

# Il decentramento e la nascita dei municipi

tratto dall'intervento di **Elisabetta Corda**

*Direttore delle divisioni territoriali del Comune di Genova*

Oggetto dell'intervento è il percorso del decentramento genovese, sia come descrizione delle esperienze finora svolte sia come analisi delle attuali prospettive di sviluppo.

L'esperienza del decentramento ha radici lontane: già a partire dal 1948 furono infatti creati dei Consigli Delegati che facessero da tramite fra i cittadini e il Comune. La prima vera rivoluzione ha avuto però luogo solo nel 1978: molte competenze sono state trasferite dal potere centrale ai Comuni (si parla di servizi sociali, istruzione scolastica, edilizia popolare ecc.) che hanno così avuto un incremento di funzioni per cui era necessaria una riorganizzazione, motivata anche dal fatto che i cittadini hanno cominciato a rivolgersi ai Comuni per esigenze relative al quotidiano.

Nel 1978 al Comune è stato così concesso di delegare materie consultive a livello circoscrizionale. Nei Consigli di Circoscrizione (originariamente 25) si discutevano materie amministrative locali:

**il decentramento nasce proprio come partecipazione alla cosa pubblica e come rappresentazione dei bisogni dei cittadini.**

Nel 1997 l'Amministrazione comunale decide di concentrare in un numero più ridotto le Circoscrizioni, che passano da 25 alle attuali 9, caratterizzate dall'aver una popolazione media di circa 70.000 abitanti e una superficie variabile dai 500 ai 700 ettari.

Ogni Circoscrizione è gestita da un Consiglio composto da 29 membri e da un Presidente.

Nel 1999 al decentramento politico si affianca quello amministrativo: le Circoscrizioni non si limitano più a fornire pareri obbligatori ma questi diventano anche vincolanti. Gli obiettivi di tale procedimento di decentramento amministrativo sono tre.

In primo luogo si vuole **ribadire e rafforzare la centralità dei cittadini**, avvicinando a questi i punti di erogazione dei servizi e si vogliono razionalizzare le attività attraverso una semplificazione dei processi. In secondo luogo si vuole **ottenere e garantire una maggiore efficienza**, attraverso una gestione ottimale delle risorse in una logica di economicità, flessibilità e controllo dei costi. Terzo obiettivo del decentramento amministrativo è quello di **introdurre modalità di programmazione e di monitoraggio** delle attività all'interno del Comune, aspetti questi fino ad oggi in larga parte, se non totalmente estranei all'amministrazione comunale, sicuramente tenuti in scarsa considerazione.

Le linee d'azione per fare ciò sono state individuate nella semplificazione e razionalizzazione delle strutture, nel decentramento territoriale di funzioni e servizi e nell'esternalizzazione di funzioni e servizi non distintivi del Comune.

Il processo di attuazione ha incluso interventi sulla struttura quali il passaggio da 20 a 9 direzioni territoriali e sui processi, con l'individuazione di un unico progetto strategico. Alle direzioni territoriali sono stati gradualmente delegati funzioni e servizi, mentre altri servizi, appunto quelli non distintivi del Comune, sono stati esternalizzati (da qui, ad esempio, la costituzione di ASTER, ASEF e il passaggio dei bagni comunali ad AMIU). L'esternalizzazione ha reso l'organizzazione dei servizi molto più complessa: questo è uno dei punti più critici della relazione cittadino-amministrazione.

Con l'individuazione delle funzioni assegnate alle divisioni territoriali le Circoscrizioni sono state investite di tantissime nuove competenze che impattano con il quotidiano dei cittadini, fra le quali si possono indicare a titolo esemplificativo ma non esaustivo le iniziative sul tempo libero e sulle manifestazioni, la gestione delle attività extrascolastiche all'interno di palestre scolastiche, il rilascio dei permessi ZTL e ZSL, la gestione dei servizi di anagrafe e stato civile, gli interventi manutentivi ordinari sul territorio, la manutenzione ordinaria sugli edifici scolastici, gestiti mediante appalto di lavoro, la gestione delle biblioteche di zona, la concessione di occupazione del suolo pubblico a fini edili, la concessione di passi carrabili, i distretti sociali e la manutenzione delle aree verdi circoscrizionali.



