

## il dibattito

# 2

### Fabbisogno: aumento contenuto in 11 mesi

Dopo mesi di continua crescita «sostanziosa» delle necessità finanziarie delle autonomie locali, finalmente si ravvisano segnali di inversione della tendenza. Si avvia a chiudere l'anno con un aumento sostanzialmente contenuto il fabbisogno delle Regioni, sanità inclusa, e dei Comuni maggiori. Nel complesso l'aumento è pari a 3.633 miliardi. Infatti, in base alle rilevazioni del ministero del Tesoro diffuse ieri, il

fabbisogno delle Regioni in undici mesi è risultato pari a 120.186 miliardi, 3.044 miliardi in più rispetto ai 117.142 miliardi del periodo gennaio-novembre del '98. In percentuale l'incremento è del 2,6%. Ma se lo raffrontiamo col dato dei primi dieci mesi il tasso di crescita è in calo. Il fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario è passato da 92.763 a 93.700 miliardi (+1,0%), mentre quello delle Regioni a statuto speciale è passato da 24.379 a 26.486 miliardi (+8,6%). Per quanto riguarda i Comuni con più di 60mila abitanti, il fabbisogno registrato nel periodo da gennaio a novembre è stato pari a 9.436 miliardi, contro gli 8.847 miliardi dello stesso periodo dell'anno scorso. L'incremento è di 589 miliardi, in percentuale del 6,6%.



### COSTITUZIONE E POTERE

## Il rischio? Presidente «dominus» indiscusso

DARIO D'ITALIA\*

L'approvazione della legge per l'elezione diretta del presidente della Giunta e l'autonomia statutaria delle Regioni sanano una situazione di forte ambiguità costituzionale. La legge elettorale per l'elezione dei Consigli regionali, infatti, faceva surrettiziamente intravedere all'elettore una sorta di suffragio diretto del presidente della Giunta attraverso l'indicazione del nome del presidente candidato sulla scheda, ma tale potere, secondo il dettato costituzionale, spetta al Consiglio regionale.

Con la modifica degli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, si disciplinano il ruolo e la funzione del presidente; si delega alla legge regionale la definizione del sistema di elezione del medesimo (salvo che lo Statuto disponga diversamente è eletto a suffragio universale e diretto), della Giunta e del Consiglio regionale. Si concede l'autonomia statutaria alle Regioni, si determinano le modalità di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del presidente. Il nuovo rapporto tra presidente e Consiglio, è regolato da un ferreo rapporto di reciprocità: i due organi eletti direttamente "simul stabunt, simul cadunt" infatti, in caso di sfiducia da parte del Consiglio, di rimozione, impedimento, morte o dimissioni volontarie del presidente, si hanno le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Lo stesso effetto di azzerramento di presidenza, Giunta e Consiglio, si ottiene nel caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri.

La nuova architettura costituzionale introduce una spiccata autonomia istituzionale ed organizzativa dell'istituto regionale, prefigurando una nuova stagione fondativa. La prossima legislatura (2000-2005), vedrà le Regioni impegnate nel difficile e impegnativo compito di rimodellare la loro funzione politica e amministrativa nel nuovo edificio istituzionale, che si va definendo a livello europeo. La nuova stagione degli Statuti regionali, potrà essere il banco di prova e lo sprone per la definizione di una maglia reticolare dei poteri pubblici, dove possono convivere e alimentarsi funzioni e responsabilità savranazionali, nazionali, regionali e metropolitane-comunitarie. L'organizzazione del network della sovranità e della decisione pubblica, della costruzione della grande rete delle responsabilità collettive e della sussidiarietà: sarà un compito che andrà assolto sia a livello europeo sia nazionale e regionale; rappresenterà la vera sfida della democrazia politica per il nuovo millennio. Quindi le stesse leggi elettorali perdono il loro significato tecnico per rivestire il ruolo di motore per il cambiamento.

Il modello presidenzialista, dettato dalle "disposizioni transitorie" della legge costituzionale, imprime una forte accelerazione alla riorganizzazione del "multipartitismo spinto", in coalizioni tendenzialmente bipolari (da notare che solo due dei candidati presidenti, il vincente ed il secondo, sono eletti consiglieri).

