

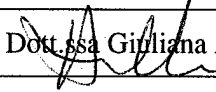
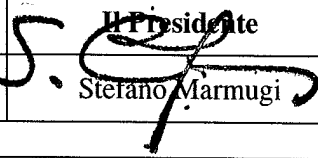


Comune di Firenze 	Consiglio di Quartiere 1 "Centro storico"  Q1 CENTRO STORICO
---	---

L'Estensore	Segr. Amm.va	Il Segretario	Il Presidente
		Dott.ssa Giuliana Achilli 	 Stefano Marmugi

DELIBERAZIONE N° 10021/11

Oggetto: Mozione urgente su Bilancio di un'esperienza ad un anno dalla riorganizzazione amministrativa e proposta del Consiglio di Quartiere n. 1 – Centro Storico.

Si esprime parere favorevole di regolarità tecnica in ordine all'art. 49 d.l.gs.n° 267/00	Vista la regolarità contabile si attesta la copertura finanziaria il Dirigente del servizio Ragioneria
---	--

DELIBERAZIONE	<input checked="" type="checkbox"/> Quartiere - art. 47 Statuto	<input type="checkbox"/> Interp./Interrog. - art. 48 Statuto
<input type="checkbox"/> Proposte - art. 48 Statuto	<input type="checkbox"/> Parere - art. 49 Statuto	<input type="checkbox"/> Servizi di base - art 50 Statuto

DA TRASMETTERE A:	<input checked="" type="checkbox"/> Albo Pretorio A.C	<input checked="" type="checkbox"/> Segreteria C.d.Q. 1
<input checked="" type="checkbox"/> Segreteria Servizio Quartieri	<input checked="" type="checkbox"/> Pres. Consiglio Comunale	<input type="checkbox"/> Assessore Sviluppo economico
<input type="checkbox"/> Assessore Sport	<input type="checkbox"/> Assessore Università e Ricerca	<input type="checkbox"/> Assessore Bilancio
<input type="checkbox"/> Assessore Cultura	<input type="checkbox"/> Assessore Politiche Socio-sanitarie	<input type="checkbox"/> Assessore Istruzione
<input type="checkbox"/> Assessore Casa	<input type="checkbox"/> Assessore alla Mobilità	<input type="checkbox"/> Assessore Ambiente
<input checked="" type="checkbox"/> Albo Pretorio C.d.Q.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.....	<input type="checkbox"/>

ADUNANZA DEL 24 MARZO 2011

Presiede il Consiglio il Presidente del Quartiere 1 Stefano Marmugi, svolge le funzioni di Segretario la P.O. Amministrativa del Quartiere Dott.ssa Giuliana Achilli, fungono da scrutatori i consiglieri: Francesco Ciani e Chiara Madiari Villani.

Il Presidente propone l'approvazione del seguente atto:

Mozione urgente su Bilancio di un'esperienza ad un anno dalla riorganizzazione amministrativa e proposta del Consiglio di Quartiere n. 1 – Centro Storico.

Ad un anno circa dall'entrata in vigore della nuova riorganizzazione amministrativa ed in vista del termine del regime di proroga del bilancio di previsione 2011, il Consiglio di Quartiere 1 ritiene di dover adottare in tempi brevi una propria posizione che evidenzia luci ed ombre di tale riorganizzazione.

Rimandando a successivi e più comprensivi atti, che possibilmente coinvolgano gli altri Consigli di Quartiere della città, ed a valutazioni più approfondite e dettagliate, senza disconoscere le esperienze di



buona e fattiva collaborazione, il Consiglio di Quartiere segnala all'Amministrazione Comunale che sono andate emergendo grandi criticità inerenti sia il piano della efficienza e della riorganizzazione burocratica (per l'aspetto che riguarda la scarsa compatibilità del decentramento politico con l'accentramento amministrativo) sia il piano della correttezza dei rapporti politici ed istituzionali, che tradiscono una sostanziale ipocrisia nell'accettazione dei quartieri, delle loro prerogative e del loro ruolo.

