

**COMUNE DI FIRENZE**

**GRUPPO DI LAVORO PER LA RIFORMA E IL RIORDINO DEL  
DECENTRAMENTO**

**DOCUMENTO FINALE**

31 ottobre 2007

## INDICE

### *Parte I – Analisi*

1. Premessa metodologica	pag.	3
2. Quadro normativo		5
3. Forme di partecipazione urbana		9
4. Analisi dello stato attuale dei Quartieri: deleghe e ruoli e relative criticità		11

### *Parte II – Linee di sviluppo*

1. Verso i Municipi: esperienze italiane e modello fiorentino di decentramento		27
2. Completamento deleghe e canoni di riparto delle competenze		36
3. Nuove forme di partecipazione		41
4. L'assetto istituzionale dei Municipi		42

## PARTE I

### ANALISI

#### 1) *Premessa metodologica*

E' nelle linee programmatiche del Sindaco per il mandato 2004/2009 che la costituzione del Gruppo di lavoro per la riforma ed il riordino del decentramento fiorentino, dell'attività complessivamente svolta dal quale il presente documento intende dare atto e costituire dunque il resoconto, trova le proprie fondamentali premesse.

L'affermata necessità di riforma dei Quartieri "in funzione dell'identità, dell'erogazione dei servizi e della partecipazione", mentre da una parte risulta correlarsi al complesso tema della Città Metropolitana, con la prospettata trasformazione delle attuali articolazioni in nuovi, dinamici ed attivi protagonisti del futuro scenario di area vasta - i Municipi -, dall'altra fa tutt'uno con l'obiettivo del rinnovamento e della ridefinizione in chiave partecipativa di quel sistema di relazioni tra scelte politiche e cittadini che proprio nel decentramento trova il suo naturale ed irrinunciabile luogo.

Non soltanto partecipazione, tuttavia, bensì esercizio di funzioni ed erogazione di servizi, anche, e, più in generale, l'intera stessa capacità di azione della macchina amministrativa comunale insieme a quella di una sempre più puntuale ed efficace sintesi politica delle diversificate e composite istanze presenti in seno alla comunità: sono tutti questi, a ben vedere, gli elementi sottesi alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del 27 febbraio 2006 (avente ad oggetto l'approvazione della costituzione del Gruppo). Tale provvedimento, nel richiamare i ricordati contenuti del Programma di Mandato unitamente a quelli di alcuni successivi atti consiliari di indirizzo, ha direttamente ed indirettamente invitato a individuare nelle future circoscrizioni sempre più e necessariamente la dimensione tipica ed lo snodo cruciale del nuovo assetto del decentramento fiorentino.

Sono da segnalare a questo proposito gli *ordini del giorno* n. 186 del 30.3.2004 e n. 26 dell'11.01.2005 approvati dal Consiglio Comunale con i quali l'amministrazione si è impegnata a dare "concreto avvio al riassetto dei Consigli di Quartiere e ad avanzare ipotesi di riassetto organizzativo ed eventualmente istituzionale dei quartieri, da definirsi con proposte di modifica dello Statuto e dei Regolamenti".

Sulla scorta di queste premesse, coordinato dall'Assessore alla Partecipazione Democratica e ai Rapporti con i Quartieri e con l'assistenza dell'Ufficio Area Metropolitana e Decentramento, il Gruppo si è concretamente insediato in data 26 maggio 2006 per procedere innanzitutto all'impostazione generale dei propri lavori.

Richiamata preliminarmente la ricognizione della situazione generale dei Quartieri al 31.12.2005, nonché l'incarico professionale di consulenza, studio e ricerca conferito alla Tolomeo Studi e Ricerche s.r.l., il Gruppo ha quindi ritenuto necessario, in funzione di una corretta ed approfondita comprensione delle criticità così come dei punti di forza del proprio attuale modello, sottoporre ad analisi e riflessione critica il vigente quadro deleghe e la relativa disciplina di riferimento (Criteri Direttivi per le funzioni delegate ed Indirizzi Programmatici per i servizi di base).

Dopo una prima serie di incontri tematici volti a fare il punto della situazione relativamente ai diversi ambiti di azione dei Quartieri, l'attività del Gruppo è successivamente proseguita nella direzione di una comprensione in chiave comparativa dell'attuale decentramento fiorentino, attraverso un puntuale raffronto di questo con le più significative corrispondenti realtà del panorama italiano, con particolare attenzione ai casi di già attuata sperimentazione di nuove forme di decentramento (Municipi/Municipalità) così come di quelli analogamente proiettati verso tali soluzioni.

Delle esperienze in particolare fatte oggetto di analisi, quelle dei comuni capoluogo contemporaneamente interessati alla questione della Città Metropolitana ed elencati all'art. 22 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), il lavoro del Gruppo ha mirato a cogliere, comprendere e verificare grado di avanzamento e diversificazione così come risultanti da scelte e soluzioni normative adottate, a prescindere dall'effettiva attuazione delle stesse.

L'attività a ciò diretta è andata articolandosi attorno ad un'ampia gamma di tematiche, sia con riferimento ai profili più strettamente istituzionali sia con riguardo al vasto tema delle competenze circoscrizionali complessivamente considerate, queste ultime oggetto di approfondita analisi comparativa delle rispettive discipline statutarie e regolamentari.

Il lavoro del Gruppo è stato altresì confortato dagli indirizzi espressi dai Consigli di Quartiere in specifici ordini del giorno e mozioni approvati con l'intento di fornire contributi alla discussione politica e istituzionale sui temi del Decentramento e delle Municipalità (Quartiere 1: deliberazione n. 07/10018 del 16.04.07; Quartiere 2: deliberazione n. 20022 del 29.11.06; Quartiere 3: deliberazioni n. 30037 del 06.11.2006 e n. 30014 del 29.05.07; Quartiere 4: deliberazione n. 40048 del 26.10.06; Quartiere 5: deliberazione n. 50064 del 15.12.2006).

Come detto, il Gruppo ha potuto altresì avvalersi dell'attività di supporto scientifico fornita dalla Tolomeo Studi e Ricerche s.r.l. ed inerente l'analisi delle attribuzioni e dei modelli organizzativi dei Consigli di Quartiere in riferimento al loro contesto istituzionale, politico e socio-territoriale, il raffronto con altre realtà ed esperienze nazionali, le possibili opzioni di prospettiva con relative linee d'azione a breve e medio termine per addivenire alla costruzione di un modello fiorentino di decentramento.

L'esame della relazione predisposta a conclusione delle suddette attività ha rappresentato un importante momento nel lavoro del Gruppo, al quale, in occasione di un incontro a ciò dedicato, sono stati direttamente illustrati ed esplicitati portata e significato di spunti, considerazioni e conclusioni in essa contenute.

## *2. Quadro normativo*

Qualsiasi progetto destinato ad incidere sull'assetto statuario/regolamentare dato non può non essere, in via preliminare, ricondotto entro la cornice del relativo

quadro normativo nazionale, sia per averne chiari contenuti e potenzialità, sia per definire i limiti entro i quali il progetto dovrà necessariamente rimanere.

In materia di decentramento tale quadro normativo risulta ancora oggi sostanziarsi nella disposizione dell'art. 17 del Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti Locali approvato con D.Lgs. 267/2000 che qui riportiamo:

“I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

I comuni con popolazione tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti possono articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento secondo quanto previsto dal comma 2.

Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

Nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo *status* dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.”

Pochi vincoli, dunque, e massima valorizzazione dell'autonomia comunale.

Ma se da una parte appare fin troppo agevole cogliere in ciò la fondamentale e generale *ratio* della norma, dall'altra proprio la possibilità, ulteriormente riconosciuta alle maggiori città, di dar vita a “particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale”, risulta presentarsi quale

formula volta sì a consentire, in presenza di popolazioni oltre la prevista soglia, la più ampia estrinsecazione della potestà statutaria comunale, ma nello stesso tempo e a ben vedere non altrettanto idonea ad essere facilmente tradotta in concrete, precise e praticabili scelte.

L'analisi condotta dal Gruppo relativamente ai casi di già attuata sperimentazione di nuove forme di decentramento (Municipi/Municipalità), le risultanze della quale sono illustrate nel corso del presente documento, consentirà di ritornare sul punto e di chiarire prassi ed esperienze maturate in tal senso.

E' appena il caso di ricordare che in data 19 gennaio 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge volto a dare attuazione agli artt. 114, 117 e 118 Cost. mediante conferimento di nuove apposite deleghe al Governo, dopo la mancata attuazione di quelle precedentemente conferite con legge 131/2003.

Coerentemente con l'affermata garanzia costituzionale dell'autonomia statutaria di Comuni, Province e Città Metropolitane ma altresì e nello stesso tempo con la ridimensionata potestà legislativa statale in materia di ordinamento di enti locali, il prospettato "Codice delle Autonomie Locali" dovrebbe verosimilmente sostanziarsi in un testo più snello dell'attuale T.U., effettivamente cogente nelle sole materie espressamente previste (art. 117 lettera *p* e art. 119 Cost.) e viceversa cedevole di fronte alla normazione regionale e alla stessa autonomia organizzativa locale.

Si tratterà di un percorso senza dubbio complesso, da condurre auspicabilmente con il più ampio coinvolgimento dei vari soggetti interessati, posti su un piano di eguale dignità istituzionale, ciascuno in rappresentanza della rispettiva comunità. In attesa di ciò e di quelle che potranno eventualmente essere le diverse regole e possibilità anche sullo stesso versante del decentramento comunale, vale qui la pena richiamare l'attenzione su un interessante elemento di novità contenuto nel citato disegno di legge: la disposizione dell'art. 3, comma 1, lettera c), ove per la prima volta l'articolazione comunale in Municipi, all'interno delle individuate aree metropolitane, apparirebbe necessaria e pertanto collocata al di fuori di qualsiasi vicenda di fusione tra comuni.

Occorrerà ovviamente attendere l'adozione della legge delega nel suo definitivo testo, per poter formulare al riguardo più precise considerazioni. Ma la connessione Municipi/Città Metropolitana, della quale pure dovranno essere chiariti significati e implicazioni, pare ormai e sempre più destinata a divenire elemento certo e tipico dei futuri assetti di governo metropolitano.

Altri punti salienti del citato disegno di legge delega possono essere così sintetizzati:

- a) l'articolazione delle funzioni dei Comuni in "fondamentali" (quelle che sulla base del richiamato principio di sussidiarietà connotano il comune come ente di governo di prossimità) e "proprie" (compiti ulteriori);
- b) l'esercizio unitario delle funzioni fondamentali anche mediante sportelli unici istituiti presso il Comune;
- c) la possibilità per il Comune di riconoscere nello statuto il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi di decentramento ai cittadini stranieri non comunitari che siano in possesso della carta di soggiorno, nell'intento di favorire la piena integrazione dei cittadini stranieri nei territori dove lavorano e vivono stabilmente;
- d) l'attivazione di strumenti di partecipazione popolare ai processi decisionali amministrativi e di governo dell'ente locale in attuazione del principio di democraticità.

