

**Giubileo**  
Strategie di sviluppo  
dal Nord del mondo

GIOVANNI CAPRIO

A PAGINA 2

**La ricerca**  
Stranieri, più servizi  
pochi finanziamenti

ANCITEL

A PAGINA 3

**L'opinione**  
Formazione pubblica  
Specificità da valutare

AUGUSTO VINO

A PAGINA 5

**Il contratto**  
Iacp, rinnovato  
il biennio «Federcasa»

LUCA FINAZZI

A PAGINA 7

Quotidiano  
di politica,  
economia  
e cultura

SUPPLEMENTO DE L'UNITÀ  
ANNO 2 - NUMERO 9  
GIOVEDÌ 2 MARZO 2000



# Autonomie

FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

L'Unità



UN UNIVERSO IN PERENNE CRISI DI RISORSE. IL PRESIDENTE ANCI: «DOPO LA PRIVATIZZAZIONE DELL'ENEL OCCORRE RICONTATTARE I RAPPORTI CON L'ENTE»

**I**l problema, almeno il più pressante, è sempre lo stesso: le risorse finanziarie. Le autonomie locali, è noto, non navigano in acque finanziariamente tranquille. Ciò è vero soprattutto per le piccole realtà comunali che spesso faticano persino a far fronte alle cosiddette spese vive: luce, materiale di cancelleria, stipendi del personale e così via.

A questo nervo scoperto con il quale devono fare i conti i circa 6mila Comuni (su un totale di 8mila) con meno di 5mila abitanti, si aggiungono altre difficoltà non di piccolo momento riguardanti, per citarne alcune, la gestione dei servizi pubblici, le difficoltà di collegamento con i centri capoluogo, il calo demografico e il conseguente invecchiamento della popolazione legato soprattutto all'abbandono della montagna.

Serve, insomma, una concreta politica di sostegno in grado di spingere verso sbocchi positivi l'evoluzione organizzativa e finanziaria delle realtà locali. Come stanno cambiando le cose in un periodo nel quale il federalismo sta diventando molto di più di una semplice espressione lessicale?

Leonardo Domenici, sindaco di Firenze e presidente dell'Anci, ha idee precise in proposito: «Abbiamo ottenuto, in occasione della legge finanziaria, maggiori finanziamenti per i piccoli Comuni. Soprattutto per accrescere il fondo investimenti e quello destinato a favorire le unioni fra Comuni. E, questo, uno degli aspetti più importanti del problema anche perché sono ben note le difficoltà che devono affrontare, a questo proposito, moltissime piccole amministrazioni locali.

## L'intervista

# «Piccoli Comuni unitevi» Domenici: 15mila miliardi ai PIT

ELIO SPADA

**Federalismo**  
**Processo**  
**unitario**  
**tra città**  
**Regioni**  
**e Province**

Nello stesso tempo però è necessario fare ogni sforzo per favorire uno sviluppo di quell'esercizio associato di funzioni che, attraverso gli accordi di programma, ma soprattutto il processo che porta all'unione comunale senza necessariamente arrivare alla fusione vera e propria, può favorire una razionalizzazione e un miglior funzionamento del sistema complessivo. Un'azione di cui abbiamo recentemente parlato a Torino, al congresso dell'Unceim, che può essere favorita dal ruolo delle Comunità montane che in questo senso possono svolgere un'azione analoga a quella delle unioni comunali».

Parliamo ancora di soldi. L'Unione europea (Obiettivo 1) mette a disposizione dei Progetti integrati territoriali la bella cifra di 90mila miliardi...

«Abbiamo discusso di questo tema

Dalla UE arrivano i fondi per l'Obiettivo 1: il 20 per cento sarà destinato a finanziare i Progetti integrati territoriali. Gli ostacoli alla gestione associata e condivisa dei servizi

con il ministro Bellillo, con Fabrizio Barca come rappresentante del Tesoro, con il Fornez al recente convegno di Foggia. Abbiamo ottenuto che una percentuale del 20% di ogni programma regionale, appunto i Progetti integrati territoriali, sia destinata direttamente ai piccoli Comuni legando il finanziamento alle capacità di risposta delle singole realtà. In altri termini, soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno, occorre favorire al massimo la concertazione e la programmazione con proposte che parlano dal basso. Di conseguenza i Comuni dovranno dimostrare di saper spendere, entro un massimo di due anni, circa 15mila miliardi. Come Ance è nostra intenzione favorire nella misura più ampia possibile una riflessione comune e una formazione dei Comuni stessi per consentire loro di presentare progetti che possano

essere accolti nell'ambito dei Pit provenienti dalle realtà locali minori».

