



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 11-12/2017

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Il decentramento nelle grandi città europee: Il «caso» Barcellona

di Ferdinando Pinto¹

Sommario

1. Metodologia ed obiettivo della ricerca; 2. La legge francese sul decentramento amministrativo: la precedente situazione nella legge PLM; 2.1. La debolezza del sistema; 2.2. La nuova normativa; 3. Il decentramento ad Atene: profili generali; 3.1. I «diamerismata»; 3.2. L'apparato burocratico; 4. Il «caso» Barcellona; 4.1. L'inquadramento nel sistema delle autonomie territoriali; 4.2. Profili generali del sistema elettorale; 4.3. Il modello del decentramento municipale di Barcellona; 5. Prime proposte per un nuovo modello del decentramento urbano: gli assessori territoriali; 6. Il «modello Barcellona» nella realtà italiana: per un sistema dualista delle circoscrizioni; 7. Conclusioni.

Abstract

Il contributo analizza gli istituti del decentramento amministrativo nelle grandi città d'Europa con l'obiettivo di offrire utili elementi per la rivisitazione dell'istituto all'interno delle maggiori realtà cittadine.

¹ Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II. *Riceviamo e volentieri pubblichiamo.*

1. Metodologia ed obiettivo della ricerca.

La ricerca sugli istituti del decentramento amministrativo nelle grandi città d'Europa si è mossa con l'obiettivo di offrire utili elementi per la rivisitazione di un istituto, quello appunto del decentramento all'interno delle maggiori realtà cittadine, che aveva originariamente suscitato grande interesse, ma che è, successivamente, rimasto sullo sfondo di un dibattito teso a privilegiare i problemi di costruzione dell'area vasta e, più in generale, della nuova collocazione nel complessivo sistema delle autonomie locali delle grandi città.

Il taglio, anche operativo, che si è cercato di dare alla ricerca, ha ristretto le esperienze esaminate, che sono state limitate non solo a quelle più significative, ma, anche, a quelle più vicine alla nostra tradizione culturale e che, proprio perciò, avrebbero potuto essere richiamate in un processo di riforma.

Si è così escluso, per esempio, l'esame della situazione inglese in quanto troppo lontana appariva, e appare, in quella realtà l'organizzazione del potere locale.

Considerazioni analoghe si possono inoltre fare per la situazione tedesca in cui la tradizione accentrata delle amministrazioni lascia margini scarsamente significativi al decentramento del potere nelle città. In Germania, al di là delle considerazioni sulla competenza dei *Länder*, sostanzialmente il decentramento esiste nelle sole città di Berlino ed Amburgo, ma anche qui esso avviene sulla base di principi diversi da quelli propri della tradizione del nostro paese.

Le considerazioni che precedono avrebbero bisogno, evidentemente, di un più ampio contesto, ma in questa sede la brevità dell'intervento rende necessario dare per acquisite conclusioni che sono ormai da ritenersi pacifiche per la dottrina che si è occupata del decentramento amministrativo.

Per alcune esperienze si è dovuto, necessariamente, tener conto, peraltro, dei problemi rela-

tivi al livello di governo superiore alle città e ciò tanto con riferimento a livelli di governo di aree vaste ultracomunali, tanto con riferimento a livelli di governo regionale.

Soprattutto, per quest'ultimo profilo, sarebbe stato opportuno un esame più approfondito degli aspetti relativi alle competenze che nelle singole aree si manifestano.

La brevità, anche qui, del tempo a disposizione non consente un esame approfondito di tale profilo, che pure appare essenziale nella definizione dei margini di manovra di cui sono, di volta in volta, manifestazione tanto il sistema dell'autogoverno comunale che quello regionale. L'essenzialità di questo profilo appare, peraltro, fondamentale proprio per l'interpretazione della norma di riferimento di cui qui si discute, nell'ordinamento italiano.

Analogamente, si è tenuta, in questa prima fase, sullo sfondo la situazione delle maggiori capitali europee. In tal caso, le esperienze appaiono il più delle volte peculiari e non elevabili a sistema, in quanto spesso i problemi delle capitali si sovrappongono a quelli di area vasta quanto non portano addirittura alla coincidenza con le aree regionali come intese nella legislazione dei singoli paesi.

Per quest'ultimo profilo tipica è la situazione di Madrid e di Berlino, mentre intermedia si presenta la situazione di Parigi.

2. La legge francese sul decentramento amministrativo: la precedente situazione nella legge PLM.

Così, seppur sommariamente descritto nei suoi contenuti fondamentali, l'obiettivo e la metodologia della ricerca, sono stati esaminati più nel dettaglio tre casi che appaiono maggiormente rispondere ai problemi tipici del nostro paese e che, proprio per questo, possono costituire un efficace strumento da utilizzare per ripensare il sistema del decentramento sul territorio.

Il primo ha avuto come oggetto la città di Marsiglia.

Il decentramento nella città di Marsiglia avviene, va premesso, nell'ambito di una legislazione improntata ad un forte accentramento del sistema amministrativo, con elevati controlli dall'alto e scarsa autonomia riconosciuta alle collettività locali. In questo senso l'intera disciplina è di provenienza statale ed è attualmente contenuta, con la precisazione che alla fine si farà, nel codice generale delle autonomie locali. Marsiglia, insieme alla città di Parigi e di Lione, gode di una particolare disciplina (legge P.L.M. / Parigi-Lione-Marsiglia). Sono, in sostanza, ad oggi, solo queste tre città a presentare una riarticolazione sul territorio della propria struttura amministrativa. Più precisamente, Parigi è divisa in venti *arrondissements* (art. 2511.5), Lione in nove e Marsiglia in sedici. Va, però, detto che per quest'ultima città due *arrondissements* costituiscono un settore. Il Comune è retto da un consiglio comunale e da un sindaco eletto nel seno di quest'ultimo. Il sistema è con premio di maggioranza, ed il sindaco è scelto tra i capilista delle liste concorrenti.

Una qualche complessità presenta l'elezione nei settori per Marsiglia. In ciascuno di essi esiste infatti un consiglio d'*arrondissement* ed un sindaco d'*arrondissement*. Anche quest'ultimo è scelto tra i consiglieri che compongono il consiglio, che è formato per la metà da consiglieri che sono, allo stesso tempo, anche componenti del consiglio comunale e per metà tra consiglieri non eletti, con il sistema di cui *infra* si dirà, nel consiglio comunale del comune (ville). La scelta dei consiglieri di distretto avviene proporzionalmente, sulla base dei risultati che le liste che hanno concorso alla competizione elettorale per il consiglio comunale hanno riportato nei singoli settori. In sostanza, il voto riportato dalle singole liste è disaggregato sul territorio in relazione ai voti riportati nelle sezioni dei distretti.

Ne deriva che, poiché la città appare avere una composizione socialmente non omogenea, è frequente il caso in cui taluni dei consigli di distretto presentino maggioranze non omogenee con il consiglio comunale.

I consiglieri di distretto sono scelti sempre con lo stesso sistema con premio di maggioranza tra i candidati dei vari partiti alla competizione elettorale al consiglio comunale. Anche in questo caso si effettua, in sostanza, una disaggregazione sul territorio dei voti riportati dai singoli consiglieri ed una graduatoria tra i consiglieri medesimi nei vari distretti che tiene conto dei soli voti riportati nel distretto. Si forma così una graduatoria comunale in cui un consigliere che, per esempio, si è collocato in un posto medio basso, ma ha l'elettorato prevalentemente in un solo distretto, può in questo distretto collocarsi ai primi posti. I consiglieri di settore sono poi scelti, come si è detto, per metà tra i consiglieri eletti al consiglio comunale e per l'altra metà tra coloro che non sono stati eletti al consiglio comunale sempre con il criterio secondo il quale vengono eletti coloro i quali hanno conseguito il maggiore numero di voti nell'ambito del settore. In sostanza, in ogni distretto esiste una lista decrescente di candidati eletti al consiglio comunale e di candidati non eletti al consiglio comunale. Ai partiti vengono attribuiti, nell'ambito dei seggi loro spettanti, metà consiglieri di settore ricavati dalla prima lista e metà ricavati dalla seconda lista.

Una volta eletto il consiglio, lo stesso elegge, come detto, il sindaco del settore, che è l'organo esecutivo del distretto, ma, in questo caso, la scelta non è libera nel senso che il sindaco del settore può essere scelto solo tra i componenti del consiglio di settore che siano, nello stesso tempo, anche consiglieri del comune.

Il sistema non sembra garantire la stabilità. Al contrario sembra, anzi, sfavorirla e ciò anche alla luce dell'attuale situazione politica esistente nel sistema francese. Attualmente alcuni dei

sindaci di settore sono, infatti, non omogenei politicamente con il sindaco della *ville* e, inoltre, la composita composizione della maggioranza che sostiene il sindaco, espressione della coalizione di centro destra, fa sì che solo in alcuni casi (2) il sindaco della *ville* abbia assoluta omogeneità con il sindaco di distretto.

2.1. La debolezza del sistema.

La conflittualità di cui si è detto si inserisce in un sistema estremamente fragile sia sotto il profilo delle risorse che di quello delle competenze. Quanto al primo, è, infatti, costante l'affermazione secondo cui le risorse sono assolutamente insufficienti per consentire ai settori il raggiungimento dei propri (anche se assai limitati) fini. Anche in questo caso il quadro generale è quello di una forte centralizzazione delle risorse. Nel sistema francese non esiste una sostanziale autonomia tributaria da parte dei comuni. Il gettito di tutte le maggiori imposte è indirizzato al centro ed è lo Stato che poi provvede alla distribuzione sul territorio. Analogamente, è il governo centrale del comune che provvede a distribuire le risorse tra i distretti. Il sistema favorisce sostanzialmente l'instabilità e presenta una chiave di lettura fortemente politicizzata.

