



L'intervista
Bellillo: «Regioni, risorse entro l'anno»

ROSSELLA DALLÒ

A PAGINA 3

L'analisi
Affitti: il calmiera arriva dall'Ici

LUIGI PALLOTTA

A PAGINA 4

Personale
Progetto formazione da Siena al Gargano

PIERLUIGI PICCINI

A PAGINA 5

Il problema
Nidi a Milano: pochi e senza educatrici

LAURA MATTEUCCI

A PAGINA 6

Quotidiano di politica, economia e cultura

SUPPLEMENTO DE L'UNITÀ
ANNO 2 - NUMERO 3
GIOVEDÌ 20 GENNAIO 2000



Autonomie

L'Unità



FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

ANCI

Domenici presidente
Il Polo dice sì

ROSSELLA DALLÒ

Con il passaggio di consegne tra Enzo Bianco e Leonardo Domenici, avvenuto due giorni fa in Campidoglio davanti al Consiglio nazionale, il sindaco di Firenze ha assunto ufficialmente l'incarico di reggere le sorti dell'Anci. A norma di statuto non è ancora il presidente dell'associazione nazionale dei Comuni, ma di fatto è come se lo fosse. E non solo perché ha assunto tutte le funzioni operative della presidenza, ma soprattutto perché la sua elezione non viene messa in discussione da nessuno. È significativo, infatti, la dichiarazione del sindaco di Genova (Torino) Osvaldo Napoli, esponente di Forza Italia. Prende la parola nel corso della cerimonia in Campidoglio, innanzitutto per ringraziare, come tanti altri, Bianco del lavoro svolto al vertice dell'Anci, ha prefigurato quella che sarà la posizione, favorevole, del Polo. Dopo avere sottolineato la capacità del neoministro dell'Interno di lavorare per la unitarietà dell'associazione, che «deve essere difesa a tutti i costi», ha affermato che questa «sarà certamente garantita anche dal nuovo presidente (sic!) Leonardo Domenici».

Data per acquisita la piattaforma programmatica approvata unitariamente al Congresso di Catania di due mesi fa, da parte sua il presidente «ad interim» ha già annunciato quelli che saranno i cardini del suo programma di governo: «I due concetti chiave - ha detto ai consiglieri nazionali - restano: autonomia e unità. Perché se ci dividiamo perdiamo "peso", le difficoltà ricadranno su tutti noi sindaci. Un "peso" che peraltro viene garantito dalla nuova funzione assunta da Enzo Bianco, il quale durante la cerimonia ha ribadito che all'Interno «cercherò di trasferire quella cultura che abbiamo creato all'interno dell'Anci: la cultura del federalismo e della concretezza». Per questo, ha proseguito, «fra i miei obiettivi c'è quello di riuscire ad utilizzare la delega per scrivere finalmente il testo unico delle autonomie locali, di seguire l'iter dei Dpcm attuativi delle leggi Bassanini e di adoperarmi affinché, in tema di federalismo fiscale, ciò che oggi è assicurato alle Regioni venga garantito anche ai Comuni». Mercoledì prossimo si terrà la prima riunione operativa sotto la presidenza di Domenici. I primi compiti che il presidente in pectore dovrà affrontare saranno l'attribuzione delle deleghe per materia, che consentirà all'Anci di continuare la normale attività, e la convocazione dell'assemblea nazionale, alla quale spetta di eleggere il presidente. A norma di statuto l'assemblea (630i delegati) deve riunirsi entro sei mesi, ma l'iter già dice sarà accelerato. Si parla infatti di fine febbraio o marzo, in una data che tenga anche conto - assicura Domenici - della necessità di non sovrapporsi alla campagna elettorale. Per il luogo, sono in ballottaggio Roma e Firenze.

