

Il confronto
Fondazioni bancarie
«missione civile»

PINO GALEOTA

A PAGINA 2

L'intervista
Falcomatà: «La nuova
Reggio Calabria»

ROSSELLA DALLÒ

A PAGINA 3

Il problema
Sicurezza stradale
Il piano Anci-Governo

LAURA MATTEUCCI

A PAGINA 4

L'intesa
Telelavoro, accordo
tra Aran e sindacati

CARLO DELL'ARINGA

A PAGINA 7

Quotidiano
 di politica,
 economia
 e cultura

SUPPLEMENTO DE L'UNITÀ
 ANNO 2 - NUMERO 13
 GIOVEDÌ 30 MARZO 2000



Autonomie

FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

L'Unità



Il punto

*Sui 103 capoluoghi non arrivano a 15 le Carte già licenziate
 Via libera al referendum abrogativo e più poteri al Consiglio
 sia in fase programmatica che di controllo degli atti della giunta*

LA NOVITÀ

**A Roma
 democrazia
 telematica**

Statuti, ancora troppo pochi Meglio i Comuni medio-piccoli

FRANCESCO MONTEMURRO

PREVISTA IN TUTTI I DOCUMENTI APPROVATI L'ISTITUZIONE DI COMMISSIONI DI INDAGINE SULL'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE. L'ESEMPIO DI VENEZIA, ANCONA, BERGAMO

Dimensio-ne media dei Comuni, più spazio ai Consigli nella definizione e verifica delle linee programmatiche di bilancio, semaforo verde per i referendum abrogativi ma anche tanti adeguamenti "automatici" alle disposizioni della legge 265/99: questo l'identikit dei nuovi (ma davvero pochi) Statuti approvati fino ad oggi dai Comuni. Sui 103 capoluoghi di provincia non arrivano a quindici (al 20 marzo 2000) gli Statuti già licenziati: a dirlo sono le anticipazioni dell'indagine promossa da Cnel e realizzata da Sudgest, con la partecipazione della

Legge delle Autonomie Locali. Il Dossier, su "Statuti, nuovi equilibri tra Giunte e Consigli e linee programmatiche di mandato" sarà presentato a Roma, presso il Cnel, il prossimo 5 aprile nel corso del XXI Forum sulle politiche di bilancio organizzato dalla Commissione Autonomie locali e Regioni. Meglio delle "cento città" si sono comportati i Comuni medio-piccoli (20-50mila abitanti), dove la percentuale degli Statuti modificati cresce fino al 20%. Per quanto riguarda la realizzazione degli strumenti programmatici e previsionali (per l'anno duemila e i due successivi), la riforma della 142 corregge l'impostazione precedente. Il sindaco (e il presidente della Provincia) non sono più tenuti a presentare le linee programmatiche relative ai progetti da realizzare nel corso del mandato nella prima seduta successiva alla loro elezione.

In questa seduta, devono comunicare al Consiglio unicamente l'avvenuta nomina dell'organo esecutivo: solo dopo avere sentito la propria giunta, possono presentare nei tempi previsti dallo Statuto le linee programmatiche relative ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

Quindi, gli Statuti degli Enti locali sono chiamati ad approfondire e precisare le procedure e i contesti che riguardano questa prescrizione legislativa: perché l'approvazione delle linee programmatiche diventi effettivamente il momento cruciale delle scelte di lungo periodo dell'azione pubblica locale; perché tale azione faccia concretamente affidamento sul ruolo sovrano di indirizzo e controllo, politico e amministrativo, del Consiglio, chiamato a dare impulso e costante sollecitazione all'intera attività dell'ente.

Come hanno affrontato questa aspetto i nuovi Statuti? La maggior parte dei Comuni ha colto l'opportunità di dare più tempo ai Consigli per la discussione e l'approvazione degli indirizzi di governo.

