

Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future

Francesco Massarenti

Sommario: 1. Le circoscrizioni, tra partecipazione e decentramento – 2. L'evoluzione della disciplina sulle circoscrizioni comunali – 2.1. Le prime forme di decentramento comunale – 2.2. La legge n. 278/1976 e le riforme delle autonomie locali – 2.3. La soppressione parziale delle circoscrizioni e le prospettive dopo la legge n. 56/2014 – 3. La crisi del modello circoscrizionale – 3.1. L'inefficacia del binomio rappresentanza-partecipazione – 3.2. I limiti del decentramento amministrativo – 3.3. La carenza sostanziale di potere degli organi circoscrizionali – 4. Le nuove prospettive del decentramento comunale – 4.1. Nuovi organismi di partecipazione – 4.2. Le circoscrizioni nei capoluoghi delle Città metropolitane – 4.3. L'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano: tra scorporo e zone dotate di autonomia amministrativa – 4.3.1. Il caso di Roma Capitale – 5. Conclusioni

1. Le circoscrizioni, tra partecipazione e decentramento

Nel panorama frastagliato delle autonomie locali in Italia, le circoscrizioni di decentramento rappresentano un istituto peculiare, strettamente connesso alle dinamiche della realtà comunale. Esse, variamente denominate (a volte «quartieri», altre volte «Municipi», altre ancora «zone»), si caratterizzano quali organismi decentrati, lungi da configurarsi come Enti locali *ex se*¹, bensì come articolazioni del Comune stesso, prive di personalità giuridica. Invero, esse rappresentano una delle più risalen-

(1) La propensione a escludere le circoscrizioni dal novero degli Enti locali è oggetto di una giurisprudenza oramai consolidata. Merita un'apposita menzione Corte cost., 23 aprile 1976, n. 107 (la quale censura la legge della Regione Sicilia che istituiva i Consigli di quartiere). Lo stesso si può evincere da Corte cost., 4 novembre 1999, n. 421, la quale attribuisce alle circoscrizioni la natura di articolazione dei Comuni, nel ribadire l'ineleggibilità dei dipendenti comunali ai Consigli circoscrizionali.

ti espressioni dell'autonomia normativa comunale, come emergerà nel prosieguo della trattazione, a partire dalle prime esperienze spontanee fino all'intervento puntuale del legislatore nel 1976 e alle successive riforme di più ampio respiro.

La disciplina attuale di riferimento in materia è contenuta nell'art. 17 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo Unico sugli Enti locali), in base al quale i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti possono articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento, «quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune» (comma 1). Già da questa prima definizione emerge con chiarezza come le circoscrizioni siano orientate, da un lato, a garantire un più efficace coinvolgimento della popolazione nelle complesse dinamiche dell'amministrazione locale, dall'altro, a incardinare un decentramento amministrativo, nella gestione e nell'erogazione dei servizi di volta in volta delegati dal Comune. Si pensi, in particolare, alle funzioni di ufficiali di Governo attribuibili dal Sindaco ai Presidenti delle circoscrizioni, ai sensi dell'art. 54, comma 10 del Testo Unico.

È lo Statuto comunale a stabilire primariamente «le forme di decentramento», ai sensi dell'art. 6, comma 4 del Testo Unico, nonché a indicarne la denominazione specifica e a modificarne eventualmente la conformazione territoriale, con un procedimento che richiede la maggioranza assoluta dei Consiglieri comunali e si uniforma a quanto previsto dal Testo Unico per le deliberazioni statutarie (così l'art. 17, comma 5, ultimo periodo)². Per quanto concerne l'assetto delle circoscrizioni, il medesimo art. 17 ne rimette l'organizzazione e le specifiche funzioni allo Statuto e a un apposito regolamento, solitamente denominato regolamento sul decentramento (comma 2). Allo Statuto e al regolamento sul decentramento è altresì demandata la determinazione delle forme per eleggere gli organi delle circoscrizioni, i quali «sono chiamati a rappresentare le esigenze della popolazione ivi residente, nell'ambito dell'unità del Comune» (comma 4), nonché garantendo «il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive» (comma 5, secondo periodo).

(2) Si veda, in particolare, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 80 ss.

Nella generalità dei casi, ciò si traduce nella previsione di un Consiglio, solitamente a elezione diretta, e di un Presidente, soggetto a procedure differenziate di nomina³. Al primo competono, in particolare, pareri obbligatori non vincolanti (sulle materie di volta in volta indicate dal regolamento comunale), ordini del giorno propositivi ovvero deliberazioni con efficacia esterna (come i c.d. «programmi obiettivo» per lo stanziamento delle risorse destinate). Al secondo, oltre a un ruolo di rappresentanza esterna della circoscrizione e alle funzioni menzionate di Ufficiale di Governo, spetta altresì il raccordo con gli uffici decentrati e, quando sia eletto dal Consiglio, la presidenza di quest'ultimo. Non mancano anche i casi in cui sono previsti organi collegiali di natura esecutiva, siano essi uffici di presidenza o vere e proprie Giunte⁴. Alla popolazione sono spesso riconosciuti strumenti di coinvolgimento, al fine di implementare le esigenze partecipative propuginate, sia nelle forme di istanze, petizioni e proposte, sia nell'individuazione di momenti assembleari di confronto con l'amministrazione locale (quali i Consigli aperti e le commissioni estese alla cittadinanza⁵).

Inoltre, ai Comuni con una popolazione superiore a 300.000 abitanti si riconosce la possibilità di prevedere, per via statutaria, «forme particolari e più accentuate di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale», rinviando alla normativa applicabile ai Comuni aventi uguale popolazione per la determinazione dei rispettivi organi, dello *status* dei componenti e delle relative modalità di elezione, nomina o designazione (comma 5, primo periodo)⁶.

(3) Sono eletti in via indiretta (ossia dai Consigli tra i propri componenti) i Presidenti delle circoscrizioni di Torino, Bologna, Genova, Firenze, Palermo, Messina, Catania e Verona. Sono invece eletti a suffragio diretto i Presidenti delle circoscrizioni di Roma, Milano (a partire dal 2016), Bari (a partire dal 2014), Napoli, nonché nel caso peculiare di Cagliari, con un'unica circoscrizione strutturata.

(4) È questo, per esempio, il caso del Comune di Napoli, dove la Giunta circoscrizionale risulta composta da tre membri esterni al Consiglio e da un Consigliere, il quale ricopre il ruolo di Vice-presidente.

(5) In questo senso si esprime l'art. 27 del regolamento sul decentramento del Comune di Bologna.

(6) Per un'analisi accurata del contenuto e dell'applicazione dell'art. 17, R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti Locali commentato*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, pp. 73-75.

Il quadro normativo nazionale, pertanto, delinea le circoscrizioni di decentramento secondo due tratti salienti: da un lato, un ampio spazio rimesso all'autonomia statutaria e regolamentare comunale, con una conseguente differenziazione in base alle peculiarità dei singoli Comuni interessati; dall'altro, una duplice inclinazione, insita nella genesi e nella natura stessa di tali organismi, tanto come strumento di partecipazione, consultazione e coinvolgimento della popolazione, quanto come articolazione autonoma demandata alla gestione dei servizi di base e di altri compiti eventualmente delegati dai Comuni stessi.

Al fine di cogliere appieno tali dinamiche, occorre, in prima battuta, fare un passo indietro e ricostruire le principali tappe dell'evoluzione delle circoscrizioni comunali – di pari passo con le modifiche all'assetto normativo sugli Enti locali, succedutesi in particolare nell'ultimo trentennio. Da una simile ricostruzione, affioreranno con chiarezza alcuni fattori i quali, nel corso del tempo, hanno minato drasticamente l'efficienza, la conformazione e la stessa ragion d'essere delle circoscrizioni; fattori, questi, dalla cui analisi accurata bisogna prendere le mosse per valutare gli interventi più recenti di revisione, le prospettive di riorganizzazione, nonché le forme più innovative di ripensamento dell'istituto.

Nel declinare tale approfondimento, giova altresì ricordare che le circoscrizioni comunali, *ex art. 17 del Testo Unico*, non rappresentano l'unica forma di decentramento comunale prevista dall'ordinamento. Oltre alla promozione di forme di partecipazione «anche su scala di quartiere» (art. 8), sulla quale torneremo di seguito, meritano menzione sia i Municipi, sia le frazioni. I primi, disciplinati dall'art. 16 del Testo Unico, si caratterizzano quali organismi di decentramento nei Comuni originati da fusioni, in corrispondenza dei Comuni preesistenti (e, anche in tal caso, con un'ampia rimessione all'autonomia normativa comunale)⁷. Le seconde, scarnamente disciplinate dal legislatore, sono invece porzioni territoriali separate dal resto del Comune per ragioni geografiche, storiche, sociali o di altra natura, cui si riconosce una peculiare configura-

(7) F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2014, p. 154.

zione giuridica, con la possibilità per i Comuni di istituirci sedi di uffici decentrati e per il Sindaco di nominarvi un aggiunto per l'esercizio delle sue funzioni di Ufficiale di Governo⁸.