Ulteriore considerazione da aggiungere al quadro è che il numero dei consiglieri comunali appare elevatissima. (100 + il sindaco), mentre a tutti è riconosciuta un'indennità di funzione di circa 1000 euro netti al mese.

La sensazione è che il sistema sia retto più dalle regole della politica che da quelle di un'effettiva efficienza o efficacia amministrativa.

Il problema, che è più volte emerso nel corso della ricerca, della necessità di una qualche omogeneità tra circoscrizioni e comune è qui risolto in maniera parziale, nel senso che, se è vero che alcuni dei consiglieri comunali sono consiglieri di circoscrizione, è altrettanto vero

che essi tendono a privilegiare decisamente il primo rispetto al secondo ruolo. A Barcellona, come si vedrà, il sindaco del *Barrio* (*Regitor*) si sente, al tempo stesso, consigliere comunale e sindaco del *Barrio*, mentre questo non avviene nel sistema francese. Il fatto, anzi, che i sindaci locali siano (almeno alcuni) consiglieri di opposizione crea un'ulteriore instabilità nel consiglio dove probabilmente vengono rimarcate le istanze rivendicative che si contrappongono tra settori e comuni.

Ancora una volta è, probabilmente, la cultura di forte accentramento tipica del sistema francese a rendere nei fatti difficile il decollo del decentramento sul territorio che, come si è visto, ha finora coinvolto non a caso solo due città (Lione e Marsiglia) stante l'assoluta diversità della città di Parigi.

Va detto, inoltre, che gli *arrondissements* sono peraltro tra loro fortemente disomogenei per popolazione, tanto che i rispettivi consigli presentano un numero variabile di componenti, che va da un minimo di 10 ad un massimo di 40. Anche questo profilo impedisce la nascita di una cultura del decentramento idonea alla creazione di un livello ottimale per il governo della città. Se, inoltre, si esaminano le competenze dei consigli, esse appaiono assai ridotte (es. asili nido, giardini, palestre) e a condizioni che queste siano limitate territorialmente e che coincidano con i soli interessi di settore (artt. 2511-16).

Per inciso, va osservato come la legislazione in materia, non solo è, come si è detto, di livello statale, ma che il codice che la contiene appare particolarmente puntuale e minuzioso, tanto da essere composto da circa 3000 articoli.

La competenza più importante dei distretti sembra essere quella consultiva obbligatoria (artt. 2511-15) nelle materie definite con decreto del *Conseil d'Etat*. In questo caso si tratta di un parere obbligatorio, cosicché il comune non può deliberare se non previo parere del settore. Gli

stessi uffici sul territorio, relativamente ad alcune delle funzioni tipiche del comune, restano alle dipendenze dello stesso comune centrale. In conseguenza di ciò, la struttura amministrativa dei singoli settori appare assai limitata, tant'è che essa non supera le poche decine di unità.

Nessuna competenza ha poi il settore relativamente ai servizi quali quelli dell'igiene urbana e della sicurezza, che pure incidono direttamente sul suo territorio. Anche in questo caso la dipendenza è totale dalla *ville*. Il consiglio di settore ha la possibilità di fare proposte al Comune relativamente alle questioni che interessano il settore e, qualora la proposta non abbia trovato realizzazione, il consiglio comunale è comunque tenuto a discuterla entro i tre mesi successivi dalla sua proposta (art. 2511-12).

Relativamente alla distinzione fra poteri di indirizzo politico e di gestione va detto che questa distinzione non è conosciuta nel sistema francese nel senso che tutte le competenze sono riconosciute in capo al sindaco, il quale può però (artt. 2511-27) delegare tale attività al segretario generale. Analoga facoltà è riconosciuta al sindaco di settore.

Il dibattito su tali questioni è, oggi, in Francia assai vivace e tende al superamento del sistema. Al centro del dibattito è il tentativo di un ampliamento della partecipazione in funzione eminentemente politica di fronte alla crisi della cittadinanza: il tentativo è quello di ampliare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica (rapporto CES, p. 29).

L'esame in concreto della situazione degli *arrondissements* ha confermato le impressioni di cui si è detto. Il settore, come per altro lo stesso comune, non hanno competenze relativamente alla propria organizzazione. Le regole vanno definite a livello centrale e i settori si muovono rigidamente all'interno di esse.

Analoghe considerazioni riguardano le risorse che sono tutte determinate dal centro. Anche in

tal caso la loro entità è stabilita dalla legge che dispone in rapporto alle strutture trasferite sotto la giurisdizione del settore. Va notato che lo stesso trasferimento delle strutture avviene con sistemi che tendono a riportare al centro la gestione degli aspetti ritenuti più qualificanti per la vita della città. Un esempio è dato dal fatto che, oltre a sottrarre le strutture sportive di dimensioni maggiori, che rientrano nella giurisdizione diretta del comune, sono sottratti al settore anche alcune strutture sportive non in relazione alla loro dimensione bensì alla circostanza che esse siano rivolte ad un pubblico più specializzato ed in cui prevalgono esigenze di natura più tecnica (è il caso, per esempio, delle piscine che sono, a prescindere dalla dimensione, comunque riservate alla gestione del comune).

Il meccanismo del trasferimento appare come un sistema che opera alla stregua di quello definibile del parallelismo delle funzioni, che ha caratterizzato negli anni '70 il trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni in Italia.

Il comune determina con una propria deliberazione le attrezzature, *equipments*, trasferite ai settori e ciò determina le competenze di questi ultimi (del 1/943/EFAG DU 29/10/01). In sostanza, è fatto un vero e proprio inventario dei beni trasferiti che appare abbastanza mortificante rispetto al principio del decentramento. E', infatti, solo nei confronti di tali beni che è possibile, per il settore, esercitare le proprie competenze.

In sostanza, le competenze dei settori sono assai limitate. Al sindaco spettano, innanzitutto, le funzioni di ufficiale di Stato civile, ma tali funzioni competono al sindaco, analogamente a quanto avviene in Italia, sulla base della tradizionale figura del sindaco quale ufficiale di governo statale. Le competenze dello Stato civile spettano, cioè, allo Stato che le esercita per il tramite dei sindaci e, dunque, attraverso i sindaci di settore.

Le competenze proprie di settore sono, in sostanza, limitate al sostegno delle azioni culturali locali, alla gestione degli impianti sportivi ed ai giardini.

Inoltre, solo i giardini inferiori all'ettaro rientrano tra quelli di cui è competente l'*arrondissement*.

Particolare rilievo hanno assunto gli interventi in tema di azioni socio-educative e dei servizi alla terza età. L'attività in questo caso è comunque limitata all'informazione ed all'intermediazione con strutture terze in quanto anche i centri che esistono sul territorio sono privi di poteri che consentono amministrazioni dirette.

Complessivamente si resta nell'ambito di cifre stanziarie assai modeste (per es. il distretto che comprende i XV-XVI *arrondissements*, che ha una popolazione di circa 90.000 abitanti gestisce risorse per 1.655.555 euro (e quindi per meno di 20 € pro-capite); a questa cifra vanno aggiunte le spese sopportate direttamente dalla ville relativamente al personale che agisce negli *arrondissements*.

Quest'ultimo, con riferimento al settore di cui si è appena detto, è composto da circa 150 persone. La cifra non deve ingannare in quanto i dipendenti addetti alla struttura centrale è di circa 15 addetti. Gli altri dipendenti svolgono la propria attività nelle singole strutture ed in esse sono collocati (es. giardinieri). Queste ultime sono tutte gestite direttamente. Di fronte ad un tale modello, frutto tipico del sistema francese, non esistono strutture per interventi mirati, nel senso che si tende a ricondurre tutti i problemi, ivi compresi quelli dei giovani, nell'ambito dei problemi generali della cittadinanza.

Si segnala, inoltre, che la gestione complessiva delle strutture è comunque di competenza del consiglio comunale che decide, a seguito di conferenza di programma costituita dal sindaco del comune e dai sindaci degli *arrondissements*.

Le spese sono gestite dagli *arrondissements* ma previa indicazione (imputazione) in una sezione speciale del bilancio del comune.

Gli *arrondissements* non sono, e sembrerebbe inevitabile all'interno del quadro appena delineato, ritenuti collettività territoriali (*Cons. Constitutionnell* ecc. 149 DC 28 dicembre 1992) ma semplici divisioni amministrative che non modificano l'unità comunale.

2.2. La nuova normativa.

Attualmente, il sistema degli *arrondissements* dimostra serie difficoltà in quanto essi appaiono come strutture senza un vero e proprio contenuto. Il sistema è percepito come inefficiente, tanto che è stata adottata (il 13 febbraio 2002) la sua riforma; riforma, peraltro, ancora in corso di pubblicazione.

I principali obiettivi della legge sono: allargare la partecipazione dei cittadini alle decisioni degli Enti Locali, rinforzare i diritti dei cittadini e, in particolare, delle opposizioni, facilitare l'accesso ai mandati locali con la maggiore partecipazione dei ceti professionali, migliorando le condizioni dell'esercizio del mandato, e infine ristrutturare il sistema della formazione dell'elaborazione delle grandi opere.

La legge estende l'organizzazione per quartieri ai comuni superiori a 20.000 abitanti, rendendola obbligatoria per il comuni superiori a 80.000 abitanti.

Va precisato che i comuni coinvolti sono in numero ridotto in quanto la quasi totalità dei comuni francesi è al di sotto di tale numero di abitanti, ma, evidentemente, sono ricompresi nella legge tutti i maggiori comuni francesi.

Norme particolari sono anche dettate per rendere più trasparente l'azione dei comuni con popolazione superiore a 3.500 abitanti, e sono inoltre previste norme particolari sul funzionamento del servizio antincendio e, come si è detto, per l'elaborazione delle grandi opere. Una nuova disposizione è prevista per la allo-

cazione delle risorse finanziarie nei singoli arondissements, mentre è previsto il trasferimento di ulteriori materie, rispetto a quelle finora riconosciute, a favore dei soggetti del decentramento.