La fisionomia del nuovo disegno presidenziale si cala in una legge elettorale di carattere proporzionale con premio di maggioranza: quattro quinti dei consiglieri sono eletti sulla base di liste provinciali concorrenti (la quota proporzionale), un quinto con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti. Il nuovo presidente eletto direttamente, insieme alla "sua frazione di seguaci" - gli eletti nella lista regionale il cui destino è esclusivamente legato a quello del presidente -, si colloca in un contesto istituzionale ibrido, senza capacità di supportare un sistema istituzionale fondato su due poteri, sorti dalla sovranità popolare diretta. Infatti, la legge elettorale proprio per il suo impianto proporzionale, è funzionale alla produzione di "governi parlamentari", cioè eletti delle rispettive assemblee, dove il premio di maggioranza è concepito come premio di "stabilità". Ma, avendo legato il premio di maggioranza non al successo di un partito o di una coalizione bensì a quello del candidato presidente, il premio di stabilità si trasforma nella "frazione" degli uomini del presidente. La maggioranza non è più la "maggioranza parlamentare" ma quella del presidente. L'aver legato indissolubilmente la possibilità di dimissionare il presidente con lo scioglimento del Consiglio, mantiene in vita in modo tutto italiano l'incapacità di scegliere tra il presidenzialismo fondato sulla completa autonomia tra presidente e Consiglio e il "modello parlamentare" fondato, invece, sulla supremazia del Consiglio.

Il presidente, forte dell'elezione diretta e con la sua "frazione" di uomini fedeli con il potere di "nominare e revocare" della Giunta e quello di ricatto sull'Assemblea (se io vado a casa dovete cercarvi i voti) diviene il vero "dominus" di una Regione, con una Giunta ridotta ad organo del presidente, il Consiglio e la sua maggioranza zoppa e incerta tra la fedeltà alla coalizione ed ai partiti e quella al presidente, incapace perciò di rappresentare un vero contropotere. Proprio perché privo della sua funzione principale: l'elezione della Giunta e del presidente, con un potere di revoca della fiducia non esercitabile perché autolesionistico. La riforma approvata rappresenta una forte accelerazione sulla strada delle riforme, anche se è giusto sottolineare i rischi di una permanente indecisione tra presidenzialismo e parlamentarismo. Rischi che potrebbero accentuarsi fino a produrre autentici mostri, se a questa indecisione si somma l'ibrido "Tatarrum".

\* Funzionario Ds Consiglio Regione Lombardia



## L'intervento

L'elezione diretta del presidente come riforma istituzionale  
Da rafforzare il ruolo della Conferenza Stato-Regioni  
essenziale per il decentramento e l'attuazione della 59/97

# Nuove Regioni, escluso il dualismo Giunta-Consiglio

LUIGI MARIUCCI - Assessore agli Affari Istituzionali della Regione Emilia Romagna

### INFO Piccoli Comuni

Consulta nazionale ieri a Roma, con udienza del presidente Ciampi. Richieste: proroga dell'addizionale Irpef e dei piani opere pubbliche al 28 febbraio. Quanto all'aggregazione, per molti è negativa dopo l'uscita dei Comuni inferiori ai 5mila abitanti dalla Tesoreria unica.

Con la elezione diretta dei presidenti di Regione si apre una fase nuova del regionalismo. Il presidente della Regione trascinerà, con la sua elezione, il premio di maggioranza alla coalizione vincente. Potrà nominare e revocare i componenti della giunta, anche fuori dal Consiglio regionale. Non potrà dimettersi o essere sfiduciato dal Consiglio, pena lo scioglimento dello stesso e il ricorso a nuove elezioni. Non saranno più possibili, insomma, ribaltoni e controribaltoni. Il presidente dovrà garantire l'adempiimento del programma proposto dalla coalizione di cui è espressione. Per questo è essenziale che sia concepito come leader politico di una maggioranza coesa. Senza questo c'è il rischio che diventi una sorta di capo plebiscitario oppure, al contrario, un ostaggio di coalizioni rissose e di Consigli frammentati. Perciò è essenziale che le coalizioni che si confrontano alle elezioni assumano chiari impegni sulle direzioni fondamentali da imprimere al ruolo delle nuove Regioni in ordine a tre questioni fondamentali.

