dei sistemi territoriali locali, accrescerne il rango attraverso la territorializzazione dei servizi rari, ad esempio le università e la ricerca (Fanfano 2001; Magnaghi 2006 a) e organizzandoli a sistema elevandone la produttività e la potenza negli scambi interregionali elevando al contempo la qualità territoriali, ambientale territoriale di ogni nodo della rete.

In sintesi si propone una visione della città metropolitana istituzionalmente organizzata come federazione di piccole città, nucleo fondativo del federalismo municipale solidale (Magnaghi 2006 b) in

cui il comune capoluogo ha funzione di servizio al sistema metropolitano centrale e al sistema regionale multipolare. Si tratta in sostanza dello stesso principio della costituzione dei circondari in quanto “locale di ordine superiore”, espressione sussidiale dei comuni che lo formano. In questa visione si contrasta la tendenza a costruire “capitali regionali”, ovvero ulteriori processi di gerarchizzazione, applicando un unico principio federativo multilivello, a diverse scale territoriali e a diverse densità insediative.

Questo modello è tutt'altro che astratto nell'attuale dibattito istituzionale sulla città metropolitana: esso è concretamente praticabile nelle possibili declinazioni del nuovo Codice delle Autonomie (2007): sia all'art 3.1 comma c) dove si afferma “*il comune capoluogo si articola in municipi*” ; alla genericità qui della definizione si dà tuttavia successivamente spazio a possibili interpretazioni autonome, da parte delle singole realtà metropolitane, delle forme con cui attuare la città metropolitana. L'art 3 comma 5 legittima infatti queste possibilità interpretative dal momento che:

*“in alternativa all'istituzione della città metropolitana....sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali, nella forma dell'Unione metropolitana; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle specificità territoriali”*

Questo articolo consente dunque di formare la federazione di municipi dell'area metropolitana in alternativa alla città metropolitana, e comunque di inventare e proporre le forme associative relazionandole

alle prospettive strategiche e alle culture amministrative di ogni specifico contesto, e alla concezione di governo del sistema regionale.

### **3) Dal decentramento amministrativo alle municipalità**

In questa visione federativa è evidente la necessità di superare l'istituzione del "quartiere", sede e soggetto del decentramento amministrativo, verso quella di "municipio", orientata allo sviluppo di funzioni di autogoverno che ne connotano gli attributi di "città".

Questo passaggio concettuale e politico-amministrativo comporta in primo luogo un completamento e sviluppo delle attribuzioni di competenze e risorse relative ai servizi: verde pubblico, manutenzione, informazione, servizi culturali, sportivi, educativi, sociali, come sottolinea peraltro la bozza del 2 Maggio 2007 sulla riforma del decentramento del Comune di Firenze; ma soprattutto richiede una estensione di funzioni di *governo del territorio* (urbanistica, politiche abitative e sugli spazi pubblici, attività produttive locali; attivazione di reti corte fra produzione e consumo, riattivazione delle relazioni con gli spazi rurali multifunzionali) che consentano di accedere al concetto della città metropolitana come "rete di città" sia all'interno del comune capoluogo, sia nelle relazioni con le altre città; e che fondino il "nuovo municipio" come interlocutore dotato di poteri e risorse per dare risposte istituzionali alle domande e ai progetti emergenti dai processi partecipativi attivati in forme strutturate.

In questa direzione alcune esperienze, come quelle delle municipalità di Roma sono state significative dal punto di vista delle sperimentazioni. Innanzitutto le finalità del

passaggio dalle circoscrizioni amministrative ai Municipi, contenute nel decreto del gennaio 2001 del Comune di Roma:

”Le Circoscrizioni del Comune di Roma sono costituite in Municipi, per rappresentare le rispettive comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo, nell’ambito dell’unità del Comune di Roma”.

E’ evidente, almeno nel linguaggio, il superamento concettuale della circoscrizione: la “rappresentanza” della comunità, la “cura” degli interessi la promozione dello “sviluppo “ stanno a indicare un’idea di autogoverno della comunità locale di cui il municipio è espressione istituzionale. Questo concetto si riflette sulla definizione funzionale delle competenze che nello stesso decreto riguardano, oltre all’ampliamento della gestione dei servizi, la gestione delle

“iniziative per lo sviluppo economico nei settori dell’artigianato e del commercio con l’esclusione della grande distribuzione”

(E’ noto come questo obiettivo abbia prodotto importanti sperimentazioni in alcuni municipi, concretizzatesi in particolare nella costruzione della “cittadella delle nuove economie” nell’area degli ex macelli del Testaccio).

Il regolamento dei Municipi (2004) disciplina tra l’altro

“ le forme di partecipazione degli appartenenti alla comunità cittadina, singoli o associati, ivi compresa l’indizione di referendum.....la promozione di organismi di partecipazione su base di rione, quartiere o borgata”.

Sul terreno dell'attivazione di esperienze di democrazia partecipativa, le iniziative dei Municipi sono state molteplici, ad esempio l'esperienza strutturata del bilancio partecipativo del Municipio XI, dove le tematiche in gioco si estendono

”a rafforzare il consumo altro, organizzando gruppi di acquisto per le produzioni biologiche, valorizzando il commercio equo e solidale e denunciando la grande distribuzione e gli ogm; ampliare la sfera pubblica puntando sul Welfare municipale e riconoscendo nel terzo settore un soggetto di politiche di pubblica utilità” (Smeriglio, Peciola, Ummano, 2002; Smeriglio 2006).

Dunque il quesito “partecipare a che cosa?” diventa importante nella discussione del passaggio da “quartieri”, “circoscrizioni” a “municipi”, che comporta, affinché non si tratti di questione puramente nominale, il passaggio da tematiche redistributive relative ai servizi a tematiche più complesse riguardanti le condizioni di vita, di produzione e di consumo; in questa estensione problematica non è più sufficiente affermare che

“ la quotidiana democrazia di prossimità è sempre più necessaria nella società odierna per avvicinare i cittadini alla politica e alle decisioni dell'amministrazione locale” (Comune di Firenze 2007);

ma, in una situazione riconosciuta di esponenziale divaricazione fra politiche della crescita economica e benessere sociale, occorre adoperarsi per il percorso inverso, ovvero indirizzare le politiche e le decisioni dell'amministrazione locale a rispondere alla domanda espressa nei processi di democrazia partecipativa dagli abitanti, orientata al benessere e alla felicità pubblica.

#### **4) Sussidiarietà e federalismo municipale solidale**

L'ipotesi prospettata di un sistema di municipalità federate in reti non gerarchiche di municipi risponde ad un approccio ampiamente sviluppato in due conferenze nazionali della Rete del Nuovo Municipio (Bari 2005, Milano 2006) e ripreso in testi successivi (ARNM, 2007; Provincia di Milano, ARNM 2007; (Magnaghi 2006 b)

Questa ipotesi pone condizioni precise di realizzabilità al principio di sussidiarietà che si sintetizzano nello slogan di Silvio Trentin “federare per partecipare” (Trentin 1987): è evidente infatti che una attuazione radicale del principio di sussidiarietà (quale quella attivata ad esempio dalla Regione Toscana negli atti di governo del territorio) richiede che le politiche municipali siano espressione di processi partecipativi che consentano un reale *autogoverno* del Municipio, dove la federazione delle componenti sociali in un processo partecipativo locale è *l'atto costituente primario* di un processo federativo a livelli superiori di governo; altrimenti se le politiche municipali sono espressione (e/o ostaggi) di pochi poteri forti (finanziari, immobiliari, produttivi, ecc) e le politiche locali sono terminali delle strategie del mercato globale, il principio di sussidiarietà non fa che favorire surrettiziamente un ruolo del Comune di crocevia subalterno di decisioni *esogene e sovradeterminate*; e ciò in un contesto già minato dalla scarsa autonomia finanziaria dei comuni, oggettivamente complici del consumo di suolo per “far cassa” con ICI e oneri di urbanizzazione.

Questo tema delle condizioni essenziali alla realizzazione del principio di sussidiarietà con finalità federative e non gerarchiche è trattato nelle note della Rete del Nuovo Municipio per l'audizione al Ministero

sul decreto relativo al Codice delle Autonomie (ARNM 2007), laddove si afferma che

“la partecipazione assume carattere di reinterpretazione del principio costituzionale della sussidiarietà (in particolare quella orizzontale) attorno al concetto di estensione del ruolo attivo della cittadinanza nella pratica effettiva di istituti di democrazia partecipativa, per contrastare il deficit di efficacia e legittimazione della democrazia rappresentativa nell’azione di governo”.

Ma, si aggiunge,

“la partecipazione deve potersi esprimere su questioni anche di carattere strategico dove la competenza sociale è massima trattandosi del destino della comunità insediata. Da qui le forme ormai storiche di “bilancio partecipativo”, di costruzione sociale di “progetti e visioni strategiche”, di forme interattive di progettazione su temi essenziali quali l’ambiente, lo sviluppo locale, il welfare municipale, l’inclusione sociale, la gestione del territorio “

Solo in questa chiave il principio di sussidiarietà è in grado di attivare un sistema decisionale in grado di superare i modelli gerarchici contenuti anche nelle ipotesi federaliste della *devolution* che comportano neocentralismi regionali; interpretando al contrario i livelli superiori di governo (province e Regioni) come espressione dell’unione di comuni ai vari livelli. In questo senso sempre nella nota della Rete del Nuovo Municipio sul Codice delle autonomie si insiste ad esempio sulla estensione e generalizzazione dei Circondari in quanto espressione della unione di comuni che consente di trasformare le province da enti sovraordinati a reale espressione di sussidiarietà,

“valorizzando la partecipazione dei territori, considerandoli quali attori principali del processo di costituzione del Circondario quale ambito ottimale per l’organizzazione decentrata dei servizi, degli uffici e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza provinciale, compatibilmente con la natura di questi e le concrete esigenze di gestione”.

In conclusione solo a partire da percorsi decisionali di cittadinanza attiva a livello della comunità locali che fondino il nuovo municipio come istituto primario dell’autogoverno è possibile attivare a livelli più vasti (circondari, province e regioni) reti sussidiali e non gerarchiche che siano *espressione derivata* della democrazia di base, come istituiti per l’attuazione del federalismo municipale solidale.

