

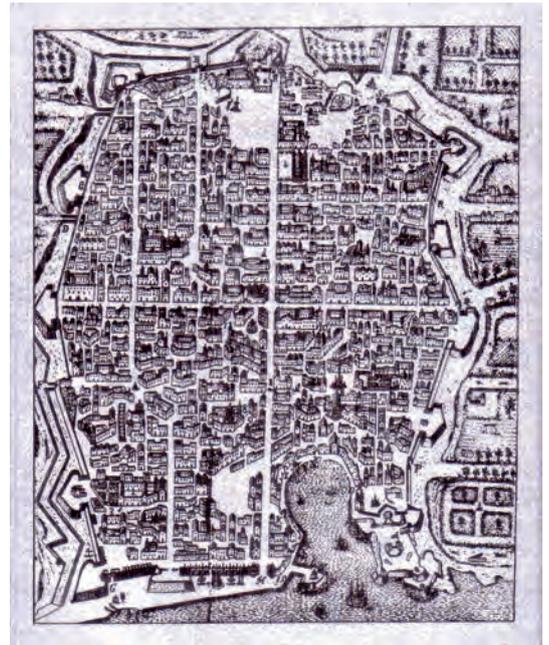
Quartieri storici simbiosi istituzionale e consulte di circoscrizioni Proposte

La città quadripartita,
incisione di Antonino
Bova, 1732

Sì, lo confesso, quando su “la Repubblica” del 27 giugno 2012 (ed. di Palermo, p. IV) ho letto che i Consigli di circoscrizione costavano ogni anno a noi già super salassati contribuenti ben oltre 5 milioni di euro, non ho potuto trattenere la mia indignazione, soprattutto considerando che i loro organi di governo sono stati, almeno fino a quel momento, poco più che degli “ectoplasmi istituzionali” (ancorché ottime persone), tant’è che lo stesso Sindaco Orlando definisce le stesse circoscrizioni “scatolette vuote” (ibidem). Indignazione stemperata oggi un poco dai propositi della nuova amministrazione comunale che sembra voglia dare da una parte una qualche consistenza operativa ai predetti organi, assegnando nuovi poteri alle circoscrizioni, e dall’altra un taglio alle spese.

Ma siamo sicuri che insistere sulle poltrone sia la strada giusta per assicurare adeguati servizi alla comunità? O non sarebbe il caso di esplorare nuove forme di decentramento, coniugando la plurisecolare esperienza in materia del Comune di Palermo con la più recente normativa sugli enti locali che permette ai cittadini di partecipare all’amministrazione della città e, quindi, dei quartieri senza inutili e costosi intermediari, rischiando di alimentare ancor più clientelismi elettorali?

È noto, infatti, che la città di Palermo era articolata in quartieri fin dal lontano Medioevo¹, amministrati ciascuno da un proprio giurato, carica annuale elettiva alla quale potevano aspirare i residenti che, fra gli altri requisiti, fossero *sine suspicione* (questo nei “secoli bui”!), per cui quando Federico III nel 1309 decise di dare vita al Comune di Palermo il sovrano non fece altro che ordinare ai giurati di riunirsi una volta la



settimana in un luogo adatto (ovviamente non esisteva ancora una casa comunale)² per trattare argomenti che interessavano l’intera comunità (*universitas civium*)³, mantenendo tuttavia le loro competenze territoriali. Non solo, ma impose anche loro per gli affari più importanti di riunire un’assemblea cittadina formata da *probi homines per quarterios*, che allora erano: Cassaro, Albergaria, Seralcadio (Capo), Kalsa e Porta Patitelli, poi Conceria ed infine Loggia.

Peraltro, un’ulteriore riconfigurazione dell’assetto amministrativo della città, promossa con i *Capitula iuratorum* (odierno statuto) dalla stessa *Universitas*, espressione di una più matura coscienza civica, approvati dal Re nel 1330, confermava l’elezione annuale dei predetti ufficiali (sempre demandata alla popolazione del quartiere) nella loro doppia veste di organi centrali comunali e nello stesso tempo di amministratori di quartiere dove curavano principalmente l’adempimento degli ordini reali e dei regolamenti municipali. Fra questi ultimi di rilevante importanza quello che assegnava ai giurati la funzione di “edile”, che comportava la vigilanza sull’occupazione abusiva di suolo pubblico e il rilascio di apposita autorizzazione (concessione edilizia ante litteram) per le nuove costruzioni.

