

# **Intervento all'istruttoria pubblica sulla riforma del decentramento a Bologna**

*Gianandrea Vigilante*  
per

*Il Circolo Bologna Centro*

## **1. Ruolo, architettura e ripartizione territoriale dei quartieri.**

Il processo di trasferimento di nuove funzioni ai quartieri bolognesi nel corso del 2007 ha fatto ritenere, all'attuale amministrazione, di dover procedere nel formulare una proposta di nuova articolazione delle strutture circoscrizionali, auspicando anche un nuovo assetto territoriale.

A detta dell'amministrazione tale riforma dovrebbe dare piena attuazione al progetto di città metropolitana, introdotto nel nuovo Titolo V della Costituzione con la riforma del 2001. In realtà, come evidenziato dalla proposta stessa, **la riforma opererebbe a legislazione invariata, cioè sulla base dell'attuale Statuto Comunale e soprattutto del D.Lgs. n° 267/2000 (c.d. Testo unico degli enti locali)** poiché la proposta di legge di revisione dello stesso, anche al fine di armonizzarlo con la nuova formulazione costituzionale in materia di città metropolitana, non ha trovato attuazione nella precedente legislatura. In base alla decaduta proposta di modifica, tali soggetti metropolitani dovevano nascere dalla fusione volontaria delle Circoscrizioni del Comune capoluogo, trasformate - ed eventualmente accorpate - in Municipi, nonché dei Comuni limitrofi strettamente integrati

all'area urbana. <sup>1</sup>[L'iniziativa della costituzione della città metropolitana sarebbe spettata al comune capoluogo o al 30% dei comuni della provincia o delle province interessate, che rappresentassero il 60% della relativa popolazione, oppure ad una o più province insieme al 30% dei relativi comuni]. Tutto questo, sia chiaro, resta lettera morta.

Detto ciò, anche il richiamare le eventuali riforme delle Circoscrizioni in Municipi operate in altre città vale a poco, dovendosi in realtà **uscire da una mera logica relativa al nomen iuris (assolutamente inutile) e valutare le reali funzioni attribuite ad essi.** Tali trasformazioni hanno comportato, generalmente, aumenti di costo senza reali benefici: le municipalità di Napoli hanno mantenuto sostanzialmente mere funzioni consultive/propositive rispetto alla consiliatura partenopea. Potremmo quindi ritenere, forse, più avanzate le funzioni attualmente in capo ai buoni e vecchi quartieri di Bologna.

Non si comprende, infatti, cosa tale riforma porterebbe in più dal punto di vista dell'autonomia amministrativa e gestionale, essendo già ben evidente che una nuova denominazione e qualifica come Municipi non determinerebbe alcuna autonoma personalità giuridica in capo agli stessi.

Sotto il profilo della ripartizione territoriale va poi evidenziato che l'innovativo concetto di città metropolitana vorrebbe rispondere ad esigenze di maggior efficienza, efficacia ed economicità dell'amministrazione pubblica. Ma tali concetti non prescindono, dandovi anzi attuazione, dal più generale concetto di sussidiarietà verticale che vorrebbe i servizi pubblici erogati da enti il più possibile "vicini" alla cittadinanza, così da limitare l'intervento di organi "distanti" e sovraordinati, al solo fine di

---

<sup>1</sup> Le parti di testo ricomprese fra parentesi quadre [...] non sono state lette in Istruttoria per i ridotti tempi d'intervento.

correggere e compensare alcune mancanze. Si dà il caso, però, che l'attuale assetto dei nove quartieri bolognesi sia già per numero di abitanti o per estensione territoriale rispondente a tali esigenze. Ciò grazie alla riforma operata nel 1985 che, nonostante la riduzione da 18 a 9 circoscrizioni, ha tentato di preservare il più possibile quel tessuto di relazioni civiche e democratiche che si vede citato nell'attuale progetto. Ed anzi, modificare territorialmente quartieri già ampi anche se non popolatissimi, come quello di Borgo Panigale, oppure ampi ed anche popolatissimi, come il Navile od il Savena, non potrebbe che portare ad un peggioramento dei servizi attualmente erogati ed alla perdita di tale tessuto relazionale. [Le uniche due circoscrizioni che fuoriescono, per dimensioni e popolazione, dal contesto della media dei quartieri bolognesi, possono essere individuati nel Porto e nel Reno. La vicinanza dei quali, e solo per essi, può far vagheggiare una esigenza di fusione, ma non certamente in relazione agli altri attuali e restanti sette quartieri, correttamente dimensionati e popolosi].