Rispetto a tali future innovazioni legislative il Gruppo di lavoro ha ritenuto di porre attenzione all'ipotizzata possibilità per i Comuni di riconoscere, attraverso i propri statuti, il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni degli organi di decentramento ai cittadini stranieri non comunitari in possesso della carta di soggiorno.

Altrettanto da rimarcare, nella prospettiva di un coinvolgimento sempre più esteso della cittadinanza sul fronte della partecipazione democratica, è la recente mozione n. 409 del 30 maggio 2007 con la quale il Consiglio della Regione Toscana, anche muovendo dal più generale dibattito attualmente in atto in ambito europeo circa l'opportunità di un'estensione del diritto di elettorato attivo ai sedicenni, è intervenuto ad invitare i Comuni della Toscana ad introdurre nei propri statuti e

regolamenti norme idonee a consentire il diritto di voto ai sedicenni nell'ambito delle circoscrizioni comunali.

Il Gruppo ha inoltre ritenuto di soffermarsi su alcune novità legislative di recente intervenute nell'ottica del contenimento dei costi della politica e delle quali, pur non risultandone Firenze direttamente toccata, è tuttavia sembrato opportuno sottolineare le possibili conseguenze ed implicazioni sul piano della democrazia sostanziale. Pur nella condivisione del problema e dunque dell'effettiva necessità di misure atte a realizzare un contenimento della spesa connessa col funzionamento delle istituzioni, le modifiche in tal senso introdotte dall'art. 1, comma 731, della legge 27.12.2006 n. 296 (Finanziaria 2007) all'art. 82 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), intese a limitare l'indennità di funzione ed i gettoni di presenza rispettivamente a Presidenti di Consigli Circoscrizionali e ai Consiglieri Circoscrizionali dei *soli comuni capoluogo di provincia*, sono parse misure assai poco funzionali alla perseguita finalità e ancor meno apprezzabili alla luce del mutato quadro costituzionale e dell'affermata nuova centralità dei governi locali. Tutto ciò in un momento in cui dovrebbe essere sempre più sottolineata l'importanza della dimensione locale della politica, da leggersi particolarmente in chiave di democrazia partecipativa.

### *3. Forme di partecipazione urbana*

Il ribaltamento del tradizionale assetto costitutivo della Repubblica e la consacrazione del Comune quale soggetto normalmente preposto allo svolgimento delle funzioni amministrative, operati con legge cost. n. 3/2001 (nuovi artt. 114 e 118 Cost.), sarebbero a ben vedere da soli sufficienti a dare il senso di tutta la portata ed importanza del tema.

La definitiva affermazione della sussidiarietà quale principio di rango costituzionale, ha poi a sua volta e senza dubbio posto le basi per una nuova stagione del decentramento, proiettando naturalmente e necessariamente le articolazioni territoriali dei Comuni verso ruoli di sempre maggiore protagonismo. E tale

protagonismo, indubbiamente, non potrà non trovare proprio nella partecipazione uno dei suoi momenti cruciali, forse il suo *vero momento* cruciale.

Ma non sono semplicemente ragioni di carattere normativo a sostenere e dare fondamento alle considerazioni appena svolte, essendo infatti ben evidente come le sopra richiamate innovazioni legislativo-costituzionali siano scaturite da preesistenti elementi ed esigenze della dinamica politico-sociale che le accennate riforme costituzionali hanno, da questo punto di vista, semplicemente inteso sancire quali irrinunciabili per ogni livello di governo locale.

E' d'altra parte sempre più chiaro come nella società moderna le tradizionali regole e metodologie proprie della democrazia rappresentativa non siano da sole più sufficienti alla costruzione di buone politiche e ciò appare tanto più vero quanto più elevato risulta essere il grado di complessità delle scelte da compiere e la portata dell'impatto da queste destinato ad essere esercitato. E' il caso delle grandi città ove la dinamica istituzionale troppo spesso sembra non riuscire a sottrarsi a condizioni di asfitticità e di scollamento da quel corpo sociale che pure ne costituisce il fondamento.

La centralità dei Quartieri quali soggetti fondativi della democrazia di prossimità non può in tutto questo che essere evidente.

Interlocutori immediati delle rispettive comunità e conoscitori diretti delle relative esigenze così come del proprio territorio, essi costituiscono di fatto luogo naturale e privilegiato di ogni processo inclusivo, e come tali necessitano di essere riaffermati.

D'altra parte è anche vero che di fronte a prerogative dei Quartieri, vale a dire di fronte a competenze a questi assegnate, qualsiasi iniziativa di natura partecipativa non potrebbe che essere da essi direttamente attivata ed è altrettanto evidente come una simile iniziativa, fin dall'origine e necessariamente, non potrebbe che trovare svolgimento entro l'ambito dei relativi confini.

Ecco allora che il tema del rafforzamento dei Quartieri quali fulcro di un sistema strutturato di partecipazione democratica, mentre da una parte risulta evidentemente richiedere che ogni percorso partecipativo di rilevanza cittadina sia puntualmente concepito e organizzato su base decentrata (con prosecuzione e sviluppo, in tal senso,

delle sperimentazioni fino a questo punto attuate: laboratori di progettazione partecipata, programma di mandato, piano strutturale, piano generale del traffico urbano...), dall'altra risulta inscindibilmente intrecciarsi con il più preciso e complementare tema del rafforzamento della partecipazione democratica autonomamente considerata.

In questa direzione, l'effettivo approdo ad una legge regionale, attualmente in fase di predisposizione, disciplinante in forma compiuta la materia in questione, e l'individuazione, in quella sede, di nuovi equilibri tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, rappresenteranno momenti senza dubbio cruciali.

Ma altrettanto determinanti saranno le scelte che l'apposito Regolamento comunale in materia, anch'esso attualmente in fase di formazione, saprà a sua volta ed autonomamente compiere in tal senso. In particolare l'introduzione di garanzie in ordine all'organizzazione su scala circoscrizionale dei procedimenti partecipativi aventi rilevanza cittadina, la codificazione delle fattispecie da assoggettare a tali procedure, l'individuazione dei soggetti destinatari delle proprie disposizioni anche nei Quartieri ed ancora la previsione di un chiaro collegamento tra le disposizioni del suddetto nuovo Regolamento e quelle in materia di decentramento, dovrebbero costituire alcuni dei punti qualificanti di uno strumento volto a porre regole e principi della partecipazione democratica nello stesso tempo affermando la naturale vocazione dei Quartieri quali luoghi naturali di qualsiasi processo inclusivo.

Riuscire in tutto questo appare fondamentale nell'ottica di un recupero pieno dell'originaria vocazione del decentramento fiorentino, paradossalmente oggi forse più di allora attuale e necessaria. Ma più precisamente ancora, compito non semplice, occorre dirigere gli sforzi nella direzione di una sintesi il più possibile efficace di questa vocazione con l'altra fondamentale ed irrinunciabile missione dei Quartieri, vale a dire quella di centri erogatori dei servizi di prossimità calibrati su bisogni ed esigenze delle rispettive comunità.

#### *4. Analisi dello stato attuale dei Quartieri: deleghe, ruoli e relative criticità*

L'attuale art. 50 dello Statuto del Comune di Firenze dispone che "il Consiglio di quartiere è competente per la gestione dei servizi di base e dei servizi alla persona che per caratteristiche tecniche e ragioni di efficienza non richiedano una gestione in ambiti territoriali più ampi. La gestione di tali servizi è attribuita dal Consiglio comunale con provvedimento specifico approvato a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.

Il Consiglio comunale con specifico atto deliberativo, su proposta della Giunta, può delegare ai Consigli di quartiere ulteriori funzioni prevedendo contestualmente le necessarie risorse finanziarie, di personale, strumentali.

Il Consiglio di quartiere gestisce i servizi attribuiti e le funzioni delegate nel rispetto degli indirizzi programmatici definiti nella relazione previsionale e programmatica approvata dal Consiglio comunale.

Il Consiglio di quartiere favorisce il decentramento dei servizi sul proprio territorio". Vale la pena riportare qui l'ulteriore disposizione dell'art. 29 del Regolamento dei Consigli di Quartiere, in base al quale " il Consiglio comunale attribuisce ai Consigli di quartiere, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati, la gestione dei servizi di base ed alla persona con le modalità previste dallo Statuto.

Il Consiglio comunale può delegare ai Consigli di quartiere funzioni ulteriori rispetto a quelle di cui al comma precedente.

Gli atti deliberativi con cui il Consiglio comunale delega ai quartieri le ulteriori funzioni devono:

- a) specificare quali funzioni e strutture vengono delegate;
- b) contenere direttive e criteri orientativi per l'esercizio della delega, conformemente agli indirizzi programmatici definiti nella relazione previsionale e programmatica approvata dal Consiglio comunale;
- c) indicare le risorse finanziarie , strumentali e di personale che vengono trasferite ai quartieri nonché i tempi di attuazione della delega;
- d) indicare i provvedimenti conseguenti all'eventuale mancato adempimento delle funzioni delegate.

I Consigli di quartiere relazionano periodicamente in Consiglio comunale sullo stato di attuazione delle deleghe attribuite.

I servizi di base e le funzioni delegate attribuite ai quartieri possono essere in qualunque momento, con adeguata motivazione, sospese o revocate dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati, previa diffida ad adempiere in caso di inerzia.

I servizi di base e le funzioni delegate attribuite ai quartieri sono indicate nell'elenco allegato al presente regolamento. In caso di variazione l'elenco sarà automaticamente aggiornato senza necessità di specifica revisione del Regolamento stesso."

Servizi di base e funzioni delegate, dunque. I primi funzionali al soddisfacimento di esigenze assunte quali immediate dell'utente singolo così come della più ristretta comunità di quartiere complessivamente considerata (e con gestione pertanto assoggettata alle più generali indicazioni degli Indirizzi Programmatici), le seconde prevalentemente ordinate ad assicurare un maggiore grado di efficienza ed efficacia all'azione amministrativa del Comune (e con esercizio viceversa assoggettato al più stringente quadro regolamentare scaturente dai singoli atti di conferimento congiuntamente a quello dei previsti, appositi nonché aggiornabili Criteri Direttivi).

I primi conferiti con deliberazioni soggette alla regola della maggioranza assoluta dei componenti (si da richiamare il Consiglio ad una più attenta ponderazione delle scelte), le seconde con deliberazioni consiliari adottate con la maggioranza semplice. Ma sia gli uni che le altre garantiti dall'impossibilità per il Consiglio di sospenderne o revocarne l'operatività se non attraverso deliberazioni assunte ancora una volta con la maggioranza assoluta.

Un'impostazione, dunque, assai aderente al tenore del dettato legislativo (art. 17, comma 1, T.U.E.L.).

Proprio questo carattere sostanzialmente tradizionale dell'impianto generale scelto da Firenze per il proprio decentramento, ulteriormente confermato dal raffronto con le principali altre realtà del panorama italiano - non soltanto con quelle ove più accentuate forme di decentramento hanno già avuto modo di essere

sperimentate - sembra non essere in grado, da solo, di assicurare una piena valorizzazione dei Quartieri.