A Bergamo, entro sei mesi dall'insediamento il sindaco è tenuto a presentare al Consiglio comunale le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato. Il nuovo Statuto prevede che il Consiglio proceda alla verifica e adeguamento delle linee programmatiche in occasione del bilancio di previsione; lo Statuto di Potenza prevede un termine massimo di 45 giorni per la presentazione al Consiglio degli indirizzi.

A Venezia, invece, entro tre mesi dalla prima seduta del Consiglio, il sindaco dovrà consegnare ai capigruppo consiliari le linee programmatiche di mandato: solo entro il mese successivo il Consiglio esaminerà il programma di governo. Prima, però, ogni assessore, entro sessanta giorni dalla nomina, presenterà al sindaco un programma con l'analisi della situazione in atto, l'indicazione degli obiettivi

TRE ESEMPI DI GEOMETRIA AD ASSETTO VARIABILE			
Città	La discussione sugli indirizzi di Governo	Forme controllo e di garanzia delle minoranze	Forme di partecipazione popolare - I referendum
Ancona	Ha avvio nella prima seduta successiva all'elezione del Sindaco (gli "indirizzi" vengono depositati almeno 5 giorni prima della data stabilita per la riunione del Consiglio).	Il Consiglio può istituire Commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione. Non si fa esplicito riferimento alla Presidenza delle Commissioni. La Commissione è automaticamente sciolta dopo aver presentato la relazione finale al Consiglio.	Previsto il solo referendum consultivo, la consultazione è obbligatoria su richiesta di almeno 4mila elettori della Camera dei Deputati, residenti, anche se non iscritti nelle liste elettorali
Venezia	Entro tre mesi dalla prima seduta del Consiglio, il Sindaco, consegna ai Capigruppo consiliari le linee programmatiche del mandato. Entro il mese successivo il Consiglio esamina il programma di governo.	Il Consiglio istituisce Commissioni di controllo, di garanzia, la cui presidenza spetta alle minoranze. La verifica da parte del Consiglio dell'attuazione del programma avviene nel mese di settembre di ogni anno, contestualmente all'accertamento del permanere degli equilibri generali di bilancio.	Referendum consultivo, propositivo, abrogativo/propositivo. Vengono indetti su richiesta di 10mila elettori residenti o di 3 consigli circoscrizionali. La Conferenza dei Capigruppo esamina le istanze riguardanti i tipi propositivo e abrogativo/propositivo.
Potenza	Entro 45 giorni dal suo insediamento, il Sindaco presenta al Consiglio le linee programmatiche.	Possono essere istituite Commissioni Speciali per fini di controllo, di indagine, di inchiesta e di studio, la cui presidenza spetta alle opposizioni. Il Consiglio partecipa alla definizione, adeguamento e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche	Referendum consultivo e abrogativo. Quest'ultimo può essere proposto da almeno 5mila cittadini.

Fonte: Anticipazione sui dossier Sudgest con la partecipazione della Lega delle Autonomie Locali - marzo 2000

P&G Infograph

IN F O
Forum Cnel
«Politiche
di bilancio»

Il XXI Forum sulle politiche di bilancio degli Enti locali organizzato dalla Commissione Cnel si terrà a Roma il 5 aprile. Argomento del dibattito saranno gli Statuti: nuovi equilibri tra Consigli, Giunte e dirigenti; linee programmatiche di mandato. Introduce i lavori Armando Sarti. Conclude il sottosegretario dell'Interno, Severino Lavagnini.

annuali e pluriennali e quella degli strumenti operativi che si intendono attivare.

Diversa la situazione ad Ancona, dove il Consiglio avrà davvero poco tempo per "metabolizzare" ed approvare le linee programmatiche. Già nella prima seduta successiva alla sua elezione, infatti, il sindaco è tenuto a proporre al Consiglio gli indirizzi generali di governo coerenti con il programma elettorale (il documento deve essere depositato almeno cinque giorni prima della data stabilita per la riunione del Consiglio, presso l'ufficio del segretario generale). Piuttosto articolate risultano invece le disposizioni degli Statuti relativamente alla partecipazione del Consiglio alla definizione, adeguamento e verifica periodica delle linee programmatiche e alla previsione di forme di controllo e di garanzia delle minoranze.