2. *L'evoluzione della disciplina sulle circoscrizioni comunali*

2.1. *Le prime forme di decentramento comunale*

Le prime disposizioni normative in materia di decentramento comunale in Italia risalgono al Testo Unico sulle leggi comunali e provinciali (r.d. n. 148 del 1915), in particolare agli artt. 152, 153, 154 e 155. In base ad essi, nei Comuni con oltre 60.000 abitanti, è accordata al Consiglio comunale la possibilità di deliberare la ripartizione del proprio territorio in quartieri: in tal caso, spetta al Sindaco la facoltà di nominare degli «aggiunti» quali suoi associati, tra i cittadini eleggibili alla carica di Consigliere comunale, nonché di delegare ai medesimi le sue funzioni di Ufficiale di Governo, oltre ad un informale rapporto con il territorio di incidenza. Tutto ciò necessita, in ultima istanza, dell'approvazione del Prefetto, la cui condiscendenza è condizione indispensabile⁹.

La portata del TULPC risulta estremamente limitata, per via degli scarsi margini di autonomia accordati ai Comuni, nonché per la forte spinta accentratrice che connota la legislazione fascista negli anni seguenti. Soltanto dopo otto anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, benché il quadro normativo sia sostanzialmente immutato, affiora per la prima volta in concreto il tema del decentramento comunale. L'occasione è la campagna elettorale per le elezioni amministrative a Bologna, quando il candidato Sindaco della Democrazia Cristiana, Giuseppe Dossetti, nel presentare le sue proposte programmatiche all'interno del *Libro bianco su Bologna*, propugna l'introduzione dei quartieri, sia per migliorare l'azione amministrativa, sia per evitare un'eccessiva centralizzazio-

(8) *Ivi*, p. 156.

(9) Una ricostruzione puntuale di tale disciplina è operata da I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, pubblicato dalla rivista di diritto pubblico "Amministrazione in cammino" (Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"), 2012, p. 1.

ne che riduce la partecipazione popolare a eventi sporadici e alla sola attività dei partiti¹⁰.

Tale progetto trova presto condivisione nella maggioranza social-comunista e, nel 1964, si traduce nella deliberazione che istituisce i diciotto quartieri bolognesi. Ciascuno di essi consta di un proprio Consiglio, i cui membri sono eletti dal Consiglio comunale in proporzione alla rappresentanza dei vari gruppi politici, con funzioni consultive e propositive, nonché di un «aggiunto» del Sindaco, da questi nominato, con il duplice ruolo di presidente del Consiglio di quartiere e di direttore degli uffici comunali decentrati. In questo modo, dunque, si articola la prima esperienza concreta di decentramento comunale, orientata soprattutto «a dare risposte ai bisogni di integrazione sociale nelle nuove periferie urbane, a creare nuovi canali di partecipazione popolare [...], a migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa»¹¹.

Altri Comuni, negli anni successivi, istituiscono analoghi organismi decentrati, sulla falsariga del modello bolognese, condividendone il carattere di istituti di fatto *praeter legem*, al di là delle scarse previsioni normative vigenti¹². In linea generale, osserviamo come essi siano inizialmente incardinati attorno a funzioni partecipative e consultive, nonché al decentramento di alcuni uffici e servizi. Nella concreta implementazione, tuttavia, non tarda molto prima che ad essi siano attribuiti veri e propri ambiti di autonomia decisionale, che si affidino compiti di gestione diretta e che siano legittimati i relativi organi tramite elezione diretta.

A fronte di un simile sviluppo del decentramento comunale, sostanzialmente spontaneo e privo di una precisa copertura legislativa, la reazione della giurisprudenza amministrativa è contrastante, pur tendenzialmente orientata a pronunce di censura. Così, per esempio, la sentenza

(10) Si veda A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2014, p. 111 ss.

(11) W. VITALI, *Dai Consigli di quartiere all'area metropolitana*, in *Centro studi per la riforma dello Stato, Materiali/Atti*, 2, 1984, p. 137.

(12) È il caso, per esempio, del Comune di Roma (con la deliberazione n. 1113/1966), del Comune di Milano (con la deliberazione n. 693/1972) e, ancora, del Comune di Bari (con la deliberazione n. 489/1970).

del TAR Piemonte, 25 giugno 1975, n. 128, la quale dichiara inesistenti i regolamenti del Comune di Torino istitutivi dei quartieri per una carenza assoluta di potere, trattandosi di una materia coperta da riserva di legge. Più oculato è il giudizio del Consiglio di Stato, per il quale «[...] non risulta ammissibile la creazione di speciali organi di decentramento non previsti dalla legge, (laddove) titolari di rilevanza esterna e di competenza, che incidono su procedure amministrative normativamente disciplinate»¹³. In tale contesto non manca persino una pronuncia della Corte costituzionale, la quale, con sentenza del 23 aprile 1976, n. 107, dichiara illegittima la normativa regionale siciliana istitutiva delle circoscrizioni, dal momento che essa configura queste ultime alla stregua di Enti locali a sé stanti.

Del resto, ci troviamo di fronte a una prima autentica manifestazione dell'autonomia comunale, nonché di una prima forma di differenziazione, quando ancora domina il paradigma dell'uniformità e vige una ferrea riserva di legge in materia di organizzazione e funzionamento degli Enti locali, in forza dell'art. 128 Cost.

2.2. La legge n. 278/1976 e le successive riforme delle autonomie locali

Lo sviluppo caotico del decentramento comunale, assieme all'evoluzione verso l'elezione diretta dei Consigli e alle pronunce giurisprudenziali, inducono finalmente il Parlamento ad adottare una disciplina omogenea per le circoscrizioni, attraverso la legge n. 278 del 1976, recependo in larga parte i modelli già delineati in precedenza dai Comuni. In base alla nuova normativa, è rimessa ai Comuni, previa adozione di un apposito regolamento, la facoltà di ripartire il proprio territorio in circoscrizioni, riconoscendo ad essi un'autonomia nel disciplinare la propria organizzazione interna: si tratta di un fondamentale riconoscimento, in deroga al consolidato criterio che escludeva il Comune dalla possibilità di deliberare in merito al proprio assetto, preconizzando la futura autonomia statutaria e regolamentare.

In ogni circoscrizione è costituito un Consiglio, ossia un organo assembleare con funzioni prevalentemente consultive, vocato alla rappresentanza

(13) Parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 2242/1975, reso al Ministero dell'interno.

delle esigenze della popolazione ivi residente. Il numero dei componenti è stabilito dal regolamento comunale, con il solo limite massimo dei due quinti dei Consiglieri comunali; a essi è estesa la normativa sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità alla carica vigenti per la carica consiliare in Comune, mentre la durata del mandato coincide con quella del Consiglio comunale, anche a fronte di un eventuale scioglimento di quest'ultimo.

È il Consiglio circoscrizionale a eleggere, tra i suoi rappresentanti, il Presidente, il quale è chiamato a rappresentare e presiedere il Consiglio, nonché a esercitare le funzioni delegate dal Sindaco quale Ufficiale di Governo. Sempre crescente è, col tempo, la valorizzazione di tale figura nella prassi dei singoli Comuni, come pure è frequente l'attribuzione al medesimo di un ruolo più prettamente amministrativo, quale referente degli uffici comunali periferici posti a supporto delle attività decentrate¹⁴.

Del resto, la legge 278/1976 tratteggia diversi modelli di decentramento comunale, caratterizzati dalla stretta connessione tra le funzioni attribuite e le mutevoli modalità di elezione del Consiglio (laddove il Presidente è necessariamente eletto da esso), cosicché a organismi con funzioni consultive corrisponde un sistema a elezione indiretta dei Consiglieri, in capo al Consiglio comunale, mentre in presenza di funzioni di amministrazione attiva occorre assicurare una legittimazione elettorale diretta all'organo consiliare.

Tale scelta è rimessa all'autonoma valutazione di ciascun Comune, così da configurare una differenziazione tra le varie esperienze di decentramento, a seconda delle peculiarità di ogni territorio. Pertanto, si prospettano ora Comuni senza alcuna forma di decentramento; Comuni con meno di 40.000 abitanti e con Consigli circoscrizionali consultivi a elezione indiretta; Comuni con più di 40.000 abitanti e ugualmente, per propria scelta, con Consigli circoscrizionali consultivi a elezione indiretta; infine, Comuni con più di 40.000 abitanti e con Consigli circoscrizionali deliberanti, a elezione diretta¹⁵.

(14) Si consideri F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 151.

(15) Cfr. altresì G. FALCON, *Unità del Comune e articolazioni circoscrizionali: aspetti problematici nell'interpretazione della legge*, in Formez, *L'amministrazione locale*, Quaderni Regionali, Napoli, 1978.

