

Il declino del decentramento comunale

di Ignazio Portelli

Sommario. 1. Gli anni sessanta e l'esempio di Bologna. 2. La legge del 1976. 3. La legge del 1992 e il Tuel. 4. I costi della politica e le ragioni del decentramento comunale.

1. Gli anni sessanta e l'esempio di Bologna

A partire dagli anni sessanta in Italia si sono avviate¹ e moltiplicate le esperienze di decentramento comunale, caratterizzate da varietà terminologiche e modelli organizzativi.

Ai "quartieri", alle "circoscrizioni" e alle "zone" (erano alcuni dei termini più diffusi) si aggiungevano le figure di "aggiunto", "delegato del sindaco" e del "Consiglio nominato dal sindaco" che costituivano, in un qualche modo, forme di decentramento burocratico e dei servizi, nonché timide modalità di partecipazione popolare.

La legge comunale e provinciale del 1915 (Tulcp 1915) disponeva che "i comuni superiori a sessantamila abitanti², anche quando non siano divisi in borgate o frazioni, possono deliberare di essere ripartiti in quartieri, nel qual caso compete al Sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di ufficiale di Governo, a senso degli artt. 152, 153 e 154, e di associarsi degli aggiunti presi tra gli eleggibili, sempre con l'approvazione del Prefetto" (art. 155).

Si tratta di una disposizione ben circoscritta da quattro concomitanti requisiti:

- a) la popolazione di sessantamila abitanti (nel 1915, neanche tutti i capoluoghi);
- b) la facoltà del sindaco di delegare;
- c) la nomina degli "aggiunti" quali associati al sindaco;
- d) la approvazione (tutoria) del prefetto³.

La diffusione del decentramento comunale richiedeva la necessità di una forte volontà delle amministrazioni locali e la condiscendenza dei prefetti, prima, e dei comitati regionali di controllo,

¹ Il dibattito sul decentramento ha riguardato, fin dagli inizi dell'Unità, principalmente la forma di Stato e la distribuzione delle competenze tra centro e periferia. In tal senso, un punto di riferimento storico – giuridico è il saggio di G. Alassia, *Lettere sul decentramento*, Firenze, 1861. I primi due paragrafi di queste note sono la rielaborazione della mia relazione riguardante *La nuova struttura organizzativa delle Circoscrizioni* al convegno *Autonomia e decentramento amministrativo*, organizzato dall'Amministrazione comunale di Lecce (21-22 gennaio 2000).

² In base ai censimenti ufficiali del 1911 e del 1921, i comuni con popolazione superiore a sessantamila abitanti erano rispettivamente trentacinque e trentotto. Tra questi anche comuni non capoluogo (quali Alcamo, Marsala e Modica).

³ Sulla natura tutoria del controllo dei prefetti: I. Portelli, *Ordinamento delle autonomie locali e ruolo delle regioni*, in *Nuove autonomie*, n. 4-5, 2000, pp. 734-736. Più in generale: I. Portelli, *Alcuni aspetti della trama dei controlli degli enti locali*, in *Nuove autonomie*, n. 5-6, 1996, pp. 753-771.

dopo. Quindi una pulsione vitale, che si realizzerà alla metà degli anni sessanta del secolo scorso con l'inizio della stagione del centro-sinistra, densa di grandi aspettative.

L'esperienza di Bologna⁴ prende avvio nel 1964 e viene considerata per lungo tempo come quella di un laboratorio politico da emulare in altre realtà del nostro Paese. Il clima favorevole per il decentramento derivava principalmente dagli orientamenti dei due principali partiti politici maggiormente presenti in quel territorio: il partito comunista e la democrazia cristiana.

Il primo, al governo nel capoluogo emiliano, aveva mutato gli indirizzi strategici⁵: inizialmente rivolti ad un forte centralismo, ma poi avviati verso le autonomie in modo sempre più chiaro e deciso.