### ***Riferimenti bibliografici***

-Associazione Rete del Nuovo Municipio (2007), *Federalismo solidale e autogoverno meridiano: Contributi della III assemblea nazionale degli enti locali che praticano percorsi partecipativi*, Bari Novembre 2005, (a cura di O. Pieroni, A Ziparo), Edizioni Intra Moenia, Napoli

- Associazione Rete del Nuovo Municipio (2007), *Prime note sul DDL governativo per l’attuazione dell’art. 117 comma 2 lettera P della Costituzione (Codice delle Autonomie)*, Audizione presso il Ministero dell’Interno del 18 settembre 2007, [www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org)

-I. Bernetti, A. Magnaghi (2007), “Lo scenario del *green core* della città policentrica della Toscana centrale”, in A. Magnaghi (a cura di ), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea Firenze

- Campagna Sbilanciamoci! (2007) *Quinto rapporto Quars sulla qualità regionale dello sviluppo in Italia*, Roma
- Codice delle Autonomie (2007), *Disegno di legge di iniziativa governativa per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica*, marzo 2007
- Comune di Firenze (2007), *Schema di primo documento sulla riforma del decentramento*, bozza del 2 maggio (non edito)
- D. Fanfano (2001), *L'università del territorio. Reti regionali per lo sviluppo locale: il caso toscano*, Alinea Firenze,
- IRPET (2003), *Benessere e condizioni di vita in Toscana* (a cura di S. Casini Benvenuti, N. Sciclone), Franco Angeli, Milano
- A. Magnaghi (2006 a), “Per una Toscana delle Toscare: la territorializzazione dell'Università come fattore di sviluppo dei sistemi territoriali locali”, in S. Rogari ( a cura di), *Università e territorio. Il decentramento dell'Ateneo nella Provincia di Firenze*, Firenze University Press, Firenze a) ;
- A. Magnaghi (2006 b), “Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale” in *Democrazia e Diritto*, n° 3 , Franco Angeli, Milano
- A Magnaghi A. Marson (2004), “Verso nuovi modelli di città” in M. Carbognin, E. Turri, G.M. Varanini, *Una rete di città: Verona e l'area metropolitana Adige Garda*, Cierre Edizioni, Verona
- A. Marson (2007) “Città metropolitana”, in *Cartaqui Estnord*, marzo

- Provincia di Milano, ARNM (2007), *Federalismo e partecipazione: dal Municipio all'Europa*, Atti della 4° assemblea nazionale delle Autonomie locali che sperimentano pratiche partecipative Milano 20/21 ottobre 2006, Provincia di Milano
- S. Sassen (1997), *Le città globali*, Utet, Torino; ed. or. 1990
- M. Smeriglio, G. Peciola, L. Ummarino (a cura di ) (2002) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di democrazia partecipativa nel Municipio Roma XI*, Edizioni Intra Moenia, Napoli
- M. Smeriglio (2006), *Città comune: autogoverno e partecipazione nell'era globale*, DeriveApprodi, Roma,
- S. Trentin (1987), *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di Norberto Bobbio, Venezia, Marsilio



## **Bruno Terracciano**

*Assessore al Coordinamento delle Municipalità del Comune di Napoli*

Desidero ringraziare il Comune di Firenze e l'assessore Bevilacqua per il cortese invito rivoltomi al Seminario di oggi "Dai quartieri alle Municipalità: le prospettive per la città Metropolitana" che ci consente di mettere a confronto significative esperienze nel campo del Decentramento Amministrativo.

Questa iniziativa è utile soprattutto alla luce della rinnovata intenzione del Governo che ha riproposto un disegno di legge per la istituzione delle città metropolitane.

Dare continuità all'impegno di oggi credo che sia cosa utile in quanto consente non solo di confrontare le diverse esperienze, ma di discutere delle prospettive per la istituzione della città Metropolitana che richiederà, a tutti noi, di produrre uno sforzo unitario per rappresentare al Governo e all'ANCI le proposte che ci facciano uscire da un quadro di difficoltà normative, amministrative e funzionali.

Infatti, è nostra intenzione poter ospitare, in autunno a Napoli, un Seminario nazionale sul Decentramento definendo le modalità organizzative in una prossima riunione delle città metropolitane.

Ho molto apprezzato l'introduzione della Presidente Nocentini e le due relazioni dei professori universitari che hanno con argomenti diversi, posto l'accento sui costi della politica e sulla legittimazione della classe dirigente il primo, e la correlazione tra nuovo codice delle Autonomie locali e Decentramento amministrativo il secondo.

Ambedue ci hanno rappresentato la cornice entro cui saremo costretti a muoverci nei prossimi mesi ed anni, perché non c'è alcun dubbio che dovremo fare i conti con le difficoltà

economiche generali e con i nuovi problemi delle grandi conurbazioni.

Naturalmente guardo con interesse, ma con qualche scetticismo, al nuovo corso posto in essere dal Ministro Lanzillotta in quanto nel testo di legge non si colgono nuovi poteri, né si fa cenno ad alcun rafforzamento del potere impositivo.

Pertanto occorrerà pensare a qualche soluzione che riconosca agli Enti locali della conurbazione poteri reali per la gestione dei Servizi e per le decisioni in materia di esercizio di funzione di area vasta, senza duplicazioni e senza sovrapposizioni.

Per conto nostro a Napoli abbiamo iniziato a lavorare nella direzione del potere diffuso e dell'accentramento di funzioni di area vasta.

Il nostro modello sono le Municipalità che sono state istituite con l'intento, nel tempo di realizzare maggiore e ulteriore autonomia e di gravare le strutture centrali di azioni gestionali per concentrare la nostra attenzione ai temi della governance: cioè del ruolo tipico della città metropolitana.

Naturalmente il dibattito proseguirà aprendoci al confronto con le parti sociali, con le forze politiche, con le Associazioni delle Autonomie, con gli stessi Comuni limitrofi per tentare di delimitare un'area legata dalle interconnessioni territoriali, economiche, sociali e di trasporto che trasformano una conurbazione in città metropolitana.

Quanto all'esperienza napoletana nel settembre 2005 il Consiglio Comunale approvò all'unanimità la riforma del Decentramento Amministrativo istituendo, appunto, le Municipalità. Nel giugno 2006, dopo le elezioni amministrative e degli organismi democratici delle Municipalità, abbiamo cominciato ad applicare il Regolamento per il funzionamento delle stesse.

Partecipazione popolare e riconoscimento di funzioni di responsabilità politica e gestionale nei limiti stabiliti dal Regolamento.

Pertanto una città amministrata non solo da un Sindaco, da una Giunta Comunale, ma anche da dieci Consigli di Municipalità e da dieci Presidenti aprendo, così, una nuova fase della vita politica-amministrativa della città di Napoli.

Riuscire a dare ai cittadini napoletani risposte più rapide e pronte alla domanda di manutenzione delle loro strade e delle loro scuole, maggiore ordine e pulizia dei loro quartieri, di rendere più belle le loro piazze, insomma offrire servizi ordinari più efficienti per rendere più vivibile l'ambiente in cui ciascuno risiede.

Altri punti nodali della Riforma sono:

- a) la partecipazione alla formazione degli atti fondamentali del Comune attraverso la Conferenza dei Presidenti;
- b) espressione di pareri obbligatori sui più importanti atti degli organi di Governo Comunale (Statuto, regolamenti, bilancio, piano regolatore e disciplina delle tariffe dei beni e dei servizi);
- c) competenza propositiva per la realizzazione di opere e strutture sul proprio territorio;
- d) costituzione degli sportelli unici e di quelli territoriali.

Su queste direttive abbiamo dato corso a delibere di Giunta che consentissero di dare funzioni, strumenti, risorse umane e finanziarie per il decollo delle Municipalità.

Ovviamente non è stato facile e non sarà semplice il cammino del Decentramento in quanto siamo alla prima esperienza e in attesa di sperimentare le ricadute del modello organizzativo sul territorio.

Siamo consapevoli che il problema fondamentale è rappresentato dai limiti dell'art.17 del TUEL che prevede particolare e già accentuate forme di decentramento di funzioni

e di autonomia organizzativa, ma non la personalità giuridica che impedisce, tra l'altro, ai Presidenti degli organismi periferici di emettere ordinanze.

Spero che il Codice delle Autonomie locali, in via di definizione, possa recuperare questo limite prevedendo nell'articolato anche l'istituzione di nuove rappresentanze sul territorio comunale siano esse Municipi o Municipalità.

Concludendo ritengo che l'attuale frammentazione dei modelli organizzativi delle aree metropolitane vada superata con una condivisa scelta che possa unificare il Decentramento Amministrativo indipendentemente dal destino del Disegno di legge del Ministro

## **Susi Fantino**

*Presidente del Municipio Roma IX*

– Sono contenta di intervenire adesso dopo altri, perché dagli interventi precedenti sono emersi molti stimoli. Tra le cose che ho appuntato ne sceglierò solo alcune, anche se ognuna meriterebbe una riflessione ed una trattazione più approfondita. Andrò per titoli analizzando quelle questioni che ritengo più importanti e contingenti alla fase storica che stiamo attraversando in Italia e a quella che si proietta sugli scenari internazionali. A partire dal tema dei costi della politica.

Noi politici siamo attaccati continuamente su questo ed in tutti i sensi, sia dai media che dai nostri stessi elettori, nel rapporto che viviamo quotidianamente con la cittadinanza, perché chiaramente anche noi che esercitiamo una rappresentanza a livello di enti locali rientriamo nella percezione del “politico che costa”.

Nella mia particolare esperienza, tendenzialmente, quando posso e quando ci riesco, scelgo di entrare in dibattito con cittadini e partendo proprio dal capovolgimento di questo assunto, dico che è la democrazia che ha un costo!

Se partiamo da questo tutto il resto andrà chiaramente messo sotto la lente di ingrandimento e qualcuno mi dovrà dimostrare se questi costi sono stati sostenuti ai fini dell’agire democratico e dunque come condizione del lavoro speso per la politica della partecipazione o viceversa scopriamo che sono stati spesi per altro. Ma allora non stiamo parlando della politica, stiamo parlando di altre cose: parliamo di legalità, parliamo di un sistema di legalità del quale noi politici ci dovremmo fare garanti nei confronti dei cittadini e che purtroppo invece non riusciamo a garantire, come ci racconta la vicenda della stessa Regione Lazio, per altro ancora non conclusa.

Detto questo vado all’esperienza dei nostri municipi romani.

Roma è di fatto una città metropolitana, al di là che il legislatore decida di farla diventare o meno città metropolitana. Nel mio caso rappresento un municipio di 135 mila abitanti, ma ce ne sono altri che sono anche più grandi, dunque dovremmo essere considerati alla stregua delle tante città europee, ma a differenza di tante altre città europee non abbiamo personalità giuridica con tutto ciò che ne consegue, per esempio non abbiamo autonomia di bilancio.

La novità interessante è che alcuni di noi, il Municipio XI, il Municipio X ed in parte il Municipio VII, per il quale interverrà anche il Presidente, seppure con modalità diverse, ognuno di questi municipi, compreso il mio, ha dato l'avvio ad alcune esperienze di partecipazione e di decentramento. Ripeto, sono approssimazioni, in quanto poi arrivati al dunque discutiamo se distribuire 200 mila euro in un progetto di partecipazione oppure no.

Nel nostro municipio ad esempio abbiamo organizzato un processo partecipativo che riguarda un pezzo di municipio, una parte da riqualificare, e dunque stiamo lavorando con gli strumenti urbanistici di questo Piano Regolatore che il Comune ha approvato ma la Regione ancora no, così siamo in attesa di capire come effettivamente andare avanti.

Per fare il punto, la riflessione che a me piacerebbe fare è questa: rispetto alla partecipazione, dopo tanti anni di esperienza e di formazione politica, non posso non registrare che dopo la sconfitta degli anni Ottanta c'è stata una successiva perdita di consapevolezza da parte dei nostri cittadini.