Alla progressiva implementazione della nuova disciplina segue poi una rinnovata stagione di riforme dell'ordinamento delle autonomie locali, la quale non può che coinvolgere altresì le circoscrizioni di decentramento. È del 1990, con la legge n. 142, il primo, rilevante intervento in materia, dove si riconosce per la prima volta agli Enti locali un'autonomia statutaria e regolamentare e ridefinisce l'assetto dei rispettivi organi. Con riguardo al decentramento comunale, l'art. 13 sostituisce integralmente la legge n. 278/1976, riproducendone in larga parte la disciplina e introducendo alcune innovazioni. Anzitutto, per i Comuni al di sopra dei 100.000 abitanti la ripartizione del proprio territorio in circoscrizioni diviene una scelta obbligata, laddove i Comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e i 100.000 abitanti ne hanno la facoltà e quelli al di sotto dei 30.000 abitanti ne sono del tutto preclusi. Al comma 5, si prevede che i Consigli circoscrizionali siano eletti necessariamente a suffragio diretto, adottando il sistema elettorale vigente per il Consiglio comunale, e si conferma la riserva in capo ai medesimi per l'elezione del Presidente.

Proprio tale articolo, con riguardo alle funzioni, delinea con maggiore precisione l'assetto delle circoscrizioni, quali «organismi, di consultazione, di partecipazione, di gestione dei servizi e di esercizio delle funzioni eventualmente delegate dal Comune»: si fa, dunque, ancora più chiara la declinazione del decentramento comunale sia su un versante partecipativo, per un coinvolgimento effettivo e di prima istanza della popolazione, sia su un ruolo di amministrazione attiva, basato su una dimensione di prossimità dei servizi da erogare al cittadino¹⁶.

Alla riforma del 1990 seguono altri interventi in materia di circoscrizioni: in particolare, con la legge n. 81 del 1993, nel ridisegnare le modalità di elezione degli organi degli Enti locali, si individua come norma transitoria per i Consigli circoscrizionali la medesima, a doppio turno, ora vigente per i Consigli comunali, salvo rimettere la scelta finale in capo agli Statuti dei singoli Comuni (e salvo confermare la riserva al Consiglio per l'elezione del Presidente). Un passaggio ulteriore è quello segnato dalla legge n. 265 del 1999, con il quale si am-

(16) Per una trattazione accurata, si veda L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 81.

pliano notevolmente i margini di autonomia statutaria e regolamentare in materia, rendendo possibile l'adozione di sistemi affatto diversi fra loro: da un modello a elezione diretta sia del Consiglio sia del Presidente, alla conferma del modello tradizionale (ossia con elezione diretta del solo Consiglio, il quale a sua volta elegge il Presidente tra i suoi componenti), fino all'ipotesi di organi consiliari a elezione indiretta (da parte del Consiglio comunale, ovvero previa designazione di soggetti esterni)¹⁷.

Tutto questo, in uno scenario scandito da rilevanti riforme di ampio respiro, sul versante delle amministrazioni locali: dalla separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione al conferimento di funzioni alle Regioni e alle autonomie locali, fino alla organica riscrittura del titolo V della Costituzione, confermata per via referendaria nell'ottobre 2001.

Seguendo l'evoluzione della normativa, si arriva così al Testo Unico sugli Enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), di cui all'art. 17, che costituisce tuttora la disciplina di riferimento. In esso, come si è detto sopra, si rimette ai Comuni un'ampia autonomia, nei contenuti dello Statuto e del regolamento sul decentramento, sia per quanto concerne l'articolazione degli organismi circoscrizionali, sia con riguardo alla relativa organizzazione e alle funzioni, consolidandone la duplice inclinazione alla consultazione e alla partecipazione civica da un lato, all'amministrazione attiva di servizi dall'altro, nonché garantendo condizioni di autonomia «particolari e più accentuate» per i Comuni al di sopra dei 300.000 abitanti. Le soglie fissate per l'istituzione delle circoscrizioni sono innalzate, con la novella di cui alla legge n. 244 del 2007, ai Comuni con oltre 250.000 abitanti per le ipotesi di previsione obbligatoria, a quelli con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 unità per i casi di previsione facoltativa¹⁸.

Sempre in materia di decentramento comunale, si ribadisce all'art. 16 la possibilità, per i Comuni sorti da processi di fusione, di istituire Municipi in corrispondenza dei Comuni originari (come già disposto in

(17) *Ivi*, p. 82.

(18) Cfr. R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti Locali commentato*, cit., pp. 73-74.

precedenza dalla legge n. 142 del 1990), rimettendo anche in questo caso allo Statuto e al regolamento comunale la disciplina sull'organizzazione e le funzioni dei medesimi, finanche prevedendo organi a elezione diretta.

2.3. La soppressione parziale delle circoscrizioni e le prospettive dopo la legge n. 56/2014

Se l'evoluzione della disciplina sul decentramento comunale assicura un generale favore dell'ordinamento verso l'istituzione delle circoscrizioni, in virtù delle funzioni cui sono votate, non tarda molto prima che l'atteggiamento del legislatore muti drasticamente; d'altronde, ne è un'anticipazione il menzionato innalzamento delle soglie di popolazione, disposto già alla fine del 2007 dalla manovra finanziaria.

E così, nel corso della «legislazione della crisi», ossia delle manovre adottate, tra il 2009 e il 2012, per fare fronte alla straordinaria crisi economica che investe l'Italia e l'Europa, sono proprio le circoscrizioni di decentramento i primi organismi a fare le spese della riduzione dei costi e della semplificazione, prefissate quali obiettivi primari da perseguire. Dapprima, infatti, la legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009) prevede la radicale soppressione di esse, a partire dalle elezioni amministrative successive. Quindi, intervenendo a parziale revisione di tale provvedimento, il decreto legge n. 2 del 2010, convertito nella legge n. 42 del 2010, limita la portata della soppressione ai Comuni entro i 250.000 abitanti¹⁹, facendo salve altresì quelle forme di decentramento «particolari e più accentuate», consentite alle circoscrizioni nei Comuni al di sopra dei 300.000 abitanti.

Certamente, le ragioni di una simile inversione di tendenza non possono essere ricondotte soltanto a esigenze di carattere prettamente economico, investendo al contrario profili e problematiche risalenti, sulle quali torneremo nel paragrafo seguente. A tali dinamiche, il legislatore fa seguito con un vero e proprio divieto, nei Comuni inferiori alla soglia

(19) A tal fine, tuttavia, la popolazione media di ciascuna circoscrizione non dev'essere inferiore a 30.000 abitanti. In questo modo, si introduce un vincolo per accorpare le realtà più piccole e, di conseguenza, per ridurre i relativi costi di gestione: così attesta R. CARPINO, *Testo Unico degli Enti locali commentato*, cit., pp. 73-74.

indicata, di articolare il proprio territorio in circoscrizioni che configurino la fattispecie di cui all'art. 17 TUEL²⁰.

Come diretta conseguenza, si assiste in poco tempo a una differenziazione ancora più netta dei modelli di decentramento comunale. Da una parte, infatti, alcuni tra i Comuni soggetti alla soppressione ricorrono alla previsione di cui all'art. 8, c. 3, TUEL per istituire nuovi organismi, variamente configurati, strutturati su base di quartiere e orientati essenzialmente a promuovere la partecipazione civica. Dall'altra, nei Comuni maggiori le circoscrizioni sono spesso soggette ad accorpamenti, ovvero a progetti di riassetto complessivo, sia per rivederne gli organi sia per ridefinirne le competenze.

Un consolidamento di tale tendenza è segnato, da ultimo, dalla legge n. 56 del 2014. Essa, istituendo le Città metropolitane, ne condiziona l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio alla ripartizione del Capoluogo in Comuni distinti (oltreché all'adozione di un'apposita legge elettorale, da parte del Parlamento), tracciando una prospettiva non priva di conseguenze nell'assetto decentrato dei Comuni interessati.

D'altra parte, la medesima legge, all'art. 1, co. 22, stabilisce un'eccezione al requisito dello scorporo, per le Città metropolitane con una popolazione eccedente i tre milioni di abitanti (è il caso di Roma, Milano e Napoli): in questi casi, si prevede la creazione di «zone dotate di autonomia amministrativa», quale forma di decentramento per i Comuni capoluogo, nonché come condizione necessaria per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano.

3. La crisi del modello circoscrizionale

Come si è osservato, il ripensamento complessivo dell'istituto circoscrizionale prende le mosse dalla constatazione di alcune criticità oramai risalenti, emerse fin dalle origini e assurte col tempo a problemi strutturali. Frattanto, se ne possono fin da subito scorgere alcune basi nell'inef-

(20) Si veda, sul punto, I. PORTELLI, *Il declino del decentramento comunale*, cit., p. 6. Giova ricordare che le Regioni a Statuto speciale possono regolare autonomamente la materia: ne è un esempio la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2011, la quale riconosce ai Comuni con più di 50.000 abitanti la facoltà di istituire circoscrizioni, con una disciplina analoga all'art. 17 del TUEL.

ficacia di dare sostanza all'istanza partecipativa, nella fragilità di un decentramento dei servizi che non sempre ha comportato maggiore qualità o maggiore efficienza, nonché nel ridimensionamento delle competenze dei propri organi politici, quando le competenze amministrative sono passate in larga parte in capo ai dirigenti.