Tutto ciò comporta una grave menomazione di fatto della funzione di rappresentanza politica e istituzionale che le leggi (pure in un contesto di innovazione in corso) e lo Statuto del Comune di Firenze conferiscono, ancora, ai Consigli di Quartiere, al fine di costruire un'amministrazione più possibile vicina ai cittadini.

Si sollecita pertanto un'azione urgente di tutti gli organi e soggetti – Sindaco, Consiglio Comunale, Presidente del Consiglio Comunale – affinché si recuperi un'intenzione sincera verso i Consigli di Quartiere, e, assieme a questi, si intraprenda un percorso di coerenza e convivenza. In parallelo, venga avviata una doverosa e severa valutazione sui risultati di una riorganizzazione amministrativa che, pur nelle difficoltà ed incertezze del quadro politico e della finanza degli enti locali, appare mostrare gravi carenze, non solo rispetto alle istituzioni di decentramento, ma anche in termini generali.

Alla mozione si allegano due documenti - **Allegato n. 1**, riguardante il percorso del funzionamento dei Quartieri nell'ultimo anno in seguito alla riorganizzazione amministrativa. – **Allegato n. 2** riguardante il ruolo dei Consigli di Quartiere.

Il Consiglio di Quartiere n. 1 – Centro Storico all'unanimità.

Partito Democratico, Sinistra Ecologia e Libertà, Italia dei Valori, Popolo della Libertà, Spini per Firenze, Per un'altra città.

ALLEGATO n. 1

Premessa

I Quartieri, come organo circoscrizionale, esistono a Firenze dal 1970 e, secondo il TUEL (d.lgs. 267/2000, art. 17 modificato) dovranno continuare ad esistere:

"I comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune."

Il funzionamento dei Quartieri trova la sua fonte principale di diritto nello Statuto Comunale. Tutti i regolamenti comunali devono rispettare le norme contenute nella "costituzione" del Comune di Firenze (art. 103 comma 2):

"Per quanto compatibili con le disposizioni statutarie continuano a rimanere in vigore le disposizioni regolamentari precedenti. Le norme dei regolamenti comunali in contrasto con il presente Statuto sono da considerarsi prive di ogni effetto."

➤ **Art.38 comma 3:**



"Il Comune di Firenze valorizza il Consiglio di quartiere come organismo di gestione di servizi di base, di esercizio delle funzioni delegate, di consultazione, di partecipazione e al tal fine gli attribuisce autonomia funzionale e organizzativa nelle forme e nei modi previsti dal regolamento dei Consigli di quartiere."

Quando l'attività del Consiglio di Quartiere è suddivisa tra varie direzioni, viene sostanzialmente meno l'autonomia funzionale ed organizzativa. Questa è ulteriormente specificata nel Regolamento dei Consigli di Quartiere, art. 2 commi 3 e 4:

"Il Comune di Firenze valorizza il Consiglio di quartiere quale organismo di consultazione, di partecipazione, di esercizio delle funzioni delegate, di gestione dei servizi di base, prevedendo le necessarie risorse di personale, strumentali e finanziarie atte ad assicurarne l'autonomia organizzativa e funzionale. Nel rispetto dei criteri direttivi e degli indirizzi programmatici, approvati dal Consiglio Comunale, il Consiglio di Quartiere è organismo di governo del territorio."

Il Comune di Firenze riconosce l'autonomia dei quartieri uniformando ai principi del decentramento e della sussidiarietà la propria azione amministrativa."

La riorganizzazione, attribuendo le risorse di personale, strumentali e finanziarie direttamente alle direzioni di competenza, appare in contrasto con quanto scritto sopra, anche rispetto ai principi di decentramento e di sussidiarietà, che prevedono in generale che l'organismo prossimo ai cittadini svolga il maggior numero di funzioni possibili e nello specifico che sia il Quartiere stesso a svolgere le funzioni delegate.

➤ **Art.51 comma 1:**

"Presso ciascun Consiglio di quartiere è costituito un ufficio inquadrato nella struttura organizzativa del Comune ed affidato alla responsabilità di un dirigente."

