

COMUNE DI FIRENZE

DELIBERA DI QUARTIERE

Data stesura atto.....: 20/04/2007	In Rete civica dal: 23/04/2007
Num. approvazione.: 10018-Quartiere1	Data approvazione delibera: 20/04/2007
Direzione proponente: 00Q1. Quartiere1	

OGGETTO:

Mozione "Contributo al dibattito sul decentramento e sulle Municipalità".

IL CONSIGLIO DI QUARTIERE

<input checked="" type="checkbox"/>	COMUNE DI FIRENZE		
Consiglio di Quartiere 1 - Centro Storico -			
L'estensore	Per la Segreteria Amministrativa	Il Segretario (Alfredo Caprio)	IL PRESIDENTE (Stefano Marmugi)
DELIBERAZIONE N° 07/10018			
Oggetto: Mozione "Contributo al dibattito sul decentramento e sulle Municipalità".			
SI ESPRIME PARERE FAVOREVOLE DI REGOLARITA' TECNICA IN ORDINE ALL'ART. 49 D.L.gs.n° 267/00 IL DIRIGENTE AMMINISTRATIVO DEL QUARTIERE N° 1	VISTO IL DIRIGENTE DEL QUARTIERE 1	VISTA LA REGOLARITA' CONTABILE SI ATTESTA LA COPERTURA FINANZIARIA IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO RAGIONERIA	
DELIBERAZIONE		UFFICI DI DESTINAZIONE:	
<input type="checkbox"/> Interrogazione ex art. 41 Statuto		<input type="checkbox"/> Direzione Ragioneria	<input type="checkbox"/> Assessore Cultura
<input type="checkbox"/> Interpellanza ex art. 41 Statuto		<input type="checkbox"/> Legale e Contratti	<input type="checkbox"/> Affari Generali – AA.OO.II
<input type="checkbox"/> Atti ex art. 41 Statuto		<input type="checkbox"/> Assessore Lavori Pubblici	<input type="checkbox"/> Assessore alla Mobilità
<input type="checkbox"/> Parere ex art. 47 Statuto		<input type="checkbox"/> Assessore Sport	<input checked="" type="checkbox"/> Albo Pretorio A.C.
<input type="checkbox"/> Servizi di base ex art 43 Statuto		<input type="checkbox"/> Assessore Pubblica Istruzione	<input checked="" type="checkbox"/> Albo Pretorio C. di Q.1
		<input checked="" type="checkbox"/> Assessore Decentramento	<input checked="" type="checkbox"/> Presidente Consiglio Comunale
		<input type="checkbox"/> Assessore Sicurezza Sociale	<input checked="" type="checkbox"/> Segreteria C. di Q.1

ADUNANZA DEL 16/04/07

CONSIGLIERI	P	A	CONSIGLIERI	P	A
MARMUGI STEFANO	X		FILIPPINI Fabio		X
ADAMI Valentino		X	FRATINI Massimo	X	
BAUSI Costanza		X	GHEDES Costanza	X	
BUDINI Gattai Roberto		X	HUOBER Giulia		X
CAPPUGI Giacomo	X		KASELLA Evanghelia	X	
CERETELLI Carla		X	MARGAGLIO Alessandro	X	
COMPAGNO Antonio	X		PASSERI Marco		X
CONIGLIO Antonella	X		QUARELLO Lucia	X	
DEL TAGLIA Alessandro	X		RUSCITO Giovanna	X	
DELFINO Alessandro	X		SGUANCI Maurizio	X	
FANETTI Pierluigi		X	VENTURI Maurizio	X	
FANTINI Enrico	X		NAE Elisabeta (Rapp. Cons.Stranieri)	X	

Presiede il Consiglio il Presidente del Q1, Stefano Marmugi.

