

IL COMUNE USURPATO 3 la politica

LIBRO IN OMAGGIO

Gli Autori

Annalisa Bozzi laureata in giurisprudenza. Dal 1975 ad oggi svolge le mansioni di segretario comunale. Ha lavorato sempre in comuni medio-piccoli della Lombardia, ultimamente della Brianza.

Finco Gianfranco dal 1957 al 1962 ha lavorato in un'associazione di comuni. Dal 1962 al 1998 ha fatto il segretario comunale. Ha sempre svolto attività di consulenza tecnica per gli enti locali. È stato più volte consigliere comunale e si è occupato anche di politica partitica. Nel 1998 con l'editore Franco Angeli ha pubblicato il libro *Peg: gestire il bilancio pubblico locale*. Successivamente ha pubblicato il libro *Il comune usurpato diagnosi e cura* (ora ritirato) e, sul sito www.comuni2000.it i libri telematici: *Lo Statuto* (nel 2001), *Il regolamento di organizzazione* (nel 2002) e *Il regolamento di contabilità* (nel 2003).

Serafino Vaghi, ragioniere, dipendente comunale cat. D a riposo. In servizio dal 1967 al 2003 ha operato in tutti i settori, nel comune di Cesate (Mi). È coautore del libro telematico *Il comune usurpato 2* e ha collaborato alla scrittura dei libri telematici *Lo statuto*, *Il regolamento di organizzazione* e *Il regolamento di contabilità*.

Terza edizione aggiornata al 31 maggio 2004

INDICE

Gli Autori.....	2
I N D I C E.....	3
PREMESSA.....	5
PREFAZIONE.....	6
Bisogna ridare dignità istituzionale ai comuni.....	6
IL COMUNE INDIFESO.....	7
L'AUTONOMIA FINANZIARIA.....	10
Note.....	12
LA COMMISSIONE.....	13
Note.....	16
RAPPORTI DISPARI.....	17
Note.....	18
SOPERCHIERIE.....	19
L'acquedotto.....	19
Le notifiche.....	19
Note.....	21
LE LEGGI PIANETA.....	22
Note.....	25
ALTRE NORME ASTRALI.....	26
I buchi neri.....	26
Note.....	28
L'AUTONOMIA STATUTARIA.....	29
Note.....	31
LE CIRCOLARI E I MODELLI.....	32
Note.....	34
QUALCOSA DI UN PO' PIÙ SERIO.....	35
Note.....	36
UN'OCCASIONE PERDUTA: IL TUEL.....	38
Note.....	40
UN'OCCASIONE CHE SI POTEVA LASCIAR PERDERE.....	42
Conclusione amara.....	43
Note.....	43
I PARTITI.....	44
Note.....	45
I PARTITI E LE ISTITUZIONI.....	46
I SINDACI.....	49
Il sindaco manager.....	49
Il sindaco di partito.....	50
Il sindaco donna.....	50
I SINDACI STRABICI.....	52

Il paralogismo	52
Lo strabismo di primo tipo.....	52
Lo strabismo di secondo tipo.....	53
LA GIUNTA	55
La giunta tradizionale	56
Note	57
GLI ASSESSORI DELEGATI.....	58
Gli assessorati inutili.....	58
Note	60
LA NUOVA GIUNTA.....	61
Quanti assessori	61
Quali assessori	62
LA GIUNTA MANAGERIALE	64
Conclusioni.....	66
IL CONSIGLIO.....	67
Il consiglio non è un corpo unitario.....	67
Il consiglio non è un organo autonomo	68
Il consiglio sa quello che fa?	68
Note	70
CONOSCERSI PER REGOLARSI.....	72
I regolamenti	73
I prodotti del consiglio.....	73
Capire e farsi capire.....	74
Note	74
IL CONSIGLIO INUTILE	75
Le commissioni.....	76
Note	78
RAPPORTI NUOVI.....	79
Maggioranza e minoranza.....	79
Rapporti con altri organi.....	80
La giunta	80
Il difensore civico	80
Il mondo associativo	81
Controllo dell'applicazione delle direttive consiliari.....	81
POLITICA E PROMESSE.....	82
Il programma elettorale: bello e impossibile.....	84
Note	85
IL CONSIGLIO RINUNCIABILE.....	86
I QUIZ	90
QUIZ DI AUTOVERIFICA	91
CONCLUSIONE ULTIMA	94

PREMESSA

Questo libro è il seguito de *Il comune usurpato 2*, con quattro novità.

