

PRESENTAZIONE

Il 2005 è un anno particolarmente importante per coloro che hanno a cuore il tema del decentramento amministrativo della città di Napoli, poiché, a gennaio, sono state poste all'ordine del giorno del Consiglio comunale quattro delibere di Giunta aventi ad oggetto sia la nuova articolazione territoriale delle Circoscrizioni cittadine - e l'istituzione al posto di queste ultime di vere e proprie Municipalità con nuovi compiti e reali poteri gestionali - sia la modifica del sistema elettorale dei relativi Consigli e dei loro Presidenti e, a settembre, è stato approvato il nuovo Regolamento delle Municipalità, atto fondamentale che dà compimento alla riforma.

E' passato più di un quarto di secolo dall'ultima volta in cui un atto riguardante la riforma delle Circoscrizioni cittadine era stato posto all'attenzione del Consiglio comunale. Anche se la riforma del decentramento veniva da tempo richiesta a gran voce da tutte le forze politiche, sia di centrodestra che di centrosinistra, tanto che molti si erano più volte chiesti perché nessuna proposta fosse stata mai avanzata nelle passate consiliature.

Questa volta invece l'attuale Giunta aveva approvato dopo appena un anno di consiliatura tre delibere di proposta al Consiglio sul tema del decentramento cui se ne sono aggiunte una quarta, istitutiva delle nuove Municipalità e l'ultima, riguardante il Regolamento. Delibere che gli stessi Presidenti delle attuali Circoscrizioni avevano a gran voce richiesto ripetutamente che venissero discusse in Consiglio comunale.

Era, infatti, andata via via crescendo la convinzione che oramai, anche nella nostra città, non fosse più procrastinabile una riforma delle Circoscrizioni che attribuisse a nuovi organismi decentrati significativi poteri e compiti gestionali. Perché, in quanto tali, le Circoscrizioni (come a Napoli questi organismi erano chiamati), o i Municipi e le Zone (come in talune città come Roma e Milano sono stati ridenominati per contrassegnarne maggiormente l'importanza ed il carattere innovativo), sono universalmente considerati gli istituti di rappresentanza non solo più vicini territorialmente ai cittadini amministrati, ma anche i più "competenti" dei bisogni di

questi ultimi e delle risposte che occorre ad essi dare. Era quindi da considerarsi maturo il tempo che anche la nostra città venisse dotata di organismi istituzionali decentrati efficienti che non avessero soltanto una funzione consultiva, o di "cinghia di trasmissione" delle richieste e dei bisogni delle comunità, ma che si configurassero invece come veri e propri strumenti efficaci di governo e di risoluzione dei problemi dei cittadini.

Ma per dotare Napoli di questi nuovi strumenti occorreva individuare una nuova configurazione delle Circoscrizioni cittadine e una nuova modalità di elezione dei loro Consigli e del loro Presidente, per attribuire prioritariamente a questi ultimi maggiore autorevolezza e stabilità. Una volta caratterizzati quali soggetti destinatari di nuovi compiti e funzioni, sarebbe stato poi necessario passare rapidamente alla fase di assegnazione dei poteri gestionali e di riorganizzazione in tal senso della macchina comunale, con l'obiettivo di dotare i nuovi soggetti di tutti gli indispensabili strumenti operativi. Mi riferisco agli uffici ed ai servizi amministrativi, sia contabili che tecnici, che sono tenuti a garantire una efficiente ed efficace azione dei nuovi organi di governo locale. Perché lo scopo della riforma era e resta prioritariamente, se non esclusivamente, quello di ottenere un migliore governo della nostra città. Riuscire, cioè, a dare ai nostri cittadini risposte più rapide e pronte alle domande di manutenzione delle loro strade e delle loro scuole, di ordine e pulizia dei loro quartieri, di rendere più belle le loro piazze. Offrire insomma servizi ordinari più efficienti per rendere più vivibile l'ambiente in cui ciascuno di noi risiede.

