

ISTRUTTORIA PUBBLICA SUL DECENTRAMENTO  
Contributo del gruppo consiliare "Centrosinistra per S. Stefano"  
presentato dal capogruppo Luca Dore

La riflessione sui quartieri si è sin dal principio svolta in una logica bipolare, così infatti afferma Ardigò nel suo *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna* (EDB, Bologna, 2003):

"Il programma dossettiano del 1956 aveva introdotto una bipolarità di obiettivi. Essi erano:

- a) L'obiettivo di progettare ed animare la trasformazione della vita civica a Bologna verso *quartieri organici* a partire dall'attivazione di *consulte* quali aggregazioni partecipatorie di società civile tra cittadini, per saldare tra loro sviluppo e tradizione, differenziazione e, insieme, integrazione socio-culturale, perequazione sociale e libertà comunicativa;
- b) L'obiettivo del *decentramento organizzativo degli uffici comunali*, con quanto di istituzionalmente connesso, per il miglior funzionamento dell'Amministrazione civica."

Vi sono quindi due vocazioni pertinenti ai quartieri: quella **partecipativa** e quella del **decentramento amministrativo**. Questa è una *prima bipolarità*.

I quartieri, poi, possono costituire il polo di una *seconda bipolarità*: quella fra governo di **prossimità** e governo di **area vasta**. Recita, infatti, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) del 2000 all'art. 17, comma 5:

"Nei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, lo statuto (comunale) può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale."

Potendosi, cioè, trasformare in Municipalità, i quartieri diventano strumento del *governo di prossimità*, mentre il *governo di area vasta* viene esercitato dalla città metropolitana.

Può essere, infine, individuata una *terza bipolarità*, quella insita nel principio di **separazione tra politica e gestione**, così proposto, ad esempio, nell'art. 107 del TUEL (ma cf. anche art.4 Dlgs 165/2001):

"... principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo."

Ci si può chiedere perché citare quest'ultimo principio in una discussione sul futuro assetto dei quartieri se non per affermare che vi ci si deve attenere. Ma è da qui che si vuole partire per analizzare brevemente la "crisi" dei quartieri bolognesi nel loro aspetto istituzionale.

Le circoscrizioni di decentramento – i quartieri, qui a Bologna – sono definite dall'articolo 17 del TUEL "quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune". Dunque non sono enti pubblici territoriali autonomi, ma organi del Comune, che li disciplina nel suo statuto. Gli organi istituzionali della circoscrizione, quello monocratico del Presidente e quello collegiale del Consiglio, hanno quindi una funzione di governo, ma di secondo livello, per cui la loro funzione di indirizzo e di controllo risulta fortemente subordinata a quella del primo livello comunale, mentre, per il principio di separazione, appunto, la gestione diretta dei servizi loro delegati spetta ai dirigenti.

La netta percezione degli organi politici di quartiere di non avere poteri effettivi per rispondere alle richieste dei cittadini, che nascono da un più ravvicinato rapporto con essi a livello circoscrizionale, è lo specchio del quadro sopra delineato.

Nel 2008, questo quadro sembra avere subito un cambiamento col completamento del processo di trasferimento ai Quartieri delle deleghe in materia di servizi alla persona, che sta portando alla costituzione di un "sistema integrato dei servizi sociali a rete" e, di fatto, costituisce una "radicale riorganizzazione dell'amministrazione comunale". Alcuni soggetti assumono un ruolo marcato nell'ambito di questo nuovo

assetto organizzativo, si citano solo: a) le Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP), alle quali, con contratti di servizio a livello comunale, saranno assegnati interventi e servizi sociali ed educativi; b) il Settore Coordinamento Amministrativo Quartieri, che già aveva la gestione centralizzata di atti amministrativi e contabili su diversi servizi e vede ora allargarsi l'ambito delle proprie competenze; c) la Conferenza dei Presidenti dei Consigli dei Quartieri, che dovrà assumere un "importante ruolo di indirizzo unitario e di concertazione", perché, come recitano gli *Indirizzi per i programmi obiettivo dei Quartieri 2009*, "oltre ad esprimersi in merito alle variazioni di bilancio e al reimpiego delle economie di spesa delle risorse gestite unitariamente dal Coordinamento Amministrativo Quartieri, dovrà sviluppare, in stretta relazione con la Giunta ed i competenti Assessori, un'armonica azione di programmazione dei servizi all'interno di una visione unitaria della città".

Un giudizio su questo processo di delega il Consiglio del Quartiere S. Stefano lo ha espresso nell'Ordine del Giorno 32/2008 del 10/06/2008 recante OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO DI ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI DECENTRAMENTO AI QUARTIERI IN MATERIA DI SERVIZI ALLA PERSONA CONCERNENTE IL SISTEMA INTEGRATO DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI, di cui si riporta un estratto.