Forma di governo, nuovi statuti e leggi elettorali regionali. Occorre esercitare l'autonomia statutaria delle Regioni riconosciuta dalla recente riforma costituzionale. I nuovi statuti devono ribadire il principio della elezione diretta e delineare una forma di governo coerente con i meccanismi di un sistema bipolare e maggioritario, in cui la rappresentanza delle diverse forze va coniugata con la necessità di dare ai Consigli regole che assicurino la trasparenza dei procedimenti decisionali. Il presidente e la sua giunta hanno il compito di governare attraverso l'esercizio della attività amministrativa e della iniziativa di legge. Il Consiglio ha il compito di esercitare l'attività di controllo, indirizzo e di approvazione legislativa. Va esclusa ogni ipotesi di dualismo tra giunta e Consiglio. Il Consiglio deve rispondere al principio di responsabilità politica della maggioranza, di cui è garante il presidente. Vanno evitate perciò formule di "incompatibilità" tra componenti di giunta e di Consiglio. La possibilità di nominare assessori anche esterni va intesa come facoltà, non come obbligo. La Regione infatti governa anche per leggi, il che richiede un collegamento politico permanente tra presidente, giunta e maggioranza consiliare. Le leggi elettorali regionali, che andranno emanate nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, potranno adottare meccanismi diversi in relazione alle dimensioni demografiche e territoriali delle Regioni, ma dovranno avere una comune ispirazione, come avviene in tutti i paesi federali, per evitare il rischio di dar vita a sistemi politici locali strutturalmente differenziati.

Nuove Regioni e Enti locali. Il tratto fondamentale delle nuove Regioni riguarda il rapporto con gli Enti locali. Occorre superare radicalmente la dimensione della Regione-apparato, Ente burocratico e a sua volta centralistico so-

vrapposto a Comuni e Province, e concepire davvero la Regione come strumento di governo politico di un sistema a rete, innervato sui governi locali. Compito fondamentale della Regione è garantire la coesione dei sistemi territoriali, attraverso l'attività di indirizzo, coordinamento, alta amministrazione e legislazione. Questa è la direzione coerente con il principio della sussidiarietà e con il processo del federalismo amministrativo. Il profilo della Regione come istituzione forte sul piano politico, ma leggera su quello amministrativo e gestionale, va codificato nei nuovi statuti e si deve tradurre in una nuova generazione di leggi regionali che sanciscano un ruolo forte dei Comuni e delle Province, seguendo l'esempio di quelle Regioni che hanno già introdotto forme istituzionalizzate di relazione tra giunte regionali e governi locali (Conferenze Regione-Enti locali).

Nuove Regioni e Stato nazionale: il rilancio del federalismo coo-

rativo e solidale. Con l'elezione diretta dei presidenti di Regione si introduce una fondamentale riforma politica e istituzionale. E' tempo di porsi il problema del significato di questa innovazione per quanto riguarda il sistema-paese. La prima questione è quella di come, a fronte di forti governi locali e regionali, si alleggeriscono per un verso di funzioni e compiti impropri, e si rafforzano per l'altro il governo e la rappresentanza politica nazionale. Un conflitto tra governi locali e regionali forti e governo nazionale debole aprirebbe una prospettiva inquietante. Occorre quindi realizzare una riforma della legge elettorale nazionale tale da garantire la stabilità del governo, già in questa legislatura, prima delle prossime elezioni politiche e rilanciare la riforma costituzionale. Bisogna raccogliere i migliori frutti del lavoro svolto dalla Bicamerale e delle proposte avanzate da Regioni-Comuni-Province nel febbraio del 1998: un chiaro sistema di ripartizione delle competenze, meccanismi trasparenti di responsabilità e autonomia fiscale per ogni livello di governo, riforma del bicameralismo con l'introduzione di un Senato federale inteso come organo di garanzia della coesione tra sistemi territoriali e Stato-nazione, progetti speciali di autonomia per ogni Regione, secondo i principi del federalismo progressivo.

Questi sono i punti cruciali della riforma. Nell'immediato vanno rafforzati gli strumenti della concertazione intergovernativa, a partire dal ruolo della Conferenza Stato-Regioni e dalla definizione della sua integrazione con la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali. Questo è essenziale anche ai fini di una efficace attuazione del decentramento e della riforma amministrativa avviati dalla legge n. 59 del 1997. In conclusione, il compito fondamentale in occasione delle regionali del 2000 è quello di valorizzare l'autogoverno e rafforzare i meccanismi politici e istituzionali della unità dello Stato, per rendere più efficace il suo ruolo nella costruzione della Unione Europea.