Ero convinto che questo Consiglio avesse, nonostante i ritardi accumulati, ancora il tempo necessario per realizzare l'intera riforma, come, d'altra parte, ero certo che avesse, nella sua maggioranza, la volontà di realizzare questa riforma. Ritenevo che, dopo quella della macchina comunale, la riforma del decentramento amministrativo potesse rappresentare la seconda grande riforma strutturale del nostro Comune, di cui non solo questa Giunta comunale e non solo la maggioranza che la sostiene in Consiglio, ma l'intero Consiglio comunale - e quindi tutte le forze politiche che lo compongono sia di maggioranza che di opposizione - potessero assumere il merito. Credo infatti che le riforme istituzionali nei sistemi bipolarari, quando vengono realizzate a colpi di risicata maggioranza, vengono quasi sempre rimesse in discussione appena la minoranza diviene maggioranza per volontà dei cittadini a

seguito di un turno elettorale. Tali riforme, quando non sono ampiamente condivise, lasciano sul terreno solchi e divisioni che inevitabilmente determinano nel breve periodo ulteriori riforme.

Il mio convincimento era, quindi, che la riforma del decentramento - che era noto coinvolgere anche interessi politici di parte - dovesse contemplare attenzione, capacità di ascolto, comprensione e tolleranza da parte di tutti nei confronti di tutti, a prescindere dall'appartenenza ad una singola forza politica o ad una diversa coalizione. In questo senso ho lavorato, sforzandomi di costruire, e mantenere poi saldo in piedi, un tavolo di confronto fra tutte le forze politiche rappresentate in Consiglio. D'altra parte, le due delibere che prevedevano modifiche dello Statuto comunale, "per definizione" presupponevano per la loro approvazione una maggioranza (due terzi degli aventi diritto al voto) ben superiore a quella semplice sufficiente ad approvare un normale provvedimento. Il mio invito al Consiglio fu così' quello di lavorare insieme per costruire una riforma complessiva del decentramento che avesse la più ampia condivisione ed il mio auspicio fu che le singole delibere fossero approvate all'unanimità.

Alle delibere proposte era stato dato, peraltro, un carattere molto "aperto". Infatti, sia per quanto riguardava il nuovo meccanismo elettorale che per quanto riguardava la nuova articolazione territoriale delle Circoscrizioni, mentre erano enunciati con chiarezza i principi ispiratori, veniva nel contempo sottolineato nella narrativa delle delibere il carattere assolutamente non ultimativo delle proposte avanzate che avrebbero potuto anche subire significativi emendamenti, purchè questi ultimi avessero tenuto conto di alcuni fondamentali e chiari criteri.

Entrando nel merito dei singoli atti approvati dal Consiglio, nelle proposte di modifica dello Statuto e del Regolamento delle elezioni del Presidente e del Consiglio circoscrizionale una grande novità riguarda la trasformazione del vecchio meccanismo elettorale in uno molto simile a quello previsto per l'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. I criteri ispiratori ed i principi fondamentali di questo meccanismo, come è noto, sono quelli dettati dall'elezione diretta del Sindaco da parte dei cittadini, prevedendo, tra l'altro, attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione che sostiene il Sindaco eletto ed uno sbarramento fissato al 3% dei consensi. Ho parlato di un meccanismo molto

simile, ma non identico, perché si è ritenuto utile adottare alcune modifiche al meccanismo in vigore per l'elezione comunale, che tenessero conto del carattere peculiare degli istituti decentrati da eleggere.

La più importante delle modifiche approvate riguarda l'elezione del Presidente della Municipalità che sarà si' eletto a suffragio universale e diretto, ma in un "unico turno". Sarà cioè eletto Presidente il candidato che otterrà nell'unico turno, che si svolgerà contemporaneamente al primo turno per l'elezione del Sindaco, il maggior numero di voti validi. Le ragioni di questa proposta risiedono innanzitutto nella volontà di stimolare la presentazione di poche, forti ed autorevoli candidature, semplificando la scelta dei cittadini e favorendo il bipolarismo. La seconda ragione fa riferimento alla volontà di limitare le spese necessarie per lo svolgimento di due turni elettorali.