Questo articolo non chiarisce se sia necessario un dirigente per Quartiere oppure sia sufficiente un unico dirigente. Ma dal Regolamento dei Consigli di Quartiere, all'art. 37 commi 1 e 2, si evince implicitamente che debba essere attribuito un dirigente per ogni Quartiere:

"In attuazione dello Statuto comunale e del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la responsabilità gestionale dell'Ufficio e dei servizi del quartiere è affidata, con provvedimento del Sindaco, ad un dirigente, sentito il Presidente del Consiglio di quartiere."

Per il conseguimento degli obiettivi assegnati il dirigente gode di autonomia nell'organizzazione degli uffici di quartiere, nella gestione delle risorse finanziarie e nell'uso dei beni strumentali assegnati al quartiere."

Se nuovamente si considerano i servizi delegati al Quartiere, la riorganizzazione appare in contrasto anche con questa norma. Alla lettura del Regolamento dei Consigli di Quartiere, art. 32 comma 3:

"Tutte le direzioni del Comune di Firenze comunicano ogni informazione utile all'esercizio delle funzioni deliberative, consultive, propositive e di vigilanza."

per alcune direzione appare evidente che la riorganizzazione ha decisamente neutralizzato questa norma.

➤ **Art.52 comma 1:**

"Ai Consigli di quartiere per la gestione dei servizi di base sono assegnati degli stanziamenti secondo le modalità stabilite dal regolamento di contabilità."



È da notare che lo Statuto attribuisce gli stanziamenti direttamente al Consiglio di Quartiere e non alle direzioni.

Da questa analisi emergono quindi alcuni dubbi sulla legittimità della riorganizzazione dei Quartieri. Sembra inoltre utile evidenziare anche altri problemi che sono emersi in questo anno di sperimentazione, nonché alcuni accorgimenti che potevano (potrebbero) essere messi in atto per migliorare la situazione.

È inoltre da ricordare che i Quartieri non si sono mai espressi con un atto di Consiglio in riferimento alla riorganizzazione della macchina amministrativa comunale. Questo riguarda un problema ben più ampio, ovvero l'obbligatorietà del parere dei Quartieri sulle questioni che lo riguardano. Secondo l'art. 49 dello Statuto, infatti:

"Il Consiglio di quartiere secondo le modalità ed i termini previsti dal regolamento dei Consigli di quartiere esprime pareri obbligatori:

- a. *sui piani urbanistici generali, i piani attuativi, i piani di settore e le varianti urbanistiche che interessano il territorio dei quartieri;*
- b. *sugli schemi di bilancio annuale e pluriennale e sulla proposta di conto consuntivo;*
- c. *sulle proposte di regolamenti e deliberazioni che attengono le competenze dei Consigli di quartiere.*

I pareri dei Consigli di quartiere costituiscono parte integrante dei provvedimenti adottati dal Consiglio comunale che in caso di difformità devono essere adeguatamente motivati."

Non sempre i Quartieri sono stati consultati.

1) Problemi connessi allo "spacchettamento" e alla mancanza di un Dirigente

In fase di approvazione dei criteri direttivi, emersero principalmente due tipi di rischi:

- problemi di efficienza: la suddivisione per direzioni rischiava di allungare i tempi di risposta per qualunque tipo di istanza presentata
- problemi di comunicazione: i modus operandi dei vari soggetti sarebbero stati differenti, con il rischio di una forte perdita di efficacia dell'azione amministrativa.

Dopo quasi un anno è da rilevare che non solo questi problemi si sono effettivamente verificati, ma ne vanno considerati altri, connessi anche con i nuovi criteri direttivi.

Un modello per direzioni indipendenti, legate da poche figure dirigenziali, rischia infatti di far concentrare i responsabili esclusivamente sui propri obiettivi tralasciando la specifica volontà politica e l'ottimizzazione generale di risorse, che dovrebbe essere l'obiettivo della pubblica amministrazione. Questo sistema inoltre funziona quando a tutti i livelli sono garantite adeguate risorse economiche, umane e strumentali. Un unico Dirigente aveva l'autorità per coordinare l'esecuzione delle decisioni politiche con i vari uffici (e laddove necessario con le varie direzioni) salvaguardandole da sottovalutazioni e negligenze.