Non sfugge qui certamente la capacità fino a questo punto dimostrata dal modello fiorentino di produrre esperienze per molti versi anche esemplari (emblematico, da questo punto di vista, il caso dei S.I.A.S.T. così come quello del più generale settore dei servizi alla persona), né tantomeno sfugge la portata che riveste il dato reale, inerente l'effettivo stato di attuazione di quanto di volta in volta previsto dalle norme.

E' tuttavia anche fin troppo chiaro come le possibilità per un qualsiasi sistema di decentramento di pervenire ad un effettivo e pieno protagonismo, siano innanzitutto determinate dal modo stesso in cui coloro che ne dovranno definire caratteri e prerogative ad esso guardano. E', in altre parole, anche una questione di garanzie, ovvero di determinazione dei pesi e dei ruoli che quel sistema dovrà o potrà svolgere.

Da questo punto di vista (in ogni caso rinviando l'illustrazione delle individuate o prospettate linee di sviluppo all'apposita sezione del presente documento), il superamento della tradizionale distinzione tra gestione di servizi di base ed esercizio di funzioni delegate e la sua sostituzione con un nucleo omogeneo, ma non per questo chiuso, di funzioni individuate quali "proprie" dei Quartieri, cioè a dire essenziali ed imprescindibili perché atte ad identificarne in modo pieno tutte le finalità e prerogative, costituirebbe effettivamente misura minima quanto necessaria.

La collocazione direttamente nell'ambito dello statuto di tale nucleo di funzioni o perlomeno delle materie di riferimento, rappresenterebbe evidentemente la via "obbligata" per l'attuazione di tale innovazione, con la quale non v'è dubbio sarebbe apportato un importante elemento di garanzia. In questa stessa direzione potrebbe anzi essere ulteriormente considerata la possibilità di una più generale conversione di talune formulazioni di principio attualmente contenute nel regolamento in materia (vedi in particolare l'art. 2) in corrispondenti statuizioni di rango statutario.

Nello stesso tempo, seppure in una diversa prospettiva di riordinamento e razionalizzazione piuttosto che di rafforzamento delle garanzie *tout court*, parrebbe inoltre importante che l'individuazione puntuale di funzioni e compiti

circoscrizionali, unitamente alla relativa disciplina, trovasse la propria integrale ed esaustiva fonte nelle previsioni del regolamento, in luogo dell'attuale poco ordinato sistema di deliberazioni consiliari via via approvate per conferire o delegare funzioni ai Quartieri.

Aggiustamenti, questi, che, come detto, andrebbero ad incidere sul fondamentale momento delle garanzie e per tale ragione auspicabili indipendentemente da qualsiasi decisione in ordine al futuro assetto delle competenze circoscrizionali.

E' tuttavia proprio da queste ultime, come d'altra parte è fin troppo facile comprendere, che dipenderà buona parte delle future possibilità del decentramento fiorentino. Da questo punto di vista, come già ricordato in fase introduttiva, il Gruppo di lavoro ha condotto un'accurata analisi dell'attuale situazione volta a rilevare le criticità e i punti di forza del vigente quadro deleghe. Le valutazioni che seguono potranno essere, ove necessario, accompagnate da analisi comparative dei costi e benefici dei modelli gestionali prescelti.

Relativamente al **verde pubblico** è immediatamente emersa l'incompletezza delle attuali attribuzioni circoscrizionali, poco comprensibile in un settore così determinante per la qualità urbana percepita e dunque per l'efficacia stessa dell'azione comunale. Il completamento delle competenze in tale ambito non soltanto servirebbe ad assicurare una gestione puntuale e tempestiva direttamente da parte dei Quartieri, ma altresì e nello stesso tempo consentirebbe agli stessi Consigli di Quartiere di esprimere appieno la propria capacità di programmazione. Nel caso del patrimonio arboreo ubicato all'interno delle aree assegnate ai Quartieri, il passaggio a questi delle relative funzioni (peraltro già deliberato dalla Giunta nel 1999) varrebbe inoltre a "sanare" una situazione in alcuni casi di fatto esistente.

Altrettanto poco comprensibile appare il protratto mantenimento in capo alla Direzione Ambiente delle ulteriori competenze in materia florovivaistica così come di quelle relative alle aree escluse e non ricadenti all'interno del previsto Parco Fluviale nonché delle A.N.P.I.L. presenti all'interno del territorio comunale. Il trasferimento ai Quartieri delle funzioni suddette concorrerebbe ulteriormente e in

modo significativo a sancire la piena competenza degli stessi nella materia in questione.

Vi è poi il capitolo Quadrifoglio S.p.A., la cui competenza in ordine alle attività di pulizia potrebbe se non altro essere riconsiderata alla luce dell'esperienza fin qui maturata, sì da valutare nel modo migliore e con piena cognizione di causa l'opportunità del suo mantenimento in capo al citato soggetto o piuttosto quella di una ripristinata gestione decentrata della stessa.

Tutto ciò necessita ovviamente di un adeguato potenziamento delle risorse finanziarie, umane e strumentali destinate al verde circoscrizionale, sia attraverso il loro trasferimento dalla Direzione Centrale ai Quartieri sia mediante un'adeguata ripartizione sulla base di indicatori e parametri condivisi. Quanto in particolare a quelle umane, la relativa dotazione, già forte di elevate professionalità, dovrebbe essere tra l'altro potenziata ed arricchita dall'inserimento, in aggiunta alle già esistenti P.O. Tecnico - Ambientali, di apposite nuove Posizioni Organizzative con specifiche competenze in materia di verde pubblico ed ambiente.

L'analisi condotta dal Gruppo in materia di verde pubblico non ha mancato infine di soffermarsi su taluni ulteriori profili di natura più squisitamente operativo-gestionale. Da questo punto di vista, anche nella parallela prospettiva di un aggiornamento dei vigenti Indirizzi Programmatici, è in particolare parsa opportuna la sottolineatura dei positivi risultati prodotti da quel sistema di gestione "misto" che in tutti questi anni Firenze ha adottato ed il mantenimento del quale potrebbe divenire precisa futura indicazione per i Quartieri, unitamente a quella di una più convinta valorizzazione delle sponsorizzazioni così come del ricorso alla cooperazione, in particolar modo sociale, quale strumento per la fornitura di servizi e prestazioni.

Ampia, ma non senza elementi di incompletezza, è risultata la delega relativa alla **manutenzione beni immobili**, in ordine alla quale è con forza emersa tutta la difficoltà nella quale i Quartieri hanno fin qui operato e condotto un'attività non soltanto di considerevole entità ma anche intrinsecamente complessa nonché avente nell'urgenza degli interventi da eseguire la propria ricorrente condizione di

esercizio. E se da una parte non v'è dubbio che proprio tutto questo vale ancor di più a rendere la misura dello sforzo fino a questo punto compiuto dai Quartieri, dall'altra è fin troppo chiaro come un rafforzamento delle risorse umane e finanziarie sulle quali potere in futuro contare sarà fondamentale affinché la relativa azione, anziché continuare a svolgersi in condizioni di protratto affanno, abbia invece a vedere pienamente e sicuramente garantite efficacia ed efficienza, così come una maggiore e più pronta tempestività degli interventi.

Altrettanto fondamentale, in questa stessa prospettiva, sarà la definizione di un sistema nuovo di rapporti tra Quartieri e Direzioni che, individuando in modo chiaro ed inequivocabile i precisi compiti degli uni così come degli altri, ponga finalmente termine alle frequenti sovrapposizioni ed incertezze in ordine alla concreta titolarità degli interventi da eseguire.

Ma il capitolo manutenzione beni immobili ha costituito l'occasione anche per alcune più generali considerazioni circa il ruolo complessivamente svolto dai Quartieri in ordine alla cura del proprio territorio. In questo senso l'allargamento delle attuali competenze circoscrizionali alle ulteriori funzioni concernenti, in particolare, la programmazione, il monitoraggio ed il controllo sulla manutenzione ordinaria delle strade, cui potrebbe opportunamente unirsi l'ulteriore compito di segnalazione delle necessità di manutenzione straordinaria, rappresenterebbe senza dubbio un importante elemento di completamento dell'azione svolta dai Quartieri per la gestione e cura dei rispettivi spazi urbani così come di razionalizzazione dell'assetto complessivo.

Altrettanto utile ed importante sarebbe poi l'attivazione, con individuazione in capo ai Quartieri della relativa titolarità, di una funzione di controllo sugli interventi di ripristino degli spazi pubblici e delle sezioni stradali in occasione di cantieri di enti terzi ed aziende partecipate (Enel, Toscana Energia, ecc.), anche tenendo conto dell'eventuale necessità di garantirne l'assetto originario.

Al trasferimento delle suddette competenze potrebbero poi ancora accompagnarsi gli ulteriori e complementari compiti di informazione in ordine alla prevista segnaletica di pericolo.

Le stesse piste ciclabili, seppure in una prospettiva pur sempre e necessariamente orientata allo sviluppo di un articolato ed integrato sistema cittadino, potrebbero trovare nei Quartieri la sede per una più idonea ed efficace programmazione, da condurre unitamente alla competente struttura centrale, nonché per gli interventi di ordinaria manutenzione.

Il Gruppo auspica, infine, che vengano enucleate con dettaglio e maggiore chiarezza le categorie di edifici pubblici di competenza dei Quartieri.

Il tema dell'**informazione e della comunicazione**, per la sua valenza assolutamente trasversale, per la molteplicità dei relativi contenuti ed ancora per il suo carattere di questione chiaramente propedeutica all'ulteriore e cruciale momento della partecipazione democratica, è stato oggetto di attenta riflessione. Secondo i criteri direttivi del 2002, il diritto all'informazione trova nei Quartieri e nei servizi da essi assicurati l'ambito più adatto ad un rapporto diretto con i cittadini e per tale ragione il Gruppo auspica il riconoscimento di una adeguata valorizzazione e ampliamento del ruolo dei Quartieri quali strumenti di informazione istituzionale anche mediante introduzione di apposita figura professionale, il cosiddetto "referente della comunicazione", nonché attraverso il fondamentale tramite della "Rete Civica" che sempre più deve diventare reale strumento di comunicazione istituzionale anche per i Quartieri. Oltre ad assicurare il corretto e costante inserimento in Rete delle informazioni sull'attività del Quartiere, la suddetta figura potrebbe svolgere funzioni di raccordo per la circolarità e l'aggiornamento delle informazioni veicolate attraverso gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, la gestione dei quali, pur nell'ambito di un coordinamento centrale da mantenere in ogni caso, dovrebbe auspicabilmente essere posta direttamente in capo ai Quartieri.

L'importanza dell'informazione e della comunicazione istituzionale, prerequisiti di ogni coinvolgimento realmente consapevole della comunità locale nelle scelte pubbliche da compiere, potrebbe inoltre suggerire la possibilità di un'organizzazione del "Garante della comunicazione" *ex lege* Regione Toscana n. 1/2005 secondo modalità e forme atte a garantire un'efficace copertura della dimensione circoscrizionale, sì da radicare quelle funzioni nelle istituzioni più

immediatamente vicine alla cittadinanza e consacrare i Quartieri sempre più quali principali riferimenti ed interlocutori delle rispettive comunità.

