

Province  
In cantiere il futuro  
di 103 enti «utili»

VITTORIO PRODI

A PAGINA 2

Patriarca  
La rivoluzione  
«personale»

FELICIA MASOCCO

A PAGINA 3

L'iniziativa  
Sportello unico  
task force in azione

GIOVANNI CAPRIO

SERVIZI ALLE PAGINE 4 e 5

Immigrazione  
Solo il 4 per cento  
parla di emergenza

CARLO BUTTARONI

A PAGINA 6

Quotidiano  
di politica,  
economia  
e cultura

SUPPLEMENTO  
DE L'UNITÀ

ANNO 1 - NUMERO 4

GIOVEDÌ 15 LUGLIO 1999



# Autonomie

FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

L'Unità



L'APPELLO  
DELL'ANCI

## Piccoli Comuni soffocati dai tassi su vecchi mutui

ENZO BIANCO - Presidente Anci

Queste settimane sono ancora molto intense per i sindaci e per gli amministratori locali. Intense ma - vorrei dire - con un segno generalmente positivo: alcuni provvedimenti importanti ed attesi sono in dirittura d'arrivo, altri sembrano incanalati sulla strada giusta; proprio in queste ore si intravedono spiragli nel dialogo sulle riforme, in particolare sull'elezione dei presidenti delle Regioni: un fatto positivo, dal momento che i Comuni sono molto interessati ad avere un interlocutore finalmente stabile, appunto i governi regionali. Il Consiglio nazionale che l'Anci ha tenuto nei giorni scorsi a Cagliari ha fatto il punto della situazione prima della pausa estiva, delineando le zone di luce (diverse, come detto) e quelle d'ombra, che dovremo affrontare al più presto assieme ai nostri interlocutori istituzionali e politici. Personalmente, così come hanno fatto sia il Consiglio nazionale che l'Associazione, ho dato un giudizio positivo sul Dpef presentato dal governo D'Alema, soprattutto nella parte che riguarda i Comuni. Per la prima volta da molto tempo, non si parla di tagli ai bilanci, quei tagli che in passato avevamo subito in modo pesante e che ci avevano messo in seria difficoltà. È evidente che gli investimenti a livello locale hanno una grossa importanza nel rilancio dell'intero sistema Italia, assieme agli impegni per lo sviluppo che possono essere garantiti su scala nazionale.

Su questo tema devo però ricordare una delle zone d'ombra che citavo. Ancora oggi i Comuni, specie quelli piccoli e quindi con minori risorse e forza negoziale, si trovano a pagare alla Cassa depositi e prestiti interessi notevoli sui mutui contratti alcuni anni fa, quando i tassi erano decisamente più alti. La misura è quasi doppia rispetto al tasso medio corrente. Il governo ed il ministero del Tesoro, su nostra sollecitazione, si sono impegnati a rivedere questa condizione, che diventa ogni giorno più difficile per chi deve fare i conti con risorse non infinite, da un lato, e con le esigenze della comunità, dall'altro. Quei mutui devono essere rinegoziati: e siamo sicuri che il governo manterrà l'impegno preso. A Cagliari l'Anci ha preso atto con soddisfazione dell'accelerazione registrata sullo status degli amministratori locali; mentre scrivo, il provvedimento è in votazione al Senato. Di che si tratta? Pochi cittadini, probabilmente, sanno che durante il periodo del mandato sindaci e amministratori non godono di alcuna copertura previdenziale, oltre a percepire l'indennità davvero irrisoria, specie nei Comuni più piccoli.

Il provvedimento sullo status, inquadrato nella riforma dell'ordinamento degli Enti locali, pone rimedio a questa stortura, garantendo così più ampi spazi di democrazia. Al tema delle riforme ho già accennato parzialmente. È chiaro che, alla ripresa post estiva, dovremo tornare a parlare di federalismo e di un assetto più equilibrato dei rapporti tra poteri centrali, Regioni e governi locali; così come bisognerà riprendere in pieno, con convinzione, il filo dell'attuazione della legge Bassanini, con la sua devoluzione di poteri verso i Comuni e le Province, oggi rallentata da inerzie e resistenze. I temi che dovremo affrontare in autunno sono questi e molti altri ancora: penso, fra gli altri, all'incentivazione dello sviluppo locale, o alle garanzie di sicurezza per le comunità. L'Anci avrà il suo Congresso nazionale dal 17 al 20 novembre a Catania, la mia città. E non c'è dubbio che sarà anche questo, come le assemblee degli anni scorsi a Torino, Bari e Venezia, un appuntamento di dibattito profondo e franco, ricco di stimoli e di voci autorevoli, anche esterne all'Associazione.

