

## La storia delle circoscrizioni tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '80. Il caso di Cagliari

Di Gavino Santucci

Le circoscrizioni di decentramento, secondo quanto scritto nell'articolo 17 del d. Lgs. n.267 del 2000 (Testo Unico sugli Enti locali), sono "organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune"<sup>1</sup>.

Le prime forme di decentramento comunale si svilupparono in Italia nel 1956, nel corso della campagna elettorale per le elezioni amministrative a Bologna. In quest'occasione il candidato della Democrazia Cristiana Giuseppe Dossetti propose l'introduzione dei quartieri, sia per migliorare l'amministrazione del territorio sia per evitare una riduzione della partecipazione popolare alla vita politica attiva. Otto anni dopo l'amministrazione comunale, a maggioranza social-comunista, deliberò l'istituzione di diciotto quartieri, ciascuno di essi rappresentato da un consiglio con funzioni consultive e propositive e i cui membri erano eletti dal Consiglio comunale in proporzione alla rappresentanza dei gruppi politici presenti al suo interno. Presidente e direttore degli uffici comunali decentrati sarebbe stato un "aggiunto" nominato dal sindaco<sup>2</sup>.

Alla base della nascita dei processi di decentramento comunale, dunque, vi era da un lato la distanza tra Consiglio comunale e tessuto sociale della comunità e dall'altro una sempre maggiore consapevolezza dei cittadini di incidere sempre meno nella vita politica cittadina<sup>3</sup>.

Una tappa fondamentale si ebbe con la legge n.278 del 6 aprile 1976, attraverso cui il Parlamento adottò un regolamento uniforme per le circoscrizioni in Italia. In base alla nuova normativa l'amministrazione comunale, dopo la creazione di un apposito regolamento, avrebbe avuto la facoltà di suddividere il proprio territorio in circoscrizioni, a capo del quale ci sarebbe stato un Consiglio, organo assembleare che rappresentava le esigenze della popolazione ivi residente. Il regolamento comunale avrebbe stabilito il numero dei membri del Consiglio, con l'unico limite massimo dei due quinti dei Consigli comunali. La durata del mandato coincideva con quella dell'amministrazione cittadina. Il presidente del Consiglio circoscrizionale sarebbe stato eletto dagli stessi rappresentanti e avrebbe esercitato le funzioni delegate dal Sindaco quale Ufficiale del Governo, ponendosi, inoltre, come referente degli uffici comunali sviluppatasi a supporto delle attività decentrate<sup>4</sup>.

A Cagliari i primi tentativi di attuare forme di decentramento comunale si ebbero il 17 luglio 1969, quando nel corso del Consiglio comunale fu approvato un regolamento in cui la città sarebbe stata suddivisa in nove quartieri (comprese le frazioni) e per ciascuna di esse erano istituite le consulte come "organo consultivo dell'amministrazione comunale che esprime le esigenze della popolazione formulando, voti, istanze, pareri in ordine alla gestione dell'attività e dei servizi municipali del quartiere, effettuando o promuovendo studi e ricerche in riferimento ai bisogni della popolazione locale e proponendo le opportune soluzioni del quadro del bilancio comunale". Avrebbero fatto parte di ciascuna consulta venti membri, nominati dal Consiglio comunale in proporzione alla

---

<sup>1</sup> F. Massarenti, *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in Istituzioni del federalismo-Rivista di studi giuridici e politici, gennaio/marzo 2017, cfr. pag.252.

<sup>2</sup> Idem, cfr. pag. 256-257

<sup>3</sup> U. Allegretti, *I quartieri tra decentramento comunale autonomia di base*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1/1977, cfr.201.

<sup>4</sup> F. Massarenti, *Op.Cit.*, cfr. pag. 257-258

rappresentanza dei gruppi politici ivi presenti (ciascun gruppo politico avrebbe dovuto avere almeno un rappresentante) tra le persone residenti nel quartiere, iscritte nelle liste elettorali del Comune di Cagliari e con i requisiti per esercitare le funzioni di consigliere comunale. Una successiva delibera della Giunta avrebbe dovuto individuare i tempi di costituzione delle diverse consulte e i confini dei vari quartieri<sup>5</sup>.

Questa delibera non giunse mai. Il regolamento, poco condiviso dalle opposizioni per l'eccessivo potere dato ai partiti politici nell'organizzazione dei consigli di quartiere, non fu mai attuato<sup>6</sup>.