Tutto questo si lega alla logica degli Sportelli Polifunzionali intesi quali strutture di Quartiere da affermarsi come gli interlocutori unici per tutte le questioni ed esigenze connesse con le attività e i servizi erogati alla comunità.

Pur nella consapevolezza della meritoria azione fin qui svolta dagli Uffici per le Relazioni con il Pubblico, che hanno visto la propria attività arricchirsi progressivamente di nuovi compiti, è stata sottolineata la condizione per così dire ancora troppo embrionale di modalità di gestione del rapporto con l'utenza incentrate sulle più evolute logiche di multifunzionalità ed unicità delle strutture a ciò deputate piuttosto che su quelle di tipo "policentrico" causa del frammentato sistema di relazioni fin qui operante.

Obiettivi restano dunque la polifunzionalità delle strutture deputate al rapporto con l'utenza, il miglioramento della qualità dell'informazione e dell'ascolto (anche attraverso il supporto e potenziamento dell'informatizzazione), e la costante attenzione ad una comunicazione sempre più chiara e semplice.

In questa direzione pare essenziale la concentrazione in ogni Quartiere, nello stesso luogo fisico, della presenza degli URP e dei PAD. Occorre quindi provvedere ad una mappatura degli spazi per valutare dove esista già la concreta possibilità di procedere in questo senso. Inoltre, a livello cittadino sarebbe opportuno procedere ad un'attenta analisi delle dislocazioni funzionali all'utenza, indipendentemente dall'appartenenza territoriale ad uno o ad un altro Quartiere.

Riguardo ai **Punti Anagrafici Decentrati** è stato osservato come, parallelamente al procedere dei processi di informatizzazione dei servizi centrali, si possano trasferire ai Quartieri funzioni di anagrafe e stato civile eseguibili in via decentrata quali: le iscrizioni anagrafiche da fuori comune o stato, il rilascio diretto di certificazioni di stato civile, il servizio al domicilio delle persone fisicamente impedito, l'emissione della carta d'identità elettronica. Dovrà essere contestualmente studiata e rivista l'attuale logistica dei PAD in termini di valutazione dell'accessibilità ai servizi e della prossimità con l'utenza. Tendenzialmente, tutte le funzioni svolte a livello centrale dovranno, se materialmente possibile, essere svolte

nei Quartieri garantendo su tutto il territorio così l'universalità dell'accesso ai servizi demografici.

Non deve però essere preclusa la possibilità, per alcuni punti anagrafici e URP, di svolgere funzioni specifiche, quali quelle di interpretariato e il servizio per i non udenti, che, per la loro particolarità e/o limitatezza dell'utenza, risultano garantire più efficacia ed efficienza se concentrati in alcuni luoghi ben identificabili.

In questo contesto, il generalizzato accorpamento di URP e PAD, che peraltro potrebbe offrire l'occasione per verificare e misurare in concreto difficoltà e possibilità di figure professionali a loro volta polivalenti, unitamente ad un ampliamento sia dei compiti già svolti dagli Uffici per le Relazioni con il Pubblico che delle funzioni anagrafiche e di stato civile decentrate, rappresenterebbe un fondamentale punto di partenza per trasformare fin da subito i Quartieri nel luogo finalmente e pienamente attrezzato per il disbrigo delle più ricorrenti e pratiche necessità quotidiane.

La successiva integrazione di questo primo consolidato nucleo di funzioni unificate con le fondamentali prestazioni in ambito socio-sanitario e la conseguente configurazione di una nuova e più ampia struttura destinata progressivamente ad accogliere ed accorpare l'insieme dei servizi di prossimità (Sportello del Territorio/Sportello unico del cittadino) a favore della comunità così come delle imprese (si pensi all'urbanistica, al commercio ed in particolare agli esercizi di vicinato, ma anche alle funzioni degli stessi centri per l'impiego), rappresenterebbe la successiva naturale evoluzione di quella logica della polifunzionalità avente nella semplificazione massima del rapporto tra amministrazioni e relativi utenti la propria naturale finalità.

Nel campo dei **servizi culturali** è innanzitutto emersa la sostanziale pienezza delle competenze esercitate dai Quartieri, che proprio grazie all'ampia e generica portata dei conferimenti in tal senso operati, hanno peraltro potuto progressivamente arricchirsi di sempre nuovi e maggiori contenuti, a testimonianza di quella centralità dei servizi alla persona che lo stesso esame comparativo, pur nelle immancabili

differenze, ha puntualmente confermato quale elemento costante del ruolo assegnato alle circoscrizioni presso le diverse città.

La positiva esperienza complessivamente compiuta dai Quartieri nell'area in questione, ed ulteriormente confermata, sul più particolare fronte dei servizi di pubblica lettura, dal costante aumento del patrimonio librario in dotazione alle biblioteche così come dello stesso numero dei rispettivi utenti/lettori, non ha tuttavia mancato di confrontarsi e fare i conti con elementi di difficoltà che, proprio il positivo riscontro delle iniziative poste in essere dai Quartieri in campo culturale e la crescente domanda in tal senso registrata, hanno in molti casi acuito.

E' stata sottolineata, invece, la mancanza di un coordinamento delle politiche culturali tra Quartieri ed Amministrazione centrale, mentre si manifesta sempre più l'esigenza di una programmazione, per le attività culturali nel loro complesso, basata su una visione policentrica della città, che, indipendentemente dall'ente organizzatore o titolare, veda puntualmente assegnato alle zone dell'intero territorio cittadino un ruolo fondamentale nella dislocazione delle varie attività culturali, siano esse realizzazioni di eventi o strutturazione di luoghi ad essi dedicati (biblioteche, teatri, ecc.).

Un rafforzamento delle risorse finanziarie su cui poter contare, anche mediante l'attivazione di forme di entrate finalizzate e quindi con la garanzia per i Quartieri di una disponibilità certa quanto meno di parte degli introiti derivanti dalle attività svolte in campo culturale (così come nei servizi sportivi e educativi), costituirebbe misura utile per consentire ad un'attività con così tante rilevanti implicazioni anche di carattere sociale di estrinsecarsi nel modo più efficace ed arrivare quindi ad un numero sempre crescente di destinatari.

Sul piano delle risorse umane, il rafforzamento e la riqualificazione della non sempre adeguata dotazione attualmente disponibile, attraverso una formazione costante del personale esistente accompagnata dall'ulteriore inserimento negli organici di figure dotate di specifica professionalità (come i bibliotecari), varrebbe poi a garantire una programmazione sempre più di qualità così come una gestione a sua volta sempre più attenta ed efficace. In ordine a quest'ultima, si è in attesa di conoscere gli sviluppi dell'avviato studio finalizzato ad ipotizzare la creazione di una

istituzione per le biblioteche, archivi e musei, che potrebbe costituire una prospettiva d'interesse anche per le biblioteche di Quartiere.

Ma le attività dei Quartieri in campo culturale hanno dovuto altresì misurarsi con le ulteriori difficoltà connesse agli spazi troppo spesso insufficienti, non solo in senso quantitativo, ma anche qualitativo (teatri, sale multifunzionali, ecc.). Un aspetto, questo, tutt'altro che secondario e di non facile soluzione, per il quale evidentemente sarà in futuro necessario sempre più rivolgere l'attenzione a politiche di sistema volte a costruire modalità di utilizzazione "in rete" delle strutture complessivamente disponibili. A queste difficoltà si uniscono quelle manifestate dalle associazioni utilizzatrici di locali e spazi nel far fronte agli oneri in taluni casi previsti: la prospettiva rimane quella del contemperamento tra le esigenze dell'Amministrazione e l'adeguata valorizzazione dell'associazionismo.

Considerazioni non dissimili da quelle appena svolte è stato possibile formulare in materia di **servizi sportivi** e dei relativi impianti.

Anche in questo ambito l'azione dei Quartieri è andata sviluppandosi in modo progressivo riuscendo a coinvolgere, anche grazie all'importante contributo dell'associazionismo, un crescente numero di destinatari. I Quartieri hanno un ruolo fondamentale per la diffusione di una mentalità che veda le pratiche sportive non solo finalizzate all'agonismo, ma come salutare stile di vita finalizzato alla prevenzione e al mantenimento di un sano stato di salute. Si pensi ai tanti corsi attivati e/o gestiti dai Quartieri, alla ginnastica per anziani, a quella per gestanti e portatori di handicap, e più in generale all'azione di promozione ed avvio alle pratiche sportive che i Quartieri, all'insegna di "uno sport per tutti e per tutta la vita", hanno costantemente portato avanti.

Tutto ciò peraltro non senza positive implicazioni sul piano finanziario, pur a fronte dei numerosi casi di gratuità dei servizi erogati. A questi importanti e significativi risultati è stato tuttavia possibile arrivare grazie a programmazioni e gestioni in molti casi equilibristiche delle risorse disponibili che, tenuto conto della crescente domanda di corsi e iniziative, dovrebbero vedere un deciso rafforzamento.

Rafforzamento di risorse non soltanto finanziarie, tuttavia, poiché l'esperienza fin qui compiuta dai Quartieri ha tra le altre cose dimostrato tutta l'importanza della gestione diretta e la sua spiccata capacità di garantire un contatto particolarmente stretto con realtà e condizioni del territorio, a tutto vantaggio di una diffusione ed adesione alle pratiche sportive, e dunque di una piena realizzazione di quelle fondamentali implicazioni di carattere sociale connaturate alle attività in questione e che le sole funzioni di indirizzo e controllo, nel caso di gestioni viceversa indirette, difficilmente riuscirebbero a perseguire.

Il Gruppo di lavoro ha comunque preso atto della recente approvazione del Regolamento per l'utilizzazione delle strutture sportive che ha disciplinato ex novo le modalità di assegnazione in gestione a soggetti terzi di tutti gli impianti comunali, sia centrali che di quartiere.

Resta in ogni caso aperto il tema delle verifiche, dei controlli, della manutenzione degli impianti assegnati ai Quartieri che sarebbero da affidare a questi nella loro interezza, superando l'attuale situazione che vede, a fronte della competenza formalmente attribuita, il protrarsi di funzioni parzialmente svolte in ragione della scarsità di risorse a disposizione. Si tratta, com'è fin troppo agevole comprendere, di aspetti importanti, atti ad incidere non poco su qualità ed efficacia dei futuri interventi e sui quali pertanto, occorrerà un'attenta riflessione anche nella prospettiva di più precise indicazioni ai Quartieri nel rispetto delle scelte operate dal nuovo Regolamento.

Al significativo ruolo svolto dai Quartieri in materia di **servizi educativi e politiche giovanili**, testimoniato da un'attività che è andata estrinsecandosi in un'articolata gamma di interventi (centri estivi, soggiorni residenziali, centri giovani, laboratori, occasioni didattiche, ludoteche, ecc.), non hanno mancato di fare riscontro diversi elementi di criticità nonché di incompletezza dell'impianto generale.