La impossibilità di gestire questi enormi aggregati, ottenuti riducendo gli attuali 9 quartieri a soli 6 municipi, è più volte testimoniata nel progetto dalla citazione di "zone" intese come sottoaree degli stessi. Tali zone dovrebbero, per la tendenziale omogeneità sociale e territoriale dei problemi da affrontare, contribuire a definire le esigenze di cura del territorio e di politiche cittadine. E' evidente che le aree, non meno di tre per municipio, non faranno che moltiplicare gli sforzi gestionali di un ridotto numero di consiglieri producendo un effetto accentratore rispetto alla realtà attuale: i difetti oggi attribuibili a pochi quartieri, vedasi il Navile, andranno acuendosi ed estendendosi anche ad altri.

Concludendo su tale primo ambito di ragionamento, non pare opportuno ridisegnare territorialmente le circoscrizioni ne mutarne la denominazione da quartieri in municipi. Ciò anche in base ad un principio di ragionevolezza: perché mutare, a

legislazione invariata, tali elementi per poi dover intervenire nuovamente quando, pare a breve, il governo attuasse per legge ordinaria il principio di città metropolitana? **Sicuramente più saggio e prudente operare eventuali riforme funzional-strutturali, e minimamente territoriali, solo sulla base di una nuova legislazione.**

## **2. Il nuovo decentramento: composizione e sistema di elezione.**

Passando a considerare **l'approccio minimalista volto al mantenimento degli attuali oneri finanziari, in relazione ai costi dei consigli di quartiere, esso non è condivisibile.** Un taglio dei consiglieri da circa 20 a 15, anche di pari passo ad una ipotizzata diminuzione del numero delle circoscrizioni, non pare comunque credibile. Ciò tenendo presente che gli attuali emolumenti per gli eletti si attestano su cifre risibili, per non dire offensive, che mal si concilierebbero, anche se di poco aumentate, con le presunte accresciute importanza e responsabilità: a maggiori oneri gestionali, maggiori onori anche e soprattutto dal punto di vista economico.

**Non è poi auspicabile che con maggiori responsabilità si arrivi a ridurre la rappresentanza al solo fine di ottenere un contenimento di spesa.**

**Sotto il profilo del sistema elettorale, invece, può ritenersi apprezzabile il rafforzamento del legame fra cittadini-utenti ed organi rappresentativi, nel segno della governabilità, rivedendo il sistema elettorale. Se si optasse per un presidente quale eletto di primo livello, quindi con preventiva indicazione del candidato presidente da parte delle liste, non sarebbe strettamente necessario un sistema di sfiducia costruttiva, anche se è chiara la sua utilità volta a scoraggiare frequenti consultazioni popolari. La revisione in questa direzione**

dell'attuale sistema che inquadra il presidente di quartiere come eletto di secondo livello, cioè solo successivamente all'interno del consigli di quartiere, non necessariamente va di pari passo ad un discorso di città metropolitana. Il nuovo sistema di nomina, come una maggiore chiarezza programmatica sempre auspicabile, dovrebbero essere tematiche legate ad un profilo funzionale che, essendo già consistente in capo agli attuali quartieri, consiglierebbe di discuterne anche nell'ipotesi che non si realizzi un progetto di città metropolitana a legislazione vigente.