Com'è noto, l'orientamento della 265/99 si traduce nel bilanciamento dell'enorme potere decisionale in capo al sindaco/presidente di Provincia, previsto dalla legge 81/93 (che ha introdotto il nuovo sistema di elezione del primo cittadino) e rafforzato con la 127/97, che ha reso più incisivi i poteri di governo diretto dell'organo esecutivo.

A Venezia è previsto esplicitamente che il Consiglio istituisca Commissioni di controllo e garanzia, con affidamento della presidenza alle minoranze. La chiave che fa riappropriare il Consiglio della possibilità di incidere direttamente nel governo locale risiede nella verifica dei programmi realizzati, che dovrà avvenire a settembre di ogni anno, contestualmente all'accertamento del permanere degli equilibri generali di bilancio. Dallo Statuto di Ancona non emergono disposizioni statutarie dettagliate circa le modalità di partecipazione del Consiglio al processo di programmazione/controllo dell'attività dell'Ente: probabilmente la disciplina di tali materie spetterà al nuovo Regolamento del Consiglio. Prevista inoltre la possibilità, per il Consiglio, di istituire Commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione. Non si fa invece riferimento diretto alla Presidenza di tali commissioni. Le commissioni in questione sono automaticamente sciolte dopo aver presentato la relazione finale al Consiglio.

Anche a Bergamo il Consiglio si avvale di una commissione permanente sulla trasparenza con funzioni di controllo e garanzia la cui presidenza è attribuita ad un consigliere di minoranza. La commissione, composta in modo paritetico da membri di maggioranza e di minoranza, è competente ad approfondire le delibere ed i provvedimenti assunti dall'amministrazione, dalle istituzioni, dalle aziende speciali ed autonome, nonché dagli enti gestori dei servizi pubblici. Più in generale, l'esame delle disposizioni statutarie emanate anche nelle altre città sul tema della partecipazione del Consiglio all'attività di programmazione dell'Ente, evidenzia come il nuovo comma 2 bis dell'art. 34 della legge 142/90, che assegna allo Statuto il compito di disciplinare "i modi della partecipazione del Consiglio" alla definizione, adeguamento e attuazione delle linee programmatiche, sia stato interpretato nella maggior parte dei casi in modo riduttivo: in altri termini solo 2 Statuti sui 12 esaminati non si adeguano automaticamente ai principi della l. 265/99, individuando, al contrario, modalità e tempi di definizione e verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche.

Il primo bilancio sull'esperienza condotta dagli Enti locali nella revisione degli Statuti non è del tutto soddisfacente: troppo pochi i Comuni che hanno colto l'occasione per rinnovare non solo lo Statuto ma gli stessi assetti politici e di equilibrio tra gli organi dell'Ente, le linee guida dell'organizzazione e gestionali. Scattano ancora troppi automatismi nell'adeguarsi alla norma, ma soprattutto c'è ancora poca originalità nel dare soluzione ai quesiti principali posti dalla legge di riforma: 1) la partecipazione del Consiglio alla definizione e verifica delle linee programmatiche di bilancio; 2) il ruolo delle minoranze; la partecipazione popolare.

I risultati delle indagini svolte introducono con molta efficacia il tema conduttore del XXI Forum sulle politiche di bilancio: il divario tra la norma e la sua potenzialità rispetto alla prassi.

Quando arriva la norma legislativa, si resta fermi poi nella regolamentazione ed

L'OPINIONE

Quando manca l'originalità

ARMANDO SARTI*

applicazione. Da questo punto di vista dalla lettura incrociata della legge 265/99 e il decreto legislativo 286/99, di potenziamento dei sistemi di valutazione, emerge un nuovo quadro delle responsabilità: si rafforza il processo di responsabilizzazione della dirigenza, ma si bilancia la completa espropriazione delle giunte dagli atti di gestione, attraverso l'introduzione del controllo strategico, funzione fondamentale di governo che si affianca al controllo della gestione, alla

valutazione dei dirigenti e all'attività ispettiva dei revisori.