Funge da Segretario, Alfredo Caprio, Responsabile P.O. del Q1.
L'atto è messo in votazione dal Presidente con il seguente esito: Votanti 15; Favorevoli 14 (Marmugi, Compagno, Coniglio, Del Taglia, Delfino, Fantini, Fratini, Geddes, Kassela, Margaglio, Quarello, Ruscito, Sguanci, Venturi); Contrari 1 (Cappugi). L'atto è approvato.

IL CONSIGLIO DI QUARTIERE 1

Approva il documento seguente "Contributo al dibattito sul decentramento e sulle Municipalità", e impegna il Presidente e i Rappresentanti del Quartiere 1 a rappresentarlo nelle sedi istituzionali e politiche appropriate.

Contributo al dibattito sul decentramento e sulle Municipalità

Il Consiglio Comunale di Firenze ha deliberato nel febbraio 2006 la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Consiglio Comunale-Consigli di Quartiere per la riforma e il riordino del decentramento.

Il gruppo ha ricevuto il compito di studiare ed elaborare proposte "organizzative ed eventualmente istituzionali, da definirsi con proposta di modifica di Statuto e regolamenti" evidenziando i principali nodi del funzionamento dei Consigli di Quartiere e suggerendo possibili linee di riforma sostanziale, tenendo anche presente la prospettiva della Città Metropolitana.

Non sono indicati i tempi entro cui dovrà essere svolto il compito.

Si tratta di un tema che costituiva già un punto importante del programma di mandato del Sindaco, e che il Consiglio comunale dimostra di voler acquisire nella propria agenda, passando attraverso un dibattito istituzionale allargato, e da concludersi sperabilmente in tempi brevi.

Il presente documento è un contributo che il Consiglio di Quartiere 1 offre alla discussione politica e istituzionale, con l'intenzione di imprimere un'accelerazione ad un processo fondamentale di riforma dell'ente locale. Ciò è tanto più urgente in quanto la recentissima approvazione da parte del Governo del Codice delle Autonomie Locali richiederà in tempi brevi la ridefinizione complessiva dell'assetto istituzionale territoriale fiorentino.

L'idea centrale qui sviluppata è su come riorganizzare un primo livello di governo dell'ente locale (Quartiere/Municipalità) corrispondente a bisogni della popolazione.

Il livello di generalizzazione delle analisi e delle questioni poste potrebbe in taluni casi essere influenzato dalla situazione specifica esistente nell'ambito del Consiglio di Quartiere 1, e/o dalle prassi politiche esistenti nel rapporto tra Assessorati e Quartieri.

Riteniamo quindi che analisi e proposte qui avanzate possano essere validate attraverso una più ampia valutazione di ambito cittadino.

Il Programma di Mandato

Il Programma di Governo 2004-2009 è articolato in quattro grandi capitoli. Tre di questi riguardano le dirette funzioni strategiche di governo (coesione sociale, urbanistica, cultura e sviluppo). Il quarto riguarda il ridisegno istituzionale territoriale complessivo, la Città metropolitana. Stiamo parlando quindi di un pilastro fondamentale del programma di mandato.

Tale obiettivo strategico comporta una collaborazione coi Comuni del comprensorio per organizzare le funzioni e i servizi di interesse più generale. *Contemporaneamente* si deve lavorare per trasformare i Quartieri in Municipi. *"E' necessario riformare l'assetto istituzionale, territoriale e amministrativo dei quartieri in funzione dell'identità, dell'erogazione dei servizi e della partecipazione, e per trasformarli in municipi di quella che sarà l'area metropolitana, con il potenziamento di ruolo, di funzioni, attività di informazione e servizi alle persone attraverso un deciso decentramento di di competenze e di risorse."*

Altro passaggio importante è dove si afferma che *"I quartieri sono un attore primario della partecipazione e uno snodo essenziale per operare concretamente per un ulteriore avvicinamento ai cittadini"*.

Si pongono alcune questioni.

