

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019

ISSN 2465-2059

Tra partecipazione, gestione e rappresentanza: quale ruolo per le circoscrizioni di decentramento

Francesco Massarenti

Abstract

Le circoscrizioni di decentramento sono articolazioni del territorio comunale vocate a vario titolo alla partecipazione, alla consultazione e alla gestione di servizi. La disciplina di riferimento è contenuta nel Testo unico sugli enti locali, il quale pone in risalto i caratteri strutturali e stabilisce una soglia demografica per la sua applicabilità. Il contributo prende le mosse dall'evoluzione della normativa sulle circoscrizioni, per poi esaminare le concause che ne hanno determinato, in anni recenti, un ripensamento - se non, in alcuni casi, un superamento - e quindi focalizzarsi sul ruolo attuale rivestito da esse nel quadro differenziato delle autonomie locali. Se, infatti, i comuni al di sotto dei 250.000 abitanti hanno assistito alla creazione di organismi decentrati di natura prettamente consultiva, nelle realtà maggiori assistiamo a un generale riassetto sia delle dimensioni sia delle funzioni stesse delle circoscrizioni. Quel che emerge è una declinazione sensibilmente difforme dell'istituto rispetto alle finalità di partecipazione, di amministrazione attiva e di rappresentanza; da ciò si traggono spunti rilevanti con riferimento a quelle esperienze (Bologna *in primis*) dove si è fatto delle circoscrizioni un luogo di incubazione e implementazione dei meccanismi di democrazia di prossimità.

The boroughs are articulations of the municipal territory which are variously aimed at participation, consultation and supply of public services. The current regulations are held by the Law on Local Authorities, which underlines their main issues and fixes a demographic threshold for its own application. The essay firstly takes into account the evolution of borough regulation; it then examines the reasons which have recently determined a reshape -sometimes even an overcoming- and focuses on their current role

within the regulatory framework. As a result, if local governments with less than 250,000 inhabitants have widely established some consultative bodies within their neighbourhoods, the other ones have generally rearranged both the dimensions and the roles of boroughs. Therefore, we can notice remarkable differences among such institutions, referring to participation, current administration and representation; an especial remark is deserved by those experiences (starting from Bologna) which make boroughs a place of development and implementation for many mechanisms of participative democracy.

Parole chiave/Keywords

Circoscrizioni, Decentramento, Partecipazione, Gestione amministrativa /
Boroughs, Decentralization, Participation, Administrative management

Un quadro sinottico della disciplina sulle circoscrizioni comunali

Per inquadrare efficacemente le forme di decentramento infra-comunale, occorre anzitutto far riferimento alla disciplina prevista dall'art. 17 del Tuel, il quale al primo comma stabilisce che i comuni con oltre 250.000 abitanti articolino il proprio territorio in circoscrizioni, definite quali «organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune». Si tratta di entità prive di personalità giuridica e dunque non assimilabili alla fattispecie di enti locali, orientate da un lato a un più ampio coinvolgimento della popolazione, dall'altro a un ruolo di amministrazione attiva, nella gestione ed erogazione di servizi. La normativa in esame rimette all'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni la delimitazione territoriale, l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni, nonché le modalità di elezioni degli organi previsti, i quali a loro volta sono chiamati «a rappresentare le esigenze della popolazione» del territorio su cui la circoscrizione insiste (quarto comma). Per di più, è possibile prevedere «particolari e più accentuate forme di decentramento», nei comuni con più di 300.000 abitanti, ai sensi dell'art. 17, comma 5 [Carpino 2016]. Analoga alle circoscrizioni è altresì la fattispecie dei municipi, prevista dall'articolo 16 del Tuel per i comuni nascenti da fusioni, in corrispondenza dei comuni preesistenti.

La disciplina in esame rappresenta il punto d'arrivo di un lungo iter che segna, per la prima volta, un punto a favore dell'autonomia normativa e della differenziazione nei comuni. A fronte delle innovative proposte avanzate da Giuseppe Dossetti per l'introduzione dei quartieri a Bologna, per migliorare l'azione amministrativa ed evitare che una spiccata centralizzazione riducesse la partecipazione popolare alla sola dinamica rappresentativa [Ardigò 2014], risale al 1976 il recepimento dei primi modelli sperimentati da alcuni comuni, attraverso la legge 278. In deroga al tradizionale principio di uniformità, viene delineato un sistema flessibile di decentramento, sia in base al tipo di elezione (diretta o indiretta), sia per le funzioni (consultive, deliberative o di amministrazione attiva) degli organi circoscrizionali [Vandelli 2018]. A ciò fanno seguito le successive novelle apportate dal legislatore, in particolare dalla legge 142/1990 (che rende l'istituzione delle circoscrizioni obbligatoria nei comuni con oltre 100.000 abitanti e facoltativa in quelli compresi tra 30.000 e 100.000 unità, cristallizzando altresì nel merito l'autonomia di statuto e regolamenti), dalla legge 265/1999 (che sopprime il carattere necessariamente elettivo dei consigli, rimettendo ogni scelta al riguardo alle fonti normative comunali) e dal già menzionato Tuel (legge 267/2000).