La nuova legge, al pari di tutta la legislazione francese in tema di decentramento, appare particolarmente puntuale e, in realtà, non sembra risolvere il problema di fondo del sistema di riconoscimento del potere di autogoverno delle singole realtà locali, per le quali i margini appaiono ancora eccessivamente ristretti. Essa, comunque, rappresenta un notevole passo in avanti rispetto ai timidi principi di decentramento finora vigenti.

Non è un caso, peraltro, che il dibattito sulla democrazia negli Enti locali sia oggi uno degli elementi più importanti della campagna elettorale in corso ed in cui lo scontro delle parti, peraltro entrambi favorevoli ad una estensione del sistema di decentramento, appare particolarmente evidente.

Troppo recente appare, peraltro, l'approvazione della legge, ancora neppure entrata in vigore, per consentirne una, anche se sommaria, iniziale valutazione, così che per essa non si potrà che rinviare ad un esame, da effettuare dopo che nelle singole realtà comunali si sarà completamente attuato il nuovo sistema.

3. Il decentramento ad Atene: profili generali.

La seconda esperienza esaminata in concreto è quella relativa all'attuale situazione della città di Atene.

Le motivazioni che hanno portato al suo esame sono di diverso tipo.

Innanzitutto, come risulterà alla fine della ricerca, l'esistenza di un modello intermedio che si inserisce a tra i due modelli principali esaminati. A tale proposito va detto che la diversificazione dei modelli appare relativamente costante nel panorama delle esperienze amministrative esaminate e, soprattutto, il suo esame in con-

creto finisce per accrescere continuamente gli elementi utili alla proposizione di un modello funzionale all'attuale situazione italiana.

In secondo luogo, la dimensione della città, circa un milione di abitanti, appare omologa a quella delle altre esperienze esaminate e ciò anche in relazione al contesto delle città italiane, destinatarie della nuova organizzazione. Anche in questo caso, peraltro, come anticipato, i problemi della città si inseriscono in quelli più generali dell'area vasta in cui si inserisce, con l'identificazione di modalità di azione per la risoluzione dei problemi comuni che la attraversano. Anche sotto questo profilo, comune è l'esperienza che vede la città al centro dell'area vasta progressivamente subire rilevanti perdite della popolazione a fronte di un incremento della popolazione dell'area complessivamente intesa.

Ultimo elemento, infine, è dato dalla circostanza che, come è noto, ad Atene si svolgerà nel 2004 il grande evento delle olimpiadi ed è sembrato opportuno, anche se come si vedrà i risultati sono apparsi decisamente deludenti, esaminare come un siffatto evento vada ad impattare con l'organizzazione della città e di come esso ne possa modificare l'organizzazione.

Va premesso che la città di Atene, appare come una città 'giovane', in quanto il suo sviluppo urbano si è verificato soltanto negli ultimi duecento anni. Si è trattato, peraltro, di uno sviluppo urbanisticamente confuso, dovuto agli improvvisi flussi migratori di cui la città è stata destinataria dopo la guerra con l'Impero ottomano che ha attratto nell'area di quest'ultimo ambiti territoriali in cui esistevano fasce elevate di popolazione di lingua greca, con un progressivo fenomeno di inurbazione verso Atene. Successivamente, la città è stata ridisegnata anche se sulla base di linee di indirizzo che non potevano non tener conto del caotico ed improvvisi sviluppo a cui si appena accennato. In questo senso lunga e complessa è stata la vi-

cenda relativa ai vari piani regolatori della città che si può dire conclusa soltanto agli inizi degli anni '80 con l'approvazione appunto del nuovo p.r.g.. E' coeva a tale data la creazione dei distretti (*diamerismata*) in cui attualmente è divisa la città; operazione, quest'ultima, che, in verità, è sembrata la più corretta tra quelle europee esaminate: ad un nuovo ripensamento della città sotto il profilo urbanistico è seguito un nuovo disegno amministrativo capace di governarne lo sviluppo.

Va peraltro premesso che l'organizzazione della città si inserisce in un quadro complessivo sostanzialmente statalista in cui assai forte appare il controllo dal centro, scarso il margine di autodeterminazione della città, e comunque assai limitati i fenomeni del decentramento infracittadino. Anche in questo caso le città che presentano una riarticolazione interna dei poteri amministrativi, sono solo tre, Atene, Salonicco e Pireo, così come in Francia prima della recente riforma. Si assiste, anzi, recentemente ad un tentativo sempre più evidente, operato dallo Stato, che, piuttosto che favorire il decentramento, tende, al contrario, a riassorbire competenze. Non è un caso che l'ente di livello provinciale sia assai fragile, e che l'ente di livello regionale sia ente eletto di secondo livello, privo di legittimazione popolare diretta e pertanto strutturalmente incapace di contrapporsi allo Stato. La presenza dello Stato è attualmente tanto pesante che il centro di Atene è gestito direttamente da quest'ultimo, il quale provvede attraverso i propri uffici periferici al rilascio anche delle semplici autorizzazioni relative alla ristrutturazione degli edifici. Alla municipalità restano soltanto alcuni servizi, quali, ad esempio, la pulizia delle strade e la polizia municipale.

In questo quadro, la soluzione al problema di un evento quali le Olimpiadi, è stato risolto nel modo più semplicistico possibile attraverso una sorta di *by-pass* operato nei confronti della città

che resta, di fatto, completamente estranea all'evento. Va detto che in tal caso si inseriscono anche situazioni più direttamente legate alla dinamica politica, in quanto l'attuale situazione, che vede il sindaco di Atene contrapposto al governo centrale ed anzi, come aspirante alla carica di Primo Ministro, addirittura attraverso la creazione di un nuovo partito, non favorisce forme di collaborazione tra diverse entità di governo, che tendono piuttosto a contrapporsi che ad operare in comune.

La gestione delle olimpiadi avviene oggi, dunque, con una società mista, a cui partecipano soggetti diversi, tra cui anche il Comune di Atene, ma evidentemente senza che questi ne abbia dominanza.

L'organizzazione dell'evento si è tradotta, in sostanza, in una completa espropriazione delle competenze locali ed in una gestione operata dal centro. L'operazione è stata favorita dal fatto che, in realtà, nessuna delle grandi opere in costruzione è allocata nell'area municipale di Atene che ne è investita solo marginalmente, anche se, evidentemente, essa finirà per subire in concreto l'impatto dell'evento. A tale proposito in città verranno ridisegnati i due nuovi assi viari verso cui si indirizzeranno i flussi della mobilità, da un lato verso i nuovi impianti sportivi e del villaggio olimpico, dall'altro del nuovo aeroporto di Atene, recentemente messo in funzione.

Considerato, dunque, che appare irrilevante l'organizzazione dell'evento sportivo in relazione alla organizzazione della città, se ne può esaminare il contenuto che, appunto, non sembra aver subito nel breve periodo alcuna sostanziale modifica.

Va detto, peraltro, che anche in Grecia vi è un notevole movimento per favorire il decentramento nelle grandi città, oggi, come si è detto, limitato a sole tre città. In epoca relativamente recente è stata approvata la nuova legge sul decentramento; in realtà essa si inserisce in un fe-

nomeno più complessivo che cerca di riaggregare le realtà municipali greche che presentano un elevatissimo grado di frammentazione. È comune l'esistenza di entità municipali composte da poche centinaia di abitanti: la nuova legge, a questo proposito, accorpa i piccoli comuni creando un'unione di comuni con un organismo proporzionalmente formato dai rappresentanti dei singoli comuni. L'unione dei comuni così formata è divisa in distretti, al cui capo sono posti i consiglieri comunali che abbiano ottenuto nel distretto il maggior numero di preferenze. La situazione presente tratti comuni con il modello francese, tant'è che può accadere che l'indirizzo politico del distretto e l'indirizzo politico della municipalità sovraordinata configgano in quanto il sistema non assicura, evidentemente, omogeneità tra i due indirizzi politici. Ne deriva un'evidente contrapposizione, che va ad aggiungersi all'estrema fragilità delle competenze dei distretti di cui innanzi si dirà. Anche per questo, continua ad essere ritenuto dagli amministratori locali del tutto insufficiente l'attività di decentramento operata dallo Stato verso l'autonomia territoriale minore.

3.1. I «*diamerismata*».

La città di Atene è divisa in sette quartieri (*diamerismata*). Ogni *diamerisma* è dotato di un consiglio e di un presidente. La sua elezione avviene contemporaneamente a quella del municipio cittadino. L'elezione del sindaco è diretta con ballottaggio e premio di maggioranza. I candidati sindaci, cioè, si presentano nella medesima lista con i candidati designati alla presidenza dei singoli *diamerismata*; cosicché l'elezione del sindaco determina anche l'elezione dei presidenti dei *diamerismata* anche se questi sono poi formalmente eletti dai consigli.

Il numero dei consiglieri del *diamerisma* è pari a 15. I consiglieri comunali sono 40.

L'elezione diretta si proietta nel consiglio con un premio di maggioranza che si riflette anche

nei singoli *diamerismata*. In sostanza, il partito/coalizione che risulti vincente nelle elezioni cittadine, determina anche la vittoria nei singoli quartieri, a prescindere, dunque, dall'effettiva situazione politica del *diamerisma*. Accade così che in quartieri a prevalenza del partito o della coalizione risultata sconfitta nelle elezioni cittadine, si realizzi una rappresentanza del partito che in quel quartiere è in minoranza qualora questi abbia però vinto le elezioni cittadine.

È di tutta evidenza come un sistema di questo tipo sbilanci la rappresentanza tanto da rendere difficilmente giustificabile lo stesso meccanismo elettorale diretto, che potrebbe essere sostituito da una nomina di secondo grado del tutto sganciata dai risultati elettorali ottenuti nel *diamerisma*.