COSÌ HANNO RISPOSTO LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Comuni	Il punto sulla revisione dello Statuto	Il percorso scelto per la revisione	Partecipazione degli esterni	Le caratteristiche del nuovo Statuto	La necessità di approv. una proroga	Dove è avvenuto lo svecchiamento
RIMINI	La bozza è all'attenzione delle commissioni consiliari	Commissione statuto con il presidente eletto fra consiglieri di minoranza 1 dirigente coinvolto	No	Agilità, facile comprensione, decentramento più vigore alla concertazione per coinvolgere le formazioni sociali e i cittadini	Si. Altri 120 giorni	Lo Statuto era appena stato approvato in una nuova formula
VENEZIA	È stato approvato	Sono stati incaricati la conferenza dei capogruppo e il comitato di programmazione una ventina i dirigenti coinvolti	No	Puntare al massimo coinvolgimento dei cittadini nell'attività del comune, partecipazione di soggetti privati all'esercizio di funzioni pubbliche; ulteriore sviluppo del decentramento; referendum abrogativo - una carta dei diritti delle minoranze	No	I regolamenti
BOLOGNA	La bozza è all'attenzione delle commissioni consiliari	È stato costituito un sottogruppo all'interno della commissione Affari Generali. Partecipano un consigliere per gruppo, più 2 dirigenti, 1 funzionario	1 consulente dell'Amministrazione, più gli esperti dei gruppi consil.	Sono di particolare rilievo le parti attinenti ai referendum, al decentramento e alla specificazione delle funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio	N.r.	Il vecchio Statuto era tecnicamente conforme alle nuove disposizioni
GENOVA	È stata appena elaborata la bozza di statuto	Soluzione collegiale con il coordinamento del segretario generale e la partecipazione di un dirigente	Due professori universitari	N.r.	N.r.	N.r.
SIENA	Sono ancora in corso i lavori di revisione	Commissione statuto con il coordinamento del segretario, la partecipazione di nove consiglieri e 2 dirigenti	No	Le parti più rilevanti sono: l'effettività dell'autonomia normativa; rapporti con il cittadino; definizione ambiti d'intervento del Consiglio	Si. 60/90 giorni.	Innovazione e organizzazione delle strutture, forme associate di gestione dei servizi e funzioni
MODENA	Sono ancora in corso i lavori di revisione	Commissione consiliare Affari istituzionali - Partecipano 15 consiglieri, 1 dirigente più il segretario comunale	-	Istituzione di una commissione di controllo e garanzia; decentramento; referendum; ruolo del Consiglio; decadenza dei consiglieri	No, perché il termine è ordinario	Nessuna
BRESCIA	La bozza di statuto è oggetto del dibattito consiliare - sarà approvato in questi giorni	Commissione statuto con il coordinamento del presidente del consiglio, 14 consiglieri, 2 dirigenti	No	Si pone il problema della corretta applicazione dello Statuto, la cui revisione ha dedicato una particolare attenzione alla definizione dei ruoli e degli ambiti d'intervento del consiglio comunale	No	N.r.