Il secondo era all'opposizione, ma possedeva una tradizione autonomistica e popolare, alimentata dalla presenza di Giuseppe Dossetti. Nel *Libro bianco su Bologna* la democrazia cristiana già propugnava l'introduzione dei quartieri in base a questa direttrice di pensiero: "Non si può continuare ad amministrare le città ormai di grande tradizione riducendo la partecipazione popolare ad un solo atto quadriennale politicizzato al massimo e continuando, poi, con dibattiti in Consiglio comunale, di cui la popolazione ben poco si interessa, e con una organizzazione municipale divisa per settori male coordinati nel suo cammino. Quanto più si espande l'area della responsabilità civile, tanto più in profondità deve ristabilirsi il colloquio fra comune e cittadini, tanto più all'intervento comunale per ripartizioni deve aggiungersi ed integrarsi un'organizzazione di interventi per gruppi sociali territoriali, per quartieri."⁶

Per Achille Ardigò, l'innovazione dei consigli di quartiere, almeno a Bologna, rispondeva "a tre criteri fondamentali: a) la necessità di dare risposta a bisogni emergenti di integrazione sociale soprattutto nelle nuove periferie urbane in formazione; b) la creazione di canali di partecipazione popolare oltre il sistema dei partiti, come supplemento di legittimazione per il governo democratico della città; c) il miglioramento della efficacia dell'azione amministrativa come contributo alla migliore governabilità complessiva"⁷.

Da queste convinzioni vengono istituiti i diciotto quartieri bolognesi, muniti del "Consiglio di quartiere" (nominato dal Consiglio comunale in proporzione alla rappresentanza dei vari gruppi politici, con funzioni propositive e consultive sull'adozione di atti comunali di maggior rilievo in materia di bilancio, programmazione e piano regolatore nonché degli atti di diretto interesse della popolazione del quartiere) e dell'"aggiunto del Sindaco" (contemporaneamente presidente del Consiglio di quartiere e direttore degli uffici comunali decentrati).

L'iniziativa si espande in altre città (Cesena e Milano, rispettivamente 23 e 24 zone; Roma 20 circoscrizioni), ma accade pure che la giustizia amministrativa sentenzi l'inesistenza dei regolamenti comunali istitutivi dei quartieri o zone (esempio, a Torino) per carenza assoluta di potere, trattandosi di materia coperta da riserva di legge. Mentre per il Consiglio di Stato non era "ammissibile la creazione di speciali organi di decentramento non previsti dalla legge titolari di rilevanza esterna e di competenza, che incidono su procedure amministrative normativamente disciplinate."⁸

Era accaduto che progressivamente:

a) veniva costantemente ampliata la tipologia dei pareri obbligatori da rendere al consiglio comunale;

⁴ A. Ardigò, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, Bologna, 2003.

⁵ Cfr. E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967, pp. 295 ss..

⁶ Democrazia Cristiana, *Libro bianco su Bologna*, 1956, pp. 11 ss..

⁷ W. Vitali, *Dai consigli di quartiere all'area metropolitana*, in Centro studi per la riforma dello Stato, *materiali/atti*, n. 2, 1984, p. 137. Lo studio analizza l'esperienza del Comune di Bologna.

⁸ Parere della Sezione I, n. 2242/1975, reso al Ministero dell'interno.

b) venivano assegnate competenze non più consultive ma vere e propri ambiti di autonomia decisionale;

c) venivano indette elezioni per la diretta legittimazione popolare;

d) venivano affidati compiti di diretta gestione dei servizi.

Quindi, le iniziative di decentramento comunale, avvenute senza un quadro normativo definito (il Tulcp 1915 era molto limitato), rappresentavano una manifestazione della autonomia comunale, quasi una anticipazione della autonomia statutaria riconosciuta decenni dopo.

2. La legge del 1976

La legge 8 aprile 1976, n. 278, costituì la conferma del modello di Stato, ora incentrato sul coinvolgimento, sulla collegialità delle scelte e sulla compartecipazione. Un fenomeno, che già, ad esempio, aveva interessato la scuola e che ora veniva esteso alle amministrazioni locali⁹.

Significative erano, all'articolo 1, le espressioni programmatiche "fino all'entrata" in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali" e "allo scopo di promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale e in attuazione del principio di autonomia sancito dall'articolo 128¹⁰ della Costituzione."