Soltanto nel marzo del 1978, l'assessore al personale, decentramento e servizi demografici Marco Marini elaborò un regolamento in cui il territorio di Cagliari veniva suddiviso in circoscrizioni, sulla base della legge n.278 del 6 aprile 1978. Gli organi di ciascuna circoscrizione sarebbero stati il presidente e il Consiglio, composto di quindici o venti membri (a seconda del numero di abitanti presenti nella circoscrizione) eletti a suffragio diretto. Non avrebbero potuto farne parte parlamentari, consiglieri regionali o membri di organi regionali, consiglieri provinciali, di comprensorio e comunali, componenti di consigli di amministrazione di aziende municipalizzate, di consorzi pubblici, di assemblee ed enti controllati, di pubbliche istituzioni. Ai Consigli furono attribuiti poteri consultivi e deleghe di gestione, avrebbero espresso pareri e proposte sul funzionamento degli uffici decentrati e sulla gestione dei beni, dei servizi e delle strutture comunali, sanitarie, assistenziali, culturali, scolastiche, sportive e ricreative. Su richiesta della giunta comunale avrebbero dovuto esprimere pareri obbligatori sul bilancio di previsione e sui programmi di investimento del comune; sull'assetto urbanistico del territorio comunale (piani di zona, piani d'intervento per la casa, regolamentazione del traffico, viabilità e trasporti pubblici, rete distributiva); sulle licenze di costruzione e commercio; sui provvedimenti riguardanti i regolamenti comunali; sui programmi relativi all'istruzione, la cultura, la sicurezza sociale e lo sport; sui rapporti di cooperazione con altri comuni, il Comprensorio e la Regione. Il parere della Circoscrizione sarebbe stato richiesto su questioni urbanistiche, licenze di costruzione e di commercio, realizzazione e trasformazione di attrezzature, acquisizione o cessazione del patrimonio comunale nell'ambito della circoscrizione, insediamenti d'impianti sportivi, localizzazione di mercati regionali, regolamentazione della circolazione e del traffico. Le circoscrizioni avrebbero potuto svolgere funzioni di gestione dei servizi sanitari e assistenziali di primo livello, di asili nido, servizi sociali, biblioteche e servizi culturali, impianti ricreativi, servizi sportivi e del tempo libero, giardini pubblici e spazi verdi, attività parascolastiche, scuole materne e opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Altri strumenti della partecipazione affidata ai Consigli sarebbero stati le assemblee dei cittadini e la facoltà di proporre una consulta popolare di circoscrizione (con voto segreto) allo scopo di eseguire inchieste di opinione tra la popolazione in modo da operare meglio in accordo con la volontà dei cittadini<sup>7</sup>.

Il 26 luglio 1978 una commissione consigliere paritetica competente in materia di decentramento presentò al Consiglio comunale alcune modifiche alla bozza di regolamento precedente, in cui era presente la suddivisione del territorio comunale in quattordici circoscrizioni (comprese le quattro

---

<sup>5</sup> *Approvata dal Consiglio comunale l'istituzione delle consulte di quartiere*, Unione Sarda, 18 luglio 1969, pag.4.

<sup>6</sup> *Fu subito insabbiato il regolamento dei consigli di quartiere*, Unione Sarda, 29 agosto 1974, pag.4.

<sup>7</sup> *Già pronto il regolamento dei consigli di quartiere*, Unione Sarda, 18 marzo 1973, pag.5.

frazioni). All'atto della costituzione i 280 consiglieri della circoscrizione furono nominati dal Consiglio comunale per permettere, così si disse all'epoca, una prima fase di rodaggio alle circoscrizioni<sup>8</sup>.

Il 2 agosto 1978 il Consiglio comunale approvò all'unanimità sia il regolamento sia l'organizzazione delle circoscrizioni in città<sup>9</sup>.

L'8 giugno 1980 si tennero le prime elezioni dirette in concomitanza con le consultazioni amministrative<sup>10</sup>.

Non si può analizzare il fenomeno delle circoscrizioni senza descrivere l'analisi che fecero all'epoca i Comitati di quartiere sorti spontaneamente in quegli anni in tanti rioni popolari della città.

Un primo documento molto interessante in questo senso è la relazione introduttiva all'assemblea tenutasi il 15 febbraio 1976 al cinema Adriano e organizzata dal Coordinamento dei Comitati e Circoli di quartiere. In tale documento veniva immediatamente sottolineato che non c'era un'identità di vedute sulla questione da parte dei Comitati di quartiere. Nelle circoscrizioni i Comitati vedevano una possibile occasione di crescita per la democrazia diretta, a patto che queste forme di decentramento non si ponessero in alternativa ai Comitati di quartiere, che fossero realmente autonomi e non semplici organismi di appoggio e consenso ai partiti esistenti, che fossero realmente dotati di sedi e strumenti e che avessero un reale potere decisionale<sup>11</sup>.