La seconda modifica apportata è conseguenza della prima. Essa fa riferimento infatti al premio di maggioranza e consiste nell'attribuzione alla lista, o al gruppo di liste collegate al Presidente eletto, del 60% dei seggi del Consiglio, sempre che la lista o i gruppi di liste non li abbiano già conseguiti. La terza modifica è la non ammissione del voto disgiunto che invece, come è noto, è consentito nel meccanismo elettorale del Sindaco.

Il nuovo meccanismo elettorale andrà in vigore dalla prossima tornata elettorale. E veniamo ora alla revisione territoriale delle attuali Circoscrizioni che ha portato a ridurre da 21 a 10 il loro numero con una popolazione media per ciascuna di quasi 100.000 abitanti. La proposta trae origine dal convincimento che le 21 Circoscrizioni esistenti, per l'elevato numero e per la loro estremamente diversificata consistenza demografica, non potevano essere considerate come istituti decentrati di dimensioni adeguate per divenire destinatari di rilevanti funzioni e responsabilità di gestione. Anzi, l'elevato numero di Circoscrizioni esistenti nella nostra città era ritenuto da molti il maggiore ostacolo al trasferimento delle deleghe per l'esercizio di significativi poteri gestionali da parte degli organi decentrati. Basta soltanto ricordare che a fronte delle 21 Circoscrizioni napoletane Torino ne ha 10, Milano e Genova 9, e Roma, che ha una popolazione circa tripla rispetto a Napoli, è divisa in soltanto 19 Municipi. Inoltre, ogni singolo Municipio di Roma ha una media di circa

150.000 abitanti, quello di Milano di 145.000 abitanti, quello di Torino di 90.000. A Napoli, a fronte di una Circoscrizione con più di 100.000 abitanti, ne esisteva una con meno di 20.000 abitanti e ben 5 con meno di 30.000 abitanti.

Certamente erano ipotizzabili molteplici soluzioni, sia riguardo al numero finale che all'articolazione dei nuovi istituti decentrati. Occorreva, quindi, stabilire preliminarmente almeno alcuni fondamentali e condivisi criteri e principi ispiratori. La Giunta nella sua proposta ha individuato una serie di criteri. Innanzitutto, ha inteso ridurre significativamente il numero degli istituti decentrati per consentire non solo di riequilibrare il loro peso demografico, ma anche di creare un numero limitato di Servizi ed Uffici periferici, sia amministrativi che tecnici, necessari a rendere esecutive le decisioni dei nuovi Consigli. In secondo luogo, ha ritenuto opportuno non modificare i confini territoriali dei tradizionali quartieri, riconoscendo ad essi, e soltanto ad essi, un'identità storica e culturale che si intendeva preservare insieme al senso di appartenenza dei cittadini che in questi quartieri risiedono talvolta da generazioni. E' ben noto, infatti, che la città di Napoli vanta una radicata cultura del "quartiere".

Già nell'ordinamento pre-unitario la città era suddivisa in 12 sezioni, in ciascuna delle quali risiedeva un Consigliere comunale delegato dal Sindaco che esercitava le funzioni di Ufficiale di Governo. A queste 12 sezioni furono successivamente aggregati ulteriori Comuni. Eventuali modifiche, anche piccole, dei confini dei tradizionali quartieri cittadini (alcune ritenute da noi pur necessarie) sono state rinviate a successivi atti riguardanti specificamente la modifica dei confini delle nuove Municipalità che queste ultime, in completa autonomia, potranno deliberare con la maggioranza qualificata dei loro Consigli.

Il terzo criterio ispiratore è stato quello di accorpate i quartieri cittadini tenendo conto della loro contiguità territoriale.