Il sistema realizza così l'omogeneità tra livello centrale e periferico, che dunque non possono ontologicamente contrapporsi, anche se, come si è detto, il prezzo che viene pagato in termini di rappresentatività appare notevole.

Va detto che i componenti il consiglio del *diamerisma* e lo stesso presidente, non partecipano al consiglio comunale. È, infatti, vietata la possibilità di essere componenti di entrambi gli organi. Essi possono soltanto parteciparvi al fine di esporre richieste che emergono a livello periferico, ma non votano e formalmente non pesano sulla decisione.

Questo crea uno squilibrio, che seppur difficilmente emergente in maniera palese, sottende, sottilmente, tutti i rapporti tra consiglio municipale e *diamerisma*. Accade infatti che i consiglieri comunale, e più in generale l'apparato politico che gestisce il sistema dal centro, non veda favorevolmente l'emergere delle singole figure politiche, e in particolar modo dei presidenti dei *diamerismata*. Essi, infatti, poiché finiscono per radicarsi nel *diamerisma*, possono risultare rapidamente dei potenziali avversari per i consiglieri comunali eletti. A loro volta, i consiglieri dei *diamerismata*, ed anche qui, in

particolar modo, il presidente, aspirano a ricoprire incarichi, che sono ritenuti politicamente più importanti e, dunque, in primo luogo a partecipare alla gestione del consiglio comunale. In questo caso, dunque, la competizione è tutta interna al partito o alle coalizioni, e determina rapporti spesso giocati al filo della preminenza di questo o dell'altro soggetto, in continua frizione fra loro: l'uno che aspira alla crescita, l'altro che fa di tutto per non favorirla. Lo stesso funzionamento del sistema non è valutabile a priori, nel senso che esso diversamente interagisce con il livello centrale a seconda del tipo di rapporto, anche di fedeltà politica, che si crea tra momento centrale e momento periferico. La dipendenza dei *diamerismata* è ulteriormente provata dal fatto che il sindaco può imporre ai presidenti l'esecuzione di taluni atti, con un rapporto che presenta alcuni connotati tipici della 'gerarchia'.

In conseguenza di ciò, gli strumenti che regolano i rapporti tra centro e periferia non sono costanti, nel senso che essi sono di volta in volta diversamente attivati, a seconda del prevalere dell'una o dell'altra tendenza, che sarebbe però semplicistico ridurre ad un problema di subordinazione da parte dei presidenti o dei consiglieri dei *diamerismata* nei confronti dei consiglieri del comune. Essi, infatti, sono a loro volta soggetti attivi dei partiti della coalizione di maggioranza, non infrequentemente essi sono i singoli responsabili locali, cosicché essi, comunque, influenzano, l'atteggiamento e l'approccio del partito nel suo complesso.

Il sistema si presenta, comunque, assai fragile. Scarse sono le disponibilità finanziarie, scarse le competenze, scarse l'autonomia di autorganizzazione.

Relativamente alle risorse finanziarie la situazione, in verità, è comune a tutti gli enti locali in Grecia, dove, praticamente, nessuno dei comuni presenta margini di autonomia che consentano l'allocazione di consistenti risorse nei

fenomeni di ristrutturazione urbana che attualmente attraversano l'Europa.

Va, però, rilevato che sono del tutto inesistenti le risorse amministrate direttamente nei singoli *diamerismata*, che riescono a marcare la loro presenza su territorio solo grazie ad iniziative legate alle personali capacità dei presidenti, dell'associazionismo e del volontariato, in una sorta di spontanea sussidiarietà orizzontale, sulla base di programmazione e strumenti che tengono conto di un quadro finanziario preventivamente definito. Ogni risorsa è infatti spesa dall'apparato centrale a cui il presidente si rivolge, ma che senza che abbia alcuna possibilità di amministrazione diretta delle risorse, e dunque meno che mai qualsiasi discrezionalità nel momento concreto della spesa.

Il presidente del *diamerisma* non ha inoltre nessun potere diretto nei confronti del personale che è distaccato presso il *diamerisma*. Quest'ultimo resta personale comunale, preposto al *diamerisma*, ma senza alcuna dipendenza funzionale nei confronti del presidente. Nei fatti il presidente svolge un ruolo di concreto utilizzo del personale, ma questi dipendendo formalmente dall'apparato centrale, svolgono il proprio ruolo su di un piano meramente fattuale che consente loro di sottrarsi alle direttive del presidente del *diamerisma* qualora esse siano ritenute non in armonia con quelle dell'amministrazione centrale.

Quanto alle competenze, anche in tal caso il quadro appare assai fragile, in quanto esse si configurano, soprattutto come endoprocedimentali a provvedimenti che vengono, comunque, adottati dal comune centrale. In sostanza, relativamente agli interessi che si allocano nel *diamerisma*, il consiglio di quest'ultimo esprime un parere che è obbligatorio ma non vincolante, se non sotto il profilo della dinamica politica, di cui si è detto a proposito dell'attività svolta dai presidenti. Il *diamerisma*, cioè, non ha competenze proprie e può soltanto chiedere al mu-

nicipio centrale di attivare le proprie. A ciò sembrerebbe fare eccezione la sola manutenzione di alcune parti del territorio, quali marciapiedi e giardini.

Se alle considerazioni da ultime avanzate si aggiungono quelle relative alla competizione politica che si verifica di volta in volta, si comprende come l'efficienza del sistema non possa essere valutata a priori. Essa, al contrario, va valutata caso per caso, cosicché in alcuni momenti il sistema appare efficiente, mentre in altri addirittura idoneo a produrre diseconomie e inefficienze. Efficiente quanto i due momenti politici trovano tra loro equilibrio, del tutto inefficiente quando quest'equilibrio manca. In questo secondo caso, è semplice per l'apparato centrale 'ridurre nel nulla' le competenze dei *diamerisma*, semplicemente non attivandoli. Il comune centrale, cioè, semplicemente non chiede alcun parere al *diamerisma*, né risponde alle sue richieste, cosicché gli organi di quest'ultimo tendono naturalmente ad esaurire le proprie funzioni anche alla luce delle scarse indennità che vengono corrisposte ai componenti e che evidentemente non stimolano questi ultimi ad una partecipazione attiva senza l'esercizio di poteri concreti.

Va infine rilevata, come si è detto, la limitatissima potestà di autoregolamentazione che ha sia il comune centrale che il singolo *diamerisma*. Il sistema è eterodiretto, in quanto è nella legge statale che vengono definite le competenze dell'apparato centrale e del *diamerisma*.

Su questo aspetto, come anticipato, si sta verificando un fenomeno di consistente riappropriazione delle competenze da parte dello Stato. La tendenza è esattamente opposta a quella attualmente verificabile in Italia, in quanto la lista delle competenze riservate allo Stato tende, piuttosto, ad ampliarsi che a ridursi. Per esempio, sino a qualche tempo fa le strade cittadine che erano riservate alla competenza statale, in quanto ritenute di interesse nazionale, erano

poche unità, mentre oggi esse tendono a superare la decina.

Anche il sistema di controlli da parte dello Stato è assai spinto, tant'è che nessuna delle delibere adottate dal comune diventa esecutiva se non ottiene preventivamente l'autorizzazione dal parte degli uffici statali. In verità, tale limitazione non è percepita come eccessiva, in quanto i controlli appaiono comunque rispettosi dalle decisioni di merito adottate dai singoli municipi, riducendosi ad un effettivo controllo di legittimità.

3.2. L'apparato burocratico.

Il sistema appare comunque dominato dal sindaco e, particolarmente in questo momento storico della politica cittadina, cui spetta il vero potere di indirizzo del municipio.

Il sindaco, infatti, grazie al sistema ad elezione diretta rappresenta il vero *leader* della maggioranza e ne governa l'indirizzo. In ciò egli è favorito dal fatto che il sistema presenta una decisa strozzatura, in quanto formalmente al centro resta il consiglio comunale, cui competono, in buona sostanza, tutte le funzioni di rilievo della città. Il fatto di essere allo stesso tempo anche il *leader* della maggioranza e la circostanza che il consiglio, a causa del pesante numero delle proprie competenze, svolge con enorme difficoltà il proprio ruolo, fa sì che di fatto il sindaco diriga in concreto anche i lavori del consiglio. D'altro canto, il sindaco è l'unico punto di equilibrio nella mediazione tra i partiti, in quanto se è vero che egli nomina i vice-sindaci (ad oggi ad Atene sono 7), non esiste un organo collegiale che lo affianchi, e potrebbe condizionarlo nella sua attività. Egli è, cioè, sostanzialmente libero di determinare, in concreto, la posizione che di volta in volta assume nel sistema ed accentuare il proprio ruolo, o direttamente proiettandolo nella gestione concreta della città o portandolo ad un livello diverso, che attualmente pare preminente nel rapporto politicamente in-

teso nei confronti dell'apparato statale. Egli cioè decide o di fare della propria carica il momento per così dire effettivo del suo impegno politico o semplicemente di viverla come una fase transitoria della propria carriera politica proiettata verso il governo centrale.

In questo senso l'attuale situazione greca può apparire con notevoli punti di contatto rispetto alla situazione italiana precedente alla riforma degli enti locali, in cui appunto tutte le competenze sono accentuate nel consiglio, scarsi erano gli elementi di decentramento e la vita politica locale era semplicemente una fase transitoria alle aspirazioni più ampie della carriera politica dell'amministratore locale.

Elementi di contatto con la precedente situazione italiana si riscontrano anche relativamente alla struttura dell'apparato amministrativo.