Il modello legislativo scelto¹¹ fu la riproduzione quasi identica di quello comunale: elezione a suffragio diretto del consiglio circoscrizionale (solo nei comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti e nelle frazioni) con coincidenza della durata del mandato con quello del consiglio comunale, con il compito di eleggere il presidente e con il riconoscimento di almeno un nucleo di ipotesi di parere obbligatorio non vincolante (bilancio preventivo, piano regolatore ed altri atti amministrativi generali, regolamenti comunali). In più, la legge consentiva di individuare ulteriormente compiti e funzioni attraverso lo strumento regolamentare.

In questo modo, il decentramento comunale diventava parte integrante del governo della città, traendo, peraltro, legittimazione dal voto per le elezioni amministrative. Sembrò che questa costituisse la soluzione migliore per dare una risposta precisa e coerente al movimento sviluppatosi nell'ultimo decennio. Ambigua, però, si presentava¹² la interpretazione della natura giuridica e dei poteri del consiglio circoscrizionale ad iniziare dal possesso o meno di autonoma personalità e dalla configurazione come ente locale. In merito a questa ultima questione, si ricorda che la Corte costituzionale dichiarò la illegittimità della legge Regione Sicilia 21 maggio 1975, istitutiva dei consigli di quartiere, in quanto la forma di elezione a suffragio diretto, che si intendeva adottare, venne considerata idonea a far loro assumere la qualificazione di enti locali territoriali in contrasto con l'elenco costituzionale dell'articolo 114¹³.

⁹ Per G. Vitale si trattava di "partecipazione sociale" alle scelte (*Razionalità e ristrutturazione nell'ente locale*, in *La voce dei segretari e dei dipendenti degli enti locali*, n. 1-6, 1978, p. 79).

¹⁰ Poi abrogato dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

¹¹ G. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova, 1991, pp. 292-302; S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984, pp. 285-289.

¹² G. Staderini, *op. cit.*, pp. 297-298.

¹³ Sentenza 23 aprile 1976, n. 107. Inoltre, con successiva sentenza (7 luglio 1988, n. 876) per gli stessi motivi fu dichiarata incostituzionale la legge della Provincia di Trento istitutiva di comprensori con organi rappresentativi eletti a suffragio diretto.

I risultati furono inferiori alle attese¹⁴. Istituti quali le assemblee pubbliche del consiglio circoscrizionale, le petizioni e le proposte di deliberazioni erano delle novità nell'immobile ordinamento locale, rendendo più intensa l'attività istituzionale del comune. Però la configurazione del consiglio circoscrizionale come organo esterno (e quindi con capacità di agire) e i regolamenti comunali, nella maggioranza dei casi, erano molto prudenti e minimi; in modo diffuso prevalse l'orientamento di strutture strumentali o consultive agli organi comunali.

Inoltre, gravava l'unicità del paradigma legislativo, pesante costante caratteristica dell'ordinamento degli enti locali, che rendeva impossibile l'avvio di esperienze differenti rispetto ai convalidati e tradizionali canali di rappresentanza e di intermediazione tra società civile ed istituzioni.

3. La legge del 1992 e il Tuel

La riforma Gava (legge 13 giugno 1990, n. 142) ha aperto alcuni spazi alla possibilità di differenziazione delle "Circoscrizioni di decentramento comunale" (art. 13), in quanto esse vengono configurate come "organismi di partecipazione", di consultazione, di gestione di servizi di base e di esercizio delle funzioni delegate dal comune (art. 13, comma 1)¹⁵. Il decentramento municipale¹⁶ viene indirizzato maggiormente verso lo svolgimento dei servizi di base e delle eventuali funzioni delegate (art. 38, comma 6), mentre la novità più rilevante è costituita dalla possibilità nello statuto di configurare le circoscrizioni come organi esterni, consentendo, quindi, alle stesse di dare immediata efficacia ai propri atti, liberandole da imposizioni tutorie.

