

La scelta delle associazioni intercomunali nell'ottica di un'offerta di servizi sempre più adeguata alle esigenze dei cittadini e della razionalizzazione di gestione e costi

Si riapre un percorso per la costituzione di città metropolitane a ordinamento differenziato. Importante la nuova possibilità di referendum popolari anche a carattere abrogativo

**l'intervento**

**3**



La legge 142

## Unione fra Comuni Esaltata l'autonomia statutaria

ADRIANA VIGNERI - Sottosegretario all'Interno

Per le amministrazioni locali nelle condizioni migliori per offrire ai cittadini risposte rapide ed adeguate alle loro esigenze: è questo il quadro di riferimento degli interventi legislativi di riforma della legge 142/90 che si sono susseguiti negli ultimi anni, ultimo in ordine di tempo quello approvato definitivamente dal Senato la scorsa settimana e che modifica anche alcune parti della L. 816/85. Una riforma "radicale" dell'ordinamento delle autonomie locali sarà, invece, possibile unicamente con modifiche costituzionali: in tal senso il Governo ha già presentato un disegno di legge.

Per quanto riguarda il provvedimento di più recente approvazione, le novità di maggiore rilievo riguardano l'accresciuta autonomia statutaria, lo "status" degli amministratori locali, l'incentivo alle associazioni intercomunali, la riapertura di un percorso per la costituzione di città metropolitane ad ordinamento differenziato. Alle previsioni statutarie vengono rimessi la determinazione del numero degli assessori comunali (entro un limite massimo fissato dalla legge pari ad un terzo dei componenti del consiglio), l'individuazione degli organismi di decentramento e la regolamentazione della decadenza dei consiglieri per assenze. Allo statuto viene affidata l'organizzazione del lavoro del Consiglio comunale (convocazione e validità delle riunioni, in particolare) la cui nuova autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria ne sottolinea il ruolo di rappresentanza dei cittadini. Agli statuti viene affidata, inoltre, la valorizzazione degli organismi di partecipazione popolare: gli statuti dovranno disciplinare i rapporti tra tali organismi ed il Comune e prevedere strumenti di consultazione dei cittadini e strumenti per l'ammissione di proposte ed istanze da parte di singoli e di associazioni. Importante la nuova possibilità di referendum popolari anche a carattere abrogativo (oltre che consultivo come già previsto) su materie di competenza locale.

Ancor più significativo il fatto che la legge non impone, né per i municipi, né per le unioni dei Comuni e neppure per le città metropolitane dei modelli precostituiti, rigidi ed uniformi. Sarà lo strumento statutario che deciderà, in forma singola od associata, a seconda dei casi. Le revisioni degli statuti (che dovranno essere varate entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge) dovranno prevedere anche le garanzie per le op-

posizioni, cui dovranno essere attribuite le presidenze delle commissioni di garanzia di controllo, ove costituite.

Lo status di amministratore locale, sia consigliere, sia assessore oppure sindaco o presidente di Provincia o di Comunità montana, sotto il profilo normativo ed economico viene rafforzato in modo consistente. La legge ha il duplice obiettivo di garantire a chi è chiamato a compiti amministrativi il tempo necessario per l'adempimento di tali funzioni ed un trattamento economico dignitoso. Nella prima direzione muove la determinazione di periodi di aspettativa e di permessi retribuiti e non, calibrati in base alle funzioni amministrative svolte. La nuova "indennità di funzione" (che sostituisce quella «di carica») viene estesa anche agli assessori dei Comuni con meno di 5.000 abitanti, ai Presidenti delle Comunità montane ed ai componenti dei relativi esecutivi, ai Sindaci metropolitani ed ai componenti di esecutivi di città metropolitane, unioni di Comuni e consorzi fra Enti locali. Viene, inoltre, introdotta l'inden-