CONCLUDE VELTRONI

## Oggi assemblea amministratori Ds

Si svolge oggi, presso il Centro congressi Cavour di Roma, l'Assemblea nazionale degli amministratori Ds. I lavori dell'assemblea si apriranno alle ore 9.30 con l'intervento di Walter Veltroni, responsabile nazionale autonomie locali del Ds. Al centro del dibattito «il ruolo dei sindaci e degli amministratori locali anche in rapporto al rilancio della coalizione dell'Ulivo, che vivrà un importante appuntamento elettorale in occasione delle regionali che si svolgeranno nella primavera del 2000». A questo si accompagnerà la valutazione dei risultati elettorali del 13 e 27 giugno e l'esame delle questioni più importanti inerenti le riforme federaliste (legge di riforma della 142, elezione diretta dei presidenti delle Regioni, riordino dei servizi pubblici locali, Dpef e legge finanziaria, riforma federalista dello Stato). Tra gli invitati Enzo Bianco per i Democratici e i responsabili autonomie locali dei partiti del centrosinistra. Alle 13.30 le conclusioni del segretario Ds, Walter Veltroni.

### LA MAPPA DEI FINANZIAMENTI

(in migliaia di lire)

Regione	%	1998	1999
● Abruzzo	3,321	5.512.860	6.475.950
● Basilicata	2,885	4.789.100	5.625.750
● Calabria	3,450	5.727.000	6.727.500
● Campania	11,166	18.535.560	21.773.700
● Emilia-Romagna	6,862	11.390.920	13.380.900
● Lazio	13,857	23.002.620	27.021.150
● Liguria	5,011	8.318.260	9.771.450
● Lombardia	15,043	24.971.380	29.333.850
● Marche	3,504	5.816.640	6.832.800
● Molise	1,671	2.773.860	3.258.450
● Piemonte	8,570	14.226.200	16.711.500
● Puglia	6,616	10.982.560	12.901.200
● Toscana	7,675	12.740.500	14.966.250
● Umbria	2,293	3.806.360	4.471.350
● Veneto	8,076	13.406.160	15.748.200
● TOTALE	100,00	166.000.000	195.000.000

Via libera a 361 miliardi  
per nuovi bus  
a basse emissioni

Via libera ai finanziamenti per l'acquisto di nuovi bus a gpl, metano, elettrici o ibridi. È stato pubblicato (G. U. n. 156 del 6 luglio) il decreto del 20/10/98 dei Trasporti con la ripartizione e l'assegnazione delle quote alle Regioni per l'acquisizione di veicoli destinati al trasporto pubblico locale nel periodo 1998-2011. Il decreto Ronchi sulla mobilità obbliga le Regioni a utilizzare una quota non inferiore al 5% dei contributi loro assegnati per finanziare l'inserimento, nel parco mezzi, di veicoli a basso impatto ambientale. Sono stati così recuperati 166 miliardi dell'esercizio '98 e ne sono stati stanziati altri 195 per il 1999.

Noi siamo piuttosto abituati a ritenere che è l'azienda pubblica (dove esiste) che fa la politica del servizio, ma non è così, o meglio non deve essere così. La politica del servizio deve essere fatta appunto dall'ente politico: il Comune o la Provincia.

Gli Enti locali sono attrezzati oggi per svolgere un ruolo di questo tipo? «Mi viene da rispondere che - se si ritenesse non lo siano - non si capirebbe neppure perché vengano ritenuti idonei a gestire direttamente i servizi, anche i più complessi. Mi riesce difficile pensare che ci si trovi oggi, alle soglie del 2000, nella stessa situazione in cui eravamo all'inizio del secolo, quando, giustamente e fortunatamente, fu avviata la nascita delle aziende di pubblico servizio locale visto il fallimento della gestione privata dei servizi pubblici che si era sperimentata. Credo che i Comuni maggiori siano senz'altro in grado di programmare e organizzare il servizio di cui hanno bisogno attraverso la predisposizione di quello strumento fondamentale che sarà il bando per l'affidamento della gestione e il contratto di servizio. Certo occorrono competenze tecniche per verificare che il contratto di servizio venga rispettato e quindi per far valere gli interessi della comunità che si rappresenta. Ma gli strumenti e gli uomini non mancheranno e, se necessario, anche il supporto di una autorità apposta. Ad esempio, con lo schema di decreto legislativo di riordino degli strumenti di valutazione dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle amministrazioni pubbliche si prevede anche una modalità di misurazione della qualità dei servizi e delle condizioni di tutela degli utenti, nonché iniziative di supporto operativo alle amministrazioni interessate».