Questo assetto, abbandonate le dichiarazioni di principio della legge 1976, è stato ulteriormente rafforzato – in senso autonomistico – con la riforma Napolitano – Vigneri (art. 8, commi 1 e 2, della legge 3 agosto 1999, n. 265) di modifica dell'articolo 13 *ult. cit.* poi trasfuso nell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Vengono tipizzate tre fattispecie di decentramento, le cui prime due risalgono al testo iniziale della riforma Gava:

1. l'obbligo di istituire le circoscrizioni nei comuni con oltre centomila abitanti;
2. la facoltà di istituire le circoscrizioni nei comuni con abitanti ricompresi tra i trentamila e i centomila;
3. la possibilità nei comuni con popolazione superiore a trecentomila abitanti, di prevedere "particolari e più accentrate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale" e di scegliere gli organi, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina oppure mista (nomina o designazione).

¹⁴ Ad esempio, sul caso di Bologna, W. Vitali, *op. cit.*, p. 139: "Ciò che colpisce maggiormente, e che è parte della esperienza quotidiana dei consigli di quartiere, è la mancanza di corrispondenza tra le forme "istituzionalizzate" della partecipazione e i modi anche molto ricchi in cui i cittadini si organizzano autonomamente ed entrano in rapporto con l'amministrazione." Si veda, anche, G. Staderini, *op. cit.*, p. 300.

¹⁵ Ministero dell'interno – Gabinetto, circolare n. 17102/127/1/Uff. 3° del 7 giugno 1990, emanata prima della pubblicazione della riforma Gava, di cui costituisce un "primo commento", ed intitolata *Nuovo ordinamento delle autonomie locali*: "I compiti attribuiti alle circoscrizioni istituite a seguito di decentramento sia obbligatorio che facoltativo, sono quelli di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune; tali funzioni, insieme alle regole di organizzazione, sono disciplinate dallo statuto comunale e da un apposito regolamento."

¹⁶ Cfr. A. Marzanati, *Art. 13*, in V. Italia – M. Bassani, *Le autonomie locali*, Milano, 1990, pp. 298 – 322.

Questa ultima fattispecie, ricollegabile alla Carta europea delle autonomie locali (in particolare art. 4, comma 2, della legge 30 dicembre 1989, n. 439) e ai principi generali di riforma degli assetti istituzionali tramite il conferimento (art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), lascia ai comuni ampia libertà di scelta (elezione o designazione) dei rappresentanti¹⁷ parallelamente alla disciplina dei municipi (cfr. art. 12, comma 2, della legge n. 142 *cit.* e, ora, art. 16, comma 2, Tuel) e, al contempo, suggerisce “il rinvio alla normativa applicabile ai comuni avente uguale popolazione” (cfr. artt. 16, comma 2, e 17, comma 5, Tuel), considerando i “componenti degli organi di decentramento” amministratori locali (art. 77, comma 2, Tuel), a cui poter applicare anche le misure di rigore (art. 40, comma 1, della legge n. 142 *cit.* e artt. 142 – 143 Tuel).

4. I costi della politica e le ragioni del decentramento comunale

Dal 1990 nel nostro ordinamento è previsto che il consiglio comunale può deliberare la revisione delle delimitazioni delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di decentramento (art. 13, comma 5, della legge 142 *cit.* e, ora, art. 17, comma 5, Tuel). Si tratta di una norma essenzialmente superflua, ma la sua approvazione doveva costituire un chiaro invito del legislatore agli amministratori locali per la razionalizzazione dell'organizzazione territoriale. Dunque, un indirizzo programmatico di rilievo sempre maggiore nel mutato contesto politico-istituzionale ormai più attento ai profili finanziari delle scelte e delle attività.

La questione del decentramento locale è, però, oggi diventata una tematica assai poco frequentata¹⁸.

E', infatti, accaduto che nell'ultimo ventennio si sono progressivamente consunte le consolidate forme e modalità della partecipazione popolare alla vita pubblica, mancando al contempo scelte innovative e differenziate per il governo delle città.