Alcuni mesi dopo, il 23 e il 24 ottobre 1976, il tema delle future circoscrizioni fu analizzato in un convegno organizzato dal Coordinamento e tenutosi il 23 e 24 ottobre 1976 nell'auditorium della Clinica medica Aresu, in via San Giorgio. Il convegno, cui parteciparono circa 500 persone, rappresentò il primo incontro ufficiale in cui sindacati, partiti politici, istituzioni e comitati di base ebbero modo di analizzare pregi e difetti dei costituendi consigli di quartiere. Tra le richieste formulate dal coordinamento, vi fu un sistema di elezione dei candidati reale espressione della base, una valorizzazione dell'assemblea popolare come organo decisionale del quartiere, la realizzazione di sedi che permettessero l'attività dei Consigli, una suddivisione territoriale che tenesse conto dell'esperienza storica dei quartieri e il conferimento di effettivi poteri di deliberazione e gestione dei servizi più importanti<sup>12</sup>. Molto interessante fu la relazione introduttiva fatta da Umberto Allegretti, che analizzò dal punto di vista storico e politico i processi di decentramento che si stavano sviluppando in Italia in quel periodo. Particolare attenzione fu dedicata alla legge 278, fortemente criticata perché in realtà ostacolava un reale decentramento comunale e manteneva invece intatta l'egemonia del sistema politico tradizionale, stratificato sulla base dei partiti storici e governato dai loro apparati verticistici. Le circoscrizioni si presentavano come strutture burocratizzate, modellate sulla base dei Consigli comunali, che non avrebbero permesso una reale e completa partecipazione dei cittadini alla vita politica del comune di appartenenza<sup>13</sup>.

Altrettanto interessante il dibattito che sorse sulle pagine dell'Unione Sarda tra il 10 e il 23 agosto 1978, alcuni giorni dopo l'istituzione delle circoscrizioni a Cagliari, in cui intervennero i Comitati di

---

<sup>8</sup> *La città verrà divisa in quattordici circoscrizioni i cui consigli avranno soltanto funzioni consultive*, Unione Sarda, 27 luglio 1978, pag.4.

<sup>9</sup> *Il piano di decentramento amministrativo approvato con voto unanime dal Consiglio*, Unione Sarda, 3 agosto 1978, pag.4.

<sup>10</sup> *Ecco i nomi di tutti i Consiglieri circoscrizionali*, Unione Sarda, 17 giugno 1980, pag.4.

<sup>11</sup> *Relazione introduttiva all'assemblea cittadina del 15/02/1976 al cinema Adriano di Cagliari del Coordinamento cittadino dei Comitati e circoli di quartiere*, Cittàquartiere n.3, 1977, cfr. pag.9-10.

<sup>12</sup> *Partecipazione popolare e consigli di quartiere*, Unione Sarda, 24 ottobre 1976, pag.4.

<sup>13</sup> U. Allegretti, *Op. Cit.*, cfr. pag. 212-213.

quartiere di Mulinu Becciu, La Palma- S'Arrulloni, Quartucciu, Genneruxi-San Giuliano, Pirri, Elmas, Marina, Stampace, La Vega e "Su Mulinu" di Monserrato. La maggior parte dei Comitati di quartiere giudicava la creazione delle Circoscrizioni un'ottima occasione per lo sviluppo della democrazia di base e per una maggiore partecipazione popolare alla politica cittadina. Alcuni Comitati, invece, tra cui quelli della Marina e Stampace, giudicavano gli organi di decentramento come semplici organismi burocratici, privi di poteri reali e scarsamente rappresentativi<sup>14</sup>.

I primi anni di attività delle circoscrizioni confermarono queste previsioni. Nel dicembre del 1979, in un documento firmato da dodici dei quattordici presidenti di circoscrizione e inviato alla Giunta comunale, era contestata la mancata attuazione del decentramento amministrativo e la totale assenza di dialogo con l'amministrazione comunale sull'attribuzione dei poteri deliberativi e sulle scelte riguardanti i processi urbanistici cittadini<sup>15</sup>.

Molte polemiche sorsero anche in occasione dell'analisi del bilancio comunale da parte delle circoscrizioni. Molti di questi organismi lamentarono il fatto di non aver ricevuto alcun documento o di averlo ricevuto molto in ritardo rispetto ai tempi previsti, spesso illeggibile e carente di molti dati. In questo modo non si diede la possibilità, secondo le dichiarazioni dei consiglieri di circoscrizione, di attuare un'approfondita valutazione e analisi degli impegni assunti con il programma di investimenti<sup>16</sup>.

Nel corso di un'assemblea tenutasi il 18 luglio 1981, inoltre, i consiglieri delle quattordici circoscrizioni contestarono la mancata soluzione ai problemi della mancanza di sedi, mezzi finanziari e personale, richiamando il Consiglio comunale e la Giunta ad allargare le competenze degli organismi di decentramento, rendendoli maggiormente partecipi dei processi politici cittadini<sup>17</sup>. Addirittura nel 1982, a quattro anni dalla loro istituzione, quattro circoscrizioni erano ancora prive di sedi per la loro attività.