dità di fine mandato, paragonabile al TFR per i lavoratori dipendenti, pari alla indennità mensile moltiplicata per il numero degli anni del mandato. Lo Stato si limita a fissare la misura «ordinaria» della indennità di funzione (legandola sostanzialmente allo stipendio del segretario dell'ente) che potrà essere aumentata o diminuita dall'ente locale sulla base delle proprie peculiari necessità ed entro il limite delle spese correnti previsto dal proprio bilancio. È evidente come questa nuova disciplina da un lato rafforzi l'autonomia degli enti e dall'altro contribuisca a determinare le condizioni necessarie perché ogni cittadino possa essere chiamato a svolgere funzioni amministrative senza pregiudizio economico e professionale.

Il miglioramento o rafforzamento del ruolo degli amministratori locali non è dato soltanto da questi aspetti "di bottega". Ancor più rilevante il fatto che gli amministratori dei comuni, specie di quelli di minori dimensioni, sono chiamati a svolgere compiti ulteriori di amministrazione delle strutture associative, le unioni di

Comuni di cui il proprio ente faccia parte. I compiti non si esauriscono più dunque nella rappresentanza o nel governo del proprio Comune. Va detto, infatti, che uno dei punti qualificanti del nuovo provvedimento è costituito dalla scelta di puntare, non su un largo programma di fusioni di Comuni, ma sulle associazioni intercomunali, per le quali si è utilizzato il nome di Unioni. Nell'ottica di una offerta di servizi sempre più adeguata alle esigenze dei cittadini e della razionalizzazione della gestione e dei costi. Vengono a tal fine eliminati i preesistenti vincoli alle associazioni intercomunali, sia la finalizzazione delle unioni ai Comuni con meno di 5.000 abitanti.

L'organizzazione di queste forme di cooperazione viene coerentemente demandata agli enti locali partecipanti, con l'unico vincolo che alla loro guida siano chiamati amministratori dei Comuni aggregati: si evita, in tal modo, la «duplicazione» di ceti amministrativi. Il dialogo tra Regioni e Comuni, nelle apposite sedi di concertazione, servirà ad indivi-

duare, nel modo più flessibile possibile, gli ambiti più appropriati. Le associazioni intercomunali saranno incentivate con finanziamenti statali e regionali. Analoga disciplina viene prevista per le Comunità montane la cui complessiva disciplina viene ricondotta, nel rispetto della loro specialità e delle competenze regionali, a quella delle unioni fra Comuni. Per la costituzione delle Comunità montane non servirà più la legge regionale, sarà sufficiente un atto amministrativo della Regione.

Sulla falsariga della struttura delle Comunità montane si prevedono ora, per la prima volta le Comunità isolate o di arcipelago per consentire la sinergia tra i più Comuni di un'unica isola od i più Comuni di un'isola o di un'arcipelago e favorire lo sviluppo delle nostre isole minori.

Sulla base degli stessi principi, anche la procedura per la costituzione della città metropolitana è affidata innanzitutto alla iniziativa dei Comuni e della provincia interessata. Alla scelta dei Comuni viene demandata anche la determinazione dell'ampiezza territoriale, anche al prezzo di soluzioni

condivise ma meno razionali. D'altra parte la proposta di istituzione di città metropolitana dovrà essere sottoposta a referendum in ciascun Comune interessato e presentata dalla Regione al Parlamento per l'approvazione della legge istitutiva, entro novanta giorni dallo svolgimento della consultazione popolare. Su base volontaria, e quindi condivisa, si riapre così il percorso di costituzione delle città metropolitane che - come si sa - sulla base delle procedure della L. 142/90 non è mai decollato.

Infine, il provvedimento prevede l'emanazione di un Testo Unico in cui siano riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative. Si tratta di uno strumento da elaborare in tempi brevi, che - contenendo le disposizioni propriamente ordinarie - permetterà di eliminare dubbi e diversità interpretative connesse all'ampio processo di riforma degli ultimi anni e costituirà - ci auguriamo - un utile strumento di lavoro per gli amministratori locali.