1) Relativamente alla contestualità della trasformazione metropolitana. Le attuali Circoscrizioni hanno dimensioni, per numero di residenti, superiori a quelli dei Comuni del comprensorio metropolitano. Anche considerando solo quest'aspetto (cioè la rappresentatività demografica delle Istituzioni) se ne deduce la necessità di trasformare le Circoscrizioni di Firenze in Municipi, attribuendo ad essi tendenzialmente le funzioni fondamentali che hanno gli attuali comuni della provincia, fatte salve le funzioni che verranno attratte nel governo metropolitano.

2) Relativamente al "corrispettivo" del potenziamento dei Quartieri in Municipi Il decentramento non si potrà fare confidando in risorse addizionali, ma attraverso un trasferimento di competenze/risorse centrali e un *ampliamento* di quelle dei Quartieri/Municipi nelle aree funzionali da individuare. Il decentramento va preso alla lettera (de-centramento), come trasferimento reale di potere. D'altra parte, nulla vieta in linea di principio che alcune funzioni attualmente attribuite oggi ai Quartieri vengano riaccentrate, oppure che lo sia la loro gestione, in coerenza con lo spirito generale del Codice delle Autonomie, il quale mira alla abolizione di sovrapposizioni e confusioni di ruoli tra livelli istituzionali.

3) Relativamente alla Partecipazione dei cittadini, Qualche ambiguità è affiorata talvolta nel dibattito in argomento, laddove si lascia intendere che la riforma dei Quartieri si riduce in sostanza al potenziamento

della funzione di partecipazione, o poco altro. E' bensì vero che il Programma di mandato individua nei Quartieri i luoghi in cui si organizzano parti importanti dei percorsi partecipativi su grandi processi cittadini (programma di mandato stesso, urbanistica, infrastrutture ecc.), in collaborazione con gli Assessorati. Tuttavia questo è *uno solo* dei terreni di sviluppo dei quartieri, e non è l'unico.

Il quadro giuridico attuale

La realtà giuridica del decentramento politico-amministrazione comunale di Firenze è determinata da un complessa stratificazione di norme: leggi dello stato, Statuto, Regolamento dei Consigli di Quartiere, regolamenti dei singoli Consigli di Quartiere, deliberazioni del Consiglio comunale che individuano i servizi di base e le altre funzioni delegate.

A queste norme più o meno stabili si aggiungono i "Criteri direttivi", che il Consiglio Comunale deve approvare entro 6 mesi dal suo insediamento, che determinano gli indirizzi politico-amministrativi entro i quali i Consigli di Quartiere esercitano i propri spazi di autonomia nei vari settori di competenza, di concerto con gli Assessorati. Gli ultimi criteri direttivi risalgono allo scorso mandato amministrativo (2002) e non sono più stati rinnovati.

Tenendo presente questa *densità e stratificazione normativa*, è utile rammentare che le leggi dello stato determinano in verità ampie potenzialità del decentramento politico-amministrativo, aprendo ad un sistema flessibile fondato su tre semplici principi (vedi Testo Unico degli Enti locali) :

- 1) Gli organi del decentramento rappresentano le esigenze della popolazione;
- 2) I comuni hanno una autonomia statutaria e regolamentare larga nel determinare le forme del decentramento. Cioè, possono individuare le forme, gli organi, modalità di funzionamento che rispondono meglio a tali esigenze.
- 3) Nei comuni oltre i 300.000 abitanti si possono ipotizzare particolarmente accentuate forme di autonomia organizzativa e funzionale (che riguardano le modalità di elezione o di nomina degli organi, lo status dei componenti, ecc.).

A prima vista, non sembra che tali strumenti (e soprattutto le "*forme particolarmente accentuate di autonomia*" di cui al punto 3 sopra detto) siano pienamente utilizzati.

Il Comune di Firenze dovrebbe cogliere l'estrema apertura del quadro giuridico di legge per proporre revisioni del decentramento *nella misura in cui* essere realizzino una innovazione sistemica generale importante del funzionamento delle istituzioni e degli apparati amministrativi.

In questo senso, il superamento dei Consigli di Quartiere verso le Municipalità non potrà che essere strettamente collegato con la costituzione della Città Metropolitana.