Ancora la rilevanza dei quartieri nella nuova realtà municipale veniva evidenziata anche dal fatto che i membri della Corte giudicante (Corte pretoriana) non solo

1 - P. Gulotta, *Il decentramento a Palermo ha una storia antica*, “Giornale di Sicilia”, 8 e 9 agosto 1975; E. Pezzini, *Articolazioni territoriali a Palermo tra XII e XIV secolo*, “Mefrm”, 116, 2004 - 2, pp. 728 e sgg.

2 - C. Filangeri, P. Gulotta, M. A. Spadaro, Palermo, *Palazzo delle Aquile. La residenza municipale fra arte e storia*, Bagheria-Palermo 2004

3 - «*Universitas nihil aliud est nisi singuli homines qui ibi (cioè nel territorio) sunt*», così in una sua “glossa” il giureconsulto duecentesco Accursio

venivano eletti anch'essi su base decentrata, ma gli stessi giudici facevano parte dell'organo collegiale amministrativo cittadino in rappresentanza del quartiere di provenienza con gli stessi poteri dei giurati, poiché due delle tre chiavi (la prima era detenuta dal Pretore) che aprivano la preziosa cassetta (archivum) dove erano custoditi il sigillo (necessario per la esecutorietà degli atti) ed i privilegi della città (le leggi del tempo), erano affidati, avvicinandosi i quartieri, rispettivamente ad un giudice ed a un giurato. Erano, in sostanza, le famose "chiavi del potere"⁴.

Si trattava, quindi, non di un decentramento ma, al contrario, di una aggregazione, di una simbiosi istituzionale, che dava origine ad un organismo superiore, il Comune, i cui elementi costitutivi, popolazione e territorio, altro non erano se non gli stessi elementi dei singoli quartieri, come pure gli organi di governo municipale che si identificavano con gli organi di quartiere. Lo stesso Pretore veniva proposto ogni anno a turno dai medesimi quartieri.

Veniva così realizzata la piena maturità politica cittadina con la identificazione di uno spazio istituzionale unitario, anche se espressione di aree amministrative topograficamente ben definite.

Questo spirito simbiotico doveva permanere nei secoli, anche quando, dal tardo 500, gli organi comunali che ora si chiamavano senatori, cominciarono ad essere nominati dal Viceré (perché «li quartieri ne avevano fatta rinunzia», come scrisse un cronista contemporaneo) poiché ad ogni senatore veniva assegnato un quartiere che rappresentava e dove esercitava giurisdizioni proprie.

Ben a ragione, quindi, Gian Giacomo Adria nel XVI secolo poteva chiamare Palermo quintopolis, cioè formata da cinque città (ex quinque magnis urbibus), divisione amministrativa rimasta anche dopo quel fervore di interventi urbanistici che si ebbe nei secoli XVI e XVII (li Strati in cruchi, rettifica e prolungamento del Cassaro e Quattro canti), e che doveva modificare non poco la topografia cittadina⁵.

Non solo, ma nello stesso tempo veniva ancora di più esaltata la individualità politica delle antiche contrade (ora Quinteri) assegnando loro un proprio stemma, che,

riprodotto in altrettante metope marmoree, unitamente all'aquila, emblema nello stesso tempo della città e del Cassaro, nucleo primigenio dell'urbs⁶, campeggiarono sull'architrave del nuovo ingresso principale del Palazzo Senatorio su piazza Pretoria fino all'ultimo trentennio dell'Ottocento, quando vennero sostituite da quelle scolpite da Domenico Costantino su incarico di G. Damiani Almeyda⁷.

Gli stemmi secenteschi – oggi visibili nell'antica "Sala dei Giudici e dei Giurati" di Palazzo delle Aquile – posti bene in evidenza sul fronte principale della rinnovata sede municipale, ebbero, quindi, la funzione di sottolineare il fondamentale apporto costituente dei distretti amministrativi tradizionali alla costruzione e gestione dell'urbs.