Il quarto criterio era basato sull'obiettivo di realizzare un'accettabile omogeneità nella distribuzione della popolazione residente nei diversi nuovi istituti decentrati. Un ultimo principio cui la proposta della Giunta era originariamente ispirata, ma che il Consiglio nella sua autonomia non ha ritenuto di fare proprio, è stato quello di tenere in debito conto il piano di sviluppo e le realizzazioni già in cantiere che prevedono una significativa trasformazione urbanistica di alcune aree cittadine, tra

le quali, in particolare, la piena valorizzazione dei centri antico e storico della città e la riscoperta della sua "risorsa mare". La proposizione di una Municipalità formata dai quartieri S.Lorenzo e Vicaria, la congiunzione del quartiere Stella con Avvocata e Montecalvario, e l' inclusione del quartiere di S.Giovanni a Teduccio in una Municipalità costiera includente altri quartieri che si affacciano sul mare, dal centro della città verso est, rispondeva infatti a questo criterio. Per quanto riguarda quest'ultima Municipalità proposta, denominata Mare-Est, la previsione a Vigliena di un porticciolo turistico di notevoli dimensioni e di un moderno acquario, quella di un nuovo insediamento universitario e della riqualificazione delle aree ex-Corradini e Cirio, il progetto di una nuova linea tranviaria di collegamento tra la Stazione Marittima e l'area orientale, ed infine la riqualificazione dell'asse viario lungo la direttrice del porto dal tunnel della Vittoria fino ai confini orientali della città, erano tutti elementi di un ragionamento che aveva suggerito di includere la periferia costiera ad est della città - e quindi il quartiere di S.Giovanni a Teduccio - in un'unica Municipalità che, partendo da Piazza del Municipio, avrebbe abbracciato tutti i quartieri che si affacciano sul mare fino all'estremità orientale di Napoli.

Sapevamo bene - e nel testo della delibera di proposta al Consiglio veniva ampiamente citato - che esistevano altre possibilità di articolazione dei quartieri cittadini, nel rispetto dei principali criteri precedentemente esposti, oltre quella della creazione di 11 Municipalità proposta dalla Giunta. Tre di queste possibilità alternative - ma avremmo potuto descriverne anche altre - erano state addirittura indicate alla narrativa della proposta di Giunta. Tutte ipotesi ritenute dalla Giunta compatibili e valide. Tra queste, l'ipotesi che rispecchia la suddivisione della città già prevista dal Piano Sociale di Zona è stata quella che alla fine ha riscontrato il consenso della maggioranza del Consiglio. Le restanti due ipotesi - derivanti dagli studi di una Commissione ad hoc attivata dal precedente Consiglio comunale - prevedevano l'aggregazione dei quartieri cittadini in 5 grandi Municipalità (con una dimensione demografica media di circa 200.000 abitanti) o in 10 ambiti più piccoli costituiti da sottounità delle precedenti 5 Municipalità.

Pur ritenendo più innovativa e più rispondente al piano di sviluppo cittadino l'aggregazione dei quartieri in 11 Municipalità, la Giunta ha alla fine espresso parere favorevole all'emendamento presentato in Consiglio che faceva propria la proposta subordinata delle 10 Municipalità, in quanto tale emendamento era sostenuto da

un'ampia e trasversale maggioranza di consiglieri e perché l'articolazione proposta rispecchiava quasi tutti i criteri fondamentali indicati nella proposta di Giunta. La quarta delibera approvata, che rappresenta una seconda modifica dello Statuto comunale, prevede la trasformazione delle Circoscrizioni in Municipalità e consente l'attribuzione a queste ultime di nuove funzioni e poteri gestionali nei settori a) della manutenzione urbana di rilevanza locale, b) delle attività socioassistenziali (restando al Comune il compito di assicurare uniformità agli interventi su tutto il territorio comunale) e di quelle scolastiche, culturali e sportive di interesse locale, c) della gestione dei servizi amministrativi a rilevanza locale. La delibera inoltre prevede la istituzione in ciascuna Municipalità di una Giunta nominata dal Presidente, che lo coadiuva nei suoi compiti gestionali. Gli Assessori della Municipalità, determinati in numero di 4 compreso il vicepresidente, possono essere scelti, escluso quest'ultimo, anche al di fuori del Consiglio.

Con il varo delle prime quattro delibere, di cui l'ultima è stata approvata dal Consiglio comunale il primo Marzo del 2005, è terminata la prima fase della riforma del decentramento amministrativo del Comune di Napoli.