Infine, il codice delle Autonomie recentemente approvato dal Governo determinerà un percorso certo, finalmente, per l'istituzione delle città metropolitane. Non sarà stabilito un modello rigido: "Saranno gli stessi territori a promuovere l'iniziativa, a scegliere il modello che più si adatta alle proprie caratteristiche con forme organizzative e funzioni amministrative che saranno indicati dai decreti legislativi attuativi. non sarà stabilito un modello rigido" (Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie locali).

Riformulazione della questione del decentramento

Per quanto sopra detto, la riforma del decentramento attraverso i Consigli di Quartiere/Municipalità può essere più propriamente riformulata come riforma del sussidiarietà nei seguenti termini:

Come pensiamo che l'Amministrazione Comunale possa organizzare un primo livello di governo in modo da rispondere meglio e/o a costi più bassi e/o realizzando una migliore rappresentatività delle esigenze della popolazione locale?

Per rispondere a questa domanda occorre:

- 1) Una analisi delle principali disfunzioni o inattualità del sistema del decentramento esistente;
- 2) Una lettura politica su quali siano le *esigenze* della popolazione locale (*"gli organi del decentramento rappresentano le esigenze della popolazione locale"*).

Definizioni di decentramento

Si suole distinguere, con finalità analitiche, tra decentramento politico e decentramento amministrativo.

Il decentramento politico implica funzioni di governo attribuite ad organi eletti con metodo democratico. Tali funzioni devono essere effettive, cioè devono esistere margini definiti e sufficienti di decisioni *autonome* assunte dagli organi politici. Il decentramento è amministrativo quando *funzioni autonome* sono assegnate a personale professionale dislocato territorialmente.

Linearità concettuale e organizzativa vuole che a decentramento politico corrisponda decentramento amministrativo (principio del parallelismo delle funzioni). Il Comune di Firenze presenta a tale proposito una situazione aggrovigliata. A fronte di una riduzione di fatto dei margini di autonomia politica dei Consigli di Quartiere (V. paragrafo seguente, "Funzioni"), fa riscontro un decentramento amministrativo ambiguo: I dirigenti assegnati ai Consigli di Quartiere dipendono da una "Direzione decentramento" (ossimoro), a sua volta struttura dell'Assessorato al Decentramento che assume funzioni di coordinamento politico dei Quartieri.

Le funzioni

Il Consiglio di Quartiere è definito "organismo di gestione di servizi di base, di esercizio delle funzioni delegate, di consultazione, di partecipazione" (Statuto comunale).

Mentre le funzioni di consultazione e di partecipazione sono direttamente descritti negli strumenti regolamentari (Statuto, Regolamento dei C.d.Q.), la individuazione puntuale dei servizi di base e delle altre funzioni delegate è demandata a delibera specifica del Consiglio Comunale, adottata a maggioranza assoluta.

Infine, la gestione dei servizi e delle funzioni delegate devono conformarsi ai criteri direttivi ed indirizzi programmatici approvati dal Consiglio Comunale entro 6 mesi dall'insediamento nel rispetto delle linee programmatiche approvate.

Dunque: il grado di decentramento dei Quartieri non è iscritto negli strumenti regolamentari (mentre la partecipazione sì), ma è collegato all'indirizzo politico dell'Amministrazione.

Confrontando le funzioni attribuite nel tempo ai Consigli di Quartiere con la stato attuale, non si può non cogliere una sfasatura tra realtà e forma della delega, frutto dell'evolversi delle situazioni nel tempo.

Le principali questioni da segnalare riguardano quanto segue.