La struttura degli uffici comunali si sta attualmente riorganizzando su due livelli:

- Un livello centrale per le attività di interesse cittadino e specialistico;
- Un livello decentrato per le attività di interesse locale.

L'integrazione sui due livelli garantisce e contemporaneamente presuppone diffuse capacità di programmazione, gestione e monitoraggio.



In questo contesto si inserisce la riforma attualmente in atto, relativa alla costituzione dei Municipi Genovesi, dall'analisi della quale possono evidenziarsi diverse prospettive di sviluppo.

In primo luogo occorre evidenziare come il Comune di Genova sia caratterizzato da un tale livello di complessità a livello sociale che rende necessario trovare spazio per gestire ruoli complessi anche a livello sovracomunale: per consentire al Comune di fare ciò andava ricercata la maniera di delegare quella che può essere definita come "gestione del quotidiano": i Municipi si inseriscono in questa funzione, nata per permettere al Comune di occuparsi di progettazione, strategia e coordinamento anche sovracomunale.



Le prospettive di sviluppo dei Municipi possono essere così sinteticamente elencate:

- Forte riconoscimento del ruolo politico istituzionale dei nuovi organi di decentramento;
- Ruolo centrale dell'assemblea elettiva;
- Costituzione di uno strumento, la Giunta Municipale, che concorre con il Presidente a rafforzare l'efficienza operativa dell'esecutivo;
- Definizione di nuove funzioni;
- Forte concertazione tra i due livelli di governo tramite un documento allegato al bilancio di previsione contenente, in sintesi, le linee guida per la stesura del bilancio, l'individuazione delle scelte fondamentali di sviluppo economico e civile e degli investimenti infrastrutturali, degli ambiti di interesse cittadino unitamente agli interventi di riequilibrio a favore dei territori municipali interessati, delle modalità di interazione con aziende e società comunali, delle risorse umane, finanziarie e strumentali da assegnarsi anche in misura proporzionale al numero dei residenti;
- Comune e Municipi insieme per assicurare nell'erogazione dei servizi e nella loro qualità una adeguata attenzione alla dimensione territoriale municipale.

La fonte normativa di tale rinnovamento è l'art. 17 comma 5 del testo Unico sugli Enti Locali (d.lgs 267/2000).

I Municipi non hanno personalità giuridica e non hanno un bilancio proprio, sebbene godano di una soggettività giuridica di natura giurisprudenziale più che normativa.



## A, B, C del municipio

I Municipi saranno composti da un Consiglio formato da 24 consiglieri (non più 29) e da una Giunta composta dal Presidente e da due assessori: degna di particolare rilievo è l'attenzione a che entrambi i generi siano rappresentati nella Giunta, per cui è espressamente stabilito che uno dei due assessori sia donna.

Le modalità di elezione restano invariate rispetto ai precedenti consigli circoscrizionali: il sistema prescelto è difatti quello proporzionale con premio di maggioranza, con la precisazione che ogni lista o raggruppamento di lista indica nel proprio capolista il candidato a Presidente del Municipio.

All'esito della trasformazione i Municipi si occuperanno di gestire la maggioranza dei servizi di interesse locale, quali i servizi demografici, i servizi sociali, i servizi educativi – scolastici, le attività e i servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale, le attività di manutenzione ordinaria (comprese quelle sulle aree verdi) e quelle di manutenzione straordinaria che non prevedano progettazione né procedure autorizzative di particolare complessità.

Si occuperanno di gestire il patrimonio comunale a uso sociale, degli interventi di edilizia privata non soggetti a permessi di costruire, delle iniziative per lo sviluppo economico e funzionale nei settori dell'artigianato e del commercio (con esclusione della grande distribuzione commerciale), delle attività di volontariato, del ricevimento di denunce o dichiarazioni inerenti i tributi comunali, della viabilità su base locale e dei parcheggi in struttura, delle attività per la tutela ambientale e del verde pubblico. I Municipi interagiranno con i Distretti di Polizia Municipale nelle funzioni di polizia urbana, limitatamente alla gestione delle attività di competenza municipale.