Trent'anni fa per esempio, anche chi aveva fatto solo la scuola elementare sapeva benissimo leggere la propria busta paga, perché era consapevole dei propri diritti. Oggi i nostri giovani, e spesso si usa questo termine per persone adulte di trenta, quaranta anni, neppure sanno come è composto il

proprio stipendio perché non hanno interesse o lo danno come un diritto acquisito e scontato.

Questo significa che quando noi facciamo assemblee pubbliche, e questa è l'esperienza che stiamo facendo ora, spessissimo troviamo cittadini che ignorano i propri diritti, ignorano la Costituzione e tanto meno hanno idea di che cosa è un municipio, com'è il rapporto del Municipio con il Comune. Pertanto innanzitutto ci dobbiamo preoccupare di informare, di fornire quegli strumenti di conoscenza fondamentali in una democrazia rappresentativa.

Nel caso del Municipio IX ci preoccupiamo anche di dare ai cittadini e alle cittadine tutte le informazioni tecniche, dal momento che si tratta di strumenti urbanistici, dunque stiamo tentando di far sì che loro si appropriino anche di questi strumenti in modo che le trasformazioni urbanistiche che interesseranno questo pezzo di Municipio possano essere il risultato di una partecipazione concreta e non solo formale. Questo aspetto lo sottolineo perché è importante ed è interessante capire che la percezione che c'è oggi da parte della cittadinanza rispetto all'utilità dei municipi, alle potenzialità dei governi locali o di sussidiarietà, è sicuramente maggiore di quella che c'era nel 2001 quando mi sono insediata come assessore. I cittadini si aspettano da noi molto di più e stanno imparando a chiederlo.

In questa prospettiva il nostro ruolo diventa quello di promuovere quei momenti di informazione, consultazione, condivisione ed aggiungerei autoformazione che sono necessari per poi effettivamente discutere e far partecipare i cittadini.

Eccoci allora a quello che è l'oggetto del nostro incontro: la partecipazione attraverso le forme e gli strumenti legislativi e dunque gli strumenti della partecipazione vera. Questo tema è quanto mai importante e legato alla fase politica che stiamo attraversando.

Ho portato con me la citazione di un articolo di Panebianco nella quale egli afferma che è il popolo, e non la Confidindustria o i tecnici, è il popolo che deve scegliere il governo, ma sono le *élite* che devono trovare le soluzioni politiche tecnicamente valide per dare soddisfazione alle aspirazioni del popolo.

Allora, oggi noi viviamo in un Paese che queste stesse cose trent'anni fa non le avrebbe dette in questo modo. Siamo in un Paese che comincia ad avere problemi seri di spazi democratici, che per ora per fortuna ancora stanno nell'immaginario o comunque nelle idee di alcuni, ma sono seriamente a rischio.

Allora, noi oggi discutiamo, e nel nostro caso, nei municipi romani, almeno in alcuni di questi municipi, abbiamo tentato e tentiamo pratiche di partecipazione che mettono in relazione la democrazia partecipativa e le istituzioni, però chiaramente, è altrettanto importante che questa nostra discussione diventi consapevolezza dei nostri cittadini, altrimenti sarà l'antipolitica a prendere il sopravvento.

Si parla di sicurezza ma bisognerebbe parlare di legalità, e per parlare di legalità si dovrebbe affrontare per iniziare la situazione dei lavoratori in nero e giù in elenco, a quel punto la discussione sulla sicurezza assumerebbe un'altra valenza.

Avete parlato del poliziotto di quartiere, figura che abbiamo anche nel nostro municipio per una decisione presa a livello cittadino, ma il problema della sicurezza in una città come Roma non si risolve così.

Il problema della sicurezza a Roma viene spesso identificato con gli immigrati, ma eventualmente si dovrebbe parlare di politiche sull'immigrazione e non dovremmo dimenticare come in grandi città si tratta di un'immigrazione necessaria. Nel mio quartiere, dove la popolazione residente è costituita prevalentemente da anziani, è evidente che una

buona parte di loro si troverebbe in difficoltà se si chiudessero le frontiere, perché hanno bisogno di queste persone, regolari o non regolari.

Per concludere, sul tema della riorganizzazione e dunque della restituzione di potere, la restituzione di sovranità, direi che è sicuramente compito delle municipalità sviluppare le pratiche che diceva prima l'Assessore, ma anche che dobbiamo essere consapevoli che è una fase delicata. Una fase che ci potrebbe chiamare ad un maggiore lavoro insieme, per essere più forti e sconfiggere quella facile relazione fra alcuni termini: quando si parla di sicurezza bisogna parlare di legalità, quando si parla di costi della politica dobbiamo replicare il fatto che è la democrazia che ha un costo.

Per quanto riguarda il disegno di legge, commenterei che ci ha brillantemente illustrato l'idea di città metropolitana, e sono fortemente convinta che non porterebbe ad una maggiore concentrazione di potere, visto che negli anni Novanta la ciclicità della crisi della politica ci ha restituito non solo il maggioritario, ma anche la concentrazione di potere negli esecutivi.

Dunque oggi, anche se io sono presidente non ho tutti questi poteri, come nelle grandi città dove i consigli comunali non riescono o non possono svolgere le funzioni per le quali sono stati eletti. Possiamo solo esprimere pareri non vincolanti, facciamo quindi una serie di esercizi di democrazia formale, perché in realtà poi non contiamo e tanto meno contano i nostri cittadini.

Sul disegno di legge e su altre proposte che ritengo valide e condivisibili, sarebbe utile tornare a discutere insieme.

Vi ringrazio.



## **Assessore Margini**

*Assessore al Decentramento del Comune di Genova*

Premetto che domani a Genova saranno proclamati il nuovo Sindaco e i nove Presidenti delle municipalità.

I due piani, Comune e Municipi, vanno tenuti in un'unica visione prospettica, ma sono due piani separati. Separati nel senso che quando due anni fa abbiamo cominciato a discutere se trasformare le circoscrizioni in municipalità, il primo punto della discussione è stato: ma non essendoci l'area metropolitana, di cosa discutiamo?

E ovviamente dietro questo approccio così preciso, in punta di diritto, c'era il concetto che non si potesse operare una riforma. Per cui io sono totalmente d'accordo con i ragionamenti fatti da chi mi ha preceduto di come le municipalità sono parte di un percorso molto più ampio. Io personalmente ho scelto un'altra strada: non volendo aspettare ho scelto un approccio diverso istituendo le nuove municipalità a legislazione invariata.

Quando essa varierà, ne ragioneremo, perché i progetti di legge sono utilissimi ai convegni e alla discussione, ma finché non vengono approvati sono cose di cui si parla. A Genova avevamo un altro problema: eravamo di fronte a strumenti di partecipazione, di decentramento, che erano inadeguati; le circoscrizioni erano diventate soggetti che producevano pareri di cui nessuno teneva conto.

Noi parliamo di riforma del comune, per cui riformiamo il comune per quello che è all'interno della legislazione vigente, e abbiamo ritenuto di fare tre operazioni. In primis nelle nove municipalità abbiamo modificato la rappresentanza e abbiamo stabilito che sia nelle liste sia nelle giunte la rappresentanza di genere venisse garantita. Probabilmente ci saranno ricorsi, contro ricorsi, perché qui abbiamo un passo in avanti netto in una certa direzione. Inoltre, dato che altro punto era come contenere la spesa, abbiamo ridotto i consiglieri da 30

a 24, abbiamo dato mandato di ridurre gli assessori, abbiamo stabilito un tetto di spesa pari a quello dello scorso anno quando c'erano ancora le Circoscrizioni per dire che questo tetto di spesa non può essere sfondato. Per cui ovviamente le municipalità, compresi gli emolumenti di tutti, saranno contenuti entro il tetto di spesa del consuntivo dello scorso anno. Il sistema elettorale prescelto prevede che vi sia un presidente indicato similmente al sistema elettorale delle vecchie regioni, e abbiamo costruito un primo nucleo di autogoverno legato al fatto che il presidente non è un cavaliere solitario ma è quello che, munito di una piccola giunta e del fatto che alla fine del processo avremo decentrato il 20 per cento della forza lavoro del comune, diventa gestore di una parte cospicua dell'attività comunale. Vi introduco un esempio rispetto al quale si è aperta una discussione a Genova: un parcheggio fai-da-te. Le aree dei parcheggi fai-da-te venivano individuate dalle circoscrizioni e approvate poi dal Consiglio Comunale. Ad un certo punto la circoscrizione ha sbagliato nell'individuare un'area, o meglio, i cittadini hanno pensato che fosse sbagliata, e hanno manifestato un forte dissenso. A quel punto il Consiglio Comunale è intervenuto ed ha revocato un'autorizzazione, già data. Sulla base di questo esempio abbiamo assunto il principio che, ad esclusione delle grandi questioni strategiche, non debba esserci sovrapposizione di competenza: o una cosa è di competenza della municipalità o una cosa è di competenza del consiglio comunale. Abbiamo seguito molto anche l'esempio di Roma. Qualcuno deve spiegarmi perché certi procedimenti amministrativi o commerciali che vanno in automatico, o certe autorizzazioni anche di tipo edilizio debbono essere dati dal comune inteso come struttura centrale. Io non lo capisco. Per cui nel nostro modello genovese abbiamo previsto che tutte quelle cose, tutti quei servizi alla persona, e quei microservizi che possono essere decentrati vanno decentrati. Ovviamente tema principale

del decentramento dei servizi alla persona è quello dei servizi sociali. Perché i servizi sociali, che pur formalmente sono già adesso trasferiti alle circoscrizioni, poichè la fonte di spesa resta centralizzata, noi abbiamo a trasferito l'organizzazione dal lavoro: dovremo riuscire a fare un'operazione molto più complicata che è quella di avere effettivamente una corrispondenza fra i servizi erogati e la realtà territoriale.

Però il principio è: dobbiamo non avere sovrapposizione di competenze, dobbiamo lavorare perché sulle grandi questioni il comune centrale abbia un ruolo. Abbiamo individuato una soluzione che è discutibilissima: secondo le modifiche allo statuto ed ai regolamenti, il sindaco della città dovrebbe governare l'area di intervento attraverso due strumenti, uno è il consiglio e la giunta, l'altro è la conferenza dei presidenti delle municipalità che vengono riconosciuti come organo e concorrono con il sindaco a decidere le varie cose. Per cui abbiamo pensato ad un meccanismo in cui in qualche modo vi sia un potere duale. Infatti le obiezioni al decentramento nascevano dagli assessori, dai consiglieri comunali e dalla macchina del comune. Ovviamente le vere obiezioni erano del consigliere comunale che mi diceva: ma se tu dai questa competenza di cosa mi occupo io? L'assessore che diceva: sì, decentriamo, ma non troppo... quando abbiamo fatto l'elenco degli impianti sportivi da trasferire si è aperto uno di quei putiferi che non finiva più...