In particolare l'attribuzione ai Quartieri di una presenza soltanto marginale e di contorno nell'ambito della complessiva attività riguardante asili nido e scuole materne, è sembrata scelta poco comprensibile e decisamente inadeguata al ruolo che l'evoluzione normativa e gli stessi mutamenti avvenuti in seno alle comunità

metropolitane sono andati sempre più configurando per il decentramento comunale. Il conferimento ai Quartieri dell'effettiva gestione dei servizi in questione, caratterizzati da bacini di utenza prettamente locale e per questo più degli altri atti ad esprimere la naturale vocazione delle circoscrizioni ad erogare servizi di prossimità, varrebbe a colmare un'evidente lacuna dell'attuale decentramento fiorentino, definendo per questo un ruolo finalmente completo nel cruciale settore dei servizi alla persona.

Senza naturalmente dimenticare, in questa medesima prospettiva, l'attivazione della già prevista delega in ordine al servizio di refezione, che il Gruppo non ha mancato allo stesso modo di auspicare.

Un'ulteriore notazione ha poi riguardato la prevista competenza dei Quartieri circa la ripartizione, nell'ambito delle direttive annuali del Consiglio Comunale, dei contributi da assegnare alle scuole materne comunali e private paritarie presenti nel rispettivo territorio, unitamente all'individuazione delle scuole destinatarie degli stessi contributi, competenza da riportare all'originaria impostazione, intesa a garantire l'opportuno e puntuale filtro dei Consigli di Quartieri nell'assegnazione dei suddetti finanziamenti. Ultimamente questa funzione è stata parzialmente privata delle sue prerogative riducendosi al rango di mero adempimento amministrativo.

Questa stessa problematica risulta riproporsi in eguali termini relativamente alla funzione di raccolta delle richieste di ingresso anticipato alla scuola materna comunale, totalmente marginale e del tutto estranea a qualsivoglia possibilità di indirizzo da parte dei Consigli di Quartiere. Per questo tipo di funzioni, prettamente gestionali, si propone il passaggio della competenza dal Consiglio alla figura amministrativa preposta in ogni Quartiere (dirigente).

Sul fronte più specificamente inerente le attività rivolte ai giovani, l'esplicito riconoscimento nei Municipi dei soggetti naturalmente ed in primo luogo competenti in ordine alle stesse, ed in particolare l'individuazione nelle attività connesse ai Centri Giovani di una tipica prerogativa circoscrizionale, è stata giudicata misura opportuna e necessaria.

L'analisi condotta sul versante in questione ha poi evidenziato talune difficoltà nell'applicazione della Direttiva Ministeriale 133/96 sull'uso degli spazi scolastici per

la promozione del protagonismo giovanile, insieme ad un sistema di coordinamento e raccordo con le attività delle Direzioni centrali in molti casi migliorabile.

L'esame della situazione relativa ai **servizi sociali** ha innanzitutto ed ancora una volta evidenziato tutta l'ampiezza ed importanza del ruolo dei Quartieri in questo campo, a testimonianza di un avanzamento del decentramento fiorentino nella materia in questione che l'analisi comparativa ha potuto soltanto confermare.

La vasta e preziosa azione svolta dai Quartieri in ambito sociale (rimasta incompleta delle sole attività di assistenza domiciliare in favore di minori, giovani, adulti e anziani ma d'altra parte forte dell'ulteriore e complementare attività inerente il c.d. sociale allargato), conferma il ruolo fondamentale dei Quartieri nella lettura dei bisogni diversificati della popolazione e nell'individuazione dei più idonei interventi finalizzati alla loro risoluzione. I SIAST non hanno tuttavia mancato di misurarsi e fare i conti con situazioni di difficoltà ed affanno che l'annoso problema delle ricorrenti carenze del personale unitamente alle intrinseche caratteristiche di un'attività quanto mai complessa e delicata nonché tradizionalmente accompagnata da sempre crescenti ed elevate aspettative, hanno troppo spesso finito col rendere normali.

E se un rafforzamento del patrimonio di risorse umane disponibili, e precisamente di quello avente caratteristiche di stabilità, risulta da questo punto di vista porsi effettivamente quale necessità immediata e prioritaria, l'introduzione di un aggiornato sistema di parametri per la quantificazione e definizione di risorse finanziarie e il perfezionamento del sistema per la distribuzione di quelle umane servirebbe invece, in una prospettiva di più lungo termine, ad offrire finalmente le idonee garanzie di dotazioni più calibrate ed adeguate alle esigenze, unitamente ad una adeguata formazione del personale e ad una revisione delle modalità di accesso (riorganizzazione del Segretariato Sociale).

E' stata altresì rilevata la necessità di giungere ad una revisione dei regolamenti per le prestazioni sociali, in relazione alle nuove esigenze e problematiche dovute ai mutamenti sociali e normativi.

L'altro obiettivo diretto al rafforzamento dei servizi sociali gestiti dai Quartieri attraverso una più stretta e stabile integrazione con quelli sanitari ha trovato nuove e importanti garanzie nelle recenti soluzioni organizzative della Società della Salute e nella riproposizione delle positive esperienze di integrazione Quartiere-Distretto fin qui maturate.

A completamento del quadro di funzioni esercitate dai Quartieri, delle criticità rilevate e delle proposte di completamento e di rafforzamento formulate, il Gruppo di lavoro ha sottolineato l'importanza di una diversa costruzione e rappresentazione del bilancio riguardo ai budget dei Quartieri che devono essere individuabili, analitici, coordinati tra di loro. Anche al fine di promuovere e monitorare la qualità dei servizi erogati sarebbe auspicabile l'introduzione di strumenti di valutazione integrata e comunicabile sul modello dei bilanci sociali. Inoltre, ferma restando l'unicità del bilancio comunale, è emersa la necessità di una chiara leggibilità dei dati finanziari ed economici generati dalle attività decentrate così come delle risorse gestite dai Quartieri, e di una più adeguata struttura della Relazione Previsionale e Programmatica atta ad offrire una migliore definizione ed una immediata percezione delle politiche decentrate unitariamente intese.

## PARTE II

### LINEE DI SVILUPPO

#### *1. Verso i Municipi: esperienze italiane e modello fiorentino di decentramento*

Come precisato in apertura del presente documento, dopo una prima serie di incontri tematici volti a fare il punto della situazione relativamente ai diversi ambiti di azione dei Quartieri, l'attività del Gruppo è successivamente proseguita nella direzione di una comprensione in chiave comparativa dell'attuale decentramento fiorentino, attraverso un puntuale raffronto di questo con le più significative corrispondenti altre realtà del panorama italiano e con particolare attenzione ai casi di già attuata sperimentazione di nuove forme di decentramento (Municipi/Municipalità) così come di quelli analogamente proiettati verso tali soluzioni.

Di tali realtà, quelle dei comuni capoluogo contemporaneamente interessati alla questione della Città Metropolitana (Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), il lavoro del Gruppo ha precisamente mirato a cogliere, comprendere e verificare il grado di avanzamento e diversificazione risultante da scelte e soluzioni normative per ciascuna di esse adottate, a prescindere dall'effettivo stato di attuazione delle stesse.

L'analisi comparativa condotta sul piano dei **profili istituzionali** ha innanzitutto evidenziato un assetto sostanzialmente equilibrato del decentramento fiorentino. La suddivisione del territorio comunale negli attuali cinque Quartieri (così come individuati in luogo dei precedenti 14), ha fin qui saputo rappresentare in modo complessivamente valido la composita realtà cittadina con le sue caratterizzazioni socio-urbanistiche, favorendo senza dubbio in modo non irrilevante il complessivo buon funzionamento del sistema e la progressiva affermazione dei Quartieri quali ambiti di riferimento sempre più importanti per le rispettive comunità.

Ma se la vigente configurazione territoriale, con la suddetta sua articolazione negli attuali cinque Quartieri, è stata giudicata elemento senz'altro da mantenere anche per il futuro (peraltro conformemente alle valutazioni in tal senso espresse dall'incaricata consulenza), ben diversa è invece la situazione sul versante più specificamente riguardante gli apparati di governo circoscrizionali. Un mantenimento di questi nella medesima attuale loro configurazione, con le sue dinamiche così come originariamente disegnate, è stato valutato elemento difficilmente conciliabile con la prospettiva di un decentramento riformato e rinnovato nei propri ruoli e competenze.

In particolare il sistema di distribuzione di ruoli e pesi tra organi elettivi ed articolazioni esecutive circoscrizionali (attuali Collegi di Presidenza) è stato l'elemento cui il Gruppo ha innanzitutto rivolto la propria attenzione. E' stato a riguardo osservato come in diversi casi di istituzione dei Municipi/Municipalità, le articolazioni esecutive originariamente previste (Collegi/Uffici di Presidenza ecc...) siano state sostituite da strutture chiaramente modellate sulla falsariga delle Giunte comunali, con un Presidente, eletto a suffragio universale e diretto (Roma, Venezia e Napoli), ed un numero variabile di Assessori.

Tale soluzione, come detto riprodotte su scala circoscrizionale la medesima configurazione di governo comunale, è parsa al Gruppo, pur in presenza di orientamenti ad essa favorevoli, soluzione da non ripetere per i previsti Municipi fiorentini in quanto non del tutto in linea con la vocazione del decentramento a garantire, attraverso la centralità dell'organo assembleare, in primo luogo la più ampia democraticità dell'azione amministrativa.

Una centralità dell'organo elettivo che nell'assetto dei futuri Municipi non dovrà più essere di ostacolo al riconoscimento in favore dei nuovi Esecutivi di un ruolo finalmente chiaro e ben individuabile, eventualmente anche con il riconoscimento ad essi di nuove funzioni deliberative ed altresì con l'introduzione, per i relativi componenti, di un regime di compensi e di permessi atto a sancirne il ruolo con attenzione all'equilibrio della complessiva spesa per la politica circoscrizionale.

E' stata inoltre oggetto di approfondita analisi da parte del Gruppo la composizione dei Consigli di Quartiere, ovvero l'aver a suo tempo fissato in 23 consiglieri il numero dei componenti di ogni Consiglio, senza alcun aggancio alla diversa situazione demografica dei Quartieri. Il Gruppo, pur in presenza di alcune differenziazioni, ha ritenuto di individuare in quella scelta un elemento di rigidità da rivedere e superare attraverso un'opportuna modulazione delle composizioni consiliari in ragione di determinate soglie di popolazione.

In tale ottica, l'individuazione di due fondamentali fasce di popolazione, una prima compresa tra 0 e 75.000 abitanti e l'altra da 75.001 abitanti in su, è stata, tra le diverse soluzioni prese in considerazione, quella che il Gruppo ha giudicato maggiormente idonea ad assicurare la necessaria razionalizzazione dell'assetto complessivo, nello stesso tempo preservando nel modo migliore la capacità di rappresentanza degli organi elettivi circoscrizionali.