➤ Mancanza di un coordinamento

Il collegio di Presidenza è il luogo in cui risorse, funzioni e collaborazioni possono essere valorizzate al meglio. Se manca una figura tecnica-amministrativa di coordinamento, si riscontra nell'autorità politica la stessa divisione "a compartimenti stagni" già riscontrata negli uffici. Esiste ovviamente la posizione organizzativa di Quartiere, ma esautorata di tutte le funzioni riguardanti i servizi sociali, educativi, sportivi e culturali, rischia di diventare di fatto una mera figura di "passacarte" con limitati poteri di gestione e di controllo.



➤ **Gestione individuale dei capitoli di P.E.G.**

Con il vecchio modello di gestione era possibile gestire le variazioni di bilancio a livello di Quartiere, le quali quindi potevano riguardare capitoli di settori differenti, senza alcun problema di attribuzione di risorse o di raggiungimento di obiettivi (altra funzione del P.E.G.), in quanto riconducibili ad uno stesso dirigente. Risulta altresì evidente che con questo modello organizzativo la gestione delle proposte di determina necessarie per lo stanziamento delle risorse è estremamente più macchinosa con una sostanziale perdita di efficienza, specialmente in presenza di errori od incomprensioni.

➤ **Problema degli spazi**

Il Quartiere aveva un effettivo controllo sugli spazi assegnati, in quanto tutte le concessioni, convenzioni e modi d'utilizzo erano sotto controllo del dirigente. Dopo un anno la questione degli spazi assegnati ai Quartieri (villa allargata, giardini e parchi, ludoteche, centri giovani, biblioteche, centri anziani...) non è stata chiarita. Se spazi e strutture fossero conferiti direttamente alle direzioni, questo limiterebbe ulteriormente la possibilità di azione dei Quartieri. Ad esempio l'attribuzione di spazi ai Quartieri creava la possibilità della interscambiabilità: i luoghi potevano essere utilizzati anche per diverse tipologie di utenti, magari rapportate ai Quartieri tramite commissioni diverse. Utilizzare in modo multifunzionale uno spazio attribuito ad un'unica direzione diventa estremamente complesso. Una delle funzioni statutarie del Quartiere è la partecipazione, che si può anche esplicitare nel mettere a disposizione dei cittadini quanti più spazi e servizi possibile.

➤ **Minore efficienza nei servizi dei quartieri**

Poiché i dirigenti gestiscono settori estremamente ampi della vita amministrativa del Comune, lo spazio per la gestione amministrativa dei Quartieri diventa estremamente limitato. Anche le p.o. dedicate sono poche e, seppur con impegno ammirevole, non riescono spesso ad essere presenti nei momenti necessari. Questo porta ad una perdita di efficienza, in quanto i tempi si allungano in maniera anche considerevole, e di efficacia, in quanto si rischia che gli interventi non portino agli effetti desiderati nei tempi utili.

In particolare si sottolinea come in assenza di adeguate risorse, la capacità di relazionarsi in modo costruttivo da parte delle singole direzioni con i quartieri varia inevitabilmente in maniera evidente da direzione a direzione, da dirigente a dirigente, da funzionario a funzionario; manca una direttiva chiara in tal senso che venga dalla direzione generale e forse, in alcuni casi, manca la semplice volontà di eseguire tale direttiva. Il problema è che in un'ottica burocratica, le attività stabilite dagli organi politici vengono subordinate a quelle di routine fino al punto di bloccare le iniziative stabilite dagli organi collegiali sulla base della propria indiscutibile disponibilità.

Infatti con alcune direzioni il modello predisposto ha prodotto qualche risultato positivo; con altre direzioni la capacità di indirizzo politico dei Quartieri è invece quotidianamente "offesa". A questa criticità dobbiamo poi aggiungere che, anche laddove le direzioni abbiano compreso di avere anche i quartieri come interlocutori politici, i presidenti di commissione (per non dire i "semplici" consiglieri) non vengono mai presi in considerazione come il loro ruolo vorrebbe. Il problema si sente in modo particolare soprattutto laddove il nostro partito non ha il presidente di quartiere.

Problemi connessi ai Criteri Direttivi

I nuovi criteri direttivi confermano sostanzialmente (ampliando in qualche caso) le funzioni dei Quartieri, ma essendo meno dettagliati dei precedenti, creano dei margini di manovra ridotti, che suscitano incomprensioni e necessitano di maggiori chiarimenti con i dirigenti.