La terza questione, la più preoccupante, che ha già dato luogo a qualche episodio spiacevole, è stato che la struttura, parlo della macrostruttura rispetto ai processi di decentramento, si è mostrata alquanto restia; ovviamente formalmente non poteva che accettarli, ma nella sostanza vengono avanti obiezioni... Secondo me... scusate, chiedo scusa ai due professori che hanno fatto un ragionamento anche tecnicamente molto valido che io condivido, sia ben chiaro, ma il primo problema del decentramento è la volontà politica di

farlo, e la volontà di mettere in moto certi meccanismi. Ed io non mi preoccupo più di tanto, avendo fatto un confronto con Napoli, un confronto con Roma, se diamo luogo a modelli di intervento in qualche modo un po' differenziati, perché ovviamente io ho sentito molte questioni sulle aree metropolitane... ovviamente io dico la mia, ma mi scusi, secondo me le aree metropolitane sono il centro della trasformazione, perché se andiamo a ragionare... io ragiono molto con Torino, in realtà la cosa comune tra noi e Torino, ho letto anche a Firenze, ma può darsi che abbia letto male, è come usiamo i siti industriali abbandonati, perché la vera partita delle città è questa. Ma è solo una cosa per dire che secondo me l'area metropolitana è il punto in cui forse non si produce PIL, ma in cui si determina in modo più decisivo come verrà affrontata la città di domani.

Io ho l'impressione che abbiamo tra di noi Comuni un problema di comunicazione, nel senso che quando io dico trasferiamo i servizi alla persona in generale alle municipalità, oppure ragioniamo sullo sportello unico delle imprese... Mi piacerebbe molto riuscire a capire se intendiamo le stesse cose quando parliamo dei servizi che vogliamo trasferire e delle cose che vogliamo andare ad affrontare. E poi vorrei che assieme ragionassimo se i vincoli che ci vengono prospettati come vincoli "legislativi", a fare certe operazioni di avvicendamento della macchina sono cosa veramente giusta. Io ho avuto una brutta esperienza, la devo dire perché per la mia esperienza ovviamente ho un rapporto positivo con il movimento sindacale in generale, a me ha colpito come le organizzazioni sindacali siano state tra le meno disponibili ad affrontare il tema del decentramento sulla base di un ragionamento dal loro punto di vista giusto che così sintetizzo: poichè tu non vuoi fare nove comuni, ma vuoi fare un comune unico con degli spicchi diversi, dirimere il problema delle competenze, delle funzioni, del ruolo dei lavoratori è un

problema non da poco che deve precedere la riforma. Se devo mettere assieme chi... allora, dato che ora ho una struttura centrale, chi autorizza le rotture suolo e chi autorizza l'occupazione del suolo pubblico, non è che posso avere come adesso tre e tre, ne avrò uno che fa le due cose, un funzionario in municipalità. È un esempio, questo crea dei problemi perché accorpate competenze, cose, funzioni... credo che noi dovremmo affrontare questo tema dei rapporti con le organizzazioni sindacali.

Chiudo dicendo una cosa. Le circoscrizioni come le ho vissute io erano sostanzialmente un momento di partecipazione con discussioni. Poi sono state un elemento fondamentale del consenso. In questi dieci anni se non ci fossero state le circoscrizioni noi non avremmo governato la città: esse sono state il punto della mediazione che ha avuto un rapporto con i comitati, con le varie realtà, una mediazione molto spesso intelligente, a volte anche in contrapposizione perché su alcune grandi scelte che riguardano le città, le autostrade... abbiamo avuto le circoscrizioni che erano proprio contro, esprimendo bene un interesse locale, però sono stati un forte elemento di mediazione. Oggi la partita per me è un'altra: c'è un problema di gestione dei servizi e c'è un problema di autogoverno, o di costruzione di una nuova dimensione di governo. La scelta che io vorrei fare è di municipalità come nuova dimensione di governo, non solo come momento di decentramento della macchina, ma come momento in cui la partecipazione è la più estesa.

L'ultima notazione è questa: anche io ho fatto l'operazione dell'assessore di Firenze, ho fatto approvare la riforma dal Consiglio Comunale che scadeva... Ovviamente questa cosa del trasferimento degli atti esecutivi pone un grosso problema perché se ho detto che il problema è politico, ed è della volontà politica, in un posto come Genova in cui è cambiato anche il sindaco, per scadenza naturale, non per altro, c'è tutta la

macchina che si pone il grande problema che dice: ma quelli che vengono dopo sono convinti o non sono convinti? Il rischio è che noi avviamo un processo senza una chiarezza di fondo. L'unico modo per superare questa cosa è di costruire un percorso di atti già indicativi sul funzionamento delle nove municipalità che permetta di rendere irreversibile la scelta. Questa esperienza è stata votata dal Consiglio Comunale all'unanimità, tolto tre che si sono astenuti perché hanno considerato la nostra riforma non sufficientemente spinta sul piano dell'autonomia e dei poteri che riguardavano i nuovi sindaci. Grazie.

## **Roberto Mastrantonio**

*Presidente del Municipio Roma VII*

Vorrei ringraziare innanzitutto l'Assessore alla Partecipazione Democratica del Comune di Firenze Dott.ssa Bevilacqua e la Presidente della Commissione Dott.ssa Nocentini, per l'opportunità che hanno concesso a tutti noi, di discutere del tema del decentramento in questa meravigliosa città che è stata la culla della nascita dei Comuni nel nostro Paese e che in ogni angolo conserva tracce del suo passato di irriducibile nemica di ogni forma di accentramento imperiale dei poteri.

Credo sia doveroso un ringraziamento al Prof. Morisi e al Prof. Magnaghi per le stimolanti relazioni che ci hanno fornito, che vorrei risentire nella mia città in un convegno organizzato dal mio Municipio, il Municipio di Roma VII.

Mi è sembrato di rivivere, nel corso del dibattito, il percorso iniziato a Roma, da più di un lustro, che ha portato nel 2001 all'istituzione non delle Municipalità ma dei Municipi, quindi dei veri e propri Comuni.

Ora parlerò, e nessuno dei presenti me ne voglia, da esponente politico di un Partito di Sinistra, che si vuole erede della tradizione del Partito Comunista Italiano, poiché essa si intreccia inestricabilmente con la storia del decentramento nella Capitale d'Italia.

Del resto noi siamo qui oggi per scambiarci, oltre alle opinioni, anche esperienze e storie, utili soprattutto per il percorso che a

Firenze, grazie ai nostri ospiti l'Assessore e la Presidente di Commissione, state iniziando ora.

Fino agli inizi degli anni 80 a Roma abbiamo avuto le cosiddette Delegazioni, con il Delegato del Sindaco, luoghi nati sostanzialmente per decentrare l'attività di certificazione e poche altre cose; grazie alle Giunte di Sinistra di quegli anni sono state istituite le Circoscrizioni, composte da 25 Consiglieri eletti dai cittadini, che eleggevano in seno a loro un Presidente. Nell'ultima fase al Presidente è stata data la possibilità di nominare un Consiglio di Presidenza, composto come ci ricorda il nome stesso da quattro Consiglieri più il Presidente. Si è andati avanti per oltre vent'anni con questo Organismo di decentramento, che ha cominciato però a segnare il passo nel momento in cui, introdotta per legge parlamentare l'elezione diretta del Sindaco e l'incompatibilità tra la carica di Consigliere Comunale e di Assessore, ci si è resi conto dell'enorme squilibrio a favore dell'organo centrale, Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale, venutasi a determinare.

È stata, però, ancora una volta una Giunta di Centro-Sinistra, nel caso specifico la seconda di Francesco Rutelli a riaprire la discussione sul decentramento, fino ad arrivare nel 2001, come ricordava il Prof. Magnaghi, alla delibera di istituzione dei Municipi, che rendeva omogenei con quello comunale sia il sistema elettorale che il meccanismo di funzionamento dei Municipi a livello istituzionale: a) Presidente eletto direttamente dai cittadini, b) Giunta nominata dal Presidente con incompatibilità tra le cariche di Consigliere e Assessore, c) Presidente del Consiglio nominato dall'Assemblea, d) Potere deliberante per le Giunte Municipali, e) Rapporto fiduciario tra il Presidente e Dirigenti apicali.

Questa lunga premessa sul percorso fatto nella mia città, è a mio parere utile non solo per scambiarsi esperienze, che è certamente uno degli scopi del seminario, ma anche per affermare un concetto che se non è apodittico, appare a me comunque abbastanza ragionevole; il percorso che avete avviato a Firenze, così come in altre città italiane, quelle che il Disegno di Legge Lanzillotta in discussione attualmente, definisce aree metropolitane, appare sempre più, e sono in questa mia sensazione confortato dal confronto quotidiano con la cittadinanza, un processo ineludibile ed inesorabile.

Questo anche malgrado la discussione, giustissima e quanto mai opportuna, sui costi della politica, a cui alcuni interventi si sono richiamati.

Poiché, se è vero che la politica nel suo insieme, e a tutti i livelli istituzionali, gode di privilegi e prerogative tanto più inaccettabili quanto più pressanti si fanno da un lato la crisi economica e sociale che vive il paese, dall'altro le intenzioni manifestate da tutti i governi, da un quindicennio ad oggi, di scaricare questa crisi sui lavoratori e i pensionati, è vero anche che la richiesta di una "governance locale" da parte dei cittadini è altrettanto forte; allora credo sia giusto moltiplicare iniziative come quella odierna per riaprire con forza la discussione sul decentramento per arrivare in un futuro, mi auguro non lontano, a fare delle Circoscrizioni e della Municipalità dei veri e propri enti locali, dotati di personalità giuridica, autonomia finanziaria e potestà politica, in un ambito di governo di area vasta che deve continuare ad essere garantito dalle Città Metropolitane.

Ebbene Roma, da questo punto di vista, oggi vive quello che io definisco un paradosso politico-istituzionale, sintetizzabile in

una sindrome che definirei, utilizzando una sorta di ossimoro, sindrome del giganto-nanismo.

Il territorio di Roma è diviso in 19 Municipi la cui estensione media è uguale a quella di una città come Firenze e la cui popolazione è pari a quella di una città come Brescia; ognuno di questi Municipi conta dalle 500 alle 800 unità di personale e così via andando con numeri che fanno di ogni Municipio della nostra città lo specchio di una qualunque città italiana di media grandezza.

Il paradosso quindi sta proprio nell'essere ogni Municipio di Roma un gigante per le caratteristiche demografiche, economiche e sociali, ma al tempo stesso un nano da un punto di vista del riconoscimento istituzionale; per chiarire meglio il concetto Roma è la città che ha, dal punto di vista normativo, il livello di decentramento più avanzato al pari anche di alcune grandi Capitali europee, però, proprio a causa dei numeri succitati, è anche la città dove maggiormente si vive, sia tra gli amministratori che tra i cittadini, la frustrazione di non essere a tutti gli effetti organo di governo locale, bensì organo di decentramento, ne più ne meno che le vecchie Circoscrizioni.

Quali le cause di questa situazione?