Invece del miglioramento del decentramento comunale si è realizzata la burocratizzazione dello stesso e l'affermazione di un ceto politico di “quartiere”, munito di privilegi e prebende¹⁹, proprio quando l'applicazione del principio di sussidiarietà nella allocazione delle funzioni pubbliche poteva rendere le circoscrizioni (comunque denominate) il livello di base delle attività e dei servizi attinenti al sistema delle autonomie.

Nel corso delle due ultime legislature, prima è stata disposta l'abolizione delle circoscrizioni nei comuni con popolazione inferiore a centomila abitanti (art. 2, comma 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)²⁰ e poi è stata disposta l'abolizione nei comuni con popolazione compresa tra i cento ed i duecentomila abitanti (art. 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191) a decorrere dal rinnovo delle amministrazioni locali 2011 (art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42). Recentemente, invece, sono state fatte salve le indennità dei consiglieri circoscrizionali, comunque denominati, dei

¹⁷ L. Vandelli (*Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, p. 63) commenta che in questo modo si è “inteso sopprimere il carattere necessariamente elettivi dei consigli di circoscrizione, rinviando allo statuto e al regolamento ogni scelta. (...) In questi termini, gli organi di decentramento potranno essere eletti direttamente dai cittadini, secondo i più diversi sistemi, oppure essere espressi, in via indiretta, da organi comunali, o, ancora, formarsi in base a designazioni di soggetti esterni.”

¹⁸ Cfr., ad esempio, L. Vandelli, *op. cit.*, pp. 61-63, e G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2010, p. 953 ss..

¹⁹ Cfr. S. Rizzo, G. A. Stella, *La casta*, Milano, 2007, pp. 244-245.

²⁰ La previsione era contenuta già nel programma di governo tra quelle in materia di “Misure per la riduzione dei costi politico – amministrativi e per la promozione della trasparenza” (2006 e 2007, XV legislatura).

capoluoghi possibili sedi di città metropolitane (art. 5, comma 6, del decreto – legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni e norma interpretativa) e cioè: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale, Torino e Venezia (artt. 23 e 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

I costi della politica e quali siano le ragioni del decentramento comunale costituiscono, oggi, gli estremi di oscillazione della questione. Ciò è emerso in modo chiaro durante i lavori parlamentari in merito alla discussione di una specifica risoluzione²¹, infruttuosamente finalizzata a far maturare un orientamento favorevole almeno ad ampliare l'ultimo limite posto dal legislatore alla dimensione minima comunale per poter istituire le circoscrizioni. Tuttavia, nel dibattito vi è stato chi ha cercato di dare una diversa prospettazione del tema, ritenendo che "(...) si possano trovare soluzioni diverse, che non richiedano complesse procedure amministrative e una struttura apposita. (...) Occorre distinguere tra partecipazione popolare, sussidiarietà e articolazione amministrativa. Nelle grandi realtà territoriali il decentramento delle funzioni amministrative è opportuno. Vi sono molte città con più di 250 mila abitanti nelle quali le circoscrizioni di decentramento sono di fatto inutili perché i consigli comunali non delegano loro nessuna funzione concreta di gestione del territorio. La legge dovrebbe quindi definire un modello di decentramento amministrativo nel quale sia prevista una riserva di funzioni per i consigli decentrati e lasciare nel contempo libero il comune di organizzare in autonomia le forme di partecipazione dei cittadini alla vita collettività comunale, senza che questa partecipazione debba necessariamente avvenire mediante le strutture di decentramento amministrativo."²²

²¹ Camera dei deputati, Risoluzione 7-00506 Bressa, I Commissione permanente, Resoconti sommari delle sedute del 24 marzo e del 19 aprile 2011, nel corso di quest'ultima il Governo si è dichiarato indisponibile all'accoglimento della risoluzione. Inoltre, il 13 aprile 2011, la Commissione aveva proceduto alle audizioni informali del Comitato nazionale delle circoscrizioni di decentramento e della Legautonomie.

²² Camera dei deputati, Risoluzione 7-00506 Bressa, *cit.*, Resoconto sommario del 19 aprile 2011, intervento dell'on.le L. Lanzillotta.