IL COMMENTO

### Autogoverno locale la strada è aperta

ARMANDO SARTI - Cnel

Verso il federalismo con l'autogoverno locale: è questo il vero significato della riforma della 142 che si integra con il processo di attuazione del decentramento amministrativo proposto dalle «Bassanini» e da continuità a quei principi del federalismo fissati nell'esperienza della Bicamerale. Al centro della riforma sono gli statuti locali "aperti" alla partecipazione dei cittadini e i minori vincoli organizzativi. L'autonomia statutaria e regolamentare e le funzioni stesse degli Enti locali vengono, infatti, rafforzati al fine di avvicinare ancora di più il governo locale al cittadino, per applicare con più efficacia il principio di sussidiarietà.

Ora tocca a Comuni e Province tradurre i principi della riforma in norme statutarie: per garantire lo svolgimento delle funzioni amministrative «anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali; per assicurare forme di garanzia e partecipazione delle minoranze»; per introdurre la novità del referendum propositivo e abrogativo e non solo consultivo.

Profondamente innovativa è la disciplina dettata per la determinazione dell'indennità degli amministratori, che sarà estesa anche agli assessori dei piccoli Comuni e potrà essere commisurata alle condizioni di bilancio degli Enti locali.

Il terzo pilastro è il via libera alle associazioni intercomunali per giungere alla semplificazione dell'organizzazione degli Enti locali. Riscrivendo completamente la disciplina dell'unione non più obbligatoriamente finalizzata alla fusione, si rimette alla libera determinazione dei Comuni piccoli la facoltà di autoaggregazione. Ma nell'esercizio delle loro funzioni potranno contare sul rafforzamento della Provincia, quale ente con compiti non solo di promozione ma anche di coordinamento dello sviluppo. E nel coordinamento che si potrà misurare una Provincia che, da comprimaria, divenga protagonista.

E la Commissione per le Autonomie locali e le Regioni del Cnel si misurerà nei prossimi mesi sugli Statuti degli Enti locali, sul referendum e sussidiarietà, mentre a gennaio del 2000 si svolgerà la II Conferenza nazionale sui piccoli Comuni che sarà il punto di riferimento delle nuove situazioni che si potranno determinare con questa maggiore libertà assegnata loro.

LA PROPOSTA

## Rappresentanza plurale e unitaria, un valore

FRANCO ASTENGO - Segreteria Lega regionale Ligure delle Autonomie locali

In questi anni abbiamo assistito a diversi tentativi, fin qui rimasti senza esito, di aprire una diversa stagione di rapporti e collaborazione fra i diversi soggetti associativi presenti nel mondo autonomistico. Tentativi frustrati, occorre dirlo con chiarezza, dall'eccesso di corporativismo dimostrato da molti dei soggetti in questione, e ben dimostrato dai comportamenti mantenuti nel corso delle alterne vicende legate alle riforme istituzionali.

**SPAZIO APERTO**

È mancato, almeno a mio modesto avviso, un elemento di consapevolezza circa lo spostarsi, progressivo, del ruolo delle Associazioni autonomistiche: laddove necessitava svolgere, prima ancora di una funzione di rappresentanza, il compito di referente culturale al riguardo delle grandi novità che andavano profilandosi all'orizzonte.

Era evidente che la spinta in atto verso un diverso decentramento nelle funzioni dello Stato, dovuta a motivazioni diverse che non si possono qui ricordare per esteso (mutamento d'identità dello "Stato-Nazione", processo di unificazione europea, globalizzazione economica, mutamento nei riferimenti di fondo del quadro politico italiano, emergere di una inedita complessità sociale, ecc), avrebbe porta-

to alla ribalta i protagonisti potenzialmente più forti: pensiamo al ruolo delle grandi città metropolitane, anche all'interno delle stesse Associazioni, rispetto ai piccoli Comuni.