Io ne vedo essenzialmente due che vorrei schematicamente elencare:

- 1) A differenza di quanto si sta facendo a Firenze dove il tema del decentramento è, o perlomeno a me appare essere alla luce di questo seminario, strettamente intrecciato al tema della partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche della comunità, a Roma l'istituzione dei Municipi è stata

sostanzialmente decisa dal Consiglio Comunale e dalla Giunta senza avviare alcun dibattito nella Città.

Si immaginava probabilmente di incontrare le istanze dei cittadini e la loro richiesta di maggiore partecipazione, usando la sola leva elettorale e istituzionale; questo purtroppo è un vizio molto comune alla classe politica del nostro paese, che pensa di colmare il sempre crescente distacco che la separa dalla base popolare, agendo sul sistema elettorale. In realtà le cose stanno altrimenti e i cittadini per primi oggi a Roma esigono che sul decentramento si passi dalle parole ai fatti, proprio perché non tollerano che vi sia un Presidente di Municipio eletto direttamente da essi, con gli stessi poteri del vecchio delegato del Sindaco o poco più.

2) La seconda ragione che io intravedo alla base della sindrome di cui sopra, sta nel combinato disposto tra il disinteresse delle organizzazioni sindacali provinciali, più interessate evidentemente a salvaguardare rendite di posizione di cui godono tra il personale, e i dirigenti che operano nei Dipartimenti, ben 20, dell'amministrazione centrale, e il silenzio assordante delle forze politiche capitoline, preoccupate, chiaramente nei vertici politici e istituzionali, soprattutto della perdita di potere e di rendita di posizione che la trasformazione dei Municipi in veri enti locali, comporterebbe per essi.

Posizione questa ultima chiaramente miope, poiché non tiene conto del sentimento sempre più diffuso tra i cittadini che vedono ormai nei Municipi l'organo di autogoverno locale che solo può garantire la loro partecipazione alle scelte che li riguardano da vicino; posizione che rischia di introdurre nel meccanismo elementi entropici tali da condurlo alla deflagrazione.

Roma quindi è oggi di fronte ad un bivio che offre alla sua classe dirigente una sola possibilità di scelta.

Il bivio è tra il tornare indietro alle vecchie Delegazioni del Sindaco o spingersi oltre l'ostacolo trasformando i Municipi in enti locali con la Città Metropolitana ad esercitare il fondamentale ruolo di coordinamento; "tertium non datur", mantenere le municipalità come oggi sono, contribuirebbe ad accrescere la distanza tra i cittadini e le istituzioni e ad alimentare ancor più quel sentimento di antipolitica che serpeggia diffusamente nelle pieghe della nostra società.

Io credo che alla fine prevalga il buon senso ed è per questo che continuo ad essere fiducioso dell'ineluttabilità del processo avviato negli anni 70; se questo processo continuerà ad essere corroborato da seminari come quello testé svolto dal Comune di Firenze, sono convinto che i tempi di attesa per avere un reale decentramento nelle Metropoli Italiane, saranno ridotti ulteriormente.

## **Libero Mancuso**

*Assessore Affari Istituzionali e Area Metropolitana del Comune di Bologna*

Buonasera. Anche io ringrazio coloro che hanno organizzato questa sorta di seminario, e cioè la presidente Nocentini, l'assessore Bevilacqua e i professori Morisi e Magnaghi, nonché tutte le persone che sono intervenute perché andiamo via arricchiti di una serie di notizie, di competenze che serviranno senz'altro a portare avanti questo processo che deve portare alle municipalità dentro le prospettive della città metropolitana. È un impegno estremamente gravoso perché è un po' la ridefinizione dei poteri degli enti locali e della partecipazione dei cittadini. A Bologna è avvenuta una cosa che ha dato certamente impulso a questo processo, ed è stata una serie di dibattiti e di conferenze che hanno visto per primi le tre organizzazioni sindacali portare avanti con urgenza il problema della riforma della città metropolitana. Subito dopo, e per la prima volta insieme, Confindustria e Lega delle Cooperative hanno organizzato un convegno internazionale per definire quali dovessero essere le prerogative e i poteri di questo nuovo, sconosciuto soggetto che era appunto la città metropolitana. Le preoccupazioni delle organizzazioni sindacali, di Confindustria e Lega delle Cooperative erano proprio quelle di un rispetto delle regole nelle attività produttive, finanziarie, economiche di un territorio di area vasta contro i pericoli di un'aggressione, di una globalizzazione che molto spesso è senza regole, che non sempre espressioni del governo troppo localizzate riescono a controllare, laddove un forte governo di area vasta è in grado, nella loro valutazione, e io credo anche nella nostra, di contrastare i processi di imbarbarimento e di garantire il rispetto di regole nei confronti di tutti. Siamo andati avanti anche grazie al decreto Pisanu... ma dobbiamo dire che già la legge del '90, e ancora le legge regionale dell'Emilia Romagna

del '94 e così via fino al decreto Pisanu avevano tracciato questi nuovi confini e queste nuove prerogative della città metropolitana. Peraltro il decreto Pisanu fu fatto, come sappiamo, con il pieno accordo dell'ANCI. Dunque i processi che portano alla città metropolitana devono passare attraverso una serie di regole che sono anche regole costituzionalmente previste e che sono state riprese e rilanciate anche dal nostro Capo dello Stato. Poi parliamo per un momento dei costi della politica, però le indicazioni che sono contenute in tutti gli atti della città metropolitana sono processi di semplificazione amministrativa, di lotta agli sprechi, alle duplicazioni, e con un'attribuzione dei valori della differenziazione, perché ciascun territorio metropolitano dovrà tenere conto delle proprie specificità, molto spesso delle proprie identità territoriali, delle proprie culture, dei propri processi di democrazia e dunque ogni città metropolitana dovrà avere – anche questo è previsto – il diritto a differenziarsi, a porre dei modelli diversi a seconda delle proprie realtà.

E poi la questione della sussidiarietà. Passando attraverso il concetto della sussidiarietà dalla città metropolitana alla trasformazione dei quartieri in municipalità, voglio dire come questo concetto di sussidiarietà sia stato portato avanti già nella sede del dibattito costituente da Dossetti quale rappresentante di una cultura cattolica... perché la sussidiarietà appartiene alla cultura cattolica, e dentro i lavori preparatori dell'assemblea costituente noi vediamo un Dossetti che è stato il creatore dei municipi a Bologna, è stato colui che li ha ispirati e li ha voluti a metà degli anni Cinquanta, come luogo non più di decentramento anagrafico, ma di comunità civile e sociale, di solidarietà fra ceti estremamente poveri colpiti da tutti i problemi del dopoguerra. Questo concetto di sussidiarietà è stato ripreso e rilanciato in occasione appunto della creazione della città metropolitana e

dei quartieri e mi ha fatto molto piacere sentire discutere di questo oggi in maniera estremamente attenta e precisa.

Che cosa ha fatto il comune. Il comune di Bologna è un comune che sulla riforma dei quartieri ha un po' fondato la propria credibilità di soggetto democratico fra i più avanzati, e non soltanto in Italia. Poi vi è stato un problema di stabilità nel portare avanti questo processo, ma abbiamo inserito una serie di gruppi di lavoro, abbiamo elaborato una quantità di materie che sono state poi portate realmente al decentramento dei quartieri, e abbiamo aperto presso i quartieri una serie di sportelli che sono lo sportello sociale, dove per la prima volta sono stati unificati i servizi alla persona, ché prima erano riservati ai quartieri 0-6 anni e oltre 65 anni, adesso invece attraverso la creazione dello sportello sociale si è dato al quartiere la competenza per l'intera esistenza dei cittadini. Abbiamo aperto degli sportelli lavoro sull'iniziativa della provincia, sportelli lavoro per l'incontro della domanda e dell'offerta, ma non solo, anche per l'orientamento dei soggetti che si avvicinano a questi sportelli e l'assegnazione a corsi di formazione quando sono portatori di esperienze che non hanno nessuna possibilità di trovare un lavoro, e dunque un o sportello del lavoro estremamente attivo. E poi abbiamo creato le consulte degli emigranti che avranno spazio già nel prossimo autunno, con elezioni presso le circoscrizioni. Lo sportello degli stranieri. E poi abbiamo attribuito ai quartieri anche competenze nel controllo della manutenzione delle strade, della pulizia e così via e sulla qualità dei servizi.

Quindi un complesso di funzioni che adesso si sono arricchite anche delle competenze sulla sicurezza. Abbiamo fatto nei mesi scorsi una delibera di giunta che è stata pressoché all'unanimità approvata in Consiglio Comunale con un ordine del giorno, e che prevede che presso i quartieri dovranno essere dislocati polizia municipale... la polizia municipale dovrà avere la collaborazione delle polizie di Stato.

Sappiamo che presso i quartieri si raggiunge la conoscenza del territorio e delle criticità del territorio come non avviene in altre parti, neanche presso le forze di polizia, badate. E dunque un rapporto costante attraverso dei comitatini, come li abbiamo chiamati, che dovranno riunirsi periodicamente presso i quartieri dove saranno indicate le situazioni più allarmanti che avvengono sul territorio. La questione della percezione della sicurezza è diventata una questione politica, e si rivolge contro il sindaco con una mutazione stravagante che vede la questura, la prefettura, i carabinieri messi al riparo da critiche, e viceversa queste critiche dirigersi frontalmente nei confronti dei Sindaci che, come garanti della vivibilità si difendono con estremo affanno perché è chiaro che le offensive che avvengono su questo terreno non possono essere respinte né possono essere rivolte ad altri, tenuto conto che i sindaci fanno parte dei comitati provinciali per la sicurezza. A Bologna dentro questo comitato provinciale per la sicurezza sono stati ammessi, con un accordo con la prefettura, anche i presidenti di quartiere tutte le volte in cui sorgano problemi che non riescono ad essere risolti sul proprio territorio. E già sono stati svolti questi incontri, sono già avvenuti, e devo dire che tutto questo ha anticipato delle indicazioni dello stesso ministro dell'interno, contenuti in accordi tra Ministero dell'Interno e sindaci delle città metropolitane.

Qual è il problema serio? Il problema serio innanzitutto è quello di passare dal quartiere al municipio con un sistema elettorale che sia il più possibile rappresentativo. In questo momento a Bologna ci sono nove quartieri, tutti con presidenti del centrosinistra, per la prima volta. Ogni settimana ci riuniamo, Assessore e conferenza dei presidenti di quartiere, per discutere, molto spesso anche in maniera animata... voglio dire, la dialettica non manca in questi incontri con i presidenti di quartiere, e quindi vi è continuamente questa osmosi di problemi che provengono dai territori verso l'amministrazione

comunale. Presso il presidente della provincia è in funzione la conferenza dei sindaci, la conferenza metropolitana dei sindaci e anche qui vi è un contributo estremamente ricco di proposte che provengono in questa sede quasi anticipatrice della città metropolitana. Vi sono poi accordi Regione - provincia - comune. La Regione elabora e qualche volta finanzia dei programmi di risanamento di alcuni quartieri più esposti a questioni di vivibilità e di degrado.