I TERMINI DELLA 265

Non c'è alcuna scadenza

ADRIANA VIGNERI

L'oscoro 13 gennaio è stato pubblicato su "L'Unità" un articolo in cui venivano manifestate perplessità sul rispetto del termine di 120 giorni per l'adeguamento degli statuti comunali alle nuove disposizioni di riforma dell'ordinamento degli enti locali introdotte dalla stessa legge 265/99. Se la premessa implicita fosse corretta (esiste per questo un termine di 120 giorni decorrenti dall'entrata in vigore della legge) si potrebbe esprimere non perplessità ma certezza sull'inadeguatezza del tempo dato ai consigli comunali e provinciali per questa delicata operazione. Mala premessa è errata. Ritengo quindi utile precisare che il termine di centoventi giorni indicato dall'articolo 1 della legge 265/99 riguarda esclusivamente l'adeguamento statutario alle disposizioni di principio introdotte dalle leggi successive alla stessa 265/99, e difatti nella formulazione della norma il termine attiene "all'entrata in vigore delle nuove leggi" che quelle disposizioni di principio dovranno introdurre. Quel termine di 120 giorni è inserito in una disposizione che introduce una regola di rilevante portata innovativa, che ripropone un modello già adottato nel rapporto tra leggi statali e leggi regionali: l'autonomia normativa degli enti locali può derogare alla legislazione statale e regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite, fatta eccezione per quelle disposizioni espressamente qualificate di principio dal legislatore. Tali disposizioni di principio determinano l'abrogazione delle norme statutarie e anche regolamentari incompatibili, per cui i consigli comunali devono procedere al conseguente adeguamento statutario entro centoventi giorni dall'entrata in vigore delle nuove norme di principio. In questo sistema l'introduzione del termine di centoventi giorni è finalizzato a rimediare in un arco temporale ragionevole e certo la lacuna creatasi nell'ordinamento dell'ente per via della forza abrogatrice delle norme di principio. Ne rimane fuori l'adeguamento degli statuti alle disposizioni della legge 265/99, rispetto alle quali non esiste in generale un termine unico da rispettare. In talune disposizioni il legislatore ha individuato nelle more delle modifiche statutarie una disciplina transitoria. Emblematica è la nuova norma sulla composizione delle giunte che pur rimettendo all'autonomia statutaria la determinazione del numero degli assessori - purché non superiore ad un terzo del numero dei consiglieri assegnati all'ente - ha stabilito in attesa delle nuove norme statutarie la composizione delle giunte secondo l'appartenza degli enti alle diverse classi demografiche. Si pensi anche alle disposizioni del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, in materia di modalità di convocazione delle

L'inchiesta

Nostro sondaggio su un campione di amministrazioni
Le principali difficoltà tecniche ad una rapida approvazione
Ancora pochi gli atti concreti circa la partecipazione popolare

Statuti, un laboratorio aperto tra interrogativi e ritardi

FRANCESCO MONTEMURRO - Ufficio Commissione Cnel Autonomie locali e Regioni

NUOVI equilibri nei rapporti tra giunta e consiglio, decentramento, nuove formule gestionali e referendum, innovazione negli assetti organizzativi e riordino dei sistemi di controllo: questi i temi più caldi della fase di revisione degli statuti comunali, avviata ma non monopolizzata dalle disposizioni della legge di riforma della 142. Ad attendere al varco il nuovo statuto sono le disposizioni del d. lgs. 286/99, che ha previsto l'introduzione del controllo strategico e ha definito i compiti di nucleo di valutazione, controllo di gestione e revisori. Ma nei municipi che non avevano ancora svecchiato lo statuto, l'occasione fornita dalla l. 265/99 ha dato più vigore a riflessioni per la trasformazione degli assetti organizzativi. Intanto si affaccia, per ora soprattutto in termini di dichiarazioni d'intenti, il bilancio di mandato.

Queste le prime risultanze di un sondaggio condotto da "Autonomie" su un campione di amministrazioni comunali. La "carta operativa" di comuni e province è ormai diventata un "cantierino aperto": l'adeguamento alle norme successive alla 265/99 dovrà essere effettuato, infatti, entro 120 giorni. L'obiettivo non è solo quello di ridurre lo storico ed enorme gap tra intervento normativo ed attuazione nelle p.a. ma anche quello di far crescere il laboratorio di autonomia normativa, programmazione e innovazione degli enti locali.

Da questo punto di vista assume particolare importanza il tema del percorso scelto per revisionare lo statuto: ridotto all'osso, risulta, almeno fino ad ora, il numero dei dirigenti coinvolti. A Genova è stato attivato un gruppo di lavoro con il coordinamento del segretario comunale e composto, oltre che da consiglieri, da due professori universitari e da un solo dirigente; il

SEGUE A PAGINA 4

PUNTO PER PUNTO

Le principali innovazioni

- Lo statuto deve fornire garanzie per un sollecito esame delle istanze e petizioni dei cittadini e per la realizzazione di una efficace partecipazione popolare.
- Possono essere previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini - previsto anche il referendum abrogativo.
- È attribuita agli statuti e non più alla legge regionale, la possibilità di istituire municipi a seguito della fusione dei comuni.
- Lo statuto definisce le forme attrav-

verso le quali sono eletti gli organi delle circoscrizioni. I comuni con più di 300mila abitanti possono prevedere un decentramento accentrativo.