La prevalenza è esclusivamente per un apparato burocratico di carriera in cui è vietato il ricorso a qualsiasi professionalità esterna. L'accesso è per concorso e la selezione dei dirigenti avviene all'interno dello stesso apparato burocratico per il tramite di una commissione a cui partecipano rappresentanti di personale e della parte politica dell'amministrazione, che seleziona, di volta in volta, coloro i quali dovranno ricoprire i singoli ruoli di vertice. Questo, evidentemente sul piano esclusivamente teorico, in quanto nei fatti il potere politico condiziona comunque lo sviluppo delle carriere. Va qui rilevato che ciò avviene nel peggiore dei modi possibile e cioè senza che ciò emerga palesemente, con operazioni formalmente ineccepibile ma sostanzialmente prive di controllo. Tradizionale è anche la struttura preposta ai servizi, e comunque ai compiti dell'amministrazione attiva. Tutti sono dipendenti dell'amministrazione centrale, ivi compresi i dipendenti dei *diamerismata*, che vengono in questi ultimi comandati. Questo costituisce un ulteriore momento che subordina i *diamerismata* al municipio centrale che può decide-

re autonomamente e senza, sostanzialmente, nessun controllo il rientro del personale comandato, privando sostanzialmente di efficienza i *diamerismata*.

Scarso è l'utilizzo dell'*outsourcing* ed anzi si verifica in questo campo un fenomeno opposto nel senso che i dipendenti delle strutture che provvedono agli appalti esterni della città, vengono progressivamente assorbiti nella sua struttura burocratica, poi successivamente destinati ad altri incarichi, tanto da rendere nuovamente necessario il riappalto del servizio, con conseguente riassorbimento di nuovi addetti, con un circuito vizioso che continuamente produce inefficienza ed appesantisce il funzionamento complessivo degli apparati in una struttura che è comunemente ritenuta elefantiaca.

Si è comunque realizzata una notevole privatizzazione delle società che, un tempo pubbliche,, svolgevano attività nei servizi di interesse pubblico (metropolitana, gas, luce). Tendenza, questa, che ripercorre le orme di quella nazionale (a cui deve aggiungersi il settore delle telecomunicazioni).

4. Il «caso» Barcellona.

La terza esperienza esaminata, e che appare presentare requisiti di maggiore interesse, è l'esperienza che ha vissuto e sta vivendo la città di Barcellona, caratterizzata dalla forte efficienza del decentramento che riesce, anche in base al comune sentire, a dare risultati decisamente positivi, tanto che le strutture del decentramento urbano sono ritenute ormai essenziali per il funzionamento delle città.

In questo caso è apparso necessario premettere un breve quadro generale dell'assetto di governo locale, in cui si inserisce la città di Barcellona.

Le analogie con la situazione italiana, soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, appaiono, infatti, partico-

larmente forti e consentono di trarre utili elementi sulla praticabilità del sistema.

4.1. L'inquadramento nel sistema delle autonomie territoriali.

La situazione spagnola presenta, come si è anticipato, forti punti di contatto con quella italiana, sia relativamente all'assetto istituzionale, che alle turbolenze politiche che hanno agitato il paese negli ultimi anni e che hanno comportato modifiche delle regolamentazioni precedenti in funzione delle disomogeneità esistenti tra i diversi livelli di governo. Va chiarito, peraltro, che l'attenzione della dottrina e del legislatore è stata rivolta prevalentemente all'esame dei rapporti tra Comunità Autonome, Municipi e Aree Metropolitane nel tentativo di chiarire i rapporti che tra loro intercorrono, piuttosto che al livello del decentramento comunale delle grandi città. Quest'ultimo è sembrato, infatti, generalmente sottovalutato e ridotto allo sfondo del dibattito dottrinale, sul presupposto, probabilmente eccessivamente semplicistico, che esso avrebbe avuto una quasi automatica soluzione una volta, e se, fossero stati definiti i rapporti tra i livelli maggiori.

In questo quadro, va, soprattutto, riassunta l'attuale situazione, con l'ulteriore precisazione che è difficile arrivare a generalizzazioni in quanto il ruolo che hanno svolto e continuano a svolgere le Comunità Autonome (le Regioni) rendono solo possibile un'omogeneizzazione dei diversi modelli i quali, seppur presentano denominatori comuni, si differenziano tra le diverse zone del paese.

A parte è la situazione di Madrid, in questo senso analogamente a quanto avviene alla situazione di Parigi se rapportata al resto della Francia, in cui esistono sostanzialmente due soli livelli di governo, quello locale e quello costituito dalla Comunità in quanto, in tal caso, nello stesso ambito territoriale, insistono due diversi

livelli di governo, il municipio e "una regione autonoma metropolitana".

La materia è stata regolata dalla Legge Generale sulle Autonomie Locali del 1985 su cui si inseriscono le competenze delle varie Comunità Autonome.

I problemi dell'area vasta sono relativi sostanzialmente ai temi:

- pianificazione urbanistica
- settore idrico e ciclo delle acque
- raccolta e trattamento rifiuti
- trasporti pubblici.

La situazione si presenta oggi assai complessa in quanto nell'area di Barcellona finiscono per insistere otto livelli di governo:

- il Comune
- l'associazione dei Comuni (volontarie)
- la Comarca
- gli enti metropolitani
- la Provincia
- la Comunità Autonoma
- lo Stato
- il livello europeo.

Le *Comarcas* sono delle nuove entità intermedie proprie della Catalogna (sono 40) che costituiscono associazioni obbligatorie di comuni. La scelta è stata operata dalla Comunità Autonoma che ha, appunto, identificato tali entità mantenendo in piedi le Province che sono, però, state svuotate delle loro funzioni più importanti.

Va notato che le Comunità Autonome sono 17, di dimensioni, peraltro molto diverse tra loro, La *Rioja* conta circa 260mila abitanti, mentre l'Andalusia ne conta quasi 7milioni, mentre le province sono 50 di dimensioni generalmente maggiori delle Province italiane, circostanza quest'ultima che, probabilmente, spiega perché non sembrerebbe mai nata l'ipotesi di identificare con il territorio della provincia l'Area Metropolitana ottimale.

La creazione delle *Comarcas*, con la contemporanea soppressione della Corporazione metropolitana di Barcellona e con la creazione di due

enti istituzionali di settore, uno relativo ai trasporti e l'altro all'ambiente (ciclo idraulico e rifiuti), non è stata accettata dal Comune di Barcellona ed, anzi, è stata avvertita sempre come una imposizione dall'alto frutto della contrapposizione politica che, da sempre, ha caratterizzato il rapporto Comune Comunità Autonoma. Quest'ultima è stata, infatti, tradizionalmente governata da forze di centrodestra, mentre il Comune e la precedente Area Metropolitana, sempre governate da forze di sinistra. L'Area Metropolitana aveva, anzi, assunto poteri assai ampi cercando di svolgere una funzione di rappresentatività della collettività locale idonea a farla concorrere all'assetto politico nazionale.

L'intervento della Comunità Autonoma è servito a rompere questo fronte frazionando l'azione amministrativa attraverso un decentramento di carattere funzionale e non più territoriale, mettendo in crisi l'idea di rappresentanza dell'Area di Barcellona, caratterizzata, evidentemente, proprio dalla territorialità, ed indebolendola nella competizione con la Comunità Autonoma. Per questo motivo, l'istituzione delle *Comarcas* non è accettata e ad essa è contrapposto un fenomeno di associazione volontaria dei comuni dell'area di Barcellona che si riaggregano spontaneamente con i due enti creati per il trasporto e per l'ambiente e con le *Comarcas* interessate. Si cerca di creare, così, una macro associazione volontaria di enti locali con un Consiglio (organo di rappresentanza politica di secondo livello) che ha poteri di coordinamento nei confronti dei comuni che fanno parte dell'associazione. La situazione si è ulteriormente complicata dopo l'intervento della Corte Suprema, che ha annullato i poteri di coordinamento di tali associazioni spontanee.

E' inevitabile come, in questa situazione di confusione e litigiosità, si sia inserito nuovamente lo Stato che ha recuperato, in parte, il potere di intervento diretto in materia di territorio, infrastrutture e sviluppo economico.

Nel '98 Barcellona è riuscita a fare approvare una legge speciale, la *Charta Municipal*, che riconosce forte autonomia, specialmente finanziaria, alla città, anche se ignora il problema del rapporto tra il capoluogo ed il territorio metropolitano.

4.2. Profili generali del sistema elettorale.

Prima caratteristica è l'esistenza di una Legge Organica Generale sul Sistema Elettorale.

Il sistema è proporzionale con l'applicazione del metodo d'Hondt; liste complete per l'intera circoscrizione che, per quello che ci interessa, coincide con il territorio del Comune.

Nei Comuni di medie e grandi dimensioni il sindaco viene eletto dal consiglio e corrisponde (di solito) al capolista della lista di maggioranza (anche relativa). Le candidature sono gestite a livello centrale dai partiti con una scarsa partecipazione delle comunità cittadine interessate.

Va notato che, in passato, si è criticata la scelta, che poi è anche la scelta del sistema italiano, secondo cui il Municipio è articolato in un'unica circoscrizione sul presupposto che esso rappresenti espressione di una comunità locale. Nelle zone rurali, infatti, dove il Comune spesso, nella situazione spagnola, è l'espressione di una pluralità di nuclei di popolazioni, ma anche nei grandi agglomerati urbani, dove la comunità locale appare profondamente stratificata, l'esistenza di un'unica circoscrizione impedisce che nel municipio sia espressa la provenienza geografica dei candidati. In sostanza, le politiche dei quartieri possono essere in alcuni casi fortemente recessive rispetto ad altri mancando un sistema che ne assicuri la rappresentatività e la cura degli interessi. In questo senso resta il problema di una riarticolazione della politica nel territorio intracomunale. I candidati eletti finiscono, soprattutto nei comuni di dimensioni maggiori, per essere più rappresentativi delle ideologie dei partiti che rappresentano da cui

traggono la loro forza, piuttosto che l'espressione della popolazione nel suo insieme. L'osservazione appare particolarmente interessante e spiega anche perché il problema principale per le amministrazioni comunali che aspirano alla loro rielezione sia (quasi sempre) quello di avere trascurato le periferie che, appunto, sono spesso sottorappresentate nei consigli per la loro incapacità ad esprimere dei soggetti politicamente rilevanti.