Vi è quindi uno sforzo complessivo al quale manca qualcosa che sono le risorse, le risorse umane e le risorse economiche. Questo è un problema estremamente serio, lo hanno già detto in molti: il problema dell'assegnare le risorse ai processi di democrazia partecipativa è solo un arricchimento della repubblica, un arricchimento dei diritti dei cittadini e credo non si debba andare indietro su questo, ma credo che anche noi dobbiamo chiedere con forza che questa dislocazione di risorse deve avvenire nell'interesse della vivibilità delle città e del territorio metropolitano.

Ridurre fondi ai Comuni, ai Quartieri - lo diceva l'assessore di Genova rappresenta una penalizzazione della politica, non un arricchimento. Quando si tagliano fondi in questa maniera disordinata, diseguale, ingiusta, ancora una volta si allontanano i cittadini dalla politica, perché non si capiscono... di fronte a disuguaglianze straordinarie che abbiamo in questo paese.

Noi proponiamo, una volta venuto meno il regime delle incompatibilità, che i presidenti di quartieri diventino automaticamente consiglieri comunali. Devo dire che questo arricchisce. Io partecipo molto spesso a dei consigli di quartiere. Ebbene, lì nei consigli di quartiere molto spesso non si capisce chi è di maggioranza e chi è di opposizione, sono tutti portatori di problemi dei cittadini e chiedono che si risolvano dei problemi dei cittadini. Io credo che questo

farebbe solo migliorare la qualità dei Consigli comunali e li porterebbe ad affrontare problemi molto più concreti che non quelli generali ed astratti che affrontano oggi. Grazie.

## **Gabriele Scaramuzza**

*Presidente della Municipalità di Favaro del Comune di Venezia*

Grazie. Permettete anche a me prima di portare il mio contributo, di rinnovare il ringraziamento all'assessore Bevilacqua e alla presidente Nocentini per l'occasione che si danno che credo dovrà essere foriera di ulteriori momenti, come già accennava l'assessore Terracciano.

Venezia ha iniziato il percorso per la realizzazione delle municipalità nella precedente conciliatura, la conciliatura che è andata dal 2000 al 2005, introducendo in forma sperimentale l'esperienza di due municipalità a partire dal 2000 e aggiungendo a metà conciliatura, nel 2003, una terza municipalità che è appunto quella di Favaro Veneto presso la quale io oggi esercito la presidenza. Pertanto la precedente conciliatura è stata vissuta per certi versi in un regime misto che vedeva il mantenimento delle precedenti circoscrizioni, che si fondavano su un meccanismo in cui il presidente era eletto all'interno del consiglio e si giovava di un proprio ufficio di presidenza comunque nominato dal Consiglio, con le tre municipalità sperimentali. Il rinnovo del 2005 ha consentito all'amministrazione di produrre la propria autoriforma, nel senso che così è stata anche titolata nel programma di mandato del sindaco, riarticlando le precedenti circoscrizioni, che erano tredici, in sei municipalità, il cui presidente è stato eletto direttamente dalla base elettorale delle relative municipalità, che sono dotate di un organo di competenze analoghe, ma non omologhe, a quelle della giunta comunale che viene chiamato esecutivo e che è nominato direttamente dal presidente. Immediatamente il rinnovo delle municipalità, l'amministrazione ha proceduto alla definizione, tramite tre atti, del processo di delegazione alle municipalità delle funzioni in tre aree tematiche: quelle dei servizi di prossimità, che venivano prima citate per altre realtà, in particolar modo le aree delle politiche sociali, con particolare riferimento

all'utenza dell'area dell'infanzia e dell'adolescenza; quello delle politiche educative, e in una terza area, quella dei servizi tecnici, prevedendo la costituzione presso ogni municipalità, alle dipendenze del presidente e delle strutture, di un settore "gestione del territorio" che da un lato gestisce la manutenzione delle opere affidate in gestione alle municipalità, siano esse viabilità locali, siano esse immobili pubblici, e dall'altro ha competenze in ordine alla progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche all'interno del territorio della municipalità che non abbiano valenza sovramunicipale, e quindi immediata valenza comunale. L'ulteriore atto compiuto dall'amministrazione su impulso diretto del sindaco è stato quello di prevedere la partecipazione dei presidenti delle municipalità alla giunta comunale, senza diritto di voto ma con funzione ad esempio di relazione diretta di quegli atti che ineriscono alla municipalità e che comunque possono rientrare nelle competenze degli altri assessorati.

Il criterio scelto nella definizione delle aree di intervento delle funzioni delegate è stato senz'altro analogo a quello che ricordava l'assessore Margini per il comune di Genova e cioè si è dato attenzione a ricavare competenze il più possibile esclusive alle municipalità, e quindi residuali agli assessorati in maniera tale da non creare sovrapposizioni di competenze. Anche nel nostro caso la valutazione ha avuto riguardo alla dimensione demografica del nostro ente, che non è senz'altro paragonabile a quella del comune della città di Roma, nel senso che la nostra città si attesta poco sotto i 270 mila abitanti, ma di mantenere centralizzate certe funzioni quali ad esempio quelle del SUAP, (sportello unico attività produttive), anche perché per la particolare connotazione territoriale della nostra città, una serie di funzioni amministrative, come gli sportelli di servizio all'utenza sono *ab origine sdoppiati*, cioè i servizi ad esempio degli sportelli unici hanno una duplicazione già in essere da lungi tra quelli

che riguardano la città storica e insulare, e quelli che riguardano invece la città di terraferma. Quindi pareva inopportuno aggiungere ulteriori duplicazioni di servizi. Dal 2005 poi è cominciata un'opera di progressivo affinamento del precedente regolamento delle municipalità che ha trovato conclusione la scorsa settimana quando il Consiglio Comunale ha votato un nuovo regolamento che connota il sistema delle municipalità del comune comunque nella prospettiva della città metropolitana, (così è riassunto nell'articolo primo), e incardina tra le funzioni essenziali delle municipalità, accanto a quelle tradizionali della partecipazione o della consultazione o della gestione delle funzioni delegate, quella del governo del territorio, quindi in coerenza con le riflessioni che riportava il prof. Magnaghi.

Questo è lo stato dell'arte per quanto riguarda le realtà delle municipalità del comune di Venezia. È da dire che noi scontiamo nei processi anche di percezione di questo sistema nei confronti della stessa cittadinanza una differenza tra quelle aree come per esempio quella della municipalità di Favaro, che fino al 1926 erano comuni indipendenti e che solo in seguito al 1926, con il famoso progetto della grande Venezia vennero ricompresi all'interno del comune di Venezia, e quelle aree, in particolar modo la città storica e la città insulare, in cui più pesante è invece quella funzione massiva e massiccia che ha oggi l'utenza turistica tanto da farne quasi una città vetrina. Per cui esiste effettivamente una distonia anche nella percezione che la cittadinanza ha di queste forme di governo rispetto alle diverse realtà territoriali.

La preoccupazione che noi abbiamo avuto in questi due anni è stata quella di avviare alcuni dei servizi ad una serie di valutazioni, sulla base di indicatori il più possibile quantitativi, e quindi estranei dalla opinabilità che può avere un giudizio, tra virgolette, del politico. Credo questo sia interessante perché i dati che abbiamo noi, che hanno elaborato

i nostri uffici sono questi, e cioè che il sistema delle municipalità può essere in grado, se condotto con coerenza, di attivare quelle reti anche della sussidiarietà locale e orizzontale che possono portare ad un potenziamento e miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza, e possono paradossalmente derivare anche delle economie relativamente alle scelte di bilancio. Titolo solo un esempio: noi nell'assumere le competenze in merito alle politiche sociali dell'area dell'infanzia e adolescenza abbiamo assunto, preso in carico alcuni minori che erano ricoverati in istituto. Attraverso un lavoro molto delicato, molto difficile e anche molto prolungato, si è stati in grado attivando le risorse locali di condurre questi ricoveri in forme di tutela quali quella dell'affido familiare che hanno senz'altro una maggiore qualità rispetto alla tutela che danno nei confronti del minore, e paradossalmente si traducono anche in un risparmio di costi per l'amministrazione che poi può liberarle emetterle a disposizione sempre all'interno di quel comparto.

Questo per dire, ritornando al dibattito sui temi, sui costi della politica, credo che anche da questo punto di vista vada approcciato ed interpretato in maniera corretta il tema delle municipalità e delle riforme del governo locale, del governo del territorio. Il tentativo fatto, che talora è stato anche condotto ad effetto, e talora sconta alcune criticità, è stato di usare forme quali sono quelle odierne di iniziale pesante criticità per esempio nei confronti di scelte che vengono fatte infrastrutturali per costruire forme condivise anche di progettazione. Anche qui titolo un solo esempio: noi viviamo, credo come la città di Firenze... non so Firenze a che punto è – l'ho presente sul mio territorio – la scelta di infrastrutturare un mezzo di viabilità come il sistema tranviario, cosa che soprattutto in un territorio come il mio, che ha un centro urbano densamente residenziale, ha scontato all'inizio un forte movimento di resistenza e criticità e anche contrarietà da parte

della popolazione locale. Il tentativo fatto, che per carità, è molto delicato, e sconta anche parecchie criticità, ma il tentativo fatto è quello di usare di questo movimento iniziale per condurlo invece ad una condivisione rispetto alle scelte sul territorio. Per cui con alcuni di questi gruppi locali e comitati stiamo lavorando sulla coprogettazione di tutto, di arredo urbano dell'asta che viene interessata dalla infrastruttura tranviaria. Ripeto, si scontano diverse risposte rispetto a questo tentativo, talora positive, talora negative, ma anche qui credo che possa essere una delle opportunità che il sistema delle municipalità può dare. Soprattutto io credo, e vengo ad alcuni degli stimoli che le relazioni del prof. Morisi e del prof. Magnaghi ponevano, in un territorio quale quello che vive la città di Venezia, ma che vive in particolare la mia municipalità, che è esattamente di confine tra la linea di gronda, cioè la linea che separa la laguna, l'ambito lagunare da quello di terraferma, e che è fondamentalmente la zona di osmosi tra la città storica e... - prendo a prestito una delle metafore che usava il professore - quella galassia urbana, perirubana infinitamente frammentata e slabbrata di cui anche il contesto del nord-est per esempio è particolarmente vivo. Di qui la scelta in un territorio come il nostro, che demograficamente è uno dei più deboli del comune di Venezia, nel senso che noi il nostro carico demografico è di circa 24 mila abitanti, cui fa da contrappasso la più estesa dimensione territoriale, cioè il 30 per cento del territorio del comune, il 40 per cento del territorio della terraferma, quindi un'elevata densificazione di poli urbani, ma una soluzione di continuità tra questi poli, quindi la presenza di un paesaggio agricolo fortunatamente ancora non particolarmente ammalorato. La scelta – dicevo – in coerenza e soprattutto di sostegno dell'amministrazione comunale nella realizzazione di 200 ettari bosco urbano della città di Mestre all'interno del nostro territorio, e nella creazione di questa zona di osmosi tra la linea di gronda e fondamentalmente tutto il

contesto di pianura che le sta dintorno e la capacità che si sta tentando di maturare di gestire questi processi sia rispetto alle forme delle autorità sovraordinate, ma sia rispetto ai portatori di interesse che vi sono coinvolti e che possono potenzialmente esercitare un ruolo estremamente elevato.