Da Firenze il presidente del Consiglio D'Alema ha sottolineato il pericolo della nascita di quello che viene indicato come neoregionalismo. Un «federalismo» che si limiterebbe a una semplice redistribuzione delle competenze dallo Stato alle Regioni, escludendo le realtà locali.

«Nel corso degli ultimi anni si è sviluppato un processo positivo che tende a dar vita ad un movimento il più possibile unitario di tutto il sistema delle autonomie locali. Naturalmente ciò non deve muoversi in una logica di contrapposizione fra Comuni, Province e Regioni, ma in una prospettiva di riforma complessiva dell'assetto istituzionale dello Stato, verso il federalismo.

Non si tratta di contrapporre un federalismo delle città a uno delle Regioni. Piuttosto, di definire con chiarezza le diverse funzioni. Si apre una legislatura nella quale le Regioni devono riformarsi, una nuova fase costitutiva che si sostanzia nella elaborazione e revisione degli Statuti, della quale debbono essere resi protagonisti i Comuni, le Province, gli Enti locali in genere. È fondamentale che queste nuove Regioni facciano dell'impegno sul terreno legislativo e della programmazione l'aspetto fondamentale della loro identità. Non dilatandosi verso la sfera amministrativa e gestionale che deve essere invece integralmente lasciata agli Enti locali».

Uno dei problemi più pesanti a carico dei Comuni riguarda l'energia. Gli Enti locali, in particolare quelli che insistono su territori montuosi, hanno investito molto in infrastrutture legate alla produzione di

**INFO**  
**Il fisco**  
**i Comuni**  
**e D'Alema**

«Intendiamo completare il federalismo fiscale relativo ai Comuni entro la fine del mandato. E quanto promette D'Alema in merito al contenzioso Stato-Comuni relativo all'Irpef. Secondo il premier, si tratta di un provvedimento (per l'autonomia finanziaria dei Comuni) «complesso ma strategico». E per questo ne discuteremo con il sindaco di Firenze, Leonardo Domenici, nella sua nuova veste di presidente dell'Ance».

«L'Ance deve sempre più approfondire le caratteristiche di grande rete, di casa comune di tutte le realtà locali grandi o piccole che devono trovare adeguata rappresentanza ed espressione. Oggi più che mai serve un'associazione che si collochi in un processo più ampio di confederazione delle autonomie locali. Qualsiasi progetto o semplice idea di frammentazione di questa realtà per costruire piccole nicchie privilegiate non va verso l'interesse dei Comuni. Sarebbe drammatico se riportassimo in questo settore la stessa logica di litigiosità che purtroppo in questo momento attraversa la politica nazionale. L'obiettivo è un'Ance rinnovata che metta al primo posto l'autonomia, l'unità e la capacità di rappresentare la complessità e la diversità degli elementi che costituiscono il sistema dei Comuni italiani».

«L'Ance deve sempre più approfondire le caratteristiche di grande rete, di casa comune di tutte le realtà locali grandi o piccole che devono trovare adeguata rappresentanza ed espressione. Oggi più che mai serve un'associazione che si collochi in un processo più ampio di confederazione delle autonomie locali. Qualsiasi progetto o semplice idea di frammentazione di questa realtà per costruire piccole nicchie privilegiate non va verso l'interesse dei Comuni. Sarebbe drammatico se riportassimo in questo settore la stessa logica di litigiosità che purtroppo in questo momento attraversa la politica nazionale. L'obiettivo è un'Ance rinnovata che metta al primo posto l'autonomia, l'unità e la capacità di rappresentare la complessità e la diversità degli elementi che costituiscono il sistema dei Comuni italiani».

## IL PROBLEMA RISORSE

# «Riforme sì ma non complicateci la vita»

ROBERTO CAIELLI - Sindaco di Sesto Calende

**I**l lungo e non sempre lineare sviluppo delle autonomie locali, avviato dal '90, mette tra l'altro in evidenza le carenze di risorse finanziarie (e quindi umane) soprattutto nei Comuni piccoli e medi di fronte alle nuove funzioni che, in ossequio al sacrosanto principio di sussidiarietà, sono trasferite ai livelli di governo più vicini al cittadino.