Con l'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Regolamento delle Municipalità avvenuta lo scorso 21 settembre il percorso della riforma può dirsi concluso, almeno sotto il profilo propriamente giuridico e regolamentare. Il Regolamento delle Municipalità costituisce infatti il punto di arrivo dell'intera riforma del decentramento e in qualche modo il punto di partenza di una nuova fase della vita politico-amministrativa della nostra città. E' questo un regolamento che consentirà ai cittadini di avere risposte più rapide ed efficaci ai loro bisogni.

All'estensione delle competenze spettanti agli istituti decentrati corrisponderà infatti un aumento del numero degli sportelli a cui i cittadini potranno rivolgersi per ottenere informazioni, presentare certificazioni, ritirare documenti. Ma non solo, si è cercato di mantenere un giusto equilibrio tra quelle che sono le funzioni di partecipazione popolare all'interno di questi organismi territoriali e quelle che sono le funzioni di responsabilità politica e gestionale ad essi spettanti. La prima parte del Regolamento riguarda gli organi di partecipazione ed, in particolare, le istanze, le petizioni, le proposte avanzate dai cittadini, il referendum

consultivo, istituto non ancora regolato a livello comunale, ma previsto a livello delle Municipalità.

E' stata prevista la Consulta per le pari Opportunità, la Consulta delle Associazioni e delle Organizzazioni di Volontario, la Consulta dei Cittadini stranieri che risiedono nelle singole Municipalità. E' evidente che particolare attenzione è stata posta nel salvaguardare la tradizionale caratteristica propria degli organismi decentrati quali luoghi di partecipazione dei cittadini.

Con l'approvazione del Regolamento non solo si è portato a compimento il progetto di decentramento che era nel programma di questa Amministrazione, ma sono stati creati i presupposti per nuove ed ulteriori possibilità di ampliamento del ruolo delle Municipalità.

E' un Regolamento innovativo, è una riforma strutturale di grande rilevanza e la nostra città ha bisogno di questa riforma per consentire a chiunque avrà in futuro responsabilità di governo di riuscire ad amministrare non solo l'emergenza ma, soprattutto, l'ordinario in modo diverso. E lo potrà fare perché questa riforma e questo Regolamento fa in modo che questa città sia amministrata non solo da un Sindaco, da una Giunta Comunale e da un Consiglio Comunale, ma anche da dieci Consigli di Municipalità e da dieci Presidenti di Municipalità, dieci ulteriori squadre di governo più vicine ai bisogni dei cittadini.

La nostra città, che è nota per le sue straordinarie bellezze ma che è anche unica per la sua straordinaria complessità, potrà essere governata in modo radicalmente diverso. Mi auguro che chi prenderà il nostro posto nella prossima consiliatura abbia la stessa consapevolezza della rilevanza di questa riforma e la metta in pratica da subito, con la stessa convinzione mostrata dal nostro Sindaco, dalla Giunta e dal Consiglio Comunale nella sua interezza.

Credo, dunque, che il Comune di Napoli si sia dotato di una buona riforma, ritenendo le nuove Municipalità strumenti non solo utili, ma addirittura indispensabili per il buon governo di una città complessa, eterogenea e difficile

come la nostra. Mi auguro pertanto che il ruolo dei nuovi istituti decentrati sia in futuro sempre di più valorizzato investendo nella capacità di lavoro amministrativo e politico dei loro Presidenti e dei loro Consiglieri ed attribuendo loro sempre maggiori responsabilità di governo del nostro territorio.

In conclusione, sento il dovere di ringraziare l'intero Consiglio Comunale, tutti i gruppi politici, sia di maggioranza che di opposizione ed i singoli consiglieri, con particolare attenzione ai componenti della Commissione decentramento ed al suo Presidente. Il lavoro che abbiamo svolto insieme e lo spirito di collaborazione e di disponibilità al dialogo che hanno dimostrato credo che costituiscano uno straordinario esempio positivo, da ricordare e da emulare in futuro nella vita politica ed amministrativa della nostra città.

Raffaele Porta