- 1) Area sociale. Una parte dei servizi sono passati alla Società della salute, cioè al consorzio tra Comune e Asl, forma di gestione individuata dalla Regione come livello ottimale di gestione di servizi socio-sanitari, per realizzare un nuovo concetto di salute. Alla Società della salute partecipano anche i Presidenti dei Quartieri, ma l'intero consiglio non è il luogo deputato alle decisioni relative ai servizi sociali trasferiti.
- 2) Area culturale. In prima linea nel subire gli effetti delle ristrettezze finanziarie (vi sono compresi i servizi bibliotecari). Si segnala una carenza permanente di spazi per svolgimento di attività culturali di base, di cui esiste una forte offerta.
- 3) Area educativa: tendenza alla razionalizzazione e organizzazione su livello centrale, e rafforzamento del ruolo degli Assessorati (Istruzione, Decentramento).

A fronte di tale "fuga delle funzioni" formalmente assegnate, i Consigli di Quartiere non sono direttamente competenti sopra una ampia area che possiamo definire "Cura del territorio", che si rivela la vera funzione emergente, come dimostrato dall'incalzare delle domande e delle pressioni che la popolazione esercita su questi temi sui Consigli di Quartiere, e dal numero schiacciante di mozioni politiche che vengono discusse e votate a proposito (V. oltre).

Organi

Il prosciugamento silenzioso delle funzioni aggrava la crisi di ruolo degli organi.

- 1) I Consigli sono assemblee elettive che quasi mai deliberano su questioni decisive di governo del

proprio territorio. Più spesso dibattono e votano mozioni politiche che riguardano le competenze di altri livelli istituzionali, senza avere strumenti di influenza politica incisivi.

2) I Presidenti, nel tentativo di svolgere una funzione di governo effettivo, tendono ad avere come referente principale non i Consigli di Quartiere, bensì i circuiti esterni che hanno maggiore potere decisionale e risorse, cioè gli Assessorati, facendo ad essi tramite nei confronti dei cittadini, e viceversa.

3) I Collegi di Presidenza sono prevalentemente camere di estensione delle funzioni dei Presidenti, e di condivisione delle informazioni e delle decisioni esecutive.

4) Dirigenza: incardinata funzionalmente in un "altrove" che è la Direzione Decentramento, struttura amministrativa dell'Assessorato al Decentramento.

In altre parole: il sistema degli organi di decentramento (Consiglio-Presidente-Collegio di Presidenza-Dirigenza) è costruito in una analogia imperfetta con il sistema "Consiglio Comunale-Sindaco-Giunta-Direttori". In realtà:

– sia la differenza sostanziale tra i due sistemi nelle attribuzioni ai diversi organi (il Presidente del C.d.Q. non è eletto direttamente come il Sindaco, I Presidenti di Commissione del CdQ non sono Assessori che agiscono su mandato del Sindaco)

– sia, a monte, la carenza di funzioni politiche aggiornate sui Consigli di Quartiere rendono frammentato il sistema degli organi del decentramento, privo di un vero baricentro politico-istituzionale (Il Consiglio di Quartiere), e appendice delle varie componenti dell'Amministrazione comunale.

(C'è infine un elemento di confusione terminologica: l'istituzione si chiama "Consiglio di Quartiere", così come uno degli organi – quello assembleare – che la compone)

Nuove funzioni per nuove esigenze

Le esigenze della popolazione, richiedenti un'organizzazione amministrativa più vicina ai cittadini e che possono trovare nella istituzione Quartiere/Municipalità un livello di competenza diretta, afferiscono alle seguenti aree funzionali:

- 1) cura del territorio
- 2) iniziative di socializzazione e di comunità

Si noti che la seconda area è tradizionalmente coperta dalle attività dei Quartieri, mentre la prima ha finora riscontro soltanto nella manutenzione del verde pubblico.

In senso più generale, la missione dei Consigli di Quartiere/Municipalità dovrebbe essere quella di operare per un primo livello di costruzione/manutenzione *materiale e sociale* della cosa pubblica.