### SINDACI E SCUOLA

## Personale Ata: molta confusione, poca autonomia

GIANFRANCO SIMONCINI - Sindaco di Rosignano Marittimo, Presidente Anci Toscana

Come Anci Toscana abbiamo ritenuto di segnalare al ministro Berlinguer alcune riflessioni e preoccupazioni circa l'applicazione del trasferimento di competenze dei Comuni alle istituzioni scolastiche. E che riteniamo siano condivise dalla gran parte dei Comuni italiani. Il passaggio delle funzioni ausiliarie e del relativo personale dai Comuni allo Stato si iscrive nel processo di riforma del sistema scolastico teso a valorizzare l'autonomia della scuola, il quale comporta che tutte le risorse finanziarie ed umane, le prerogative nella materia e le responsabilità gestionali siano ricondotte ai Capi di istituto. E' evidente come questo processo si inserisca nel più vasto ambito della riforma della Pubblica Amministrazione e come esso determini la necessità di un riesame complessivo dell'attuale assetto delle competenze degli Enti locali in materia di servizi scolastici. In questo quadro si colloca la legge 3 maggio 1999 n. 124 che, all'art. 8, pone a carico dello Stato il personale ausiliario in servizio presso le scuole statali di ogni ordine e grado avrogando nel contempo tutte le disposizioni antecedenti che prevedevano a carico dei Co-

muni l'obbligo di fornire detto personale. Il trasferimento comporta che tutte le funzioni ausiliarie svolte finora dagli Enti locali con proprio personale diventino pertinenza dello Stato. L'operazione si palesa chiara e coerente con il processo di riforma in corso, tiene conto della complessità delle funzioni che il personale ausiliario ha assunto con il passare del tempo a causa dello sviluppo complessivo dei servizi scolastici. Il Ccnl della scuola consente la piena mobilità di questo personale, in quanto prevede per il profilo di "collaboratore scolastico" la pluralità delle funzioni ausiliarie di supporto alla docenza.

Per contro, in sede di applicazione della legge n. 124 ed in particolare con la Circolare del ministero della Pubblica Istruzione n. 245 del 16/10/99, anziché fornire chiarimenti per la concretizzazione dell'autonomia scolastica, si introducono elementi di "parcellizzazione" delle funzioni ausiliarie, tornando a distinguere, all'interno del plesso scolastico, tra funzioni ausiliarie che "possono" essere assunte dal personale statale e funzioni ausiliarie che "devono" restare di competenza comunale. L'esempio eclatante è quello della segnetazione del servizio mensa per cui il Comune, che fornisce il pasto, deve mantenere, con pro-

praddetti, le operazioni di apparecchiatura, sparcchiatura e lavaggio stoviglie, mentre le non meglio specificate funzioni di "supporto e assistenza alla mensa" dovrebbero essere svolte dal personale statale così come la pulizia dei locali dove l'operazione del cibo si svolge. Si tratta di una divisione non solo paradossale, ma tutto il contrario della semplificazione. E' facile prevedere quali potranno essere le conseguenze di un tale approccio sul piano dell'organizzazione del servizio, senza contare le problematiche correlate all'attuazione dei Prami di Autocontrollo di cui al Dlgs n. 155/95, le responsabilità dei "due" datori di lavoro relativamente alla sicurezza dei lavoratori di cui al Dlgs n. 626/94, gli inevitabili aumenti di costo derivanti dalla frammentazione delle mansioni. Un tale indirizzo ministeriale, se non immediatamente corretto, inficia alla radice l'intero processo di riforma della scuola in senso autonomistico in quanto mantiene la promiscuità di interlocutori e di responsabilità all'interno degli istituti.

La definizione della linea di demarcazione tra funzioni che passano allo Stato e funzioni che restano agli Enti locali è particolarmente urgente in quanto da essa discende l'individuazione del per-

sonale, dei contratti di servizio e delle risorse che dal 1° gennaio p.v. verranno fatte transitare dai Comuni ai Provveditorati e, successivamente, alle istituzioni scolastiche. La soluzione più congrua e naturale, in linea con la nuova ripartizione dei compiti, non può che essere quella che veda i Comuni fornire i pasti alle scuole, e le scuole che con il proprio personale (come fatto finora dai Comuni) organizzano tutta la fase interna del servizio mensa. Più in generale, ritengo che la complessa evoluzione del sistema dei bisogni della società civile e, conseguentemente, della domanda scolastica comporta oggi di dover ripensare il generico concetto di "assistenza scolastica" contenuta nel Dpr n. 616 del 1977.

Auspico, dunque, un riesame complessivo della suddivisione delle competenze, alla luce del nuovo principio di autonomia scolastica, che veda il Comune fornitore delle strutture immobiliari e dei relativi servizi manutentivi, e la scuola titolare di tutte le risorse per la gestione dell'offerta scolastica, compresi gli oneri di funzionamento, superando così anche la ripartizione operata dalla legge 11/1/96 n. 23 e consentendo la responsabilizzazione globale della dirigenza scolastica ed un chiaro ed univoco rapporto con gli Enti locali.