Anche gli stessi Borbone, in Sicilia dal 1735 con Carlo III, rispettarono la divisione amministrativa della città che, anzi, dopo la fondazione del Regno delle due Sicilie (1816) potenziarono, comprendendovi tutto il territorio municipale, allora molto più vasto di quello attuale. Esso, infatti, nel 1818 su proposta del Decurionato (il nuovo Consiglio comunale del periodo) venne ripartito in sei "sezioni", quattro urbane e due suburbane. Le urbane corrisposero alle quattro parti della città risultanti dall'incrocio di via Maqueda con via Toledo (oggi c.so V. Emanuele) e presero nome dalla santa alla quale ciascuna di esse era dedicata: S. Cristina, S. Ninfa, S. Agata e S. Oliva; mentre le sezioni suburbane, denominate Molo e Oreto, abbracciavano tutti i villaggi esterni al perimetro cittadino, l'una dal lato settentrionale fuori porta Maqueda e l'altra da quello meridionale, fuori porta Vicari. A ciascuna sezione continuò ad essere assegnato un senatore il quale, collaborato da un aggiunto, esercitava tutte quelle funzioni proprie dell'amministrazione comunale divisibili per luogo, come lo Stato civile, introdotto in Sicilia nel 1820. Nelle due sezioni esterne furono dislocati ben dieci "uffici di campagna".

Continuava quindi l'immedesimazione fra organi municipali centrali e organi di amministrazione periferica e gli stessi servizi comunali venivano erogati in forma articolata non per compiacenza di un potere centrale, ma per naturale retaggio storico,

4 - P. Gulotta, *In unum corpus et unam societatem: I Capitula iuratum del 1309 (Testa 1324) e l'assetto istituzionale del Comune di Palermo durante il regno di Federico III*, ASS, IV, XXVI, 2000, p. 19 sgg.; Id., *Aspetti della gestione politica dei privilegi della città durante il Medioevo*, in AA.VV., *Il Tabulario dell'Archivio storico di Palermo secc. XIV-XIX*, a cura di E. Calandra, Palermo 2003

5 - P. Gulotta, *Il ruolo della Municipalità nelle riforme urbanistiche di Palermo nei secoli XVI e XVII*, "Per Salvare Palermo" nn. 19-20/2008

6 - F. D'Angelo, *Il quartiere del Cassaro, il più vecchio della Città (X-XV secolo)*, "Per Salvare Palermo", n. 34/2012, p. 12

7 - Cfr. Filangeri ed altri, *Palermo*, cit., p. 98, scheda 2.9

Uno scorcio della fontana Pretoria e della facciata del palazzo comunale

Il Genio di Palermo all'interno del palazzo comunale

foto Andrea Ardizzone



che coniugava l'amministrazione generale della città con i bisogni dei cittadini, soprattutto di quelli extraurbani.

Ma con l'Unità d'Italia, affermandosi anche negli enti locali il centralismo burocratico savoiardo, a Palermo tutti i servizi, compreso lo Stato civile, vennero concentrati a Palazzo delle Aquile⁸, mentre il territorio cittadino veniva diviso in sei collegi elettorali denominati "mandamenti" (Tribunali, Castellammare, Palazzo Reale, Monte di Pietà, Molo e Orto Botanico, che dopo il 1863 indicarono anche le competenze territoriali degli ingegneri municipali, detti appunto mandamentali), cosicché il Consiglio comunale di Palermo risultò composto ancora una volta direttamente dai rappresentanti dei singoli quartieri, rappresentanze che ebbero pure voce nei Consigli provinciali. Tale sistema elettorale doveva però durare fino al 1882, quando i predetti collegi mandamentali vennero accorpati in un unico collegio cittadino a scrutinio di lista.