- Il numero degli assessori è fissato dallo statuto.
- Il funzionamento dei consigli è disciplinato da un regolamento, adottato a maggioranza assoluta sulla base dei principi fissati dallo statuto.
- Assegnata allo statuto la possibilità di attribuire le funzioni vicarie del presidente del consiglio ad un consigliere diverso da quello anziano. An-

che i comuni con meno di 15mila abitanti possono istituire il presidente del consiglio.

- È riservata allo statuto la determinazione dei casi di decadenza dei consiglieri per mancata partecipazione alle sedute.
- Il programma di mandato - lo statuto deve fissare il termine entro il quale il sindaco, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche.
- Devono essere indicate le modalità di partecipazione del consiglio alla definizione, adeguamento e verifica dell'attuazione delle linee programmatiche.
- Il gettone di presenza dei consiglieri può essere trasformato in indennità di funzione.

L'APPLICAZIONE

«Ancora troppe resistenze»

ARMANDO SARTI - Presidente V. Commissione Cnel

Verso il federalismo con l'autogoverno locale: è questo il vero significato della riforma della legge 142 con al centro gli statuti locali "aperti" alla partecipazione dei cittadini. L'autonomia statutaria e regolamentare e le funzioni stesse degli enti locali vengono, infatti, rafforzate con l'obiettivo di avvicinare ancora di più il governo locale al cittadino, per applicare con più efficacia il principio di sussidiarietà.

Lo statuto è ormai un laboratorio sempre aperto alle applicazioni normative e all'innovazione organizzativa e gestionale. Comuni e Province sono chiamati a tradurre in norme statutarie non solo i principi della riforma, ma anche tutte le successive norme circa l'ordinamento delle autonomie locali. Questi gli obiettivi: garantire lo svolgimento delle funzioni amministrative anche attraverso le attività che possono essere esercitate dall'iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali; assicurare forme di garanzia e partecipazione delle minoranze; introdurre il referendum propositivo e abrogativo e non più solo consultivo.

In gioco nella fase di prima applicazione della l. 265/99 sono la ridefinizione del rapporto tra politica e amministrazione, il ruolo di programmazione e controllo assegnato al Consiglio, la spinta verso il decentramento, la tendenza a sfoltire i vincoli procedurali, l'allargamento dei margini di autonomia gestionale assegnati alla dirigenza, l'introduzione di nuove forme di responsabilità per i risultati, ma anche la revisione dei sistemi di controllo (cfr. d. lgs. 286/99).

Tutte azioni che si pongono in rapporto di discontinuità con l'assetto precedente, anche se il panorama delle autonomie locali è, per alcuni versi, rimasto immutato. Queste incontra, infatti, ancora troppe difficoltà nell'attuazione del nuovo quadro legislativo che, peraltro, non si pone come calato dall'alto ma (anche) come la risultante del processo di "mediazione" tra legislatore e rappresentanti stessi delle autonomie. Ciò che preoccupa maggiormente non sono solo i ritardi culturali, organizzativi e gestionali, che gli enti locali hanno finora maturato nell'applicazione sia delle stesse leggi 142/90 e 241/90, sia del recente quadro normativo sulle autonomie locali: ma la scarsa propensione all'innovazione, alla riorganizzazione e alla crescita di efficacia mostrate dagli enti nell'adempimento della propria missione, il cui scopo prioritario è, in definitiva, il soddisfacimento di un bisogno pubblico.

SEGUE A PAGINA 4