3.1. L'inefficacia del binomio rappresentanza-partecipazione

Il carattere rappresentativo delle circoscrizioni ha sempre rappresentato un tratto saliente dell'istituto in esame, trovando conferma da ultimo nell'art. 17, c. 4 del Testo Unico. All'istanza partecipativa delle pluralità sociali si è scelto di dare una veste istituzionale, creando nuove sedi di rappresentanza (i Consigli circoscrizionali) e sostanziano la partecipazione nel diritto di eleggere i propri rappresentanti all'interno di tali organismi. In questo modo, si è ricalcato il modello della rappresentanza comunale e si è strutturato nel tempo un rapporto sempre più stretto con quest'ultima, facendo dei Consigli circoscrizionali un raccordo consultivo con quelli comunali e rendendo contestuale il momento elettorale. Così facendo, tuttavia, si è incorso nelle medesime criticità, per l'insufficiente capacità di mediazione tra società e istituzioni²¹.

Nella prima fase pionieristica del decentramento comunale, i Comuni istituiscono Consigli di quartiere che, in assenza di previsioni legislative, sono nominati in via indiretta dal Consiglio comunale, rispecchiandone gli equilibri partitici: si tratta, quindi, di un'apertura alla partecipazione assai prudente e sottoposta al controllo delle forze politiche rappresentate in Consiglio. In un secondo momento, la necessità di sviluppare una dinamica più marcatamente democratica conduce il legislatore del 1976 a consentire l'elezione diretta dei Consigli circoscrizionali e a renderla obbligatoria ove ad essi siano attribuite funzioni di amministrazione attiva. In tal modo, però, la disciplina cristallizza la creazione di un nuovo circuito rappresentativo, su scala minore, che inevitabilmente ri-

(21) A pochi anni dalla nascita dell'istituto, questa contraddizione viene prontamente evidenziata da E. ROTELLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma, Ed. Lavoro, 1983, pp. 63-71, dove si afferma: «le istanze di partecipazione, insorte negli anni Settanta, non hanno avuto risposta che in forme istituzionali spesso provviste di potere meramente consultivo in ordine a una programmazione di settore tenuta separata dall'amministrazione e di là da venire e comunque sempre rappresentative» (p. 69).

propone le lacune proprie del modello dei Consigli comunali: la partecipazione democratica risulta così confinata all'elezione dei rappresentanti in Consiglio e a formule di assemblee aperte e di istanza pubblica, comunque limitate nei loro risvolti concreti. In ultima analisi, con l'equazione tra organi circoscrizionali rappresentativi e partecipazione popolare si è ingenerato un equivoco che, proseguendo nei decenni, secondo certa dottrina ha addirittura finito per ostacolare quelle diverse manifestazioni civiche che proprio nella dimensione del quartiere trovano i margini idonei per essere sviluppate²².

Dietro a una simile scelta, si cela la diffidenza delle forze partitiche nei confronti degli istituti di democrazia diretta, tale da declinare la partecipazione in termini di mera moltiplicazione di assemblee elettive, dove poter esercitare un insediamento capillare, a scapito di forme partecipative alternative. In pratica, accanto alla diade tra funzione consultiva e decentramento amministrativo, si delinea un terzo obiettivo implicito, nell'allargamento della presenza e nell'aumento della legittimazione della classe politica attraverso i partiti²³. Pertanto, negli organismi circoscrizionali si assiste alla riproposizione del confronto tra liste riferibili a partiti nazionali, risultandone condizionati sia i rapporti interni al Consiglio, sia le relazioni tra esso e le corrispondenti rappresentanze comunali.

Del resto, ciò è favorito non solo dall'atteggiamento dei partiti, ma anche dalle scelte del legislatore, il quale, nel Testo Unico, pur rimettendo le scelte sull'organizzazione e funzionamento all'autonomia statutaria e regolamentare, riproduce come disciplina transitoria il medesimo sistema delineato per i Comuni (art. 10, c. 3 della legge n. 81 del 1993), suggerendo quella uniformità di soluzioni che mal si attaglia alle specificità delle comunità di riferimento²⁴. Pertanto, i meccanismi di produzione

(22) U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1977, p. 192 ss.

(23) Si veda L. VANDELLI, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI (a cura di), *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 288 ss., il quale parla di «un sempre più diffuso processo di partitizzazione, capillarmente esteso alle nuove strutture» e imputabile anche direttamente alla responsabilità del legislatore.

(24) Così R. D'AMICO, *L'esperienza del decentramento urbano in Italia*, in *I consigli circoscrizionali di Milano*, Milano, 1989, p. 22.

del consenso così determinati non potranno che riprodurre le divisioni politiche e sociali che attraversano il momento elettorale, declinando la circoscrizione in una posizione di volta in volta ancillare o antagonista del Comune, a seconda dell'omogeneità o diversità dei rispettivi schieramenti politici usciti vincitori, piuttosto che in funzione di modelli unitari di comportamento trasversali e condivisi.

Parallelamente, non si può ignorare l'influenza della disciplina sull'investitura popolare diretta dei Sindaci e della correlativa ridefinizione dei poteri e delle forme di governo (a partire dal potere di nomina e revoca degli assessori in capo al Sindaco, nonché al meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* sussistente tra egli ed il Consiglio). In un simile contesto, se già paiono ridimensionati i margini di manovra dei Consiglieri comunali, a maggior ragione il ruolo partecipativo dei Consigli circoscrizionali rischia di ridursi a mera consultazione, a fronte di scelte spesso già definite in partenza dall'organo esecutivo comunale²⁵.

Alla luce di tutto ciò, si può affermare che gli organismi di decentramento non siano stati né siano un effettivo veicolo di partecipazione di per sé, quanto piuttosto un luogo dove la partecipazione risulta quantomeno più agevole rispetto al Comune. Ad agevolare la partecipazione in una dimensione circoscrizionale concorrono certamente alcuni fattori: la maggiore accessibilità all'incontro con gli organi e gli uffici da parte di persone e associazioni; la presenza di centri civici e aggregativi dove svolgere riunioni e attività in comune; la c.d. «prossimità», nell'accezione francese di vicinanza tra amministrazione e cittadini che incentiva i Consigli circoscrizionali a «sentire» le esigenze del quartiere più di quanto avvenga a livello comunale.

Proprio quest'ultima peculiarità può giustificare la creazione di entità più vicine ai cittadini che, sebbene rappresentino un'ulteriore ramificazione del sistema rappresentativo, nondimeno creano le condizioni per un coinvolgimento della popolazione. Tuttavia, si tratterà sempre di una forma di partecipazione indiretta, mediata dagli organi elettivi di rap-

(25) Cfr. S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Autonomie locali e riforme amministrative*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1998, p. 308.

presentanza, con tutto quel che ne consegue²⁶, sia per la difficoltà nel concretizzare il suddetto coinvolgimento (con assemblee spesso deserte o «presidiate» da gruppi organizzati a seconda dell'interesse afferito), sia per la limitatezza insita agli strumenti di cui i rappresentanti-Consiglieri dispongono (con pareri, obbligatori o facoltativi che siano, declinati come indicazioni politiche non vincolanti, nonché con ordini del giorno che si traducono in generici inviti all'amministrazione comunale).

3.2. *I limiti del decentramento amministrativo*

Se sul versante partecipativo si riscontra questa sostanziale difficoltà, è l'istanza di decentramento ad aver maggiormente inciso sull'evoluzione del modello. Ad un iniziale decentramento degli uffici e dei servizi nella fase dell'erogazione alla cittadinanza, è seguita l'allocatione di vere e proprie funzioni di amministrazione attiva e gestionale, che con il tempo sono diventate la cifra principale delle circoscrizioni, a dispetto di una partecipazione spesso confinata a mera consultazione di un pubblico ristretto e coi limiti sopra descritti della forma rappresentativa²⁷. Tuttavia, tale dinamica non sfugge ai profondi mutamenti degli anni Novanta, con un'accentuazione della dimensione di efficacia, efficienza ed economicità e soprattutto con le riforme improntate alla riorganizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, la privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego e la netta distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione hanno un'incidenza notevole sul funzionamento delle circoscrizioni e sul ruolo stesso degli organismi ivi istituiti²⁸.

Così, mentre per lungo tempo i Consiglieri e soprattutto il Presidente si trovano ad esercitare attività deliberative spesso caratterizzate da un al-

(26) U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali IV*, 2012, paragrafo n. 9.

(27) Si veda, sul punto, G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, 2, 2014, p. 312. La prevalenza degli obiettivi legati al decentramento, a discapito della funzione partecipativa, è osservabile altresì ove si ridefinisce la scala territoriale su cui insistono le stesse circoscrizioni, ampliandone l'estensione per fare di esse un luogo di fruizione di servizi più che di coinvolgimento civico.

(28) Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 83.

to tasso gestionale, ora l'asse della gestione si è spostato in capo ai dirigenti, laddove ai primi resta un ruolo generale di indirizzo politico-amministrativo, di programmazione e di controllo sull'operato dei secondi. Essendo i margini di indirizzo assai ridotti nel campo del decentramento comunale, inevitabilmente il risultato di tale processo si sostanzia in un indebolimento del peso politico dei Consigli e del Presidente di circoscrizione.