Ulteriore significativo contributo sarebbe poi offerto da un'opportuna riformulazione dell'attuale disciplina in materia di Commissioni consiliari, con individuazione direttamente in sede di regolamento generale sul decentramento del relativo numero così come dei rispettivi componenti ed ambiti di competenza. Nell'ambito di tale opera di rivisitazione dei complessivi assetti consiliari dovrebbe altresì trovare collocazione una ridefinizione della stessa Conferenza dei Capigruppo, da valorizzare e recuperare ad un più significativo ruolo anche a garanzia delle minoranze, in particolare attraverso il riconoscimento ad essa di funzioni in materia di funzionamento degli organi istituzionali del Consiglio di Municipio, di informazione e partecipazione.

E' stata poi rivolta attenzione al tema dei rapporti tra organi istituzionali dei Quartieri, in special modo Consiglio e Commissioni, e tra Consiglio di Quartiere e Consiglio Comunale.

Quanto al primo aspetto, è stata rilevata la mancanza di precise ed adeguate garanzie in ordine ad uno stabile e sistematico ricorso da parte dei Consigli di Quartiere e delle relative Commissioni alla preventiva consultazione di organismi partecipativi a tal fine istituiti. In tal senso, e sulla falsariga di quanto esplicitamente sancito per il Consiglio comunale all'art. 96 dello Statuto, l'espressa previsione di

consulte ed assemblee municipali, unitamente alla definizione di procedure e regole volte a disciplinarne ed a garantirne il massimo coinvolgimento nell'attività di Consigli e Commissioni, costituirebbe un'importante innovazione nonché un significativo elemento di rafforzamento della democrazia.

Il Gruppo ha poi ricordato come in precedenza fosse prevista la possibilità di una partecipazione alle Commissioni Consiliari di Quartiere di cittadini non consiglieri (seppur provvisti di specifiche esperienze e competenze nelle materie trattate) successivamente sostituita (in occasione delle modifiche statutarie del 2000) con quella di un temporaneo ricorso a soggetti esterni, anch'essi in ogni caso dotati di competenze nelle materie attribuite. Il ripristino di quella possibilità, con modalità e forme da definire attentamente, potrebbe costituire un ulteriore elemento nel complessivo quadro delle garanzie di apertura e partecipazione all'attività circoscrizionale.

Particolarmente importante, in questa stessa direzione, sarebbe poi la garanzia di appositi nuovi strumenti destinati a raccordarsi in modo sistematico con le stesse Commissioni Consiliari, tra i quali è stato ritenuto opportuno individuare un ruolo ad hoc per la Conferenza dei Capigruppo.

Da questo punto di vista la previsione, in alcuni dei casi presi in considerazione (come ad es. in quello di Bologna), di un'apertura generalizzata delle Commissioni di Quartiere (mediante apposita iscrizione dei cittadini interessati), nonché di ipotesi di convocazioni delle stesse in sedute aperte alla cittadinanza tutta, lungi dall'essere parse soluzioni da ripetere tout court, hanno tuttavia ancora una volta testimoniato la quanto mai ampia varietà di soluzioni di fatto adottabili.

Anche l'esperienza veneziana delle Delegazioni di Zona, configurate quali ulteriori articolazioni delle Municipalità lì istituite, è sembrata elemento sul quale riflettere, particolarmente alla luce delle U.T.O.E. fiorentine e della possibilità che queste potrebbero offrire per la realizzazione di esperienze simili anche nei nostri prospettati Municipi.

In ordine all'ulteriore e non meno rilevante tema dei rapporti tra organi politici centrali e circoscrizionali, la previsioni in tal senso contenute all'art. 27 dello Statuto (diritto delle Commissioni del Consiglio comunale di ottenere l'intervento dei

Presidenti dei Consigli di Quartiere) e all'art. 26 del Regolamento dei Consigli di Quartiere (disciplinante la partecipazione del Presidente del Consiglio di Quartiere, o di suo delegato, alle sedute del Consiglio Comunale e della Giunta), è sembrata suscettibile di alcuni correttivi e miglioramenti in funzione di un più forte coinvolgimento dei Quartieri nel funzionamento degli organi centrali.

Più precisamente, anche sulla scorta di quanto emerso in sede di esame comparativo, l'eventualità di un allargamento delle garanzie già contemplate dall'attuale Regolamento dei Consigli di Quartiere è stata ritenuta elemento da sottoporre ad attenta riflessione. L'introduzione, ad esempio, della possibilità per i Presidenti delle Commissioni consiliari di Quartiere di partecipare alle sedute delle Commissioni consiliari comunali che abbiano ad oggetto questioni di rilevanza circoscrizionale, con equiparazione a tutti gli effetti alle sedute delle Commissioni di appartenenza, potrebbe in questo senso costituire importante misura. Meritevole di sottolineatura è inoltre la previsione già contenuta nell'art. 15 del Regolamento dei Consigli di Quartiere ed in particolare il riconoscimento a questi della facoltà di presentare, anche su iniziativa dei Consiglieri, proposte di deliberazioni agli organi del Comune.

Mentre l'analisi condotta relativamente allo **status degli amministratori circoscrizionali** non ha evidenziato significative peculiarità nella situazione delle città prese in considerazione, non essendo risultata utilizzata la possibilità - prevista all'art. 17, comma 5, del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali per i comuni con più di 300.000 abitanti - di disciplinare la suddetta materia mediante rinvio alle norme dettate per i Comuni con pari popolazione delle circoscrizioni, più significativi ed interessanti spunti ha al contrario offerto l'esame svolto in materia di **funzioni consultive**.

Da un punto di vista generale la disciplina a riguardo dettata da Firenze è risultata sostanzialmente in linea con le scelte più comunemente adottate, per lo più incentrate sulla tradizionale distinzione tra pareri obbligatori e facoltativi e sull'esclusione quasi sistematica - l'unica eccezione rilevata è stata quella di Bari - dell'ulteriore fattispecie di pareri vincolanti. L'individuazione per grandi categorie, nel caso fiorentino, degli atti soggetti a parere è parsa tuttavia soluzione per così dire

ambivalente, idonea nello stesso tempo a garantire la più ampia estrinsecazione di questa importante e tipica prerogativa circoscrizionale così come, eventualmente, anche ad eluderla in altre circostanze.

Una più esplicita e puntuale esemplificazione delle fattispecie soggette a parere, tra le quali si ritiene opportuno inserire quella relativa agli atti consiliari di indirizzo per aziende speciali e società partecipate, consentirebbe di introdurre un importante elemento di rafforzamento della funzione qui in esame, mentre la certezza di più lunghi termini per la formulazione dei pareri stessi (almeno una settimana in più rispetto ai 15 giorni attuali, peraltro quasi sempre ridotti ad 8 per motivi d'urgenza) servirebbe a favorire un più attento e ponderato esame delle questioni. Inoltre sarebbe opportuno un più lungo termine per la formulazione dei pareri del Consiglio di Municipio in modo da permettere un migliore raccordo con i lavori delle Commissioni Consiliari Comunali.

Degna di attenzione è altresì sembrata la previsione in taluni casi (come ad esempio in quello di Bologna), di meccanismi e soluzioni volte a favorire, in occasione di pareri, la composizione di eventuali divergenze tra organi centrali ed organi circoscrizionali. La stessa possibilità di fattispecie soggette a pareri vincolanti, pur risultata, come detto, quasi sempre assente, potrebbe a ben vedere essere fatta oggetto di una più attenta riflessione.

L'analisi comparativa condotta in materia di **servizi alla persona** ha evidenziato e confermato la loro centralità nell'ambito delle più generali competenze circoscrizionali.

Le funzioni conferite presso i vari Comuni alle proprie circoscrizioni nei vari ambiti dei servizi culturali, sportivi, educativo-scolastici, così come delle politiche giovanili ed ancora dei servizi sociali, pur nelle immancabili differenziazioni delle deleghe così come delle specificità dei contenuti di volta in volta definiti in funzione delle singole realtà, sono risultate in tutti i casi ampie. In particolare le funzioni più precisamente riguardanti il welfare allargato costituiscono il nucleo maggiormente

significativo se non addirittura paradigmatico della sottolineata centralità dei servizi in questione.

Tale situazione generale non ha mancato di trovare puntuale conferma nel caso fiorentino. L'analisi comparativa compiuta sul versante dei servizi alla persona ha in particolare offerto l'occasione per ricordarne le già rilevate criticità insieme a talune possibilità di ulteriore sviluppo e potenziamento ma nello stesso tempo anche per sottolinearne i numerosi punti di forza insieme ai positivi ed importanti risultati dell'esperienza maturata.

Ben diverso scenario è invece emerso dall'esame comparato nei settori dell'**assetto ed utilizzazione del territorio** e dello **sviluppo economico**.

La differenziazione tra la situazione delle più grandi città, alcune delle quali tuttavia soltanto di recente pervenute ad un più evoluto stadio di decentramento, e quella delle città viceversa minori è qui risultata abbastanza chiara e significativa.

Nel caso fiorentino, accanto alla già rilevata incompletezza delle funzioni manutentive attualmente svolte (verde pubblico e manutenzione immobili assegnati) e all'assenza di qualsiasi competenza in ordine all'ulteriore manutenzione delle strade, l'analisi comparativa condotta con riferimento al settore della gestione del territorio ha evidenziato la mancata assegnazione ai Quartieri di ulteriori compiti in materia, ad esempio, di edilizia privata così come in quelle relative alla viabilità e trasporti.

Questa esclusione dei Quartieri da così importanti ambiti è parsa poco comprensibile alla luce di una realtà, quale quella di Firenze, la cui complessità, seppur non comparabile a quella delle più grandi città, sembrerebbe tuttavia richiedere una valorizzazione massima delle articolazioni di decentramento comunale, in ogni ambito concretamente rilevante per la vita delle rispettive comunità, sì da consentire a queste di trovare nelle istituzioni ad esse più immediatamente e direttamente vicine la risposta al maggior numero delle proprie necessità quotidiane.

In particolare l'attribuzione ai Quartieri di competenze in materia di mobilità rionale ma anche il riconoscimento ad essi di un più forte ruolo nella gestione delle

rispettive Piazze, ad esempio attraverso l'introduzione di nuove fattispecie di pareri per i casi di utilizzazione degli spazi urbani da parte degli Uffici centrali, sembrerebbero misure fondamentali nella prospettiva di un rapporto sempre più stretto dei Quartieri con il relativo territorio.

Nello stesso tempo, l'introduzione di precise garanzie in ordine al coinvolgimento dei Quartieri nell'esercizio di alcune fondamentali competenze tecnico-gestionali, ad esempio attraverso la previsione di una stabile ed obbligatoria presenza dei Dirigenti (anche a mezzo di propri delegati) nella Commissione Edilizia così come nelle fasi di progettazione delle opere pubbliche, servirebbe non soltanto ad arricchire le suddette attività del punto di vista dei più diretti conoscitori del territorio, ma nello stesso tempo anche a porre le premesse per un più efficace svolgimento di quelle attività di gestione e manutenzione destinate in molti casi proprio dai Quartieri ad essere esercitate relativamente alle opere realizzate.