Questo è un primo panorama della nostra esperienza. Aggiungo che si sta tentando un processo di riconoscimento delle municipalità all'interno anche per esempio di procedimenti amministrativi che riguardano competenza di altri enti. Il presidente della municipalità sostituisce il sindaco, parlando del sistema dei servizi, nelle conferenze di distretto socio-sanitario e partecipa, in base ad un'intesa con la provincia, alle conferenze di servizi che ineriscono direttamente scelte che riguardano il territorio di quella municipalità affiancando o sovente anche sostituendo l'assessore di riferimento. Naturalmente ciò si regge tramite un'intesa, al di là dei meccanismi dispositivi sia regolamentari sia protocollari d'intesa, tramite un'intesa politica che sta a monte e che garantisce anche il flusso di comunicazione tra i diversi livelli dell'amministrazione.

Vorrei poi chiudere con una considerazione: io credo che anche dalla riforma del decentramento e dalla costituzione delle municipalità possa venire una risposta a quel tema che più volte è stato adombrato in questo pomeriggio, cioè quello della crisi del sistema politica, dei costi della politica. Io credo che questo paese abbia tremendamente bisogno di ceti dirigenti che si formano e autoformano. Su questo ha ragione il professore, dentro ogni organizzazione politica sta un'*élite*. Il problema è come questa *élite* si forma e quali sono i meccanismi che ne garantiscono il cambio, e che garantiscano, perdonatemi, anche le competenze, che sono competenze politiche all'interno di queste *élite*. Credo che il sistema delle municipalità possa costituire anche un'opportunità da questo punto di vista non nella forma della cooptazione del ceto dirigente, ma nella

forma di quella diffusione dei poteri di cui Giuseppe Dossetti diceva essere esempio anche preclaro la nostra Costituzione, e quindi il principio di diffusione che diffonde il potere, anche con tutele di autogoverno, dei territori e consente di renderlo continuamente vivificante e vivificato. Credo che noi potremmo e dovremmo usare l'insieme delle città, l'insieme delle aree metropolitane anche nelle nuove opportunità che il codice delle autonomie in potenza può metterci a disposizione, e anche di questi tavoli per costruire insieme delle proposte che vadano anche in questa direzione. Costruire il sistema delle municipalità come sistema di governo e sistema di reale diffusione e vivificazione democratica dei poteri della Repubblica.



## **Giovanni Serra**

*Direttore del Decentramento e Coordinamento Metropolitano del Comune di Roma*

Preciso che intervengo quale dirigente preposto all'Ufficio Decentramento del Comune di Roma e non come rappresentante politico dell'ente. Comunque ringrazio la presidente Nocentini e l'assessore Bevilacqua a nome anche dell'assessore D'Ubaldo che si scusa per l'impossibilità di partecipare a questo seminario.

Vorrei illustrare brevemente il percorso normativo dell'esperienza romana e analizzare le varie fasi, con luci ed ombre, che ha avuto il decentramento romano e gli aspetti critici dell'attuale modello organizzativo. Abbiamo avuto una prima fase sperimentale, innovativa in assoluto, prima della riforma della legge 142/90, durante la quale le delegazioni romane erano individuate con un atto regolamentare del Consiglio e i rappresentanti politici avevano sostanzialmente poteri enormemente più incisivi di quelli attuali.

Il presidente della delegazione era investito, come tutta la classe politica dell'epoca, anche del potere gestionale: era capo dell'amministrazione ed in tale veste adottava le ordinanze in materia di commercio, edilizia, lavori pubblici, servizi sociali e scuole e asili nido.

Oggi, dopo la riforma, il presidente del municipio eletto a suffragio diretto è semplicemente un ufficiale di stato civile su delega del sindaco e ha solo i poteri attribuiti dalla legge in un ambito molto limitato. Non è più capo dell'amministrazione e non si occupa della gestione perché la riforma del sistema ha trasferito tale competenza in capo alla dirigenza.

Le successive riforme hanno trasferito i poteri dall'organo assembleare all'organo monocratico e l'elezione

diretta del sindaco ha modificato i rapporti con gli organismi di decentramento.

L'architettura istituzionale dei Municipi è stata pensata nell'ottica della costituzione della città metropolitana. Se si leggono tutti gli atti introduttivi della riforma, compresa una norma transitoria dello statuto, che prevede che allorquando sarà introdotta la città metropolitana i consiglieri dei municipi saranno adeguati al numero dei consiglieri previsti per i comuni di pari classe demografica, si capisce perfettamente che questo è stato il tentativo di anticipare il contenitore della futura riforma, non ancora attuata. Di fatto abbiamo avuto un decentramento molto avanzato e degli organismi politici anticipatori di una riforma che purtroppo non c'è stata.

Per cui abbiamo delle competenze sviluppatissime e dei poteri sostanzialmente inesistenti con grave crisi di identità dei rappresentanti locali e con gravi problemi per gli organismi centrali. L'organizzazione municipale è quella di un ente autonomo territoriale di amministrazione attiva, per cui i diciannove municipi hanno degli uffici di autoamministrazione e di supporto che comportano un costo per la città. L'assessore al decentramento del comune di Roma è anche assessore al personale; la critica in merito all'organizzazione dei Municipi riguardava proprio i costi del personale di autoamministrazione e non può essere letta come una delegittimazione politica dei Presidenti.

L'intervento che mi ha più appassionato è stato quello del prof. Morisi, che ha individuato quale deve essere il rapporto tra cittadini e organismi di decentramento.

A Roma abbiamo degli organismi sostanzialmente autonomi, con la riproduzione su base decentrata di un'architettura istituzionale prevista per il Comune (consiglio, giunta e presidente) che si adatta ad un'amministrazione attiva, mentre l'attuale legislazione, in attesa di una riforma,

sostanzialmente individua i municipi come organismi di partecipazione, consultivi e di gestione dei servizi. Questi non hanno personalità giuridica, non possono avere un bilancio autonomo, hanno la gestione dei servizi che spetta alla dirigenza in base a direttive centrali affinché venga garantita l'uniformità dei servizi; hanno un potere consultivo molto ridotto perché intervengono quando il Consiglio Comunale ha già all'ordine del giorno la proposta di deliberazione, vagliata precedentemente dalle commissioni consiliari e dalla Giunta, quando tutto il percorso burocratico è stato già perfezionato. Il municipio dà pareri obbligatori ma non vincolanti senza poter garantire l'effettiva partecipazione dei cittadini alle scelte dell'Amministrazione centrale.

Le stesse formazioni associative territoriali, che esistevano anche nel periodo precedente alla riforma, solo in alcuni municipi hanno trovato una loro forma istituzionale.

Come organizzare il consenso agli istituti di partecipazione, cioè come si colloca l'organismo territoriale, quale ente di partecipazione dei cittadini, rispetto alle scelte dell'amministrazione centrale è l'oggetto del dibattito. Questo è il ruolo, in attesa di una riforma che disciplini le città metropolitane, che va individuato per gli organismi di decentramento per evitare una crisi di identità dei municipi.

L'autonomia organizzativa che è stata data come corollario dell'autonomia politica, ha comportato il proliferare dei diciannove uffici di autoamministrazione in ogni municipio che hanno un costo che in tempi di vacche grasse l'amministrazione riusciva a sopportare, in periodo di contrazione della spesa pubblica pone un problema di ripensamento circa l'erogazione dei servizi. Per cui già il decentramento dei servizi su base territoriale ha già un costo per il cittadino utente, se a questo si aggiunge anche il costo di un abnorme apparato di autoamministrazione, per la città può comportare un onere insostenibile.

Non si tratta dei costi della politica, dei costi dei singoli consiglieri, ma dei costi dell'organizzazione burocratica dell'ente. Questo è il ripensamento che forse l'assessore sollecitava e anche una diversa configurazione degli organi politici. Se sia utile avere su base decentrata un organo che possa dare indirizzo e controllo sulla semplice gestione dei servizi, visto che la legge attribuisce la pianificazione e la programmazione dei servizi su base cittadina all'organo consiliare centrale. Questo è il vero problema. Per cui le scelte commerciali vengono fatte in base al piano del commercio che la legge attribuisce all'organo consiliare, il piano regolatore per legge deve essere approvato del Consiglio Comunale; gli accordi di programma sono di competenza del Consiglio Comunale; il bilancio è del Consiglio Comunale; le variazioni di bilancio sono del Consiglio Comunale al quale sono attribuiti tutti gli atti di pianificazione. Al consiglio municipale spetta l'indirizzo sulla gestione, ma sulla gestione gli indirizzi vengono già dati anche a livello centrale.

A mio avviso andrebbe rafforzato il rapporto politico tra amministrazione centrale e organismi di decentramento. Va ripensato un modello organizzativo che consenta ai municipi di partecipare alle esigenze del territorio e intervenire nella fase preventiva del processo decisionale, a monte, e non più a valle.

Solo così avranno un effettivo ruolo di rappresentanza.

In attesa di questa riforma noi abbiamo degli istituti quasi schizofrenici; abbiamo i cittadini che individuano nel presidente, eletto direttamente, il loro interlocutore politico, anche se lo stesso è un interlocutore fittizio. Infatti questi non è dotato né di potere di spesa, né di potere di risposta reale; poi abbiamo un consiglio municipale che ha un ruolo sostanzialmente consultivo ed una attività deliberativa priva di rilevanza esterna in quanto il legislatore ha individuato nel

consiglio comunale l'organo deputato all'approvazione degli atti di indirizzo e controllo dell'ente.

Adotta inoltre risoluzioni sui più svariati argomenti. Si tratta per lo più di richieste rivolte ad ottenere interventi da parte di organi centrali dell'Amministrazione. In più abbiamo i cittadini che hanno individuato un governo di prossimità sostanzialmente inesistente. Abbiamo i presidenti che vanno in crisi di identità perché non riescono a dare risposte, non hanno risorse adeguate, non hanno personale adeguato, e abbiamo una cittadinanza che non riesce ad avere un interlocutore vero, colui che gestisce il processo decisionale.

Se non sarà approvata la riforma i municipi andranno ripensati come organismi di decentramento gestionale e di partecipazione, ma non come organi di amministrazione attiva. La stessa giunta dei municipi, che è stata introdotta, adotta deliberazioni a carattere generale che si sostanziano in indirizzi attuativi o direttive ai dirigenti.