4.3. Il modello del decentramento municipale di Barcellona.

I problemi da ultimo accennati, relativamente alla rappresentanza politica dei singoli quartieri ed al rapporto con l'entità municipale che li ricomprende, hanno trovato a Barcellona una soluzione efficace che garantisce tanto l'efficienza del nuovo sistema che la continuità politica tra quartieri e amministrazione centrale della Città. La Città è divisa in 10 distretti, dal 18 gennaio 1984, quando il Consiglio plenario all'unanimità ha adottato il nuovo modello in sostituzione della precedente divisione in dodici zone meramente amministrative vigente dal 1949.

I distretti hanno tenuto conto delle caratteristiche storiche, urbanistiche e sociali delle singole zone ed hanno una dimensione varia: da 90mila a 280mila abitanti e da 4 a 20 Km².

L'organizzazione dell'*Ajuntament* (Comune) di Barcellona è abbastanza complicata e, a prima lettura, sembrerebbe di difficile, se non impossibile, funzionamento.

Le considerazioni che seguono danno conto di come, invece, esso presenti un elevato grado di adattabilità e come abbia consentito la grande trasformazione urbana che la Città ha subito negli ultimi anni.

L'organo assembleare cittadino è il Consiglio municipale composto da 41 consiglieri ed è l'organo deliberante a cui fanno riferimento 10 commissioni consiliari distinte per materia. Sul

territorio il Consiglio di distretto composto di 15 membri, svolge funzioni deliberanti "di secondo livello" ed è presieduto da un presidente.

Il Consiglio municipale è a elezione diretta, con sistema proporzionale su un'unica circoscrizione cittadina. Il Consiglio di distretto non è, invece, organo eletto direttamente ma è nominato dal Sindaco (Alcalde) su designazione dei partiti e in proporzione ai risultati elettorali che questi hanno riportato alle elezioni comunali in ciascun distretto.

La struttura di governo del Municipio centrale, l'esecutivo, ha a capo l'Alcalde eletto con la maggioranza assoluta del Consiglio (21 voti) e, in mancanza, a maggioranza semplice. Il sindaco nomina 5 vicesindaci (*Tenientes de Alcalde*) che sono suoi stretti collaboratori delegati per funzioni ma che non costituiscono organo collegiale. Costituisce, invece, organo collegiale la Commissione di governo che è composta fino ad un massimo di un terzo dei membri del Consiglio municipale. In pratica, quest'organo costituisce la struttura politica esecutiva della maggioranza, tant'è che partecipano alle sue sedute i 13 componenti della maggioranza come membri permanenti, l'Alcalde e i restanti componenti della maggioranza nella qualità di osservatori.

L'organo di governo dei distretti è il Regidor del distretto, di nomina del sindaco il quale potrebbe nominare, in astratto, anche espressioni delle minoranze, anche se ciò avviene assai raramente. Va precisato che tutti i *Regidores* dei distretti e tutti i presidenti dei consigli di distretto sono scelti tra i componenti del Consiglio comunale. Questo profilo appare essenziale in quanto l'identità personale consente un collegamento tra Consiglio centrale e distretti che altrimenti non si avrebbe. Va notato, ancora, che vi è forte attenzione ai distretti in quanto i partiti designano al loro interno, scegliendoli sempre tra i consiglieri, i responsabili dei singo-

li quartieri che partecipano alle riunioni dei consigli di distretto pur senza diritto di voto.

A fronte di questa organizzazione politica forte è la tendenza che si è maturata negli ultimi anni a separare l'attività di indirizzo politico dall'attività di gestione che non sembrerebbe vissuta come una forma di espropriazione di competenze da parte del personale politico, diversamente da quanto avviene in Italia.

Va ricordato che il processo di occupazione dei partiti della struttura pubblica è stata la tipica reazione del postfranchismo e del ritorno alla democrazia in cui sembrava essenziale una gestione rappresentativa di una rottura col passato, anche se questa fase sembra oggi superata in quanto si ritiene ormai la democrazia sufficientemente matura.

La struttura amministrativa centrale del municipio si basa su gerente generale, una sorta di city manager, che ha funzione di coordinamento sui 5 dipartimenti in cui è divisa la struttura amministrativa centrale, ciascuno con a capo un gerente. A sua volta ogni distretto ha a capo un gerente. Tutti i gerenti sono di nomina del sindaco e ne riflettono la maggioranza politica. Se dunque può accadere che il presidente del consiglio del distretto o, al limite, anche il *regidor*, possano essere espressione della minoranza consiliare, non accade mai che il gerente non sia omogeneo alla maggioranza che ha espresso il sindaco.

I gerenti sono, in linea di massima, per metà di estrazione direttamente politica e per la restante metà sempre di nomina politica, ma provenienti dalla dirigenza di carriere municipale.

Tutti i gerenti, centrali e locali, si riuniscono in un Comitato Esecutivo, che si riunisce una volta al mese per decidere le strategie complessive del comune e gli interventi di maggiore impatto. I gerenti di distretto si riuniscono, invece, informalmente ogni 15 giorni.

La distribuzione di competenze tra i due livelli, municipio e distretto, è molto puntuale nel sen-

so che attualmente la legge municipal del 30.12.1998, approvata dalla Comunità Autonoma della Catalogna e il successivo regolamento approvato dal Consiglio municipale, distinguono in maniera puntuale, materia per materia, settore per settore, funzione per funzione le materie oggetto del trasferimento e quelle non trasferite.

Va, peraltro, notato che la dipendenza delle strutture amministrative del municipio e dei servizi affidati in appalto o gestiti attraverso enti autonomi di dimensione locale è di doppio tipo: funzionale e gerarchica, nel senso che alcuni servizi che riguardano la città nel suo complesso ma si calano poi nelle singole realtà locali sono gerarchicamente dipendenti dal centro, ma gestiti direttamente dal distretto; così, per esempio, per il servizio igiene urbana o per la Polizia locale, che, appunto, è organizzato e finanziato a livello municipale, ma è poi gestito concretamente per le necessità che di volta in volta nascono sul territorio. Analogamente, i rapporti all'interno della burocrazia risentono di una situazione particolarmente articolata, in quanto i singoli gerenti dei dipartimenti centrali hanno come riferimento il gerente del distretto e non direttamente la struttura burocratica amministrativa del distretto. Se, così, il gerente municipale del settore urbanistico riscontra che il dipendente del distretto addetto al settore non è omogeneo con l'indirizzo generale della municipalità ne riferisce al gerente del distretto il quale è il superiore gerarchico tenuto a garantire l'unità.

Centrale nella distribuzione e nel funzionamento del sistema è la determinazione del budget. Fortemente partecipata sembrerebbe la fase relativa all'emersione dei bisogni. Nel mese di novembre di ciascun anno, i singoli distretti manifestano le proprie necessità per il tramite dei presidenti del consiglio e dei *regidores* – che ricordiamo sono anche membri del Consiglio municipale che delibererà il bilancio preventi-

vo. Quest'ultimo viene approvato a fine dicembre e determina la dotazione finanziaria dei singoli distretti, la cui destinazione è articolata per capitoli. Questo non viene visto come una diminuzione dell'autonomia grazie, appunto, al sistema di partecipazione ascendente nella determinazione del budget.

Attualmente circa il 15% del bilancio comunale è amministrato dal distretto, ma la cifra va corretta in quanto questa riflette soltanto la cifra direttamente amministrata dal distretto e non quella destinata al distretto. In sostanza, alla cifra bisogna aggiungere la quota parte dei servizi gerarchicamente dipendenti dal municipio centrale, ma funzionalmente gestiti a livello di distretto, si pensi alla polizia municipale e ai pompieri o alla raccolta e smaltimento dei rifiuti affidata ad un soggetto autonomo istituito su base municipale, ma funzionalmente gestita sempre dai distretti.

Analoghe considerazioni occorre svolgere per quanto riguarda i dipendenti dei singoli distretti. Ogni distretto infatti ha circa 250 dipendenti e dunque 2500 dipendenti sono dipendenti dei distretti su un totale di circa 12000 dipendenti della municipalità. Anche in tal caso il dato va corretto, perché a questi bisogna aggiungere i dipendenti delle strutture centrali che dipendono funzionalmente dal distretto; così, per esempio, per ogni distretto ci sono circa 200 agenti di polizia municipale dipendenti della municipalità ma funzionalmente a servizio dei distretti per le specifiche esigenze di questi.

Quanto ai controlli questi vengono esercitati all'interno della struttura amministrativa. Ogni distretto, come il Municipio, ha un segretario comunale che è il garante della legalità degli atti. Il segretario, qualora riscontri la non conformità degli atti alla legge esprime un cd. avviso di illegittimità, che è una sorte di parere negativo che, però, almeno formalmente, non impedisce l'emanazione dell'atto che può essere emanato ed eseguito sotto la responsabilità del Ge-

rente e del *Regidor*. Questo a livello teorico, mentre a livello pratico il parere negativo del segretario di fatto impedisce l'emanazione dell'atto. Il segretario tende ad essere usato, però, più che come organo di controllo come organo di consulenza giuridica del distretto o del municipio. L'ufficio è coperto per concorso ed è dunque l'unica carica di primo livello burocratico che non viene coperta mediante nomina politica.

Al controllo del segretario si aggiunge il controllo, sempre interno, del responsabile del settore economico relativamente alla copertura della spesa e, ancora, quello del revisore esterno affidato ad una società ed effettuato sul bilancio del Municipio.