Questi oggettivi elementi di divisione non sono stati impediti nonostante potessero essere contrastati attraverso una idea di espressione "plurale" e "unitaria" da parte dei soggetti rappresentativi. Anzi, questa idea di nuova espressione associativa non è stata quasi mai posta in campo nel confronto sulle riforme.

A questo elemento va aggiunta l'inevitabile crisi di identità fatta registrare dai consessi elettorali, nei riguardi degli esecutivi, in esito ai mutamenti dei sistemi elettorali, ed in particolare dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Province. Nell'esaltazione delle nuove funzioni, poste a più diretto confronto con la base elettorale (anche se i dati di partecipazione al voto nei ballottaggi indicano che c'è qualcosa su cui riflettere), non è stata svolta una funzione di tipo culturale tale da indicare con precisione i nuovi compiti che toccano agli eletti nei consessi elettorali: per chi sta in maggioranza si tratta, infatti, di non appiattirsi sugli esecutivi, ma di svolgere per intero il ruolo di stimolo e controllo circa l'applicazione piena del programma presentato agli elettori; per chi sta in minoranza il problema è, inve-

ce, quello di assumere una dimensione più spiccatamente "alternativa" proprio sul piano propositivo.

In sostanza: anche rispetto al progetto di riforma federalista recentemente elaborato dal Governo (in questo caso la tirannia dello spazio mi impedisce una analisi compiuta...) è possibile pensare al rilancio di un rapporto unitario tra le Associazioni autonomistiche. Al primo posto di questo auspicabile processo vanno però posti almeno due elementi:

1) la priorità di una funzione culturale di carattere generale; 2) il pieno rispetto dei diversi patrimoni accumulati nel corso di esperienze diverse che possono essere utilizzate post- a confronto, con l'obiettivo di far crescere un vero "sistema autonomistico".

**PERILETTORI**

Questo è uno spazio libero che l'Unità riserva a tutti gli amministratori che desiderino esprimere una loro opinione, far conoscere un'esperienza, aprire un dibattito di interesse comune. Potete inviare i vostri contributi per posta all'Unità - Autonomie, via Torino 48 - 20123 Milano o via fax al numero 02/8023.2225.

**PROFINGEST**  
FORMAZIONE DIRIGENTI E STRATEGIE DI IMPRESA E BANCA

**L'ENTE LOCALE OGGI** NUOVI STRUMENTI DI GESTIONE PER UNA MODERNA CULTURA AMMINISTRATIVA

3ª Edizione - Bologna, settembre/dicembre 1999

I corsi coprono i principali settori di attività dell'Ente Locale.

**AREA COMUNICAZIONE E SISTEMI INFORMATIVI**  
Lavoro in team e comunicazione nelle organizzazioni pubbliche  
15 - 16 - 17 NOVEMBRE  
È rivolto ai Responsabili di unità organizzative e di gruppi di lavoro (gruppi di progetto, gruppi di miglioramento, etc.)

**Processi decisionali e sistemi informativi negli Enti Locali**  
7 - 8 - 9 OTTOBRE  
È rivolto ad Amministratori e Responsabili dei Sistemi Informativi

**Organizzare e sviluppare l'Ufficio Relazioni con il Pubblico.**  
25 - 26 - 27 OTTOBRE  
È rivolto ai Responsabili delle funzioni di Comunicazione ed informazione o a coloro che stanno per assumere tale ruolo

Per informazioni: **PROFINGEST**  
40141 Bologna - Via Saverio Platone 2  
tel. 051/474782 - Fax 051/482297  
e-mail: [info@profinigest.it](mailto:info@profinigest.it)  
internet: [www.profinigest.it](http://www.profinigest.it)

COGNOME	_____	_____	_____
NOME	_____	_____	_____
VIA	_____	_____	_____
CAP	_____	_____	_____
CITTA'	_____	_____	_____
PROV.	_____	_____	_____
TEL.	_____	_____	_____
FAX	_____	_____	_____