"Nel documento in approvazione non emergono reali condizioni che indichino che è in atto un processo di decentramento ai quartieri, ma più semplicemente si sta predisponendo un processo di delocalizzazione e ridefinizione della struttura organizzativa e amministrativa per gli interventi e per i servizi alla persona, di pura valenza gestionale.

La funzione programmatoria e decisionale è completamente centralizzata, il Consiglio di quartiere, organo istituzionalmente preposto all'approvazione di linee di indirizzo e funzioni di controllo, non è coinvolto in nessuna fase del processo di decentramento dei servizi alla persona.

Il rapporto con gli organi politici del quartiere è espresso unicamente nel Comitato di Distretto (organismo fortemente centralizzato) dal Presidente di Quartiere.

A ciò si unisca la considerazione che, mentre è al vaglio un documento che prefigura la possibilità di una riduzione delle attuali circoscrizioni da nove a sei, tutta la complessa riorganizzazione dei servizi alla persona, in particolare relativamente alla suddivisione del personale, è già in atto sulla base dell'attuale definizione numerica."

È, dunque, con questa forte pregiudiziale che oggi partecipiamo a questa istruttoria pubblica, perché pare già inficiato il percorso verso la trasformazione dei Quartieri in Municipalità con ampia autonomia amministrativa e gestionale, una architettura istituzionale, questa, che consentirebbe di prefigurare un futuro assetto di Città metropolitana, come risposta alla *bipolarità governo di prossimità/governo di area vasta*.

Ciò nonostante, vogliamo dare il nostro contributo all'approfondimento dei quattro temi specifici individuati.

## **1. Sistema di elezione**

Il nuovo ruolo dei Presidenti sopra delineato richiede che essi non siano semplicemente espressione della maggioranza del Consiglio di Quartiere, ma che ricevano una legittimazione dal voto dei cittadini. Infatti vi sono istanze (nella Conferenza dei Presidenti, nel Comitato di Distretto) in cui la loro decisione non passerà poi al vaglio del Consiglio, ma di cui se ne assumeranno personalmente la responsabilità. Quindi ci sembra opportuno la "contestuale elezione del Consiglio e del Presidente a suffragio universale e diretto, sulla base del collegamento fra le liste per l'elezione del Consiglio ed il candidato Presidente e dell'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al Presidente proclamato eletto". Tale procedura implica il principio *aut simul stabunt, aut simul cadent*, per cui, ogniqualvolta il presidente venga a cessare anticipatamente dalla carica, si deve procedere allo scioglimento del Consiglio ed a nuove elezioni. Un'attenuazione di questo meccanismo la si può attuare prevedendo anche l'elezione diretta del Vicepresidente, sì che possa subentrare al Presidente nel caso di sua decadenza.

## **2. Ruolo delle minoranze.**

Ci pare condivisibile la proposta di istituire una Commissione consiliare con funzioni di controllo e garanzia, presieduta da un consigliere di minoranza e ove sia assicurata la rappresentanza proporzionale delle forze politiche presenti in consiglio. Questa potrebbe corrispondere all'attuale Commissione "Pianificazione, bilancio e controllo di gestione".

### **3. Funzioni dei Quartieri e ambiti territoriali.**

Oltre alle funzioni istituzionali di partecipazione, di consultazione e gestionali di alcuni servizi di base, si propone che ai Quartieri siano attribuite le seguenti competenze:

- servizi demografici;
- servizi sociali e di assistenza sociale;
- servizi scolastici ed educativi;
- attività culturali e ricreative;
- attività sportive e gestione dei centri sportivi;
- lavori pubblici per quanto attiene a manutenzione ordinaria strade, illuminazione, rete fognaria e verde pubblico;
- affissioni pubbliche e pubblicità;
- mercati festivi, saltuari o eccezionali;
- funzioni di polizia amministrativa e di sicurezza e prevenzione.

Si ritiene, inoltre, che i futuri Quartieri debbano essere dotati di una certa autonomia finanziaria attraverso la riscossione e la gestione di entrate provenienti dall'esercizio delle competenze delegate. Relativamente alle competenze sopra elencate si può ipotizzare la riscossione di tributi relativamente a:

- concessioni di suolo pubblico;
- pubbliche affissioni e insegne;
- passi carrai;
- soste a pagamento degli automezzi;
- tariffe dei servizi scolastici integrativi e del trasporto collettivo;
- tariffe per l'uso di immobili assegnati al quartiere.

È poi importante che essi possano gestire sponsorizzazioni con enti pubblici o privati finalizzate alla realizzazione di attività culturali o sociali.