L'organizzazione dei Distretti è interamente rimessa alla competenza del Municipio di Barcellona in quanto la legge contenente la Carta Municipal approvata dalla Comunità Autonoma si limita a disciplinare la separazione di competenze tra i due livelli di governo e, all'art.23, esplicitamente rinvia al regolamento municipale per la regolamentazione dell'elezione dei membri del Consiglio di Distretto. La norma più rilevante contenuta nella legge è quella dell'articolo 25 ed ha ad oggetto la maggioranza necessaria per deliberare nel Consiglio di distretto, identificata nella maggioranza semplice.

Va detto che al sistema, per essere completo, manca il livello statale che riguarda, però, il trasferimento di ulteriori funzioni ai municipi, tra le quali molto sentita da Barcellona è l'eventuale trasferimento delle funzioni in tema di giustizia locale (per i reati di lieve gravità legati alla microcriminalità).

Nonostante il municipio di Barcellona abbia, con due disposizioni del 16.02.2001 e del 28.09.2001, adottato una articolata regolamentazione in tema di distretti, questi ultimi conservano competenza relativamente alla loro organizzazione interna. In linea di principio i re-

golamenti non presentano differenze rilevanti, anche se è da notare che nei distretti più popolari vi sono decisamente più accentuati gli organi di partecipazione dei cittadini. La partecipazione è, peraltro, una delle idee fondanti del distretto, come reazione alle forme antidemocratiche di cui erano espressione anche i precedenti distretti nella loro formula di ridotto decentramento amministrativo, con funzione soprattutto di controllo di polizia dei flussi migratori che dalla campagna si riversavano nella Città.

Il sistema come si vede è particolarmente complicato e come è stato definito può essere riassunto come un sistema con molte tensioni che però funziona.

Il problema principale è evitare che un sistema di questo tipo funzioni per contrapposizioni. La minuziosità e complessità delle regole appare, infatti, come si è detto, molto ampia, così che se due soggetti rivendicano reciprocamente competenze il sistema corre il rischio di andare rapidamente in blocco. E' noto, infatti, che quanto più sono puntuali le definizioni di competenze tanto più si creano zone d'ombra e comunque tanto più pesante diventa il procedimento della decisione politica amministrativa. In un sistema in cui distretti e municipio fossero tra loro contrapposti gli uni rivendicherebbero competenze continue, mentre l'altro continuerebbe, con altrettanta continuità, a negarle. La chiave di lettura è dunque nel fatto che chi è nel distretto è allo stesso tempo anche nel consiglio della municipalità e matura così un forte spirito di immedesimazione tanto negli interessi che rappresenta nel distretto quanto negli interessi che rappresenta in municipio. L'identità personale stempera, dunque, i conflitti e finisce per trovare sul piano politico soluzioni e attenzioni che sarebbe assurdo ridurre a contrapposizioni con se stesso. I dieci *Regidores* dei distretti hanno spesso, infatti, problemi comuni, che risolvono adattandoli, attraverso la loro funzione, con-

temporaneamente svolta, di consiglieri del municipio. Così la definizione del bilancio ed il budget dei distretti diventano operazioni circolari in cui i protagonisti sono sempre i medesimi con parti formalmente diverse, ma nella sostanza assai simili. Discorso diverso, ma per certi aspetti analogo, riguarda i gerenti dei singoli distretti e i rapporti che essi hanno con la burocrazia del municipio e cioè con i gerenti di settore. Essi, innanzitutto, formano un unico organo: il Comitato esecutivo, ma soprattutto hanno tutti la medesima provenienza politica in quanto nominati dall'Alcalde e quindi tutti portati a raggiungere i medesimi obiettivi. La comunanza politica con l'amministrazione municipale in carica, consente, evidentemente, anche un rapporto con il *Regidor* del distretto che ha anch'egli la stessa matrice politica. Il sistema dunque stempera le tensioni e costruisce una macchina che tende a funzionare per il medesimo obiettivo ed in cui la puntualità delle regole definite tende, naturalmente ad essere stemperata grazie alla "complicità" che lega tutti i protagonisti della partita.

A ciò vanno aggiunte talune ulteriori considerazioni, di cui la prima è di natura più squisitamente di tecnica politica: i 21 consiglieri di maggioranza sono tutti coinvolti nella gestione amministrativa diretta della Città. Essi, infatti, o sono *Regidores* dei distretti (10) o *Regidores* dei dipartimenti (5), o vicesindaci (5) o presidenti di Consiglio di distretto o presidenti di commissioni consiliari (10) che sono particolarmente attivi nell'attività di istruttoria degli argomenti portati all'attenzione del Consiglio municipale. Spesso i consiglieri assumono più di una carica in ciò favoriti dal loro numero relativamente ridotto. In sostanza, essi sono accomunati da un forte spirito di corpo che porta a riequilibrare le rispettive attività e competenze.

La seconda considerazione è di natura più strettamente politica in quanto i partiti appaiono in Spagna, e soprattutto in Catalogna dove si at-

teggiano per organizzazioni regionali, con una struttura assai forte e con solide basi ideologiche, tanto che è ritenuto ancora uno scandalo il passaggio da un partito ad un altro. Come si è già avuto modo di dire la commissione di governo, organo intermedio tra Consiglio e *Alcalde*, funziona, poi, da vero e proprio comitato esecutivo della maggioranza con compiti anche di amministrazione attiva come per esempio l'approvazione di spesa.

La chiusura del sistema è rappresentata sempre dall'*Alcalde* a cui spetta, comunque, la risoluzione dei conflitti che comunque dovessero sorgere ed a cui la *Carta Municipal* riconosce, esplicitamente all'art. 25, la possibilità di sospendere gli atti adottati dai distretti; *Alcalde* il quale ha sempre la possibilità di revocare in qualsiasi momento, seppur con i limiti rappresentati dalle normali dinamiche delle decisioni politiche, tanto i gerenti che i *regidores*.

E' questa omogeneità del sistema che ha consentito alla città di Barcellona negli ultimi anni, proprio dalla istituzione dei distretti, uno straordinario programma di opere pubbliche e di innovazione estraneo alle città italiane e che può essere considerato la base di un ripensamento per il modello di decentramento e di cui più innanzi si dirà.

Preventivamente, vanno, però, avanzate altre due considerazioni. La prima è relativa all'approccio culturale dell'apparato burocratico municipale, sia a livello centrale che di distretto. Sui circa 250 dirigenti (secondo la dizione spagnola funzionari) di cui è dotato il comune di Barcellona decisamente minoritaria pare la componente di formazione esclusivamente giuridica. Prevalgono invece architetti, ingegneri, economisti, sociologi, specializzati in organizzazione aziendale. Questo rappresenta un elemento che aiuta nella flessibilità e probabilmente valorizza e non pone in continua discussione il ruolo del segretario organo di garanzia ma, come si è detto, che tende a sviluppare

sempre più le sue funzioni di consulenza nella logica in cui al segretario si tende a chiedere non i motivi per cui non è possibile adottare un determinato atto ma piuttosto a quali condizioni adottare l'atto. La mancanza di soluzione da parte del segretario determina, così, per l'amministrazione l'abbandono dell'atto, ma ciò non è percepito in maniera negativa e di contrapposizione.

La seconda osservazione appare più delicata e riguarda il costo istituzionale del sistema. Il ruolo dell'opposizione nelle istituzioni appare assolutamente marginale, limitato ad una generica attività di controllo, priva peraltro di supporti particolari. La forza politica della maggioranza, e soprattutto la sua presenza nell'organizzazione amministrativa, rende l'azione del municipio e dei distretti impermeabile a qualsiasi circuito che non sia dentro la maggioranza di governo. Il sistema, che come si è detto poggia su di un sistema elettorale proporzionale, si comporta come un sistema decisamente maggioritario relativamente alla selezione degli interessi. Resta evidentemente la possibilità per la minoranza di rivolgersi direttamente agli organismi della rappresentanza sociale (associazioni, comunità, ordini) che appaiono assai presenti nella realtà cittadina, ma è altrettanto vero che, nel quadro politico amministrativo appena delineato, questi ultimi tendono anche essi a dialogare direttamente con la maggioranza, anche se contrapponendosi ad essa, e comunque a scavalcare l'opposizione.

E' un fatto che la stessa maggioranza governa dal ritorno della democrazia a tutt'oggi la Città. In conclusione, è possibile trarre una prima convinzione dall'esame dell'organizzazione del Comune di Barcellona. Il problema del decentramento non è innanzitutto, o almeno in prima battuta, solo un problema di decentramento delle funzioni e neppure, al limite, un problema di decentramento delle risorse economiche. Questo è un profilo evidentemente importante

ma sta dopo ed è condizionato dall'obiettivo di non creare contrapposizione tra le articolazioni decentrate ed il municipio centrale.

5. Prime proposte per un nuovo modello del decentramento urbano: gli assessori territoriali.

Riservando un esame più attento della possibilità che, attraverso la legge regionale e i singoli statuti comunali, si possano creare meccanismi che tengano conto del modello spagnolo, una prima ricostruzione può essere indicata con riferimento alla possibilità da parte del comune di adottare strumenti già esistenti. Una prima ipotesi, diversa da quella che si farà in conclusione e basata su un modello radicalmente diverso dall'attuale, potrebbe essere quella di una riarticolazione delle competenze degli assessori divise non più in maniera verticale per funzioni, ma orizzontale per territorio. Non vi sarebbe dunque più l'assessore alla mobilità o al personale ma l'assessore competente alla gestione di tutti i servizi del comune per quel determinato quartiere/circoscrizione. E' evidente che questo comporterebbe una modifica radicale nell'approccio al sistema della gestione degli apparati amministrativi, ma avrebbe il pregio di costruire un immediato punto di raccordo, chiaramente definito, tra il municipio e i singoli consigli di circoscrizione a cui resterebbero i compiti di indirizzo sul modello del distretto spagnolo. Il modello andrebbe evidentemente combinato in quanto non è pensabile che gli assessori svolgano solo compiti di carattere orizzontale territoriale, ma dovrebbero essere aggiunti ai compiti che resterebbero distribuiti su base funzionale verticale per le materie non attribuite alla competenza delle circoscrizioni. Centrale resterebbe nel sistema la funzione della giunta e del sindaco quale camera di compensazione dei diversi interessi che sono presenti nel territorio. Un modello di questo tipo avrebbe il pregio di poter scegliere gli assessori

di circoscrizione mutuandoli direttamente dal territorio da amministrare e quindi più idonei a rappresentarne i bisogni. In questo senso il sistema spagnolo costituisce una strozzatura in quanto la circostanza che il sindaco debba trarre i *regidores* dai membri del consiglio è solo da questo non consente sempre di avere un *Regidor* espresso dal distretto.