A tutte queste funzioni, già delineate, potranno affiancarsene anche di ulteriori che siano ad essi di volta in volta conferite con delibera dell'organo comunale competente; è importante precisare come le funzioni trasferite e conferite ai Municipi saranno articolate per comparti omogenei e, per quanto possibile, con procedure e responsabilità esclusive dei Municipi stessi.

Come tutti i cambiamenti importanti, anche il decentramento presenta le proprie criticità e i propri punti di forza. Per quanto attiene alle resistenze che il decentramento incontra esse sono sostanzialmente di quattro tipi, e sono strettamente legate alla capacità dei cittadini e delle amministrazioni stesse di adeguarsi e di accettare i cambiamenti.

In primo luogo, infatti, vi è **il timore che il decentramento crei "nuove autonomie"**, diventando così un elemento di disgregazione.

In secondo luogo vi è da considerare che, con il decentramento, si verificheranno degli ovvi spostamenti di potere e sia l'apparato politico che quello amministrativo temono proprio **la perdita di "potere"**.

Altra critica che viene mossa a questa vera e propria rivoluzione è quella relativa al fatto che il decentramento comporti dei costi, per cui questo procedimento venga considerato inutile in quanto dispendioso.

Il quarto punto critico da affrontare e superare è sicuramente predominante rispetto agli altri ed è costituito dal fatto che il decentramento, consistendo in una vera e propria "rivoluzione", presuppone **un grande cambiamento culturale** e per esso, ovviamente, c'è bisogno di tempo.

Se quelle sopra elencate sono le criticità del procedimento di decentramento, in conclusione occorre tuttavia soffermarsi **sui punti di forza presentati da questo importante processo di rinnovamento e cambiamento.**

**“ In primo luogo  
con la creazione dei Municipi  
si otterrà una trasversalità delle funzioni  
in un’unica struttura organizzativa,  
con una polifunzionalità del personale  
che dovrebbe garantire una maggiore  
efficienza di tutto il sistema. ”**

L’obiettivo di maggiore efficienza è anche alla base della creazione di una rete dei servizi sia interna (all’organizzazione divisionale e con i servizi centrali) che esterna (con gli altri servizi pubblici sul territorio e con le organizzazioni di cittadinanza attiva) che l’organizzazione municipale comporta.

Da ultimo, ma fondamentale, l’obiettivo di maggiore efficienza è anche alla base della creazione di una rete dei servizi sia interna (all’organizzazione divisionale e con i servizi centrali) che esterna (con gli altri servizi pubblici sul territorio e con le organizzazioni di cittadinanza attiva) che l’organizzazione municipale comporta. Da ultimo, ma fondamentale,

**“ L’organizzazione per Municipi  
comporterà una programmazione  
coerente con le politiche cittadine  
ma vicina alle istituzioni locali. ”**



# Il ruolo del Comune e i futuri possibili

tratto dall'intervento di **Giuseppe Pericu**

*Sindaco di Genova*

E' tempo di bilanci per Giuseppe Pericu, sindaco di Genova allo scadere del suo secondo mandato e invitato alla prima Lezione di Emily.

Il tema dell'intervento è complesso, così come lo è l'ente comunale "complesso e poliedrico", sottolinea Pericu che da esperto di diritto amministrativo si afferma in questi dieci anni alla guida della città come fine uomo politico, acuto stratega del cambiamento, manager.

Il Comune come ente di democrazia è un ente di partecipazione politica e come tale non è neutro. E' un ente che elabora un indirizzo politico con obiettivi a lungo termine, è un soggetto che interpreta tutte le istanze espresse dalla sua comunità. Ma il Comune è anche un ente produttore di servizi con 7.000 dipendenti, con elementi normativi, che necessita di efficienza, buona organizzazione, buona gestione, rispetto della legge.