Nella generalità dei casi, l'assetto delle circoscrizioni è caratterizzato dalla presenza di un organo assembleare, il consiglio, e di uno monocratico, il presidente (più raramente sussistono anche organi esecutivi collegiali, come le giunte municipali a Roma Capitale). I consigli possono esprimere ordini del giorno propositivi, pareri obbligatori non vincolanti e deliberazioni con efficacia esterna; ai presidenti spetta invece un ruolo di rappresentanza dell'organismo, di raccordo con gli uffici decentrati nonché le funzioni di ufficiali di governo eventualmente attribuite loro dal sindaco, ex articolo 54, comma 10 del Tuel [Staderini, Caretti e Milazzo 2014]. Quanto alle modalità elettive, gli organi di decentramento, a seconda delle previsioni statutarie e regolamentari, possono essere eletti a suffragio diretto dai cittadini (a volte per il solo consiglio, altre volte anche per la presidenza), ovvero indirettamente dal consiglio comunale, oppure ancora su designazione di soggetti esterni (come le associazioni territoriali), con l'unico vincolo di rispettare la parità di accesso alle cariche elettive delle donne e degli uomini, sancito dalla legge 215/2012.

Il ripensamento delle circoscrizioni e le sue ragioni intrinseche

5

A fronte di un *favor* iniziale verso queste forme di decentramento, nel contesto della legislazione della crisi non sono tardati gli interventi volti a contenerne sempre più la portata. Si è così passati da una prima revisione delle soglie di abitanti ad opera della legge 244/2007 fino alla radicale previsione di sopprimere le circoscrizioni, inizialmente ipotizzata per tutti i comuni dalla legge 191/2009, quindi limitata a quelli con meno di 250.000 abitanti dal successivo decreto legge 2/2010 (convertito nella legge 42/2010, che preserva altresì le forme particolari di decentramento di cui all'articolo 17, comma 5 del Tuel) [Portelli 2012]. Orbene, il mutato atteggiamento del legislatore nei confronti delle circoscrizioni scaturisce non solo da esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma anche da alcune criticità emerse nel tempo.

In primo luogo, le funzioni caratteristiche di consultazione e partecipazione sono state quasi sempre declinate mediante istituti caratteristici della democrazia rappresentativa, confinando la partecipazione civica all'elezione degli organi circoscrizionali, corroborate semmai da formule di assemblee aperte e istanze pubbliche, dai limitati risvolti concreti. Le circoscrizioni si sono spesso dimostrate non tanto uno strumento per un effettivo coinvolgimento della cittadinanza, quanto semmai un luogo dove i rapporti con i livelli amministrativi e istituzionali è reso più agevole dalla dimensione di prossimità.

In secondo luogo, la netta distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione ha avuto un notevole impatto su tali organismi, con il passaggio ai dirigenti di competenze prima esercitate direttamente dai consigli o dai presidenti. Ne consegue una sensibile riduzione del potere effettivo di questi ultimi, sia per il ridotto novero degli strumenti a disposizione, sia per il sovente tradursi in una mera intermediazione, avente ad oggetto i bisogni avanzati dalla popolazione, nei confronti dei livelli politici o amministrativi competenti per materia. Il vantaggio della prossimità è dunque compensato dal sostanziale svantaggio di essere organismi limitati nella propria azione, finendo per ingenerare nella cittadinanza, a torto o a ragione, una percezione di scarsa utilità dei medesimi [Allegretti 2012].

In terzo luogo, sul versante dell'amministrazione attiva, il decentramento della gestione dei servizi determina una maggior conoscenza dei bisogni del territorio, un adeguamento del servizio alle esigenze dell'utenza, la presenza di nuclei operativi meglio gestibili, nonché un accorciamento dei tempi per l'erogazione puntuale. D'altra parte, ripartire il personale comunale tra diverse circoscrizioni può determinare la

perdita di una visione d'insieme, un abbassamento della disponibilità di risorse specialistiche e la minaccia di sperequazioni tra i diversi territori, nonché un aumento dei costi dovuto al frazionamento dell'offerta.