Il dibattito consiliare sulle linee programmatiche diventa il primo atto di una serie di operazioni di controllo che esaltano le funzioni del Consiglio, più di quanto avesse fatto la precedente stesura della 142/90, con riflessi importanti sulle modalità di realizzazione dell'intero ciclo di bilancio.

Permane però ancora un "deficit" di utilizzazione delle potenzialità delle innovazioni legislative (dalla 142/90 alla 286/99), con un lungo itinerario di leggi che hanno conferito ampi poteri alle autonomie. L'ultimo "balzo in avanti" è certamente rappresentato dal federalismo fiscale. Si è di fronte, però, ad una insufficienza operativa delle istituzioni regionali ed autonomiche. Occorre una rilettura autocritica di quanto di più e di meglio potrebbero e dovrebbero fare le istituzioni decentrate.

*Presidente V Commissione Cnel

FINO AL 2008

Visco ai sindaci: «Aumentate la tassa sui rifiuti»

Il ministro delle Finanze invita i Comuni ad aumentare la tassa sui rifiuti per coprire con il gettito i costi del servizio in vista del passaggio a tariffa previsto dal decreto Ronchi. Un'indicazione certamente destinata a suscitare reazioni da parte degli amministratori comunali visto che uno dei principali problemi della finanza, non solo locale, riguarda proprio l'opportunità di ridurre la pressione fiscale. La sollecitazione è contenuta in una circolare del ministero delle Finanze pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. La circolare in particolare invita i Comuni ad «un graduale aumento del gettito» per coprire integralmente i costi del servizio di smaltimento dei rifiuti urbani entro l'ultimo anno di applicazione della tassa, prima

del passaggio a tariffa. La circolare, per raggiungere questo obiettivo di copertura, indica le tre date contenute nella finanziaria (gennaio 2003, gennaio 2005, gennaio 2008) date che però verranno probabilmente superate dalle due sole scadenze più ravvicinate, 2002 e 2004, contenute nel decreto Ronchi quater all'esame del Parlamento. La disposizione del ministro Visco prende in esame anche la raccolta differenziata che secondo il decreto Ronchi deve raggiungere obiettivi scaglionati nel tempo. La raccolta deve procedere secondo gli obiettivi previsti, dice la circolare, ma non produrrà alcuna delle agevolazioni volute dal ministero dell'Ambiente per i cittadini volontari. Una circolare del mi-

nistero dell'Ambiente dell'ottobre scorso prevede infatti detrazioni in tariffa dei rifiuti per i cittadini effettuatori le raccolte differenziate. Viene così introdotto una sorta di bonus per i contribuenti più virtuosi sotto il profilo della gestione dei rifiuti. Secondo la circolare «i Comuni dovranno riconoscere sconti agli utenti che dimostrino di aver fatto la raccolta differenziata sin dal primo gennaio del 2000». Lo sconto in tariffa verrà riconosciuto in consuntivo sulla tariffa dovuta e dovrà essere quantificato dallo stesso Comune. La circolare invita anche i le Amministrazioni comunali a procedere negli accordi comuni-Conai (il Consorzio nazionale degli imballaggi) per finanziare così i costi delle raccolte differenziate.

Indennità per consiglieri: è introdotta l'indennità, anche se il pagamento è equivalente a quello dei gettoni di presenza alle sedute del Consiglio o di commissione. Il gettone è passato per legge da 150mila a 200mila lire lorde.
Circoscrizioni: si prevede l'elezione diretta del presidente e una giunta di quattro assessori. Se il presidente non ha più maggioranza in Consiglio, può essere presentata una mozione di sfiducia e si va a nuove elezioni. I presidenti di circoscrizione diventano anche «consiglieri aggiunti» (non votano) in Consiglio. Quando sarà istituita la città metropolitana, i consiglieri circoscrizionali passano da 25 a 40 o 30, in relazione agli abitanti.