Si delineano da subito i temi portanti di una riflessione che non è solo di Pericu e che attraversa alternandosi vari incontri e momenti di approfondimento. Si tratta di politica, di partecipazione, di partiti politici, di rappresentanza cittadina, di indirizzo politico ma si tratta anche di gestione, di management, la produzione di quei molteplici servizi che rendono il cittadino un cliente/utente e l'istituzione una organizzazione che deve essere moderna e agile.

Una grande evoluzione è in corso: i servizi attualmente svolti dall'ente comunale sono aumentati rispetto al passato al punto che, superato il Comune anagrafico produttore di certificati, ci ritroviamo davanti ad un Comune che gestisce e coordina la produzione dei servizi ai cittadini attraverso enti terzi. Non solo deve svolgere azioni di buona gestione per i contratti di servizi, ma deve anche essere un buon azionista di holding presso società terze.



“

**Ma che cosa significa gestire un ente pubblico con migliaia di dipendenti e una molteplicità di servizi da offrire direttamente o attraverso varie forme di compartecipazione?**

**Significa ridurre ad unità l'aspetto politico e l'aspetto amministrativo, significa gestire relazioni articolate con le associazioni, con i sindacati, gli imprenditori, i commercianti e con le altre istituzioni, significa definire un sistema di pianificazione strategica.**

”

La politica individua i bisogni della comunità, l'amministrazione li affronta. La politica si trasforma in decisioni amministrative ed esprime obiettivi in continuo aggiornamento. "Progettazione continua, modifica continua e continuità", sottolinea Pericu e spiega "i tempi di riconversione del territorio sono lentissimi, ci sono percorsi che richiedono più di un mandato. Per questo motivo accanto all'aggiornamento continuo c'è anche bisogno di continuità".

“

**Tutto questo funziona in ambienti non conflittuali. La conflittualità che è estremamente elevata nello scontro politico deve poi trasformarsi in collaborazione, relazione, coinvolgimento sugli obiettivi comuni da raggiungere. Nei partiti ci sono forti tensioni che se entrassero nelle istituzioni creerebbero troppa confusione. L'istituzione deve dunque elaborare un proprio percorso politico.**

”

Gestione della complessità, definizione di strategie e reti di relazioni, nei futuri possibili proposti in questo primo assaggio di avvio alla partecipazione politica..



# Regioni, Comuni, Province e non solo

tratto dall'intervento di **Alfredo Gracili**  
*Segretario generale del Comune di Genova*

Secondo la nostra Costituzione, Stato, Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane sono **ENTI AUTONOMI CON PARI DIGNITA'**. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni.



Lo **STATO** ha legislazione esclusiva, tra l'altro, sulle materie di politica estera, immigrazione, difesa e sicurezza dello Stato, moneta, ordine pubblico; giurisdizione e norme processuali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, tutela dell'ambiente, ecc..

Sono, invece, materie di legislazione concorrente (rispetto alle quali cioè la potestà legislativa spetta alle **REGIONI**, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato) quelle relative, tra l'altro, a rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni stesse, commercio con l'estero, istruzione (con esclusione di istruzione e formazione professionale), tutela e sicurezza del lavoro, ecc..

Nei rapporti con gli altri enti locali la Regione ha un ruolo di programmazione e pianificazione: essa, infatti, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nel proprio territorio, non gestisce / dovrebbe gestire direttamente funzioni amministrative, ma ne organizza / dovrebbe organizzare l'esercizio attraverso i comuni e le province.

Spettano, in particolare, alla **PROVINCIA** le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori della difesa del suolo, protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca nelle acque interne, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, ecc.

Spettano, invece, al **COMUNE** tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. E' inoltre previsto il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali, possono costituirsi in **CITTA' METROPOLITANE** ad ordinamento differenziato.

Per quanto concerne le funzioni e la gestione degli enti locali è fondamentale il **PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'**, mutuato dalla normativa comunitaria (ossia: maggiore importanza agli enti che sono più vicini agli interessati / necessità di evitare di occuparsi di funzioni già svolte da altri), ma anche quelli di **EFFICACIA / EFFICIENZA ED ECONOMICITA'**.

*Riferimento legislativo: d.lgs. 267/2000.*