Sul versante più specificamente riguardante sicurezza e vigilanza, l'introduzione di un'articolazione circoscrizionale del Corpo di Polizia municipale, cui accompagnare la concreta sperimentazione del "Vigile di Quartiere", quale deterrente nei confronti della microcriminalità nonché strumento per un più efficace contrasto al degrado urbano, servirebbe a completare in modo significativo tale ruolo, affermando i Quartieri quali tutori del proprio territorio. Per attuare quanto sopra, ai Quartieri dovrebbe essere assegnata una specifica dotazione organica, con relativo responsabile, da definire e gestire conformemente agli indirizzi dell'Amministrazione comunale e concordemente con le necessità espresse dal Consiglio di Quartiere.

Nel settore dello sviluppo economico l'assenza di competenze circoscrizionali è risultata essere elemento ancor più ricorrente. Anche qui il decentramento di compiti e funzioni in un campo ancora una volta decisivo nonché variamente legato alle specificità cittadine, contribuirebbe in modo significativo ad un'azione sempre più capace di rispondere alle effettive attese della comunità.

In questo senso, e più precisamente in una prospettiva autenticamente volta a disegnare per i Municipi fiorentini un nuovo ed autorevole ruolo, il Gruppo di

lavoro auspica l'attivazione in capo ad essi di competenze in materia di commercio (particolarmente in quello degli esercizi di vicinato) nonché di occupazioni di suolo pubblico, ma anche eventualmente negli ulteriori settori dei mercati rionali e dell'artigianato locale.

Si tratta in conclusione di intraprendere con decisione la strada della trasformazione degli attuali Quartieri nei nuovi Municipi, ovvero in soggetti non soltanto provvisti di un più efficace e funzionale apparato di governo, ma altresì forti di nuove sostanziali garanzie circa il ruolo da svolgere, particolarmente sul cruciale terreno della partecipazione democratica, nonché dotati di competenze finalmente complete e chiaramente distinte da quelle degli uffici centrali in tutti i settori concretamente rilevanti per la vita delle rispettive comunità.

I Municipi dovranno essere altresì riconosciuti come primi interlocutori in tutti i grandi progetti di sviluppo della città.

Soltanto nella misura in cui ci si muoverà nell'indicata direzione, ad avviso del Gruppo, il decentramento fiorentino potrà affermarsi sempre più quale momento fondamentale per la democraticità dell'azione comunale e nello stesso tempo quale ambito pienamente capace di offrire concrete, dirette ed efficaci risposte alla totalità delle questioni di rilevanza circoscrizionale.

Condizione per l'effettivo approdo alla nuova realtà sarà ovviamente la garanzia per i futuri Municipi della disponibilità, mediante trasferimento dalle Direzioni centrali, di adeguate risorse finanziarie, strumentali ed umane, per la corretta quantificazione e distribuzione delle quali, così come per il successivo e continuo adeguamento delle stesse, sarà inoltre necessaria la messa a punto di un efficace ed aggiornato sistema di parametri ed indicatori. Sul versante riguardante le risorse umane, la costante formazione del personale e allo stesso tempo lo sforzo teso a garantire la disponibilità di organici il più possibile caratterizzati dalla stabilità, dovranno costituire le ulteriori linee direttrici da seguire.

Nell'ambito del disegno evolutivo complessivamente delineato, elemento essenziale sarà quello di una revisione della macchina amministrativa comunale, con individuazione di modelli organizzativi adeguati e funzionali ai nuovi assetti,

unitamente alla definizione di più razionali modalità di raccordo tra Uffici centrali e Municipi in ogni ambito interessato dall'attività di questi ultimi, nell'ottica della massima efficienza, efficacia ed economicità. In questa prospettiva, il rafforzato nuovo ruolo dei futuri Municipi ed il positivo bilancio che il sistema di gestione misto fin qui adottato dai Quartieri fiorentini ha complessivamente fatto registrare (e la valorizzazione del quale, unitamente a quella del ricorso alla cooperazione - particolarmente a quella sociale - potrebbe anzi per il futuro divenire oggetto di precisi indirizzi anche per la complessiva gestione dell'Ente in tutti i settori) potrebbero in particolare suggerire l'opportunità di alcune nuove Posizioni Organizzative, come ad esempio nel settore relativo al verde pubblico, ove l'istituzione di una P.O. "dedicata", nettamente distinta dalla P.O. Tecnico-Manutentiva e con competenze specifiche nonché dotata di propria squadra tecnica, consentirebbe ai Quartieri di svolgere con maggiore qualità e capacità d'azione le importanti funzioni ad essi assegnate in tale settore.

Nell'ambito della suddetta rivisitazione del complessivo assetto comunale, ma anche indipendentemente da questa, potrebbe altresì essere valutata ed analizzata l'opportunità di un'articolazione del "Garante della Comunicazione" (Legge Regione Toscana n. 1/2005) secondo forme e modalità atte a garantire un'adeguata ed efficace copertura della dimensione circoscrizionale.

## *2. Completamento deleghe e canoni di riparto delle competenze - Proposte di riforma*

I Quartieri fiorentini, che pure l'esperienza fin qui maturata ha affermato quali essenziali punti di riferimento per le rispettive comunità, hanno dunque dovuto fare i conti con un'impostazione che non ne ha consentito un pieno ed effettivo protagonismo.

In un certo senso è come se i Quartieri fossero oggi in una situazione di attesa: da una parte un assetto istituzionale sicuramente da rivedere particolarmente alla luce delle sue non chiare dinamiche tra Consiglio e relativa articolazione esecutiva, dall'altra i prospettati Municipi con tutte le incognite connesse alla redistribuzione di

risorse e ruoli tra strutture centrali e decentrate. Occorrerà evidentemente una ponderazione attenta di aspetti molteplici, ma l'adozione di soluzioni riprodotte meccanismi e disfunzionamenti tipici dell'Amministrazione comunale centrale appare senza dubbio da evitare, non diversamente dal mantenimento dei Quartieri nella medesima attuale situazione.

Piuttosto, laddove la trasformazione di questi nei nuovi Municipi dovesse all'atto pratico risultare inopportuna od oltremodo critica, sarebbe da auspicare un ridimensionamento delle attuali attribuzioni circoscrizionali, che, nel consentire ai Quartieri di concentrare su un più limitato numero di attività il proprio patrimonio di risorse ed esperienza, permetterebbe loro di esprimere forse in questo modo tutta la propria capacità d'azione e di affermarsi finalmente quali istituzioni pienamente autorevoli.

Ma è ovviamente un paradosso, in realtà volto a sottolineare ancora una volta e con forza la necessità di scelte che, lungi dal rinunciare all'esperienza fin qui maturata, al contrario puntino sul decentramento con rinnovata ed ancora maggiore convinzione, riconoscendo ad esso un peso sempre più determinante e significativo nell'ambito della complessiva azione comunale.

Coerentemente con ciò e con i propri più generali compiti richiamati in apertura del presente documento, nonché sulla scorta delle analisi e motivazioni fino a questo punto svolte, il Gruppo ha dunque individuato un'articolata serie di possibili quanto fondamentali linee di riforma, sul piano sia delle competenze esercitate e/o esercitabili dai nuovi Municipi, sia dell'assetto istituzionale funzionale e propedeutico al più generale ruolo che questi dovranno in futuro svolgere.

Tali linee di riforma, che l'esame fin qui svolto ha in molti casi già avuto modo di indicare, possono essere come di seguito schematicamente riepilogate e specificate:

**Verde pubblico:**

- conferimento ai Municipi di tutte le aree verdi comprese nel territorio comunale, con esclusione di quelle ricadenti all'interno del previsto

Parco Fluviale nonché delle A.N.P.I.L. presenti all'interno del territorio comunale;

- conferimento ai Municipi delle funzioni relative al patrimonio arboreo compreso nelle aree verdi ad essi assegnate (già oggetto di specifica Deliberazione di Giunta del 1999);
- analisi e valutazione dell'opportunità di una riallocazione in capo ai Municipi delle funzioni inerenti le attività di pulizia delle aree verdi;

### **Manutenzione beni immobili**

- piena attuazione in capo ai Municipi delle già previste competenze in ordine alla manutenzione degli edifici scolastici e degli altri immobili ad essi assegnati;
- conferimento ai Municipi delle funzioni inerenti la programmazione, il monitoraggio ed il controllo sulla manutenzione ordinaria delle strade con annessa segnalazione dei casi di manutenzione straordinaria;
- attivazione in capo ai Municipi di funzioni di vigilanza sugli interventi di ripristino degli spazi pubblici e delle sezioni stradali in occasione di cantieri di enti terzi (Enel, Toscana Energia, ecc.) o privati;
- conferimento ai Municipi di compiti di segnalazione/informazione in ordine alla segnaletica di pericolo;
- conferimento ai Municipi di compiti inerenti la programmazione delle piste ciclabili, da condurre in accordo con i competenti Assessorato ed Uffici centrali, nonché delle funzioni di manutenzione ordinaria sulle stesse;
- più chiara e dettagliata individuazione, direttamente in sede regolamentare, delle categorie di edifici pubblici assegnati ai Municipi;

### **Informazione e certificazione**

- introduzione di un “referente della comunicazione” presso ciascun Municipio, quale figura preposta ad assicurare una costante funzione di informazione sull’attività del Municipio e di promozione delle relative iniziative attraverso adeguati strumenti ed un raccordo stabile con gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico;
- riorganizzazione in chiave di polifunzionalità degli Sportelli per le Relazioni con il Pubblico (nella prospettiva dei futuri Sportelli del Territorio) con accorpamento logistico di U.R.P e P.A.D. ed eventuale riallocazione territoriale degli stessi;
- introduzione di un sistema per l’accesso on-line ai servizi comunali;
- attivazione, presso i Punti Anagrafici Decentrati, delle funzioni inerenti le pratiche di immigrazione (iscrizioni anagrafiche da fuori comune o stato), l’emissione della carta d’identità elettronica, il rilascio diretto delle certificazioni di stato civile ed il servizio al domicilio delle persone fisicamente impedite;
- attivazione presso alcuni Punti Anagrafici Decentrati delle funzioni di interpretariato e del servizio per i non udenti;

### **Servizi culturali**

- mantenimento in capo ai Municipi di un significativo ruolo nei servizi di pubblica lettura, indipendentemente dalle modalità di gestione degli stessi, secondo una logica sistemica di sussidiarietà;
- sviluppo di politiche ed azioni congiunte tra Municipi ed Uffici centrali, che, secondo la logica di una città policentrica e di una pari opportunità di cittadinanza, riconoscano alle zone “periferiche” un ruolo fondamentale nella dislocazione delle varie attività culturali, siano esse realizzazioni di eventi o strutturazione di luoghi e spazi a quelli dedicati (biblioteche, teatri, ecc.).
- costruzione di politiche di sistema atte a contrastare le difficoltà, di tipo sia quantitativo che qualitativo, connesse con gli spazi disponibili per le attività culturali;

- più efficace regolazione dei rapporti tra amministrazione ed associazionismo in ordine all'uso degli spazi;

### **Servizi sportivi**

- effettiva e piena attivazione della competenza inerente la residuale manutenzione straordinaria degli impianti sportivi di Quartiere (vedi apposito Regolamento), nonché titolarità della funzione di verifica e controllo sugli impianti in concessione e delle relative convenzioni;