La prima è che l'argomento non riguarda più l'universo dell'attività comunale, ma solo la parte politica: i partiti, il sindaco, la giunta, il consiglio. Ci siamo fermati a un passo dalle elezioni amministrative del 2004 per rilevare che cosa hanno prodotto quelle del 1999. Diciamo subito che non ci pare ci sia di che esaltarsi. Nel libro diremo perché.

La seconda è che sono cambiati gli autori. Annalisa Bozzi -segretario comunale di lungo corso- è subentrata ad Alberta Valli, che ha rinunciato, presa da altri impegni. Sembra un destino: a ogni edizione un avvicendamento. Ringraziamo Alberta Valli e chi l'ha preceduta: Antonina Vizzi, che ha abbandonato il mondo degli enti locali, impoverendolo.

La terza è che il volume verrà distribuito gratuitamente. I bassi costi di internet ce lo consentono, e possiamo così raggiungere una quantità di lettori assai ragguardevole. Almeno così speriamo. Non cerchiamo persone consenzienti, ci rivolgiamo semplicemente a quelle curiose. Il nostro obiettivo è diffondere un modo di vedere le cose -il nostro, appunto- che è unico perché frutto di esperienze che altri non hanno avuto modo di fare. Ed è proprio la consapevolezza che un nuovo comune è possibile quello che ci sprona e ci fa superare le oggettive difficoltà della solitudine.

La quarta è che abbiamo scelto la soluzione orizzontale per dare lo spazio alle annotazioni, anche immediate, d'istinto, dei lettori. Sono sempre sintomi di reattività, ci piace favorirli, ci piacerebbe anche conoscerli.

Siamo convinti che i problemi -soprattutto l'inedia mentale- che si frappongono alla riforma della pubblica amministrazione saranno prima o poi rimossi o dalla forza delle idee o dalla forza delle cose. Nel primo caso il cambiamento sarà guidato, nel secondo subito. Ma ci sarà.

Noi puntiamo sul primo. Abbiamo deciso di uscire a ridosso delle amministrative, appena dopo l'elezione dei nuovi amministratori, proprio per evitare che le nebbie dell'abitudine e della prassi inghiottano completamente anche questa nuova classe dirigente, come hanno fatto con le altre.

Il nostro obiettivo è quello di indicare una direzione di marcia alternativa a quella che in Italia impera da cent'anni. Non offriamo una rotaia, ma una bussola. Che presuppone l'esistenza di qualcuno che abbia voglia di mettersi in viaggio. Non è detto che ci sia, ma non è detto nemmeno il contrario.

Ci pare, con questo, di avere fatto la nostra parte. Ad altri, se vuole, di fare la sua.

Cordialità.

Annalisa Bozzi, Gianfranco Finco, Serafino Vaghi

PREFAZIONE

Bisogna ridare dignità istituzionale ai comuni

Quando una persona può difendersi con le leggi è un cittadino, se deve farsi difendere da un potente, o da un immanicato, è un suddito.

Questo vale ovviamente anche per le istituzioni. Oggi i comuni sono istituzioni indifese. Non li difende la legge, il cui continuo modificarsi li mette al servizio degli umori e degli interessi più diversi, mutabili, spesso contraddittori. Non li difende lo stato, che anzi cerca di asservirli e di eliminarli, né i sindacati - l'Anci (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) -, che da tempo non è più l'associazione dei comuni, ma quella dei sindaci delle grandi città, degli assessori e dei loro partiti. Non li difendono nemmeno i loro sindaci, che spesso confondono le proprie voglie, anche d'immagine, con le necessità delle istituzioni.