Concludiamo quest'articolo con una riflessione sulle circoscrizioni da parte di uno dei protagonisti dei Comitati di quartiere, Marco M, utile per comprendere la distanza tra le premesse iniziali e l'effettiva realtà delle circoscrizioni:

---

<sup>14</sup> Per meglio conoscere il dibattito sorto nelle pagine dell'Unione Sarda, vedi: Luigi Cambuli, Comitato di quartiere "Su Mulinu", *Su Mulinu: «una svolta importante»*, Unione Sarda, 10 agosto 1978, pag.4; Andrea Trincas, Comitato di quartiere di Mulinu Becciu II, *Mulinu Becciu: «una grande vittoria»*, Unione Sarda, 11 agosto 1978, pag.4; Valerio Frailis, Comitato di quartiere «La Palma- S'Arrulloni», *La Palma: «Finalmente l'avvio»*, Unione Sarda, 13 agosto 1978, pag.5; Luca Piludu del Comitato provvisorio di Quartucciu, *Il falso obiettivo dell'autonomia*, Unione Sarda, 15 agosto 1978, pag.5; Nino Mura del Comitato Genneruxi- S.Giuliano, *Genneruxi: solo organi burocratici?*, Unione Sarda, 17 agosto 1978, pag.5; Leo Nappi Modona, presidente Comitato di quartiere Pirri-Santa Maria Chiara, *Pirri: ufficializzare non basta*, Unione Sarda, 18 agosto 1978, pag.4; Luigi Cancedda, Comitato promotore del Consiglio di frazione di Elmas, *Elmas: «contributo e controllo»*, Unione Sarda, 22 agosto 1978, pag.4; Licia Lisei, Comitato di quartiere- Circolo culturale di Marina, *Marina: «democrazia di facciata»*, Unione Sarda, 24 agosto 1978, pag.4; Roberto Ligas e Betty Oro, Comitato di quartiere di Stampace, *Stampace: «La musica non cambia»*, Unione Sarda, 25 agosto 1978, pag.5; E.Serra- N.Depau, Comitato di quartiere La Vega, *La Vega: strumenti di partecipazione*, Unione Sarda, 29 agosto 1978, pag.4; Mario Fara, Coordinamento dei Comitati e Circoli di quartiere di Pirri, *Pirri: «Solo organi burocratici?»*, Unione Sarda, 12 settembre 1978, pag.4; Giuseppe Ghiani, Presidente della Coop. edilizia «Città nuova»- Elmas, *Elmas: «strumenti di partecipazione»*, Unione Sarda, 13 settembre 1978, pag.5; Mario DeSotgiu, vicesindaco di Cagliari, *Decentramento e democrazia*, Unione Sarda, 21 settembre 1978, pag.6; Carlo Slis, segretario del Comitato cittadino del Pci, *Partecipazione più organizzata*, Unione Sarda, 24 settembre 1978, pag.7.

<sup>15</sup> *L'assemblea generale delle circoscrizioni*, Unione Sarda, 22 dicembre 1979, pag.5.

<sup>16</sup> *Quasi unanime il parere negativo delle circoscrizioni sul bilancio*, Unione Sarda, 29 maggio 1981, pag.4.

<sup>17</sup> *Un anno di esperienza con bilancio negativo*, Unione Sarda, 19 luglio 1981, pag.4.

*L'altra grossa battaglia che fu fatta e che vide coinvolti il coordinamento, le associazioni, comitati di quartiere, fu quello del centro amministrativo. Che si riuscì a vincere, che era quello della partecipazione, l'istituzione delle circoscrizioni a Cagliari. Fu un movimento che portò a rivendicare il diritto dei cittadini a poter decidere di poter partecipare, sia a livello come consiglieri circoscrizionali, sia come proposte da portare avanti e da proporre all'amministrazione civica. Poi vabbè quel movimento fu in pratica truffato perchè le circoscrizioni diventarono, di fatto, non certo per volontà nostra ma per volontà di chi gestiva quello, il trampolino di lancio per arrivare poi ad altre carriere politiche, perciò quelli che erano gli impegni presi, che erano il decidere almeno in ambito territoriale quelli che erano i finanziamenti e quelli che erano gli interventi da fare, piano piano furono svuotati e non ottennero mai una reale partecipazione. Poi portarono appunto alla chiusura di quest'organismo del decentramento<sup>18</sup>.*

---

<sup>18</sup> Intervista con Marco M. (pensionato, membro della Scuola popolare dei lavoratori di Is Mirrionis e del Coordinamento dei Comitati e Circoli di quartiere), registrata a Cagliari, 26-01-2018.