Non c'è il rischio che tutto questo valga per i grandi Comuni e metta in grave difficoltà i Comuni minori? «Questo è un problema reale, che si presenta non soltanto su questo tema, ma in molti altri, cui adesso stiamo cercando di rispondere incentivando con più strumenti l'aggregazione volontaria degli Enti locali. Nella materia che qui trattiamo è diffusa la convinzione che si debbano costruire degli ambiti per l'erogazione dei servizi ed è su questa strada che occorre procedere. Resta sempre possibile offrire agli Enti locali, e ciò è tanto più interessante quanto minori sono le loro dimensioni, un supporto di carattere tecnico assolutamente indipendente. Va segnalato anche che il disegno di legge del Governo tiene conto nella disciplina della fase transitoria delle difficoltà in cui potrebbero trovarsi i Comuni minori nel passaggio da gestioni in economia, molto diffuse nei rifiuti e specie nell'acqua, a gestioni mediante società per azioni».

## La riforma

Nella proposta del Governo agli Enti locali spettano compiti di indirizzo programmazione e controllo. Mercato aperto alla concorrenza  
Intervista al sottosegretario all'Interno sui principi del disegno di legge

# Vigneri: «Servizi pubblici alla prova della qualità»

ROSSELLA DALLO

Le novità per le autonomie locali si susseguono a ritmo serrato. Dopo il nuovo contratto di lavoro dei dipendenti pubblici, il disegno di legge di riordino degli Enti locali, attualmente in seconda lettura al Senato, quello sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni in dirittura d'arrivo, all'ordine del giorno delle commissioni parlamentari c'è la discussione su un'altra grande riforma che a settembre sarà al vaglio dell'aula e che ha già registrato vivaci reazioni: è quella dei servizi pubblici locali.

Anche per questo vasto settore il principio adottato dal Governo è la separazione tra le funzioni, dell'Ente locale, di indirizzo, programmazione e controllo e la gestione diretta del servizio, nonché l'apertura del mercato alla concorrenza su una base di parità tra pubblico e privato. Di questa nuova «rivoluzione» abbiamo parlato col sottosegretario all'Interno, Adriano Vigneri.

La riforma del sistema dei servizi pubblici locali presentata dal Governo ha creato reazioni contrastanti. Era proprio necessario intervenire in modo così deciso?

«Va innanzitutto chiarito che l'intervento "deciso" si riferisce non alla riforma dei servizi pubblici locali in genere ma alla disciplina introdotta per cinque settori a più alto contenuto industriale: l'energia non elettrica, i rifiuti, i trasporti, il gas e il ciclo idrico. In generale si è scelto di adottare una definizione ampia di servizio pubblico locale, in modo da garantire la necessaria discrezionalità nell'interpretazione dei bisogni della propria comunità. Per i servizi a rilevanza industriale, i cinque settori che ho elencato, si è introdotto l'affidamento mediante gara, cui possono partecipare soltanto società di capitali, senza vincoli territoriali, con limiti prefissati di durata massima degli affidamenti. Per ogni tipo di servizio tale limite è stabilito in modo differenziato in relazione al periodo necessario alla realizzazione di un coerente piano di investimenti. Per i servizi a contenuto non industriale viene lasciata all'Ente locale la scelta tra l'affidamento mediante gara e l'affidamento ad una società controllata. Si consente, inoltre, per i servizi a contenuto sociale la gestione a mezzo di istituzione con propria personalità,

nonché eccezionalmente la gestione in economia.