Per quanto riguarda l'attività gestionale nello specifico, si assiste nelle diverse realtà comunali a fenomeni opposti di decentramento ovvero di accentramento (finanche, come si vedrà per Bologna, a casi di nuovo accentramento). Tracciando uno schema complessivo, basato sull'esperienza bolognese ma valevole su scala generale, osserviamo come il decentramento dei servizi comporti una migliore conoscenza dei bisogni del territorio, una maggiore "customerizzazione" del servizio, sempre più a portata dell'utenza, la costituzione di nuclei operativi quantitativamente più gestibili, nonché un tendenziale accorciamento dei tempi per la risposta e l'erogazione.

D'altra parte, ripartire tra le circoscrizioni il personale più qualificato può comportare alcuni rischi: su tutti, un abbassamento della disponibilità di risorse professionali e specialistiche; la perdita di una visione d'insieme nel declinare il servizio; una potenziale sperequazione tra i territori nel differenziare le risposte alle medesime esigenze, a seconda delle competenze del personale attribuito e della maggiore o minore condivisione delle buone pratiche; un aumento dei costi nell'economia di scala.

Parallelamente, il fenomeno opposto, ossia l'accentramento di servizi, si caratterizza per un tendenziale rovesciamento delle caratteristiche appena descritte: se, da un lato, esso garantisce una migliore economia di scala, un controllo più puntuale sulla qualità delle prestazioni erogate e un maggior coordinamento delle professionalità, dall'altro potrebbe aversi una minore conoscenza dei bisogni specifici e una minore attenzione alle peculiarità dei singoli utenti.

Pertanto, non è possibile applicare un ragionamento generale che porti a prediligere un modello sull'altro, avendo entrambi punti di forza e di debolezza. Al contrario, a ciascuno dei due sistemi di gestione devono corrispondere adeguati meccanismi volti a far fronte alle criticità ad es-

si connaturate: rispettivamente, un efficace coordinamento centrale, nei casi di decentramento, e adeguati rilevamenti decentrati dei bisogni, nei casi di gestione accentrata.

Spetta all'amministrazione comunale, nei processi di decentramento amministrativo, un'approfondita valutazione *a priori* delle implicazioni economiche, tramite un'analisi sulle scale ottimali di produzione dei diversi servizi di base: a questa analisi conseguirà l'adozione delle soluzioni tecnico-organizzative che risulteranno più adeguate per fronteggiare i problemi di efficienza ed economicità. Sebbene tale studio di fattibilità non prevarichi la fondamentale scelta politica cui il decentramento inerisce e, dunque, non serva necessariamente per decidere se applicare o meno quest'ultimo, nondimeno esso è estremamente utile per individuare le scelte più adeguate sul piano organizzativo e funzionale²⁹.

3.3. La carenza sostanziale di potere degli organismi circoscrizionali

Il confinamento dell'azione del Consiglio e del Presidente alle funzioni di indirizzo politico, associato alla scarsa influenza dei pareri emessi sulle decisioni degli organi comunali, determina in ultima istanza una carenza di potere effettivo in capo ai medesimi: l'attività dei Consiglieri e dello stesso Presidente si esaurisce sempre più nel recepimento di criticità ovvero nell'elaborazione di proposte, dove però sono sempre altri i soggetti demandati a risolvere tali criticità ovvero ad accogliere tali proposte. Ne consegue una limitazione dei margini politici di manovra che si riverbera nel rapporto con la popolazione, se non negli stessi presupposti del mandato fiduciario di rappresentanza suggellato dalle elezioni.

Questo annoso problema va contestualizzato nel quadro della crescente complessità che riguarda, a livello generale, il governo dei territori. Sempre più alta è la domanda di servizi, per i risvolti sociali della crisi economica, per l'innalzamento dell'aspettativa di vita e per il crescente flusso migratorio; d'altra parte, le risorse pubbliche a disposizione per farvi fronte sono sempre più esigue, per via dei vincoli di bilancio detta-

(29) In questo senso, R. MELE, *Circoscrizioni comunali: analisi di fattibilità economica e organizzativa*, articolo tratto dal convegno *Tempi, Partecipazione, Democrazia*, Salerno, 5.3.2004.

ti dalle normative sulla stabilità finanziaria, per la diminuzione di introiti erariali a causa della crisi stessa, per il taglio di contributi statali e, in vari casi, per situazioni di vera e propria sofferenza debitoria dei bilanci locali. Accanto a ciò, la giustapposizione di competenze diverse rende assai difficile, per un amministratore locale di prossimità qual è il Consigliere di circoscrizione, districarsi tra settori diversi ed enti diversi, per affrontare le problematiche locali nella loro complessità.

Cogliere questi due aspetti è fondamentale per comprendere appieno la carenza di poteri nelle circoscrizioni, dove le figure politiche si trovano sovente impossibilitate a dare risposta ai bisogni avanzati dal proprio elettorato, compensando di fatto il vantaggio della prossimità con il sostanziale svantaggio di essere limitate nella propria azione. Per di più, nel caso specifico dei Consiglieri, ciò si associa alla natura pressoché gratuita del proprio mandato, vista l'esiguità dei gettoni di presenza generalmente previsti, a cui consegue una minore disponibilità temporale degli stessi per far fronte alle attività implicate.

Questo retroterra politico e amministrativo ingenera, a torto o a ragione, una percezione di scarsa utilità degli organismi circoscrizionali: una percezione che, da un lato, porta il legislatore dapprima ad innalzare progressivamente la soglia demografica per l'istituzione, quindi a prevederne la parziale soppressione secondo le modalità descritte; dall'altro, al di là delle resistenze di alcuni tra i Comuni interessati³⁰, si traduce nella pressoché assoluta mancanza di resistenze da parte della popolazione, di fronte a un simile progetto di soppressione³¹.

(30) Si ricordi il documento firmato dagli Assessori al decentramento dei Comuni di Ancona, Bergamo, Brescia, Modena, Ravenna, Trento e Verona e inviato all'allora Ministro Calderoli e al presidente dell'Anci, in cui si chiede che, «nel rispetto di quanto contemplato dalla nostra Costituzione, si proceda a riformulare il disposto normativo che prevede la soppressione automatica delle circoscrizioni nelle Città di media grandezza, così da salvaguardare l'autonomia degli Enti locali e la loro facoltà di organizzare le forme di governo cittadino in base alle esigenze del proprio territorio». Parimenti, in data 30.6.2010 si costituisce un Comitato nazionale delle circoscrizioni, al fine di fare opera di *lobbying* sul Parlamento per modificare la disciplina sulle soppressioni e difendere l'utilità di tali organismi.

(31) Sul tema del taglio dei costi della politica, conferma questo giudizio l'indagine Citalia, *La classe politica e i cittadini*, 2011, su www.citalia.it.

4. Le nuove prospettive del decentramento comunale

Se la soppressione delle circoscrizioni nei Comuni medio-piccoli impone un drastico ridimensionamento agli organismi di decentramento, nondimeno la dimensione di quartiere resta un tassello chiave per il governo delle città, per via della sua peculiare rilevanza come snodo di aggregazione e di interazione con l'amministrazione. Essa rappresenta l'ambito ideale di prossimità, in cui implementare i processi di rigenerazione degli spazi pubblici, declinare politiche di inclusione sociale e avvicinare l'amministrazione alla cittadinanza, attraverso nuovi meccanismi di dialogo e collaborazione.

Pertanto, si è rivelata fin da subito fuorviante l'idea che le circoscrizioni potessero semplicemente uscire di scena: in molti Comuni sono stati istituiti organismi variamente conformati, orientati a una funzione di stimolo della partecipazione civica, con il comune obiettivo di raccordare le istanze sociali che insistono su un certo territorio, di mantenere il contatto con le relative comunità e di capitalizzare al massimo la loro ricchezza potenziale.

D'altra parte, un ripensamento complessivo all'organizzazione delle circoscrizioni si è manifestato altresì nei Comuni maggiori, dove pure la disciplina di cui all'art. 17 del TUEL è tuttora vigente. Ciò si evince sia dagli interventi di accorpamento e di revisione istituzionale occorsi, sia dall'impatto della normativa sulle Città metropolitane (specialmente a Roma, Milano e Napoli), sia da esperienze peculiari volte a strutturare, in tali ambiti, nuove forme di collaborazione civica e di sussidiarietà orizzontale (è il caso del Comune di Bologna).

4.1. Nuovi organismi di partecipazione

Alla disciplina risultante sulle circoscrizioni fa da contraltare l'art. 8 del medesimo Testo Unico, inerente alla partecipazione popolare. In base a esso, i Comuni, «anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale», demandandone la disciplina allo Statuto. Si tratta, insomma, di istituti di carattere partecipativo, votati a favorire il pieno coinvolgimento della cittadinanza e senza alcun riferimento alla gestione dei servizi di base, ossia all'altra componente funzionale tipica delle circoscrizioni (laddove potranno sempre preveder-

si uffici decentrati, ancorché privi di connessione con i suddetti organismi). Tale fattispecie diviene così la disciplina di riferimento per tutti i Comuni soggetti all'intervento soppressivo, di cui alla legge n. 42 del 2010, e nondimeno propensi a salvaguardare un raccordo istituzionale con le dimensioni infra-comunali³².