L'ampiezza delle funzioni delegate presuppone una revisione della ripartizione territoriale dei Quartieri per renderli più adeguati al loro più ampio ruolo. Si concorda sull'ipotesi di istituire cinque o sei unità di decentramento con numero di abitanti fra loro simile.

Circa la loro suddivisione territoriale, l'esperienza del Quartiere S. Stefano – che racchiude centro storico, collina e prima periferia – suggerisce di non isolare zone urbanistiche omogenee (ad es. centro o collina), ma che ogni Quartiere contenga più zone di tipologia diversa in modo da avere una visione generale dei problemi che affliggono i singoli contesti e potere così individuare le possibili soluzioni a tali problemi collegandole tra di loro. Peraltro, un'eccessiva frammentazione del centro storico, che attualmente è diviso fra quattro quartieri, si è mostrata inadeguata alla soluzione dei suoi problemi per la numerosità degli interlocutori istituzionali.

### **4. Forme della partecipazione e organi di rappresentanza politica.**

La vocazione partecipativa è peculiare dei Quartieri, poiché il loro carattere marcatamente territoriale li rende il luogo naturale dell'incontro fra amministrazione e cittadini. Come ben illustrato nel Bilancio Sociale di Quartiere (sperimentato per la prima volta a S. Stefano e a Navile), si possono individuare quattro gradi di partecipazione:

- “l’**informazione**, che indica una interazione unidirezionale e che costituisce, più che una pratica partecipativa, un pre-requisito della partecipazione stessa;
- la **consultazione** che descrive una pratica di ascolto, il primo livello di effettiva partecipazione, ancora del tutto concessiva nei confronti dei cittadini e senza alcun vincolo. Vi si ricorre solitamente prima dell’avvio di progettazioni decise dall’Amministrazione;
- la **gestione dei conflitti**, con cui ci si riferisce ad una pratica di conduzione della progettazione. Comprende una serie di metodi che hanno come scopo la finalizzazione – attraverso modifiche condivise con i cittadini parte in causa – di una o più attività già previste;
- la **partnership**, cioè una pratica partecipativa nella quale al cittadino (p.e. associazioni e imprese sociali) è richiesto un apporto sostanziale alla risoluzione dei problemi e alla gestione operativa delle soluzioni.”

Gli strumenti atti a promuovere la partecipazione sino al grado della partnership devono essere innovati rispetto alla sola istituzione di Commissioni di lavoro permanenti o convocazione di Consigli aperti, come sin qui di prassi almeno nell’ambito dell’iniziativa dei singoli quartieri. A questo fine è opportuno che, entro una cornice di regole dettata dal regolamento sul decentramento, vi sia un’ampia autonomia regolamentare dei Consigli di Quartiere per definire e costituire tali strumenti. Fra questi possiamo citare:

- dispositivi di coinvolgimento degli interessi: ad esempio, consulte delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato, dei cittadini stranieri, delle pari opportunità;
- meccanismi di partecipazione: ad esempio, l’assemblea pubblica, il referendum consultivo;
- il Bilancio partecipativo.

A proposito di quest’ultimo, l’esperienza del Municipio XI di Roma consente di introdurre l’elemento dei limiti territoriali nella discussione sulla partecipazione. “Il territorio è diviso in sette zone, in ognuna delle quali è istituita un’assemblea territoriale. Alle assemblee territoriali possono partecipare non solo tutti i residenti di zona, ma anche i cittadini che vi lavorano o vi studiano e che abbiano compiuto almeno 14 anni. Tutte le assemblee territoriali sono presenziate dal consigliere delegato agli istituti di partecipazione. Il ciclo delle assemblee è impostato per determinare le decisioni di spesa per investimenti nei settori dei lavori pubblici, della mobilità e viabilità, degli spazi verdi di prossimità, delle attività culturali e, a partire dal 2005, delle politiche giovanili” (da S. Ravazzi, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N. 2, 2006, pp. 61-89).

Si vede dunque che, ai fini del processo partecipativo, la divisione del Municipio in zone consente di convocare assemblee territoriali e di gestire poi l’intero processo attraverso gruppi di lavoro che, evidentemente, mantengono un criterio di rappresentatività, date le ridotte dimensioni del territorio di riferimento.

Riteniamo quindi proficuo che i futuri Quartieri mantengano al loro interno una distinzione in zone, seguendo i confini dei primi quartieri istituiti; il Consiglio di Quartiere potrà poi designare uno dei propri membri, per ciascuna delle zone, quale consigliere delegato a presiedere e coordinare gli strumenti di partecipazione zonali. Si può anche prevedere che il consigliere delegato sia nominato dal Presidente, dandogli così una connotazione di carattere più esecutivo che rappresentativo.