«Sia in caso di affidamento dei servizi pubblici locali mediante gara, sia in caso di affidamento diretto, il Governo ritiene che un intervento di riforma di questo tipo sia indispensabile per ottenere servizi pubblici locali efficienti e di qualità adeguata. Occorre produrre il rafforzamento strutturale del sistema, che significa ottenere dalle Aziende di pubblici servizi comportamenti imprenditoriali, il rafforzamento dimensionale anche attraverso il coinvolgimento di capitali privati. Per ottenere una migliore e più vasta offerta di servizi pubblici locali, in tutta Italia, stiamo seguendo due vie: a) la valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo degli Enti locali, separando queste funzioni da quelle di gestione del servizio. Per la prima volta si offre agli Enti locali un quadro di regole e di strumenti con cui regolare lo sviluppo dei servizi pubblici locali; b) la creazione di un mercato aperto alla concorrenza, nel rispetto del principio di parità tra soggetti pubblici e privati».

Ma il mercato libero non è in contrasto con l'idea stessa di pubblico servizio?

«Quando si parla di mercato nei pubblici servizi, in questo caso locali, ci si riferisce semplicemente alla introduzione della regola della competizione, e quindi della gara, ai fini della scelta del soggetto gestore, del soggetto cioè cui viene affidato lo svolgimento del servizio. Ci si riferisce, inoltre, alla possibilità, rara in sede locale ma da non escludere in via di principio, che vi possano essere più gestori su di una stessa rete. Non si tratta, come si capisce, di libero mercato. Ancora più importante è dire che le caratteristiche proprie del pubblico servizio non dipendono dalle caratteristiche del soggetto gestore, pubblico o privato che sia, e ora potrei aggiungere italiano o straniero, bensì da un insieme di regole e di decisioni che competono all'Ente locale, in genere al Comune in quanto rappresentante dei cittadini. Tutto ciò che qualifica un settore di attività come pubblico servizio dipende dalle regole fissate dal legislatore e dall'amministratore locale: le caratteristiche di qualità, di accessibilità, le dimensioni del servizio e il suo sviluppo, le tariffe e ogni altro elemento rilevante.

TRASPORTI

## Regioni e Stato «comunicano»

Un tavolo di confronto fra ministri e Regioni sul tema, caldissimo, dei trasporti. Succede infatti che, mentre gli esperti di Tiziano Treu lavorano alla redazione del Piano generale dei trasporti, le cui linee generali sono state annunciate a marzo e la cui definizione finale dovrebbe arrivare entro la fine di quest'anno, si stanno ultimando anche i Piani regionali dei trasporti. Ma i due «livelli» istituzionali, pare, non riescono a comunicare. Per questo la ministra per gli Affari regionali, Katia Bellillo, martedì pomeriggio ha messo tutti attorno a un tavolo ed ha lanciato una serie di proposte per avviare il dibattito. D'altro canto è evidente il grande interesse che riveste la materia per il dipartimento per gli Affari regionali, an-

che in vista della necessaria analisi di compatibilità tra sistemi infrastrutturali e dei servizi, definiti su diverse scale territoriali.

Inoltre, poiché la legge 59/97 e il Dlgs 422/97 hanno dato alle Regioni e agli Enti locali da esse coordinati, nuove funzioni e compiti, e tra questi, proprio quello di una nuova generazione di Prt, è di altrettanto grande interesse per il Dipartimento conoscere le opinioni delle singole Regioni su questa compatibilità, sul riparto delle risorse, sullo stato della propria pianificazione, sulla integrazione con quella statale. Al tavolo il dibattito, in alcuni momenti anche vivace, non si è fatto aspettare. I rappresentanti delle Regioni (quasi tutti presenti) hanno apprezzato l'iniziativa e

l'hanno subito utilizzata per lamentare la scarsa rappresentazione della propria voce presso il governo centrale su un processo di riforma giunto ad una fase molto delicata, che rischia di essere percepita dai cittadini solo per l'aspetto dei disagi (scioperi, aumento delle tariffe) e non per gli obiettivi finali (miglioramento della mobilità e dell'accessibilità del territorio). Ora il tavolo è avviato. Entro fine agosto le Regioni dovranno far arrivare agli Affari regionali le proprie osservazioni sul Pgt, alla cui compilazione partecipano (ma troppo poco, sostengono) insieme ai rappresentanti dei trasporti, del ministero dell'Ambiente, quello dei Lavori pubblici e quello degli Affari regionali. Alla fine verrà stilato un documento comune.

BOLOGNA QUARTIERE FIERISTICO 15-16-17 SETTEMBRE 1999

**GOM-P.A.**

SALONE DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA E DEI SERVIZI AL CITTADINO

Sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e con il patrocinio di:  
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea, ANCI, UPI, CISPEL, Regione Emilia Romagna, Provincia e Comune di Bologna