Non risulta altresì ampliato il maggior potere "politico" dei Quartieri presentatoci in sede di approvazione: si potrebbe esplicitare esclusivamente mediante la possibilità di valutazioni vincolanti, sia su proposte del Consiglio Comunale, sia su proposte proprie. Non vi è traccia di questo potere e la genericità dei criteri non garantisce nemmeno il pieno controllo sulle attività delegate. Né inoltre risulta un maggior coinvolgimento nelle scelte strategiche dell'Amministrazione Cittadina, se non nei casi richiesti dalle normative.



Questa mancanza di controllo porta ad un conflitto con i dirigenti sui poteri di indirizzo, che, è bene ricordare, il TUEL attribuisce alla parte politica. È altresì da rilevare che essendo le funzioni delegate ai Quartieri, ne dovrebbe derivare che è compito del Quartiere stesso decidere sui capitoli di p.e.g. di competenza, senza alcuna intromissione da parte di altri soggetti.

➤ Problema del controllo sugli atti dei Quartieri

Secondo alcuni autorevoli pareri questa riorganizzazione aumenta il controllo degli atti dei Quartieri. Premesso che ciò presuppone che i consiglieri di Quartiere siano persone scorrette, è fondamentale ricordare che i Consigli di Quartiere sono organismi elettivi e come tali godono della rappresentatività popolare. In caso di abusi o comportamenti scorretti esistono gli organi preposti, nonché il lavoro delle opposizioni: magistratura, cortei dei conti ed elettori al momento del voto. Un buon sistema di regolamenti, come effettivamente il TUEL suggerisce, potrebbe risolvere il problema: il politico fissa le regole rispettando tutte le norme, il tecnico-amministrativo le applica, rispettando altresì tutte le norme.

2) Conclusioni

I provvedimenti di carattere logistico e gestionale messi in campo dall'amministrazione, hanno modificato profondamente l'assetto dei Quartieri attribuendo a questi ultimi, almeno sulla carta, nuove deleghe senza però la necessaria dotazione di nuovi strumenti operativi realmente efficaci.

A questo punto è comprensibile come diventi indispensabile superare le soggettività interpretative delle deleghe assegnate ai Quartieri, attraverso l'individuazione di procedure ben definite in grado di assicurare il corretto flusso decisionale tra il livello politico e quello attuativo.

Allegato n. 2

Ricordato che lo **Statuto del Comune di Firenze** recita all'**articolo 38 comma 1** che *"Il Quartiere costituisce la circoscrizione di decentramento in cui è diviso il territorio comunale di Firenze"*, e soprattutto al comma 4 che *"Il Comune di Firenze valorizza il Consiglio di Quartiere come organismo di gestione di servizi di base, di esercizio delle funzioni delegate, di consultazione, di partecipazione e al tal fine gli attribuisce autonomia funzionale e organizzativa nelle forme e nei modi previsti dal regolamento dei Consigli di Quartiere"*;

Ribadendo la responsabilità dei Consigli di Quartiere nella gestione e nelle risorse a loro attribuite presente nell'**articolo 42 comma 2** che recita *"I Consigli di Quartiere sono sciolti anticipatamente alla loro scadenza ordinaria con ordinanza del Sindaco, previa deliberazione conforme assunta dal Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati:*

a) per gravi e persistenti violazioni di legge o dello Statuto,

b) quando si riscontrino gravi irregolarità nella gestione dei servizi loro attribuiti o delegati e delle risorse ad essi assegnate";

Considerato che l'**articolo 49** recita che *"Il Consiglio di quartiere secondo le modalità ed i termini previsti dal regolamento dei Consigli di Quartiere esprime pareri obbligatori:*

a. sui piani urbanistici generali, i piani attuativi, i piani di settore e le varianti urbanistiche che interessano il territorio dei quartieri;

b. sugli schemi di bilancio annuale e pluriennale e sulla proposta di conto consuntivo;



c. sulle proposte di regolamenti e deliberazioni che attengono le competenze dei Consigli di quartiere.