La precisazione in questi termini del *sensu* delle competenze dei Quartieri/Municipalità permette di coglierne le potenzialità ampie di iniziativa politica, anche in un discorso di più largo respiro. Infatti lo sviluppo delle comunità e il rafforzamento dei legami sociali primari sono un obiettivo di grande importanza per la costruzione di un welfare societario e municipale. Ciò richiede un'azione profonda e sapiente nella società attraverso i partiti e nelle istituzioni del governo, anche locale, con politiche appropriate ed efficaci.

Attribuire importanza ai *mondi della vita*, riconoscere l'importanza dei governi locali per perseguire il benessere delle persone e dei cittadini ("*agire localmente...*") richiedono scelte conseguenti, anche in termini di politiche istituzionali, nel rapporto tra i "centri" e le "periferie", ad ogni livello.

Alle sopradette esigenze della popolazione può corrispondere la organizzazione e strutturazione nei Quartieri/Municipalità di funzioni di governo seguenti, sia tradizionali che nuove.

Cura del territorio:

- arredo e decoro urbano
- viabilità elementare
- lavori pubblici, manutenzione di strade, giardini ecc
- vigilanza di quartiere

Iniziativa di socializzazione e comunità

- Feste, animazione, attività educative
- gestione di centri di quartiere, biblioteche, spazi pubblici
- organizzazione della partecipazione civica e democratica;
- informazione, comunicazione (in particolare sui servizi) .
- Iniziative per le attività produttive rionali

Per organizzare tali funzioni non sono in principio necessarie risorse aggiuntive. Infatti:

- in termini di Bilancio, è sufficiente redistribuire diversamente tra Quartieri/Municipi e Assessorati le stesse dotazioni finanziarie di partenza;

- in termini di personale, occorre verificare caso per caso se decentrare presso i Quartieri/Municipi oppure mantenere un'organizzazione centralizzata (Ad esempio: data la inadeguata risposta alla crescente domanda di controllo sul territorio, assegnare ai Quartieri/Municipalità un organico di polizia municipale (i "Vigili di quartiere", propriamente) potrebbe essere una innovazione strutturale che consente un recupero di efficacia (e di verificare meglio l'efficienza) delle professionalità esistenti.

Ridisegnare le competenze degli organi

Attribuiti ai Quartieri/Municipi funzioni certe e risorse sufficienti, sarebbe opportuno introdurre aggiustamenti nelle competenze degli organi. In questo i comuni hanno la più ampia autonomia normativa, e quindi diverse soluzioni sono possibili.

Senza voler approfondire proposte di dettaglio gli obiettivi da perseguire sono sia il rafforzamento della rappresentanza, sia il miglioramento dell'efficacia di governo.

1) Rafforzare la rappresentanza

Oggi i Consigli di Quartiere – intesi come assemblee elettive - sono organi deboli. Possono essere rafforzati e diventare nuovamente centrali se:

- da una parte, siano collegati a (*organizzatori di*) sedi partecipative di dibattito e decisione più aperte, tematiche o territoriali (del tipo forum, o laboratori rionali ecc.),
- d'altra parte, mantengano ben distinta la funzione di rappresentanza dalla funzione di governo (ad esempio: incompatibilità tra carica di consigliere e carica di membro dell'esecutivo/Assessore).

2) Rafforzare l'esecutivo

Anche l'esecutivo può essere rafforzato:

- istituendo un organo snello, (ad esempio: Presidente + 4 Assessori con uno status definito);
- scegliendo tra il modello "assembleare" (il Presidente e gli Assessori eletti dal Consiglio) e il modello "presidenziale" (il Presidente è eletto direttamente e delega gli Assessori nelle diverse aree).

La forma di elezione, quindi è strettamente legata alla forma di governo. Non è scontato che si importi meccanicamente e si applichi ai Municipi il modello dualista vigente attualmente nei Comuni, fondato sulla doppia legittimazione popolare (Sindaco e Consiglio). Forme ibride potrebbero essere valutate, in modo da mantenere una buona continuità tra forme di rappresentanza e organi di governo efficiente.

Il Presidente del Quartiere 1
(Stefano Marmugi)

Il segretario
(Alfredo Caprio)