A fronte di questa considerazione vi è la consapevolezza che i processi in corso impongono una decisa accelerazione delle esperienze concrete di associazione e collaborazione tra Comuni, come opportunamente previsto dalla legge 265/99. Come è stato giustamente osservato, non si può pretendere di esercitare la funzione di governo nel 2000 lasciando invariata la dimensione amministrativa disegnata nel 1927. Tanti piccoli Comuni invece che amministrare potranno solo... protestare le proprie insufficienze. E tuttavia, ciò premesso, alcune osservazioni critiche alle riforme, affinché tengano conto di questa realtà, paiono doverose.

Un esempio di come le nuove norme na-

zionali, decise in modo indifferenziato per tutto il territorio, possano accentuare anche notevolmente le difficoltà dei Comuni, è il disegno di legge governativo sull'abusivismo, laddove prevede l'obbligo di rapporti settimanali sull'inesistenza di abusi si all'intero territorio comunale e di provvedimenti repressivi entro 24 o 48 ore.

Si tratta di prescrizioni di urgenza che, da un lato, in realtà come la nostra, non sono giustificate da una effettiva pressione del fenomeno abusivismo (consistente per lo più in difformità in corso d'opera su progetti regolarmente approvati oppure in modeste opere pertinenziali), e dall'altro sopravvivono di fatto alla capacità operativa dell'attuale organico comunale, chiamato ad una pluralità di compiti in campo urbanistico e

ambientale non poco impegnativi.

Sarebbe pertanto del tutto inapplicabile un netto aggravamento delle incombenze in materia di vigilanza e repressione edilizia, senza un contestuale rafforzamento delle risorse umane disponibili, il che però visti i limiti di spesa andrebbe a scapito di altri settori socialmente più rilevanti.

Il problema potrebbe essere meglio affrontato se accompagnato da un sostanziale alleggerimento di altre incombenze procedurali che gravano sugli uffici comunali. Il macchinoso processo di semplificazione legislativa ha avuto effetti benefici su altri importanti fronti come gli atti deliberativi ed i relativi controlli e certificazioni, ma è molto più avaro (o amaro) nei confronti del settore tecnico (urbanistica, edilizia e lavori pubblici). La forte attesa di riforme che liberino risorse da incombenze puramente cartacee, è motivata dall'esigenza di un maggiore impegno, da parte dei Comuni, su programmi di governo del territorio di migliore qualità ovvero per consentire di introdurre anche nei comuni i principi di Agenda 21 sul fronte ambientale.

Ecco perché ci lamentiamo, ed ecco, a nostro avviso i punti critici su cui vorremmo richiamare l'attenzione di amministratori e legislatori.

1. Riforme promesse, ma finora non mantenute, quali quelle relative alla concessione edilizia: anziché applicare la legge 59/97, che prevede un regolamento di delegificazione, ogni anno si allarga il campo del futuro smellimento, aggiungendo altri

procedimenti e rinviando l'atteso riordino in materia.

2. Riforme cornice, che però lasciano immutato il quadro normativo (competenze e procedure), come quella dello «sportello unico per le imprese», una specie di motore Ferrari applicato ad una serie di sgangherate vecchie Balilla (i singoli procedimenti di autorizzazione che fanno capo ai singoli enti).

Perché non «rottamare», con un po' di coraggio, questi provvedimenti, in cambio di una nuova procedura costruita dal basso, garantendo agli sportelli comunali (e intercomunali) la qualificazione tecnico-professionale adeguata?

3. Riforme che complicano non poco i compiti degli operatori pubblici, come gran

parte del regolamento Merloni-ter, come il regolamento di soppressione dell'Albo Nazionale Costruttori, con conseguente complicazione di ogni gara di appalto.

4. Riforme che trasferiscono in periferia, giustamente, compiti e responsabilità delicate, come ad esempio la sub-delega paesaggistica (vigente in diverse regioni), ma non accompagnate dal trasferimento di «uomini e mezzi» da parte degli organi che in precedenza esercitavano la medesima funzione.

Il quadro sopra descritto, volutamente critico non vuole ignorare altri aspetti positivi del processo di riforma di questi anni, tenuto conto del ritardo di partenza.

Se in conclusione è possibile esprimere un auspicio, anziché un timore, si può sperare che la prossima riforma in cantiere, il trasferimento del Catasto, visto che riguarda una materia di forte contenuto economico, sia l'occasione per correggere la tendenza denunciata. Così che davvero gli enti locali siano i protagonisti all'altezza di una pubblica amministrazione che vince la sfida della modernizzazione.