**[Sotto il profilo della determinazione puntuale delle materie nelle quali si esplicano le funzioni consultive e decisionali spettanti ai consigli di quartiere, ammesso e non concesso che l'attuale quadro non sia chiaro, non occorre attendere un regolamento di decentramento per averne una razionalizzazione. Potrà bastare una deliberazione unitaria del consiglio comunale che riprenda quelle più risalenti fino a ribadire le ultime].**

### **3. Organi esecutivi**

Emblematico di questo progetto di riforma a legislazione invariata è il tipo di richiamo legislativo fatto in tema di organi esecutivi da costituirsi presso i nuovi municipi. Che nel Testo unico degli enti locali, legislazione specifica in materia che supera i 270 articoli, si ricorra ad una fugace citazione del termine "organi esecutivi dei consigli circoscrizionali" nell'art.75 - in materia giuslavoristica e precisamente in tema di permessi e licenze - o indiretta nell'art. 82 - in tema di indennità - la dice lunga sulla solidità delle basi normative adottate e la centralità dell'istituto in oggetto.

Sorvolando sulla tecnicità delle suddette espressioni e prendendole per buone, apprezzando la fantasia dimostrata, **non si**

**comprende perché le funzioni esecutive debbano necessariamente essere assegnate, da proposta formulata dalla giunta, ai soli consiglieri di maggioranza designati dal presidente.** Non potrebbe invece, come accade in genere in organi esecutivi, essere assegnata a persone esterne al consiglio, magari a tecnici o a politici? **Chi garantisce che fra i consiglieri di maggioranza (quindi neppure fra tutti e 15 gli eletti) vi siano interamente le competenze idonee ad assumere gli incarichi esecutivi?** Con le elezioni circoscrizionali si elegge una assemblea, il consiglio di quartiere, e non un organo esecutivo necessariamente espressione della stessa compagine maggioritaria. O si accetta il presupposto di cui sopra (ricorso a soggetti terzi) o l'ipotesi è tributaria del buon cuore dei partiti in sede di candidatura. Oppure, in ultimo, ci si dovrà affidare alle competenze tecniche delle amministrazioni di quartiere, ma allora a cosa servirebbe un organo esecutivo di tal fatta?

In conclusione, sarebbe stato più corretto, anche se meno fantasioso va ammesso, richiamare - in tema di organi circoscrizionali - l'art.17, comma 5, T.U.E.L. che consente di mediare le disposizioni dei comuni di pari popolazione. In questo caso l'art 47, comma 3 T.U.E.L. *"Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere"*. E' quindi possibile la succitata previsione di nominare 'assessori di quartiere' anche terzi rispetto al consiglio. Qui però sorge un ovvio limite finanziario, che, viste le intenzioni parsimoniose del progetto, pare mettere la parola fine su tale ipotesi.

Concludendo su tale aspetto, **l'attuale assetto di commissioni, che operano con funzioni di indirizzo e controllo politico sugli uffici amministrativi, sembra essere la soluzione più credibile.**

#### **4. Statuto della minoranza**

[E' sicuramente apprezzabile, invece, il richiamo di uno statuto delle minoranze anche se non se ne accennano le linee guida. Condivisibile, alla luce delle nuove funzioni decentrate, la previsione di una commissione delle minoranze obbligatoria accanto a quella "Pianificazione, Bilancio, Controllo di gestione".

Pare ambigua la proposta in tema di composizione della stessa commissione: **l'attribuzione della presidenza ad un soggetto di minoranza non sarebbe particolarmente rilevante se la composizione proporzionale fosse riferita a tutte le forze politiche del consiglio: avremmo una minoranza tale anche nell'organo chiamato a rappresentarla.** La commissione per le minoranze, come già in alcune esperienze amministrative italiane, dovrebbe invece rappresentare solo esse e procedere alla nomina di un presidente "garante" con almeno i 2/3 dei voti. Tale maggioranza qualificata dovrebbe essere adottata come regola generale di deliberazione della commissione stessa. Il sindacato ispettivo andrebbe poi definito in dettaglio].

#### **5. Conclusioni**

In conclusione, si può dire che la proposta della giunta, di riforma del decentramento nella città di Bologna, non è idonea a garantire l'efficienza, l'efficace e l'economicità che costituiscono già patrimonio dell'attuale assetto funzionale e territoriale. Non se ne comprende, quindi, la volontà di modifica

sulla base di una legislazione invariata che appare prossima a novellazione.

In base al principio di prevenzione pare opportuno attendere le evoluzioni normative, fatte salve le modifiche strettamente necessarie ad attuare le nuove competenze conferite ai quartiere nell'anno 2007/2008.