Al di là dell'ipotesi «zero» di soppressione, l'analisi delle problematiche enumerate impone pertanto un complessivo ripensamento delle circoscrizioni, sia in termini dimensionali, sia nel contemperare il decentramento amministrativo con un efficace coordinamento centrale, sia articolando diversamente le funzioni di partecipazione e di consultazione cui esse sono vocate.

Le esperienze attuali di decentramento infra-comunale

Sebbene la *ratio* sottesa alle novelle del 2009/2010 mirasse a un sostanziale ridimensionamento delle forme di decentramento, fin da subito si è rivelata fuorviante l'idea che le circoscrizioni potessero semplicemente uscire di scena. Esse, infatti, rappresentano un ambito ideale di prossimità, dove è possibile avviare processi di rigenerazione degli spazi pubblici e impostare politiche atte ad avvicinare l'amministrazione alla cittadinanza, attraverso nuovi meccanismi di dialogo e collaborazione. Nondimeno, le esperienze di decentramento presenti oggi nel panorama dei comuni italiani compongono un quadro quanto mai frastagliato, con organismi che declinano diversamente, a seconda delle diverse caratteristiche dell'ente comunale, le funzioni chiave della partecipazione, della rappresentanza e della gestione amministrativa.

Anzitutto, occorre esaminare il ruolo delle circoscrizioni che tuttora permangono nei comuni maggiori, in larga parte capoluoghi di città metropolitane. Un tratto che accomuna tali realtà è il consolidamento dei meccanismi tipici della democrazia rappresentativa, con elezione a suffragio diretto per gli organi consiliari (e pure per i presidenti nei comuni di Roma, Napoli, Milano e Bari), pur in presenza di sistemi elettorali tra loro differenti [Narducci 2015]. Altra caratteristica comune è l'accorpamento delle entità preesistenti, a cavallo tra il 2013 e il 2016, istituendo circoscrizioni più ampie in modo da ridurre i costi e agevolare la gestione. Un elemento di differenziazione, che influisce notevolmente nell'assetto funzionale, è invece rappresentato dall'articolo 1, comma 22 della legge 56/2014, che prevede l'articolazione dei capoluoghi delle città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti (dunque Roma, Milano e Napoli) in zone dotate di autonomia amministrativa, quale

condizione indispensabile per poter adottare il sistema a elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, accanto al raggruppamento degli altri comuni in zone omogenee (previsione del resto suffragata dagli statuti delle tre corrispondenti città metropolitane) [Lodigiani 2015].

Ne consegue un consolidamento ulteriore delle funzioni gestionali nei municipi delle tre realtà succitate, cui vanno aggiunti gran parte dei comuni di maggiori dimensioni (in particolare Genova e Torino, sulla base dei relativi regolamenti per il decentramento). Qui si può notare una prevalenza della vocazione all'amministrazione attiva rispetto alle attività di natura consultiva, come si evince dall'ampiezza delle competenze attribuite: basti menzionare, a titolo esemplificativo, la gestione dei servizi alla persona, educativi, culturali e sportivi; il verde pubblico e l'arredo urbano; la sicurezza urbana e le attività di quartiere; le attività commerciali e artigianali; la manutenzione del patrimonio comunale assegnato [Kustermann 2004]. Cionondimeno, anche in questo contesto le circoscrizioni restano entità prive di personalità giuridica, dotate di bilanci derivati, senza disporre di tributi propri ma soltanto di entrate derivate e assai limitate, ampiamente assorbite dalla copertura delle spese rigide per i servizi demandati (i quali, a loro volta, mantengono uno stretto coordinamento centrale, come articolazioni dei settori comunali) [Sterpa 2015].

In senso contrario è invece orientata l'esperienza dei quartieri a Bologna, dove le modifiche allo statuto e al regolamento sul decentramento nel 2016 ne innovano profondamente la vocazione e l'ambito d'azione. Se da una parte viene distolta da essi la gestione attiva dei servizi scolastici e socio-assistenziali (tramite la creazione dell'istituzione scolastica e l'accentramento dei servizi alla persona), dall'altra si ridefiniscono le competenze attorno a due macro-tematiche fondamentali, ossia la cura della comunità e la cura del territorio. L'aspetto più innovativo è rappresentato dall'adozione di meccanismi di democrazia di prossimità, declinati proprio su scala circoscrizionale: è nei quartieri, infatti, che si raccolgono le proposte, si sviluppa la co-progettazione e si addivene alla stipula di gran parte dei patti di collaborazione, previsti dal regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. È ai quartieri, ancora, che sono attribuite le risorse per la realizzazione del bilancio partecipativo, chiamando a raccolta gli *stakeholders* del territorio e sottoponendo al voto popolare le proposte vagliate, secondo un meccanismo simile a quello introdotto nel Comune di Milano.