In questa direzione si orientano alcuni Comuni, con l'istituzione di organismi non elettivi, i cui componenti sono nominati dal Consiglio comunale. È il caso del Comune di Modena, dove a partire dal 2014 le preesistenti circoscrizioni sono sostituite da nuovi istituti di quartiere, comprensivi di un Consiglio (nominato dal Consiglio comunale tenendo conto dei risultati delle elezioni amministrative nelle corrispondenti sezioni) e di un Presidente eletto in seno al primo, entrambi a titolo gratuito; essi svolgono una funzione di «primo riferimento sul territorio per i cittadini, le associazioni, le organizzazioni di volontariato, i comitati e le realtà sociali [...] ivi operanti» (art. 45, c. 1 dello Statuto comunale)³³. Analogamente, il Comune di Pisa introduce già dal 2009 i Consigli territoriali di partecipazione, simili a quelli modenesi nella composizione e nelle attività demandate. Qui, fra l'altro, si prevede la costituzione di commissioni aperte non solo ai Consiglieri, ma anche ai cittadini e alle associazioni³⁴.

Del tutto diversa, invece, è la soluzione adottata da altri Comuni, i quali mantengono meccanismi di elezione diretta degli organismi consiliari di quartiere, pur con modalità di volta in volta differenti. Peculiare, per esempio, è il modello adottato dai Comuni di Ravenna e Cesena, dove la ripartizione dei seggi dei Consigli territoriali fra le diverse liste è predefinita, sulla base dei risultati conseguiti alle elezioni amministrative nelle relative sezioni, mentre con suffragio diretto sono determinati i Consiglieri eletti in base al numero di preferenze,

(32) Un ulteriore avallo in tal senso è fornito da Corte cost., 24 luglio 2013, n. 236, nel riconoscere agli Enti locali la facoltà di istituire organismi attuativi delle rispettive funzioni fondamentali, in deroga al divieto di cui all'art. 9, c. 6 del d.l. 95/2012, convertito con legge n. 135 del 2012, purché non comportino oneri finanziari.

(33) Così stabilisce la deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 2014, emendando lo Statuto.

(34) Si vedano le deliberazioni consiliari n. 11 del 2009 e n. 46 del 2010.

spostando così la competizione dentro la lista stessa piuttosto che tra le diverse liste, eleggendo poi il Presidente in seno ai Consigli stessi³⁵. Al contrario, il Comune di Verbania, nel prevedere Consigli eletti direttamente, esplicita nell'apposito regolamento l'auspicio che le forze politiche si astengano dal presentare liste collegate nei quartieri, al fine di favorire la presentazione di liste unitarie; parallelamente, in ogni quartiere risulta eletto Presidente il candidato Consigliere che abbia raccolto il maggior numero di preferenze³⁶. Ancora diverso è il modello adottato dal Comune di Carrara, il quale istituisce i Consigli dei cittadini i cui membri sono eletti direttamente, sulla base di una lista unica di residenti, mentre ciascun Presidente è eletto dal rispettivo Consiglio tra i suoi componenti³⁷.

Vi sono, infine, alcuni Comuni che fanno seguito alla soppressione delle circoscrizioni con strumenti innovativi di partecipazione, attorno a organismi assembleari variamente configurati. È il caso del Comune di Piacenza, dove da un lato si introducono momenti di interazione tra i cittadini e l'amministrazione per le decisioni più importanti assunte dalla Giunta (scanditi da fasi di informazione, consultazione e monitoraggio), dall'altro si costituiscono consulte comunali quali «incubatori di cittadinanza attiva», divise non più su base territoriale bensì tematica³⁸. Una soluzione ibrida è, invece, quella prospettata dal Comune di Imola, tramite l'istituzione di forum consultivi su base territoriale, volti a promuovere la partecipazione dei cittadini alle scelte dell'amministrazione comunale: essi sono scanditi da un'assemblea, aperta a tutti i cittadini residenti, e da un Consiglio elettivo, eletto a suffragio diretto sulla base di candidature individuali³⁹.

(35) Così ai sensi delle deliberazioni n. 104 del 2012 (a Ravenna) e n. 19 del 2010 (a Cesena).

(36) Si considerino le deliberazioni n. 86 e n. 124 del 2009.

(37) Si consideri la deliberazione n. 21 del 2012.

(38) Così stabilisce la deliberazione n. 23 del 2013.

(39) Un'analisi delle diverse esperienze partecipative su scala di quartiere è elaborata da F. PIZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2, 2014, p. 287 ss.

4.2. Le circoscrizioni nei capoluoghi delle Città metropolitane

Al di fuori di Reggio Calabria⁴⁰, tutti i Capoluoghi delle Città metropolitane articolano il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento, ai sensi della perdurante disciplina di cui all'art. 17 del TUEL. Nella varietà di soluzioni istituzionali adottate, resta come denominatore comune la presenza di un sistema a suffragio diretto per gli organi consiliari, consolidando così i meccanismi tipici della democrazia rappresentativa. Nondimeno, anche in tali realtà si assiste a una graduale evoluzione. Anzitutto, si fa strada la tendenza ad accorpare le entità preesistenti, così da creare circoscrizioni più ampie e da ridurne contestualmente i costi: è quanto si verifica a Roma nel 2013 (dove i Municipi passano da diciannove a quindici), ovvero a Torino e a Bologna nel 2016 (dove, nel primo caso, le circoscrizioni passano da dieci a otto; nel secondo, da nove a sei).

Per quanto riguarda l'assetto istituzionale, al modello tradizionale, che prevede l'elezione diretta del Consiglio e indiretta del Presidente, fa da contraltare l'adozione di nuovi sistemi, sulla falsariga di quello comunale, dove anche la scelta del Presidente è ora rimessa al suffragio popolare diretto. In questo senso vanno, da tempo, sia il regolamento sul decentramento del Comune di Roma (che ricalca *in toto* il modello dei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti), sia quello del Comune di Napoli (dove invece è previsto un turno unico, come per i Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti)⁴¹. A essi si sono recentemente aggiunti il Comune di Bari e il Comune di Milano⁴², pur con delle differenziazioni: se, infatti, nel primo caso si riproduce pedissequamente il sistema comunale, nel secondo si prevede un meccanismo a doppio turno solo qualora nessuno dei candidati Presidenti superi il 40%.

Per quanto concerne le funzioni, sono generalmente consolidate le at-

(40) La popolazione del Comune di Reggio Calabria è, infatti, di poco superiore alle 182 mila unità (dati ISTAT di maggio 2016), al di sotto della soglia di 250.000 abitanti fissata dalla normativa.

(41) Nel caso di Roma, è del 2001 la deliberazione consiliare n. 22 che introduce il nuovo regolamento; nel caso di Napoli, invece, le modifiche sono apportate dalla deliberazione n. 29 del 2005.

(42) Rispettivamente, ai sensi delle deliberazioni n. 5 del 2014 e n. 17 del 2016.

tribuzioni inerenti all'amministrazione attiva e alla fase gestionale, facendo prevalere la vocazione al decentramento rispetto alle attività di carattere consultivo. Ciò si può notare, in particolare, osservando l'ampiezza delle competenze amministrative in capo ai Municipi romani⁴³, ovvero ai Municipi di Milano, di Napoli e di Genova, in coerenza con la facoltà statutaria di prevedere forme «particolari e più accentuate di decentramento», nei Comuni al di sopra dei 300.000 abitanti, *ex art.* 17, c. 5 del Testo Unico. A titolo esemplificativo, ricadono generalmente in tale novero la gestione dei servizi alla persona, educativi, culturali e sportivi, il verde pubblico e l'arredo urbano, la sicurezza urbana e le attività di quartiere, le attività commerciali e artigianali, la manutenzione del patrimonio comunale assegnato.

Rappresenta, per contro, una significativa eccezione il Comune di Bologna. Qui, tra il 2014 e il 2016, si sono succedute alcune rilevanti modifiche all'assetto dei quartieri cittadini, innovandone profondamente la natura e l'ambito d'azione. Quanto alle competenze amministrative, prima la creazione dell'istituzione scolastica per la fascia 0-6 anni e poi l'accentramento dei servizi alla persona, in capo a un apposito settore comunale, distolgono dai quartieri la gestione attiva dei servizi scolastici e di quelli socio-assistenziali. Parimenti, con apposite modifiche allo Statuto e al regolamento sul decentramento, cambiano le modalità di organizzazione e funzionamento degli organismi (soprattutto nell'espressione dei pareri e nell'attività consiliare), mentre si rivedono le competenze attorno a due macro-tematiche fondamentali, ossia la cura della comunità e la cura del territorio⁴⁴.