Va ricordato che la soluzione prescinde evidentemente dai problemi più direttamente legati all'organizzazione dei partiti presente sul territorio che non può essere oggetto di un regolamentazione normativa e prescinde anche da un modello di comune che si inserisce nelle problematiche di area vasta ed in cui il sistema del decentramento potrebbe assumere diverse valenze. Sotto quest'ultimo profilo non è un caso che, come si è detto all'inizio, il modello di cui si discute è un modello attuato in una città come Barcellona che non ha risolto, dopo i forti contrasti con la Comunità Autonoma di cui pure si è detto, i problemi dell'area vasta.

6. Il «modello Barcellona» nella realtà italiana: per un sistema dualista delle circoscrizioni.

L'esame delle esperienze esaminate rendono, come peraltro già si è anticipato, evidente come il problema "politico del decentramento urbano" sia stato identificato nella necessità di un raccordo tra consiglio comunale e consiglio delle circoscrizioni, nell'evitare, cioè, per quanto possibile e ferma restando la normale dialettica delle istanze territoriali, la contrapposizione fra i due momenti.

Solo se si realizza ciò, infatti, il decentramento sul territorio diviene un'occasione per risolvere i problemi della città; in caso contrario, esso ne diviene addirittura il moltiplicatore.

L'efficienza del sistema è, poi, valutata in relazione alla quantità di competenze trasferite sul livello periferico, ma questo pare un profilo ulteriore da esaminare in concreto dopo aver risolto il primo ed, anzi, è un problema che, si

può dire estremizzando, abbia soluzioni naturali una volta risolto il primo profilo. Non è un caso, per esempio, che nell'esperienza di Barcellona esso non sia praticamente sentito.

I sistemi di collegamento tra il consiglio dell'intera città e i consigli o, comunque, la gestione delle singole articolazioni appare essenziale nel definire anche la fase ascendente di definizione delle risorse, oltre, evidentemente, quella discendente della loro spesa in concreto. In due dei modelli esaminati, la soluzione è stata identificata, anche se, come si è detto, con risultati assai diversi, nella partecipazione dei consiglieri comunali alla gestione delle circoscrizioni del decentramento. In uno, il meno efficiente, i consiglieri comunali sono del tutto estranei alla gestione dell'articolazione del decentramento urbano. Anche in questo caso, sarebbe, peraltro, necessario preventivamente un esame degli attuali rapporti tra consiglio e organi esecutivi e un esame su quella che è definita la marginalizzazione dei suoi componenti.

L'attuale stato della ricerca non consente un esame approfondito di tale profilo, ma è evidente che qualsiasi meccanismo che incida sul fenomeno non può che ritornare utile per la migliore funzionalità del sistema.

Alla domanda se sistemi come quelli delineati possano trovare applicazione nel sistema attuale del T.U., non si può dare una risposta se non si tiene conto, da un lato, di quanto disposto dall'art.17 del vigente T.U. e, dall'altro, dall'art.65 dello stesso T.U. Si prescinde, per ora, dalla domanda più radicale se il T.U. non possa essere modificato da un eventuale intervento regionale, relativamente all'organizzazione degli Enti locali sul territorio.

In ogni caso, sembrerebbe restare ferma, anche alla luce del nuovo quadro costituzionale e, anzi, proprio alla luce di quest'ultimo, l'impossibilità di cumulare la carica di consigliere di circoscrizione e di consigliere comuna-

le (art.65 T.U.). Il divieto, però, lungi da essere un elemento di debolezza per una proposta che tenda ad estendere i modelli esaminati, può rilevarsi un elemento di forza.

Il modello potrebbe essere basato nel livello periferico su due organi: il presidente della circoscrizione e il presidente del consiglio di circoscrizione.

Il primo potrebbe essere nominato tra i consiglieri comunali dal Sindaco. La nomina verrebbe, dunque, secondo le normali regole della contrattazione politica, evidentemente non codificata, ma che potrebbe, per esempio, vedere nominati nelle singole circoscrizioni i candidati consiglieri della maggioranza che hanno ottenuto nella circoscrizione il maggior numero di preferenze o i consiglieri che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze ma del più grande dei partiti presenti nella circoscrizione.

E' evidente che, secondo i meccanismi della contrattazione politica, i partiti potrebbero raggiungere accordi che tengono conto del combinato disposto dei due criteri o che tengano conto, comunque, di un riequilibrio tra i partiti della coalizione di governo.

Il presidente del consiglio di circoscrizione sarebbe, invece, espressione diretta dell'elettorato locale, che continuerebbe ad essere eletto secondo il sistema proporzionale, che ne garantisca la rappresentatività al massimo livello e, dunque, tendenzialmente senza premio di maggioranza.

Il presidente del consiglio della circoscrizione sarebbe, in sostanza, il rappresentante diretto delle istanze locali, mentre il presidente della circoscrizione sarebbe espressione e sintesi della maggioranza di governo dell'intera città.

La separazione di competenza tra l'uno e l'altro organo avverrebbe sulla base della ordinaria distinzione tra atti fondamentali di indirizzo, affidati al consiglio di circoscrizione, e i restanti atti, affidati al presidente della circoscrizione.

E' evidente che, in questo caso, stante la disposizione dell'art.17 del T.U., lo statuto comunale non è tenuto a riprodurre un modello analogo a quello fissato per l'art.42 dello stesso T.U. potendo, in relazione ai problemi del decentramento, anche ampliare l'elencazione dei compiti spettanti al consiglio.

Non sembrerebbe d'ostacolo al modello neppure l'incompatibilità, disposta dall'art.64 del Testo Unico, tra la carica di consigliere comunale e la carica di assessore. Va, a tale proposito, brevemente ricordato che le cause di incompatibilità – come quelle di incandidabilità ed ineleggibilità – sono di stretta interpretazione, così che non sarebbe possibile estenderle al Presidente di circoscrizione (o di quartiere), sul presupposto che a questi competono, come per gli amministratori, compiti di indirizzo diretti dell'attività di gestione. Le due figure appaiono, infatti, diverse per struttura, *nomen* e posizione assunta nel sistema.

Più radicalmente, va inoltre notato che l'incompatibilità trova la sua motivazione nella necessità di non cumulare, nello stesso soggetto, attività di indirizzo ed attività di controllo, ma nell'ipotesi proposta i due aspetti non coincidono in quanto, come si è detto, il Presidente non farebbe parte del consiglio di circoscrizione.

In questo sistema è evidente che una quota delle risorse del comune (fondamentale appare quella della gestione delle strutture presenti sul territorio comunale) non potrebbe che essere gestita direttamente in sede periferica.

Si creerebbe, così, un sistema dualista in cui nella circoscrizione esisterebbero organi di diversa legittimazione e che risponderebbero direttamente ai due diversi momenti legittimanti.

Un sistema siffatto, che andrebbe evidentemente assai più a lungo discusso, articolato e fatto oggetto di maggiori riflessioni, avrebbe il pregio, innanzitutto, di costruire collegamenti tra centro e periferia che, allo stato, appaiono inesi-

stenti laddove il modello tradizionale di partito che assicurava tale collegamento appare fortemente in crisi e difficilmente nuovamente riproducibile. In secondo luogo, si vedrebbe realizzato proprio quel coinvolgimento dell'amministrazione della città che oggi troppo spesso manca ai consigli, determinando un efficace veicolazione dei bisogni dal centro alla periferia. Allo stesso tempo, non verrebbe mortificata l'esperienza che si è venuta a maturare negli anni proprio nei consigli di circoscrizione, in cui un adeguato bilanciamento della ripartizione di competenza nella distinzione dei poteri tra consiglio e presidente della circoscrizione potrebbe giungere ad esaltarne ruolo e funzione.

In ogni caso, i consigli potrebbero diventare luogo di discussione e di coinvolgimento della politica, identificandoli nei luoghi dell'aggregazione sociale ed ideologica che la crisi dei partiti, di cui si è detto, rende sempre più necessari.

D'altro canto, il sistema che si crea matura, da un lato, presidenti di circoscrizione "forti" perché slegati dal consiglio, che non può, evidentemente, sfiduciarli, ma, allo stesso tempo, non costruisce presidenti di circoscrizione tanto forti, perché direttamente eletti, da cercare contrapposizioni con il momento comunale di cui essi continuano ad essere espressione, probabilmente tra le più qualificate.

7. Conclusioni.

Le proposte di cui si è detto non hanno la pretesa, evidentemente, dell'assolutezza, ben coscienti di come i modelli teorici hanno bisogno, da un lato, di approfondimenti continui, dall'altro, di come essi subiscano bruschi risvegli e altrettanto rapide bocciature per effetto delle contingenze politiche in cui si calano.

Già la Costituzione della Repubblica napoletana del 1799 si poneva, all'art.181, il problema del decentramento nella città.

E' una Costituzione di oltre duecento anni fa,
ma era una Costituzione rivoluzionaria.

E', dunque, con l'augurio che vi possa essere un
momento in cui inizi un processo che rivoluzioni
gli assetti del potere locale che questa relazione
viene offerta all'attenzione di quanti
hanno a cuore la migliore gestione dei nostri
territori.