Alle circoscrizioni *stricto sensu* intese fanno poi da contraltare gli organismi di partecipazione popolare, promossi dai comuni «anche su base di quartiere o di

frazione» ai sensi dell'articolo 8 del Tuel, rimettendone la disciplina puntuale allo statuto. Si tratta, dunque, di istituti volti a favorire il coinvolgimento della cittadinanza, del tutto slegati da funzioni di amministrazione attiva. In questa direzione si orientano molti comuni interessati dall'intervento soppressivo di cui alla legge 42/2010, al fine di salvaguardare un raccordo di prossimità tra cittadini e istituzioni, con una pluralità di modelli diversi di volta in volta adottati [Pizzolato 2014]. Vi sono infatti comuni che istituiscono organismi non elettivi, nominati dal consiglio comunale e chiamati a fungere da primo riferimento per cittadini, associazioni e comitati (è il caso di Modena e Pisa). Altri comuni mantengono invece meccanismi a elezione diretta, adottando però una modalità di selezione peculiare, ad esempio con liste avulse per regolamento dalle formazioni presenti in consiglio comunale (come a Verbania) o addirittura con una lista unica, all'interno della quale designare i candidati con più preferenze (come a Carrara). Se gli istituti fin qui enunciati rimandano pur sempre a una dinamica di rappresentanza, ancorché priva di poteri deliberativi e vocata alla consultazione della popolazione residente, è altresì possibile optare per organismi del tutto dissimili, imperniati attorno a strumenti innovativi di partecipazione e ad assemblee variamente configurate. Così accade a Piacenza, attraverso le consulte comunali (definite quali incubatori di cittadinanza attiva e ripartite non più per territorio, bensì per aree tematiche), come pure a Imola (dove la partecipazione è promossa da forum consultivi per coinvolgere la cittadinanza nelle scelte dell'amministrazione, attraverso un'assemblea aperta a tutti i residenti e un consiglio eletto in base a candidature individuali).

Conclusioni

Dalla trattazione sopra esposta, si può cogliere conclusivamente la profonda differenziazione che caratterizza le forme di decentramento infra-comunale, come naturale conseguenza dell'autonomia statutaria e regolamentare rimessa ai comuni e da cui lo stesso decentramento scaturisce. A diversificare tali organismi, siano essi disciplinati dall'articolo 8, dall'articolo 16 o dall'articolo 17 del Tuel, è la declinazione operata dai medesimi rispetto alla partecipazione, alla rappresentanza e alla gestione amministrativa.

In ogni caso, come dimostra l'esempio di Bologna, la dimensione circoscrizionale ben si potrebbe attagliare all'implementazione di modelli democratici

di prossimità, sia come «spazio» idoneo sia come struttura organizzativa *ex se*, rivelandosi una componente affatto funzionale per riavvicinare i cittadini alla cura dei beni comuni e, più in generale, all'attività amministrativa.

BIBLIOGRAFIA

Allegretti, U.

2011 *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 194-207.

Ardigo', A.

2014 *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*. Bologna, Edizioni Dehoniane.

Caretti, F., Milazzo, P. e Staderini, F.

2014 *Diritto degli enti locali*. Padova, Cedam.

Carpino, R.

2016 *Testo unico degli enti locali commentato*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

Kustermann, C.L.

2004 *L'ordinamento dei Municipi di Roma Capitale*, Roma. [online] <http://www.romaxv.it/wp-content/uploads/2013/03/ORDINAMENTO-DEI-MUNICIPALI-Kustermann.pdf>.

Lodigiani, R. (a cura di)

2015 *Milano 2015 – La Città metropolitana: sfide, contraddizioni, attese*. Milano, Franco Angeli.

Pizzolato, F.

2014 *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in «Amministrare», 2, p. 287.

Portelli, I.

2012 *Il declino del decentramento comunale*, in «Amministrazione in cammino», p. 1-6.

Sterpa, A.

2015 *Il pendolo e la livella – Il "federalismo all'italiana" e le riforme*. Torino, Giappichelli.

Vandelli, L.

2018 *Il sistema delle autonomie locali*. Bologna, Il Mulino.