E che " I pareri dei Consigli di Quartiere costituiscono parte integrante dei provvedimenti adottati dal Consiglio comunale che in caso di difformità devono essere adeguatamente motivati";

Ribadendo che nell' **articolo 52** è scritto "Ai Consigli di Quartiere per la gestione dei servizi di base sono assegnati degli stanziamenti secondo le modalità stabilite dal regolamento di contabilità. Il regolamento di economato stabilisce e disciplina le funzioni di economato da svolgersi nell'ambito del Quartiere";.

Ricordato che nel regolamento del Consiglio Comunale all'articolo 84 si legge che "Il bilancio comunale garantisce le risorse necessarie per il buon funzionamento del Consiglio Comunale, per le ordinarie attività dei suoi organismi, per l'efficienza dei suoi uffici" e che i Consigli di Quartiere ne sono la sua naturale emanazione;

Considerato che nel **regolamento di contabilità del Comune all'articolo 13 comma 8** si legge che "Il Dirigente dell'Ufficio Area Metropolitana e Decentramento coordina le proposte di variazione al bilancio pluriennale elaborate dai dirigenti di ciascun Consiglio di Quartiere";

Preso atto che all' **articolo 14 comma 1** è scritto che " Le proposte di Bilancio annuale e pluriennale e di Relazione previsionale e programmatica, predisposti dalla Giunta, sono immediatamente trasmesse all'Organo di revisione per il parere di cui all'art. 105, comma 1, lettera b) dell'ordinamento, nonché ai Consigli di Quartiere e su di esse sono richiesti altresì i pareri previsti dai regolamenti comunali";

dato atto che all' **articolo 20 comma 8** si legge "I singoli Consigli di Quartiere, prima dell'inizio dell'esercizio, approvano il Piano Esecutivo di Gestione relativo ai propri servizi di base. I dirigenti dei servizi dei Consigli di Quartiere esercitano i poteri di spesa per la gestione dei servizi di base";

Considerato che nei **criteri direttivi** approvati per il mandato amministrativo **2009/2014** si è "Ritenuto di confermare, ai sensi del citato art. 50 citato Statuto, l'attribuzione delle deleghe ai Quartieri di cui alle delibere consiliari sopra citate", ricordando anche l'**articolo 107 del TUEL "funzioni e responsabilità della dirigenza"** in particolare per quanto attiene al **primo comma** laddove si prevede che "spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati degli statuti e dei regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo";

Preso atto che nel **regolamento dei Consigli di Quartiere all'articolo 6 comma e**, a proposito delle loro funzioni (dirigenti dei quartieri) si legge "partecipano alla programmazione comunale per quanto attiene all'ambito del Quartiere", mentre al **comma f** è scritto che "deliberano il riparto delle risorse finanziarie complessivamente assegnate sui capitoli di bilancio di propria competenza".

Si procede alla votazione:

Consigliere	Presente	Non votante*	Favorevole	Contrario	Astenuto
Abbassi Andrea	X		X		
Armani Oberdan	X		X		



Badò Andrea	X		X		
Benvenuti Nicola	X		X		
Ciani Francesco	X		X		
Compagno Antonino	X		X		
Corti Grazi Emanuele	X		X		
De Razza Francesco					
Delfino Alessandro	X		X		
Fanetti Pier Luigi					
Fantini Enrico	X		X		
Grassi Ornella	X		X		
Madai Villani Chiara	X		X		
Marmugi Stefano	X		X		
Nativi Roberto					
Orlandi Enrico	X		X		
Palloni Gabriele	X		X		
Passeri Marco					
Sansone Riccardo	X		X		
Secci Riccardo					
Spini Debora	X		X		
Terrinazzi Omero	X		X		
Torrini Niccolò					
TOTALE	17	0	17	0	0

Il Consiglio approva.

2) di approvare, altresì, l'immediata esecutività con la seguente votazione:

Favorevoli: 17; Contrari: 0 ; Astenuti: 0.

Firma autografa sostituita da indicazione a stampa ai sensi dell'art. 3 comma 2 del D.Lgs. 39/1993

Il Segretario verbalizzante
Dott.ssa Giuliana Achilli



Il Presidente del Quartiere 1
Stefano Marmugi