### **Servizi educativi e politiche giovanili**

- assegnazione ai Municipi della gestione degli asili nido e delle scuole comunali dell'infanzia;
- attivazione della già prevista delega in materia di refezione scolastica;
- riconoscimento ai Municipi di un ruolo effettivo e significativo in materia di diritto allo studio (educatori Rom, sostegno scolastico, risorse da destinare alle istituzioni scolastiche, borse di studio e sostegno per l'acquisto dei libri di testo);
- riconduzione delle funzioni attualmente assegnate ai Quartieri in materia di finanziamenti alle scuole materne comunali e private paritarie presenti nel territorio, in capo ai medesimi soggetti titolari delle competenze gestionali in materia;
- posizionamento in capo all'organo gestionale del Municipio della funzione, attualmente attribuita al Consiglio di Quartiere, riguardante l'evasione delle richieste di ingresso anticipato alla scuola materna comunale;
- esplicito riconoscimento dei Municipi quali soggetti naturalmente ed innanzitutto competenti in ordine all'attuazione delle politiche giovanili, ed in particolare individuazione nelle attività connesse ai Centri Giovani di una tipica prerogativa circoscrizionale;

### **Servizi sociali**

- riaffermazione, nell'ambito della più ampia attività di programmazione della Società della Salute, della titolarità in capo ai Municipi delle competenze gestionali in materia di Servizi Sociali Territoriali;
- conferimento ai Municipi delle funzioni in materia di assistenza domiciliare;
- revisione delle modalità di accesso ai servizi sociali territoriali (riorganizzazione del Segretariato Sociale);
- revisione dei Regolamenti per le prestazioni sociali, in relazione alle nuove esigenze e problematiche connesse con i mutamenti sociali e normativi;

#### **Assetto e tutela del territorio, sviluppo economico**

- attivazione delle competenze in materia di mobilità rionale, rilascio pareri per l'utilizzo di spazi urbani (uso delle piazze);
- introduzione di un'articolazione circoscrizionale del Corpo di Polizia Municipale;
- previsione della presenza del Dirigente del Municipio nella Commissione Edilizia e nelle fasi di progettazione delle opere pubbliche;
- attivazione di competenze in materia di commercio (esercizi di vicinato), di occupazioni di suolo pubblico, di mercati rionali e di artigianato locale;

### *3. Nuove forme di partecipazione*

La partecipazione democratica si presenta in questa sede quale tema peculiare, poiché essa, mentre s'impone da una parte connessa con la prospettiva dei futuri Municipi, nello stesso tempo interessa con eguale urgenza e varietà di contenuti anche l'attuale assetto circoscrizionale. Da questo punto di vista, in accordo con le

premesse ricordate in apertura del presente documento, appare corretto affermare che l'esplicita e piena affermazione delle circoscrizioni di decentramento comunale quali naturali ambiti per la promozione e lo sviluppo della complessiva dinamica partecipativa non potrà non costituire preciso e fondamentale motivo conduttore di qualsiasi futura evoluzione. Le linee che ad avviso del Gruppo sarà auspicabile percorrere sono state così individuate:

- rafforzamento ed ampliamento delle già previste garanzie di coinvolgimento della popolazione mediante previsione di un'articolata e diversificata gamma di opzioni e strumenti (forum, consulte, laboratori, comitati di partecipazione, ecc...);
- previsione di idonee garanzie (da individuare e disciplinare nell'apposito Regolamento Comunale per la Partecipazione attualmente in fase di predisposizione) in ordine all'organizzazione e all'articolazione su base decentrata dei procedimenti inclusivi aventi rilevanza cittadina;
- introduzione del Bilancio partecipativo;
- armonizzazione e coordinamento delle disposizioni del nuovo Regolamento in materia di partecipazione in fase di formazione con quelle del Regolamento in materia di decentramento, anche a mezzo di apposito rinvio al primo da parte di quest'ultimo;
- analisi e valutazione dell'opportunità di un'articolazione su base decentrata del "Garante della Comunicazione" ex lege Regione Toscana n. 1/2005.

#### *4. L'assetto istituzionale dei Municipi*

L'approccio che di fronte al complesso tema degli assetti istituzionali circoscrizionali il Gruppo ha ritenuto fare proprio è stato quello di un'analisi oggettiva, evitando qualsiasi aprioristica adesione a modelli o soluzioni predeterminate.

In questa ottica, anche alla luce delle più significative recenti esperienze italiane di riforma sul versante in questione, nonché dei contributi offerti dalla giornata di confronto appositamente organizzata con i diretti protagonisti, il Gruppo, pur in presenza al suo interno di aperture a soluzioni diverse, ha ritenuto individuare nella centralità dei Consigli di Quartiere un importante punto di forza dell'attuale decentramento fiorentino, in grado di esprimere al meglio la funzione delle circoscrizioni quali ambiti di garanzia e sviluppo della dinamica democratica locale.

La prospettata evoluzione dei Quartieri in organismi non soltanto forti di nuove attribuzioni e risorse ma proiettati ad affermarsi quali attivi e dinamici protagonisti anche dei futuri scenari di area metropolitana, ha richiamato sulla necessità di alcuni correttivi agli assetti dei Municipi.

In tal senso, l'introduzione di un ruolo finalmente chiaro e riconoscibile per gli Esecutivi Municipali, la definizione di un regime delle incompatibilità e dei compensi (ed eventualmente anche dei permessi) per i relativi componenti, la risistemazione della complessiva disciplina in materia di Commissioni consiliari, volta a razionalizzarne l'assetto complessivo con contenimento dei connessi costi, costituiscono alcuni degli elementi da porre necessariamente a fondamento dei futuri apparati di governo circoscrizionali.

Particolare attenzione è stata poi rivolta alla composizione degli organi elettivi, giudicando l'attuale numero di consiglieri, fissato per ciascun Quartiere in 23, elemento suscettibile di essere rivisto e superato alle luce di popolazioni circoscrizionali tutt'altro che omogenee.

Sulla scorta di tali valutazioni, nonché delle più precise considerazioni già illustrate nel corso del presente documento, il Gruppo ha quindi individuato in sintesi le seguenti linee di riforma:

### **Consiglio del Municipio**

- rivisitazione delle attuali composizioni consiliari mediante opportuna modulazione delle stesse in ragione di individuate soglie di popolazione, con differenziazione tra i territori con popolazione fino a 75.000 abitanti e quelli oltre questa soglia. Nella generale

condivisione della ripartizione in due fasce è stata discussa la composizione numerica dei relativi Consigli di Municipio avanzando una prima ipotesi che preveda 19 Consiglieri per i Municipi con popolazione fino a 75.000 abitanti e 21 Consiglieri per i Municipi con popolazione superiore a 75.001 abitanti, ovvero ipotesi di composizione numerica leggermente superiore.

### **Presidente del Municipio**

- Presidente del Municipio eletto con l'attuale sistema e con funzioni di Presidente sia del Consiglio sia dell'Esecutivo Municipale.

### **Esecutivo Municipale**

- sostituzione dell'attuale Collegio di Presidenza con un Esecutivo Municipale nominato dal Consiglio del Municipio su proposta del Presidente e composto dal Presidente del Municipio, dal Vice presidente e da due componenti indicati dal Presidente, dei quali uno può anche essere esterno ai componenti del Consiglio del Municipio purché in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di Consigliere municipale. Il Vice Presidente dell'Esecutivo è il Vice Presidente del Consiglio ed è scelto tra i Consiglieri;
- introduzione per i componenti dell'Esecutivo di un nuovo regime di permessi e di compensi, con indennità rapportata a quella del Presidente del Municipio (di circa 1/3 dell'indennità del Presidente del Municipio);
- introduzione dell'incompatibilità tra la carica di componente dell'Esecutivo Municipale e quella di Consigliere presso il medesimo o altro Municipio, fatta eccezione per il Presidente ed il Vice Presidente del Municipio, che conservano la carica di Consigliere,

nonché dell'incompatibilità tra la carica di componente dell'Esecutivo Municipale, di Assessore Comunale e di componente dell'Esecutivo di altro Municipio. Sono fatte salve le altre cause di incompatibilità previste dalla legge;

- introduzione dell'incompatibilità tra la carica di componente dell'Esecutivo e quella di componente di enti, istituzioni o aziende soggette a vigilanza da parte del Comune;
- potenziamento della figura del Vice-Presidente del Municipio, che assolverà alle funzioni attuali di rappresentanza istituzionale e anche a funzioni esecutive;
- definizione di un ruolo chiaro e riconoscibile per l'Esecutivo Municipale, particolarmente rispetto alle Commissioni Consiliari e al Consiglio del Municipio.

### **Commissioni Consiliari**

- individuazione di quattro Commissioni Consiliari permanenti nelle aree dei servizi sociali, dei servizi educativi, culturali e sportivi, del territorio, ambiente e economia locale, degli affari istituzionali e generali;
- riproposizione della regola, sancita per i Consiglieri comunali, secondo la quale ogni Consigliere è designato, di norma, a far parte di due Commissioni, permanenti, e comunque non più di tre. Per la composizione delle Commissioni si indica inoltre l'ipotesi di un numero di membri compreso tra 6 e 8;
- riforma dell'attuale disciplina in materia di Commissioni Speciali:
  - su richiesta del Presidente o di 1/5 dei Consiglieri il Consiglio, con votazione a maggioranza assoluta il Consiglio può istituire al proprio interno una commissione speciale a fini di controllo, garanzia o indagine, composta da un Consigliere per ciascun gruppo consiliare: il coordinamento di tale Commissione spetta alla minoranza;

- aumento a nove mesi della durata massima delle Commissioni Speciali (non più prorogabile), ed introduzione dell'impossibilità di istituire più di quattro Commissioni Speciali nell'arco dell'intero mandato amministrativo;

-

### **Conferenza dei Capigruppo**

- valorizzazione della Conferenza dei Capigruppo con un più incisivo e significativo ruolo anche a garanzia delle minoranze, in particolare attraverso il riconoscimento ad essa di funzioni in materia di funzionamento degli organi istituzionali del Consiglio di Municipio, di informazione e partecipazione.

### **Funzioni consultive**

- introduzione di una più esplicita e puntuale esemplificazione, in sede regolamentare, delle fattispecie soggette a parere;
- assoggettamento a parere degli atti consiliari di indirizzo per i gestori di servizi pubblici, degli atti di modifica delle destinazioni d'uso di immobili di proprietà comunale e di alienazione degli stessi;
- introduzione di un più lungo termine per la formulazione dei pareri del Consiglio di Municipio in modo da permettere un migliore raccordo con i lavori delle Commissioni Consiliari Comunali;
- individuazione, in sede regolamentare, di strumenti e modalità atte a favorire la composizione di eventuali divergenze tra organi centrali ed organi circoscrizionali in occasione di pareri.

Il nuovo quadro delle competenze sopra delineato e l'assetto istituzionale in chiave municipale dovrà essere sancito nello Statuto del Comune e trovare sviluppo in un Regolamento, che disciplini compiutamente l'ordinamento dei Municipi della Città di Firenze, sostitutivo dell'attuale Regolamento dei Consigli di Quartiere.