L'elemento più innovativo apportato ai quartieri bolognesi, tuttavia, è rappresentato dall'adozione di strumenti di democrazia deliberativa, accentuando il carattere partecipativo di tali istituti e strutturando attorno ad essi nuove dinamiche di collaborazione civica e co-decisio-

(43) La disciplina sulle funzioni dei Municipi di Roma Capitale è desumibile dagli articoli 50-69 del regolamento comunale sul decentramento. Cfr., sul punto, C.L. KUSTERMAN, *L'ordinamento dei Municipi di Roma Capitale*, Roma, 2004, p. 105, in <http://www.romaxv.it/wp-content/uploads/2013/03/ORDINAMENTO-DEI-MUNICIPI-Kustermann.pdf>.

(44) Ai sensi delle deliberazioni consiliari n. 236 del 2015 (per la prima parte) e n. 164 del 2016 (per la seconda parte).

ne. Da un lato, il nuovo regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni (adottato con deliberazione n. 172 del 2014) introduce i patti di collaborazione, quali accordi non autoritativi con cui i cittadini e l'amministrazione individuano taluni beni (materiali, immateriali o digitali, pubblici o privati) come funzionali al benessere collettivo e, pertanto, mettono in campo azioni condivise per garantirne la cura o la rigenerazione. Dall'altro, con il bilancio partecipativo⁴⁵, a partire dal 2018 sarà possibile per i cittadini indirizzare direttamente l'impiego di somme determinate per la realizzazione di specifici progetti o interventi, sulla base di un ampio processo di consultazione. Per entrambi gli strumenti, i quartieri rivestono un ruolo fondamentale, sia nel catalizzare il coinvolgimento civico, sia nel vagliare concretamente le proposte avanzate, sia nel collaborare alla successiva implementazione.

4.3. L'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano: tra scorporo e zone dotate di autonomia amministrativa

Nel quadro del decentramento comunale, risulta altresì rilevante l'impatto della nuova disciplina sulle Città metropolitane.

Si è detto delle implicazioni connesse all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, nell'ipotesi generale valevole per le aree metropolitane con meno di tre milioni di abitanti: l'art. 1, c. 22 della legge n. 56/2014 prevede lo scorporo del Comune capoluogo quale condizione necessaria, unitamente alla determinazione del sistema elettorale attraverso un'apposita legge statale. Pertanto, in questa ipotesi, il Consiglio comunale del Capoluogo dovrà deliberare la proposta della nuova articolazione territoriale, secondo le procedure di cui all'art. 6, c. 4 del Testo Unico; seguirà un *referendum* su tale proposta tra tutti i cittadini della Città metropolitana, in base alle rispettive leggi regionali e con la necessaria approvazione della maggioranza dei partecipanti al voto; infine, la Regione provvederà con una propria legge a istituire i nuovi Comuni e a stabilirne la denominazione, ai sensi dell'art. 133, c. 2 della Costituzione. L'intenzione del legislatore è di evitare la sovrapposizione

(45) Adottato con deliberazione n. 214 del 2016.

di due grandi enti nel medesimo territorio metropolitano, così da garantire un sistema unitario e coerente⁴⁶.

Orbene, è inevitabile che ciò possa influire sull'assetto delle circoscrizioni, ove esse si configurino quali nuclei di futuri Comuni autonomi. Del resto, l'attuale disciplina sul decentramento comunale appare pienamente coerente con una simile prospettiva, come si può evincere dalla lettura dell'art. 17, c. 5, TUEL: le «particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale», accordate ai Comuni con più di 300.000 abitanti, riconoscono infatti all'autonomia statutaria e regolamentare un ampio margine di intervento, il quale potrà essere declinato in stretta connessione con la nuova dinamica determinata dalle Città metropolitane, nonché con l'eventualità di un futuro scorporo del Comune capoluogo. Ciò si potrà sostanziare, in concreto, attraverso ulteriori accorpamenti tra circoscrizioni, verso ambiti territoriali più estesi, ovvero con l'attribuzione di nuove competenze e di una maggiore autonomia alle circoscrizioni esistenti⁴⁷.

Accanto alla disciplina prevista per la generalità delle Città metropolitane, in materia di elezione diretta dei relativi organi, lo stesso art. 1, c. 22 prevede tuttavia una significativa eccezione, per le realtà metropolitane al di sopra dei tre milioni di abitanti (ossia Roma Capitale, Milano e Napoli), in virtù delle loro peculiari caratteristiche strutturali. In tale ipotesi, al posto dello scorporo del Comune capoluogo, si richiede l'articolazione del territorio metropolitano in «zone omogenee» e del territorio del Comune capoluogo in «zone dotate di autonomia amministrativa».

Con la prima espressione, il legislatore non allude affatto a un nuovo livello di governo, bensì ad ambiti sovracomunali caratterizzati da contiguità territoriale, una significativa integrazione sociale, economica e culturale, nonché da comuni caratteristiche ambientali: essi, insomma, rappresentano delimitazioni utili per raggiungere un livello ottimale nell'esercizio complessivo delle funzioni pubbliche, nonché nell'im-

(46) Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 177.

(47) COSÌ F. NARDUCCI, R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015, p. 33 ss.

plementazione della pianificazione strategica⁴⁸. Attualmente, soltanto la Città metropolitana di Milano ha già provveduto a ripartire, con apposito regolamento, il suo territorio in zone omogenee⁴⁹, laddove una simile disciplina manca tuttora a Roma e a Napoli, al di là delle previsioni statutarie (rispettivamente, all'art. 28 e agli artt. 4 e 5 dei relativi Statuti)⁵⁰. Con la seconda espressione, invece, si rimanda a formule accentuate di decentramento del Comune capoluogo: quest'ultimo, in coerenza con lo Statuto metropolitano, dovrà dunque ripartire il proprio territorio in aree sub-comunali, autonome sul piano amministrativo, le quali ben possono essere rispecchiate dalla realtà delle circoscrizioni e, specialmente, dalla previsione di cui all'art. 17, c. 5, TUEL. Esplicito, del resto, è il richiamo ai Municipi nello Statuto metropolitano di Roma, all'art. 31, laddove il rimando è implicito negli Statuti di Milano e di Napoli, i quali si limitano a richiamare le suddette zone amministrativamente autonome.

Nondimeno, un'attenta analisi delle attribuzioni in capo ai Municipi, e soprattutto del loro concreto esercizio, ci consegna un quadro fortemente improntato a un decentramento funzionale, senza che a esso sia abbinata un'effettiva autonomia amministrativa. In particolare, si consideri che, in tutte e tre le realtà in esame, i Municipi hanno bilanci derivati, sono (per la loro stessa natura di circoscrizioni) privi di personalità giuridica, non detengono tributi propri ma solo entrate derivate di modesta entità, assorbite in larga parte da spese rigide per i servizi demandati; per di più, spesso alcune funzioni sono gestite solo in parte a livello decentrato, con una sostanziale uniformità di fondo.

Pertanto, nell'implementare le nuove previsioni di cui agli Statuti metropolitani, occorre che ciascun Comune capoluogo valorizzi appieno il

(48) A. STERPA, *Il pendolo e la livella – Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 156.

(49) Come attesta R. LODIGIANI (a cura di), *Milano 2015 – La Città metropolitana: sfide, contraddizioni, attese*, Milano, Franco Angeli, 2015, p. 95, è proprio «la riorganizzazione del territorio metropolitano attraverso la costituzione di aree omogenee» a rappresentare il principale punto di incontro per «l'insieme dei diversi amministratori locali (del Capoluogo e dell'*binterland*) e delle diverse forze politiche», nell'aderire al principio dell'elezione diretta degli organi metropolitani milanesi.

(50) Per un dettagliato riscontro, si veda <http://osservatorio.urbanit.it/>.

portato autonomistico nei propri Statuti e regolamenti sul decentramento, in coerenza con quella «autonomia amministrativa» che è il presupposto stesso per la ripartizione del loro territorio⁵¹.

La condizione derogatoria appena descritta risulta, certamente, di più immediata realizzabilità rispetto allo scorporo prescritto come regola generale. Non è un caso, d'altronde, se proprio le Città metropolitane di Roma Capitale, Milano e Napoli sono le uniche, per ora, a prevedere l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio nei rispettivi Statuti.

Tuttavia, la compresenza di un Sindaco metropolitano eletto direttamente e di un Sindaco del Comune capoluogo con la medesima legittimazione suscita varie preoccupazioni sulla funzionalità del sistema. Da una parte, infatti, si assisterebbe a una reiterazione delle sovrapposizioni e duplicazioni del passato tra i due diversi livelli territoriali, riproducendone tutti i limiti e le storture. Dall'altra, occorre sottolineare che, a differenza delle Province, le attuali Città metropolitane hanno maggiori competenze e un ruolo rafforzato; gli atti da esse deliberati hanno inoltre un'incidenza diretta sul territorio del capoluogo stesso – e si tratta, ai sensi dell'art. 1, c. 44, di strumenti di ampia portata, quali il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale⁵².