Tuttavia nel 1889, sotto la spinta soprattutto dell'incremento demografico delle borgate, doveva essere ripreso un tenue rapporto con il territorio suburbano, ripartito in nove sezioni, comprendente ciascuna vari centri abitati, che presero nome

dai villaggi in cui aveva sede l'ufficio municipale: Brancaccio, Villagrazia, Mezzomorreale, Altarello di Baida, Uditore, Resuttana, Pallavicino, Tommaso Natale, Falde del Pellegrino (poi Acquasanta), ai quali si aggiunsero via via, negli anni successivi, Partanna Mondello, Settecanoli, Cruillas, Passo di Rigano e S. Rosalia. Ad ogni sezione venne preposto un delegato del sindaco con il titolo di vice-sindaco il quale, oltre a rivestire le funzioni di ufficiale di Stato civile, avrebbe dovuto sovrintendere a tutti i servizi municipali curando l'esecuzione dei relativi regolamenti e collaborare con l'amministrazione comunale per l'attuazione di tutto ciò che aveva attinenza con i servizi pubblici, i bisogni ed il benessere degli abitanti delle borgate. Ma non risulta che l'azione dei vice-sindaci sia andata in genere oltre l'adempimento degli atti di stato civile e degli atti notori.

Naturalmente, poi, l'avvento del fascismo cancellò definitivamente ogni traccia di rappresentanza quartierale, per cui, con il tempo dell'articolazione amministrativa cittadina, finì con il perdersi anche la memoria.

Così, quando negli anni 1975-76 l'Assemblea regionale legiferò sul decentramento cittadino, non seppe fare

8 - «...preso atto che il nuovo riordinamento provinciale e comunale tutto in unica segreteria riunisce il servizio burocratico pria diviso in sei sezioni, le quali ciascuna adempiva nell'ambito proprio quelle incombenze che oggi la legge riunisce in unica mano...», così delibera il Consiglio comunale di Palermo presieduto dal Sindaco Salesio Balsano il 15 dicembre 1861



La Sala delle Lapidi a palazzo delle Aquile
foto Andrea Ardizzone

altro che partorire poltrone, unico argomento caro, tranne rare eccezioni, alla partitocrazia (unitamente alle auto blu) e vera antipolitica. Ma almeno nei primi tempi non erano previste prebende⁹. Purtroppo l'esempio della "casta" è contagioso e bene fa l'attuale amministrazione a prendere adeguate contromisure.

Ed ecco la mia "sconvolgente" proposta: abolire i consigli circoscrizionali e trasformare le circoscrizioni (magari opportunamente ridisegnate per assicurare a tutte pari rappresentanza) in collegi elettorali per le elezioni comunali, sicché ogni circoscrizione abbia i propri rappresentanti direttamente in Consiglio comunale, come da tradizione, dove i cittadini di ciascuna parte della città potrebbero così fare valere le loro ragioni. Inoltre in ogni circoscrizione il collegamento con i consiglieri del collegio dovrebbe essere assicurato da una Consulta permanente, con sede nel centro civico deputato e dove i residenti potrebbero periodicamente riunirsi per autoconvocazione ed incontrare i propri eletti.

Tale Consulta – istituto di volontariato previsto dal vigente Statuto comunale, ma per il quale sono in corso proposte migliorative da parte di un apposito comitato, di cui fa parte anche la nostra Fondazione – regolamentata

con delibera del Consiglio comunale, sentiti i cittadini dell'ambito territoriale interessato con le modalità che saranno previste nello Statuto, renderebbe in tal modo effettiva la partecipazione delle comunità locali al governo della città, come auspicato dall'art. 6 della legge 142/90 e dallo stesso Statuto comunale che definisce Palermo città policentrica.

Peraltro, riproponendo l'antica simbiosi istituzionale non solo si risparmierebbero milioni di euro, ma in modo più efficace e diretto si concilierebbero le esigenze dei quartieri con gli interessi generali della città, a cominciare dai piani urbanistici, ferma restando l'articolazione nel territorio di tutti quei servizi divisibili per luogo, tenendo anche presente nei rapporti fra cittadini e Comune le grandi possibilità offerte dalle moderne tecnologie.

So che la mia è una utopia (neppure in CdA ancora prospettata, n.d.r.). Troppi interessi in gioco, e certamente per la riforma dei collegi elettorali, che interesserebbe tutte le maggiori città isolate, occorrerebbe una legge regionale. Ma ciò non mi impedisce di sperare che si possa aprire un dibattito sull'argomento e qualche proposta del genere possa arrivare all'esame della nuova Assemblea regionale siciliana. [•]

9 - «I consiglieri di quartiere esercitano il loro incarico senza diritto ad alcuna retribuzione ed indennità; la loro carica è completamente gratuita», art.12 L.R. n. 84/1976