Non si riesce a capire quale sia la sua competenza e quale sia la competenza del consiglio perché il regolamento attualmente vigente attribuisce tutta la competenza al consiglio non esistendo al momento della sua approvazione l'organo esecutivo introdotto con una norma statutaria successivamente. Per cui esistono anche conflitti di competenza che in alcuni casi mettono in difficoltà anche l'organo monocratico dei municipi. Questa è la realtà: è stata una riforma... un tentativo di anticipare una riforma complessiva che non c'è stata e spero che non si avveri la profezia dell'assessore di Genova, cioè che la stessa sia destinata a rimanere solo sulla carta



## **Giuseppe D'Eugenio**

*Presidente Consiglio di Quartiere 4 Firenze*

Il decentramento fiorentino è ancora molto giovane, infatti i quartieri hanno compiuto trent'anni a novembre dello scorso anno, 26 novembre 1976 la prima elezione. Ci sarebbe molto da dire sulla loro storia, a partire dal radicamento nelle vicende della città subito dopo l'alluvione del 1966. Essi sono sorti come elemento di popolo, diciamo così, con i Comitati di quartiere ... attivati quale istanza solidaristica e partecipativa in risposta alle drammatiche necessità del dopo alluvione (in questi mesi si sta svolgendo una mostra specifica sul decennio 1966-1976, che bene rappresenta queste radici). Negli anni successivi il movimento si inserì nelle dinamiche più generali orientate a rinnovare i fondamenti della nostra democrazia repubblicana, basti pensare a quanto avvenne nel mondo della scuola e del sistema formativo.

Il consolidamento di questa esperienza fu di tale spessore ed importanza che si giunse alla sua istituzionalizzazione con la nascita di 14 Consigli eletti dai fiorentini la prima volta nel novembre 1976, successivamente riaccorpatisi in 5 realtà come siamo strutturati ancora oggi, in un processo di decentramento di deleghe, funzioni e ruoli amministrativi, senza mai smarrire la radice partecipativa e di intensa relazione con i cittadini che continua ad essere un forte tratto distintivo dei quartieri di Firenze.

Molti di voi hanno accennato ai caratteri dell'odierna crisi della nostra democrazia. Anche soltanto per titoli, credo che la politica debba rispondere alla seguente domanda essenziale: valutate la vita e le condizioni delle istituzioni democratiche, abbiamo ancora bisogno della democrazia di prossimità? E se sì, come la organizziamo, con quali ruoli e funzioni, entro quale cornice di Autonomie locali, ecc.

La premessa sarebbe lunghissima, in breve è che personalmente interpreto questo paese in transizione dai primissimi anni Novanta, da più di quindici anni; una transizione neanche tanto riflessa e dibattuta dalle forze politiche. Le *boutade* di queste ultime settimane attestano una consapevolezza incompleta del livello di criticità della nostra democrazia. Piuttosto che pensare a misure parziali, spesso ispirate dall'urgenza della riduzione dei costi della politica, mi aspetterei, specialmente dal governo di centrosinistra, un discorso d'insieme sui livelli del governo locale, con un progetto orientato a riordinare le Autonomie locali, vero baricentro del nostro assetto istituzionale. La questione non è quale ente sopprimere (Provincia piuttosto che le Comunità Montane), ma impegnare la nostra democrazia in un serrato dibattito, con conseguenti decisioni, sulle Autonomie locali, a partire dalle Regioni in giù, e vedere quali livelli darsi e come governare il sistema.

Alla domanda dell'utilità della democrazia di prossimità risponde la storia del paese, ma oggi la sua funzione è ancor più peculiare, in particolar modo nei contesti urbani. Non è concepibile la democrazia urbana senza la democrazia di prossimità, se vogliamo ridurre gli scompensi democratici attualmente in essere; siffatta democrazia dovrà assumere inedite forme partecipative, anche per coprire lo spazio lasciato vuoto dai mutamenti dei corpi politici intermedi, ormai non più in grado di canalizzare il sentire profondo dei cittadini.

Sono state molte le risposte emergenziali, una di queste è stata la riforma elettorale degli anni Novanta con l'elezione diretta dei sindaci. Si pensava così di ridurre la distanza tra cittadini e potere locale, ma ciò è avvenuto? Non proprio. I consigli comunali degli oltre ottomila comuni d'Italia, con l'elezione diretta dei sindaci hanno ancora un ruolo? A mio avviso scarso, allentato, non hanno potere di

orientamento, sono scissi spesso dall'esecutivo, sovente neanche riuniti.

La democrazia non si concretizza soltanto con una scheda sulla quale si fa un segno ogni cinque anni, la democrazia è un processo, una relazione, una dialettica. Quali sono le istanze in cui la massima espressione di una comunità locale, il sindaco, si relaziona alla cittadinanza?

Il Consiglio Comunale non lo è più, almeno non del tutto, ecco che allora nascono le categorie e i gruppi di pressione, si allenta il rapporto tra democrazia delegata e cittadini. Dobbiamo rivedere questi meccanismi cercando dispositivi in grado di riannodare il rapporto tra delegati e deleganti, in un percorso di legittimazione che preveda momenti precisi e formalizzati. Non vorrei che ci fosse un'altra risposta emergenziale dove l'elemento prioritario fosse di natura economica, anche se condivido che alcuni privilegi della politica non solo vanno cancellati, ma vanno addirittura rovesciati.

Una matura dialettica tra democrazia delegata e democrazia partecipata in realtà non è ancora presente nelle nostre città, mi sembra di poter dire ascoltando gli interventi. Tutti siamo impegnati nella nuova frontiera, stiamo cercando soluzioni o sperimentandone alcune. Il decentramento si colloca in questo contesto e le nostre municipalità devono essere come Giano bifronte: per un verso erogare servizi alla persona, per un altro essere terminali attenti ed aperti delle istanze e dei bisogni che la cittadinanza esprime.

A Firenze abbiamo condotto un'esperienza molto utile in tal senso, ma il nostro è purtroppo ancora un decentramento incompiuto. Il processo di articolazione dei servizi è ancora parziale, vi sono peraltro deleghe bicefale (cioè esercitate contemporaneamente da più livelli), a mio avviso assolutamente contraddittorie anche solo in senso

organizzativo, funzionale ed economico. Il prof. Morisi su questo e su altri punti è stato molto netto.

Siffatte contraddizioni vanno rimosse unificando le deleghe e facendo capo per il loro esercizio ad un centro di responsabilità preciso e individuabile. Ad esempio, i quartieri fiorentini gestiscono l'82% del verde pubblico e una direzione ne gestisca il 18%, dove questa ripartizione non corrisponde a tipologie specifiche (verde storico o altro); non siamo davanti ad una ripartizione pensata e organizzata. Che cos'è allora, un gioco di poteri?

Mi sembra non sostenibile con l'assetto e le difficoltà che abbiamo nei bilanci, nel personale e quant'altro. Va quindi fatto un punto zero, pensando però più seriamente a tutti i servizi di prossimità perché nei contesti urbani altrimenti è difficilissimo per il cittadino riferirsi all'istituzione locale. Tutti i servizi di prossimità, i servizi sociali, il verde pubblico, i livelli di qualità degli spazi urbani, quindi le manutenzioni, ecc. sono decentrabili.

Dobbiamo attentamente tenere presente che nei contesti urbani, tra gli altri problemi, c'è una questione di logistica. Cioè il cittadino non si può continuamente muovere nella città per un foglio di carta o per venire in contatto con la Pubblica amministrazione. Non possiamo sviluppare mobilità fittizia attraverso una nostra precaria organizzazione.

Sebbene vi sia molto da lavorare, quella dei servizi di base è solo una faccia del decentramento; l'altra è rappresentata dalle forme della democrazia partecipata. Il decentramento su questo versante ha avuto a Firenze un ruolo storicamente consolidato ed esso va rilanciato alla luce delle necessità dell'oggi. Le istituzioni locali si legittimano e acquisiscono autorevolezza e rappresentanza non chiudendosi, ma aprendosi alla dialettica democratica portando chiaramente le proprie posizioni, facendo un attento lavoro di informazione, di ascolto, ecc.

Qui a Firenze, sovente campeggia una tesi politica non condivisibile, cioè che la democrazia partecipativa sia la vera democrazia, mentre la democrazia delegata è una democrazia difensiva, una democrazia posticcia, grigia. Non credo che il nodo sia così semplice e schematico. La democrazia delegata di certo non è autosufficiente, ma non lo è neppure la democrazia partecipativa, altrimenti cadremmo nell'assemblearismo, o forme di questo genere.

Invece una dialettica tra istituzioni e cittadini, e quindi tra democrazia delegata e democrazia partecipata, a mio avviso può fare il bene delle nostre comunità. Una dialettica molto aperta, non paludata, può fare bene alle nostre comunità locali, far crescere sia l'autorevolezza della democrazia delegata, sia espellere gli elementi di localismo o di riduzione della prospettiva talvolta presenti nel dibattito, contestualizzando una determinata scelta, riconducendola alle politiche di sistema che la determinano.

Nella riforma del decentramento fiorentino bisogna attingere a questa riflessione, che abbiamo cominciato a sviluppare grazie all'assessore Bevilacqua, ma anche a livello regionale con una legge sulla partecipazione. E' utile fare riferimento a questi temi e naturalmente a tutte le esperienze passate e in corso, dai bilanci partecipativi ai bilanci sociali, ai bilanci di genere ... forme in cui le istituzioni non si sciolgono, ma si aprono rispetto ai cittadini, anche nelle difficoltà.

Da quando sono presidente al mio quartiere dico: quando siamo in difficoltà a maggior ragione occorre aprire le porte e le finestre, perché bisogna che i cittadini sappiano come si opera. La trasparenza da questo punto di vista è un atto essenziale di democrazia, non solo la trasparenza in senso amministrativo. La trasparenza nel senso di rendere pubblici i mezzi e gli strumenti con i quali si opera. Questo rappresenta una condizione base della democrazia, sia in condizioni di

normalità sia oggi che siamo a ridurre le risorse economiche, organizzative e umane delle nostre istituzioni locali.

## INDICE

Presentazione .....	3
<b>Anna Nocentini</b> <i>Presidente della Commissione Affari Istituzionali del Comune di Firenze</i> .....	5
<b>Cristina Bevilacqua</b> <i>Assessore alla Partecipazione Democratica e ai Rapporti con i Quartieri del Comune di Firenze</i> .....	7
<b>Massimo Morisi</b> <i>Università di Firenze</i> .....	13
<b>Alberto Magnaghi</b> <i>Presidente della Rete Nuovo Municipio</i> .....	15
<b>Bruno Terracciano</b> <i>Assessore al Coordinamento delle Municipalità del Comune di Napoli</i> .....	31
<b>Susi Fantino</b> <i>Presidente del Municipio Roma IX</i> .....	35
<b>Mario Margini</b> <i>Assessore al Decentramento del Comune di Genova</i> .....	41
<b>Roberto Mastrantonio</b> <i>Presidente del Municipio Roma VII</i> .....	47
<b>Libero Mancuso</b> <i>Assessore Affari Istituzionali e Area Metropolitana del Comune di Bologna</i> .....	53
<b>Gabriele Scaramuzza</b> <i>Presidente della Municipalità di Favaro del Comune di Venezia</i> .....	59
<b>Giovanni Serra</b> <i>Direttore del Decentramento e Coordinamento Metropolitano del Comune di Roma</i> .....	67
<b>Giuseppe D'Eugenio</b> <i>Presidente del Consiglio di Quartiere 4 di Firenze</i> .....	73

Finito di stampare il 15 aprile 2009