Al contrario, sarebbe molto più opportuno un percorso scandito da più fasi, dove all'esperienza delle zone autonome di decentramento facesse comunque seguito, in un secondo momento, lo scorporo del Comune capoluogo, così interpretando la ripartizione nelle suddette zone come uno stadio intermedio verso l'istituzione di veri e propri Comuni autonomi⁵³.

Del resto, alcuni Statuti metropolitani non escludono un eventuale sviluppo in tal senso. A una simile ipotesi allude l'art. 4, c. 7 dello Statuto napoletano, dove si afferma che «esse possono costituire i riferimenti per l'eventuale organizzazione delle stesse in Comuni urbani a seguito

(51) Si consideri, al riguardo, A. STERPA, *Il pendolo e la livella*, cit., p. 212.

(52) *Ivi*, p. 216.

(53) In questo senso, L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, numero speciale 2014, pp. 237-238, con un rimando alle esperienze degli ordinamenti comparati (dove è netta l'alternativa tra la legittimazione diretta degli organi metropolitani e la permanenza del Comune capoluogo).

dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano». Ancora più esplicito è l'art. 47 dello Statuto metropolitano romano, il quale prevede al quarto comma un'ipotesi di scioglimento eventuale e successivo del Comune capoluogo: «Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente Statuto, la Conferenza, ai sensi dell'art. 28, costituisce le zone omogenee. Il Consiglio si attiva affinché l'Assemblea capitolina, nell'ambito delle proprie prerogative e in coerenza con il presente Statuto, realizzi la ripartizione del territorio di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa».

4.3.1 *Il caso di Roma Capitale*

Il contesto di Roma Capitale merita poi uno specifico approfondimento. L'art. 114, c. 3 della Costituzione, come novellato nel 2001, rimette infatti alla legislazione statale la definizione di una specifica disciplina del suo ordinamento. A ciò ha fatto seguito la legge n. 42 del 2009, la quale, all'art. 24, definisce Roma Capitale come «ente territoriale dotato di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, con confini corrispondenti a quelli del Comune di Roma», nonché una serie di decreti legislativi susseguenti (il d.lgs. n. 156/2010, il d.lgs. n. 61/2012 e il d.lgs. n. 51/2013). A breve distanza, la legge n. 56 del 2014 riconosce alla Città metropolitana di Roma Capitale lo stesso regime giuridico delle altre Città istituite (art. 1, c. 101), mentre ribadisce, per il Comune capoluogo, la vigenza delle norme appena menzionate (art. 1, c. 102 e 103)⁵⁴. Le caratteristiche peculiari di Roma Capitale si riflettono nel decentramento municipale, giacché il legislatore statale, nel disciplinarne l'ordinamento, detta contestualmente alcune disposizioni in materia. *In primis*, l'art. 24 della legge n. 42/2009, nel prevedere l'adozione del nuovo Statuto di Roma Capitale da parte dell'assemblea capitolina, fa un esplicito riferimento al decentramento municipale. Ma è soprattutto l'art. 3, c. 5 del d.lgs. n. 156/2010 ad affermare che «lo Statuto disciplina, nei limiti stabiliti dalla legge, i Municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a quindici, favorendone l'autonomia amministrativa e finanziaria». È dunque fissato dal legislatore

(54) Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 100-101.

re il numero massimo di Municipi, trasposto nel nuovo Statuto comunale con la delibera n. 8 del 2013.

Il sistema di decentramento capitolino si basa eminentemente su un modello elettorale analogo a quello dei Comuni oltre i 15.000 abitanti, con l'elezione diretta del Presidente del Municipio, la distinzione tra egli e il Presidente del Consiglio municipale, nonché la previsione di una Giunta municipale.

Ai Municipi sono conferite numerose funzioni: in particolare, vanno menzionate quelle di indirizzo politico, regolamentari, di controllo sull'operato del Sindaco; le funzioni consultive e quelle propulsive; un ruolo di iniziativa per le deliberazioni comunali, le modifiche statutarie e i *referendum* popolari; la gestione di un'ampia gamma di servizi (fra i quali la manutenzione urbana di rilevanza locale, attività sociali di assistenza, scolastiche, educative, culturali e sportive), nonché varie funzioni amministrative (come per i mercati, le affissioni e le concessioni di suolo pubblico)⁵⁵.

Al netto di un novero così esteso di attribuzioni e di una legittimazione forte, anche i Municipi presentano alcune criticità strutturali, come già riportato *supra*, poiché il decentramento di funzioni e servizi non sempre è accompagnato da una sostanziale autonomia decisionale sul piano amministrativo. Tale problematica è oramai risalente: già prima del 2009, alcuni autori invocavano, alternativamente, una «entificazione» dei Municipi sul modello portoghese delle *freguesias*, ovvero la trasformazione in veri e propri Comuni⁵⁶. I successivi interventi di riforma di Roma Capitale non hanno apportato sostanziali mutamenti: nel nuovo Sta-

(55) Per un quadro dettagliato, si veda il *Dossier sulla Città metropolitana di Roma Capitale* del 2017, a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla voce <http://www.affariregionali.it/media/170180/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-roma.pdf>

(56) C.L. KUSTERMANN, *L'ordinamento dei Municipi di Roma Capitale*, cit., p. 128. A favore di una trasformazione dei Municipi in enti con autonoma personalità giuridica, senza però diventare Comuni, si possono riscontrare C.L. KUSTERMANN, *L'ordinamento delle città capitali della penisola iberica: Lisbona e Madrid. Spunti utili per una legge speciale su Roma Capitale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, 2003, pp. 285-309, unitamente a F.S. BERTOLINI, E. GIANFRANCESCO, *L'assetto orizzontale e verticale di Roma Capitale*, *ivi*, pp. 87-111. Sulla necessità di trasformare i Municipi romani in Comuni veri e propri, F. CIOFFARELLI, *Relazione conclusiva ed atti dei lavori della Commissione per il decentramento municipale*, Roma, 2002, pp. 18 e 37.

tuto comunale, sul punto, le uniche modifiche riguardano gli accorpamenti territoriali, passando da diciannove a quindici circoscrizioni, nonché la previsione di un maggiore coordinamento tra i Municipi, attraverso sedi di consultazione e cooperazione (artt. 26-29).

Pertanto, una più ampia ed effettiva autonomia funzionale degli organismi municipali resta tuttora un obiettivo da raggiungere, a partire da una ridefinizione delle relative competenze. A tale scopo, potranno giovare alcune disposizioni dello Statuto metropolitano. Da un lato, i Municipi giocheranno «un ruolo fondamentale di coesione territoriale» nell'interrelazione con le nuove zone omogenee sovracomunali, una volta che esse saranno costituite (art. 31, comma 3). Dall'altro, la previsione di un eventuale scioglimento del Comune capoluogo, dopo l'insediamento del primo Consiglio metropolitano a elezione diretta (di cui al menzionato art. 47), qualora venisse implementata, comporterebbe un più profondo ripensamento del decentramento infra-comunale, nella prospettiva di un passaggio graduale verso la nascita di Comuni autonomi⁵⁷.

5. Conclusioni

Le considerazioni svolte fin qui delineano una profonda differenziazione tra le varie forme di decentramento comunale in Italia; una caratteristica, questa, connaturata all'istituto stesso, visti gli ampi margini di autonomia normativa rimessi ai Comuni in materia. Con l'intervento legislativo di soppressione delle circoscrizioni, nei Comuni entro la soglia dei 250.000 abitanti assistiamo spesso all'istituzione di nuovi organismi, votati eminentemente alla partecipazione e alla consultazione. Dall'altro lato, dove le circoscrizioni permangono, esse accentuano in taluni casi i connotati di amministrazione attiva e decentramento nella gestione dei servizi delegati, intrecciandosi spesso con la complessa dinamica delle Città metropolitane. Se a ciò aggiungiamo le fattispecie dei Municipi di cui all'art. 16 TUEL, nei Comuni nascenti da fusioni, il carattere frastagliato risulta ancora più manifesto.

In un simile scenario, parrebbe inopportuno un ulteriore intervento da

(57) Sul punto, cfr. A. STERPA, *Il pendolo e la livella*, cit., p. 213.

parte del legislatore. Al contrario, raggiunta una soluzione complessivamente positiva per il contenimento degli oneri finanziari, spetta ai Comuni stessi, avvalendosi dei margini di autonomia normativa, prevedere le forme di decentramento più adeguate alle peculiarità della propria comunità, fatti salvi i limiti fissati per l'istituzione delle circoscrizioni e per l'applicazione della relativa disciplina.

Frattanto, merita attenzione la scelta, operata a Bologna, di fare dei quartieri un luogo di incubazione e declinazione di forme di democrazia deliberativa, sia come cittadinanza attiva sia come occasioni di co-decisione. Si tratta di una soluzione che, nel lungo periodo, potrebbe rivelarsi strategica, facendo della prossimità un punto di forza e rendendo le circoscrizioni il mezzo per riavvicinare concretamente i cittadini all'amministrazione, alla politica nel territorio, alla cura della cosa pubblica.