Opero da più di quarant'anni nei comuni o per i comuni; soprattutto quelli piccoli, che sono, come si dice, **la stragrande maggioranza** dei comuni italiani, e che sono trattati come semplici dati statistici. I piccoli comuni non sono un errore del passato né un costo da cancellare, sono una parte della storia italiana, sono identità sociali e culturali che vanno riscoperte e valorizzate così come il tempo e la vita degli uomini le hanno formate. Vanno quantomeno rispettati. Se le loro condizioni sono precarie e delicate, vanno aiutati ricorrendo a professionisti capaci e controllati, non a politici autoreferenti. E le leggi fatte in loro nome devono tutelare i loro diritti, non limitarsi ad operazioni di lifting che lasciano aumentare il grado delle loro condizioni strutturali.

Io sono vecchio, tendente all'antico e soprattutto ho sempre vissuto rasoterra; cercando però di tenere gli occhi aperti. Non ho mai visto le cose dall'alto, anzi spesso, quando mi metto in punta di piedi e guardo in giù, mi vengono le vertigini. Figuriamoci a guardare in su! Per la verità non ci ho mai rinunciato, ma prima di alzare gli occhi mi sono sempre accertato di avere i piedi ben saldi a terra. Racconterò quindi quello che ho vissuto e quello che ho capito, senza la pretesa di essere portatore dell'unica verità, perché credo che la stessa pianta può sembrare una cosa alla formica e una cosa assai diversa all'aquila solo perché la vedono da punti di vista diversi. Per avere un migliore concetto di pianta sarebbe necessario che le formiche e le aquile trovassero almeno il modo di colloquiare. Ma questo, a quanto ne so, non succede nemmeno in natura. Poiché sono convinto che il mondo è pieno di aquile, di cui si conoscono tutte le teorie, vorrei proporre, su alcuni temi, il punto di vista di una formica, io, su come si può **leggere** un comune. Lo ritengo essenziale sia per tentare di cambiarlo con le norme che ci sono, sia per capire quali leggi (tante) sono di troppo e quali, invece, mancano.

Tutto ciò nell'immodesta convinzione che questo lavoro possa servire a qualcuno e che meriti qualche considerazione.

Gianfranco Finco

IL COMUNE INDIFESO

La strategia per togliere dignità istituzionale agli enti locali più grossi e per eliminare -di fatto prima che in diritto- quelli più piccoli, segue due strade:

- **levare ai comuni ogni autonomia di gestione** e renderli terminali non intelligenti dello stato. Il meccanismo è semplice: si riducono, nonostante l'enunciato di normative altisonanti, le loro risorse economiche, si aumentano contemporaneamente, senza alcuna logica e senza adeguati trasferimenti finanziari, le loro funzioni e infine si imbriglia il loro sistema organizzativo obbligandoli a osservare scelte e attività imposte dall'alto con una miriade di leggi, leggine, regolamenti, circolari esplicative ecc.;

- **eliminare i comuni piccoli** (i cosiddetti comuni polvere) unendoli tra di loro o a un comune più grande, oppure, più semplicemente, snobbandoli, mettendoli in condizione di rendere servizi sempre meno qualificati per potere, poco dopo, dire: "Avete visto? Nei comuni polvere i cittadini diventano di serie C, per cui è proprio nell'interesse delle loro popolazioni che questi piccoli enti vanno eliminati".

Tutto questo è regolarmente avvenuto anche con la finanziaria 2004, che ha ridotto le risorse disponibili ai comuni maggiori, a quelli più piccoli, ai più ricchi e ai più poveri. Di quanto non si sa, perché il ministero del tesoro parla di una media dell'uno e mezzo per cento, mentre il ministero dell'interno parla del tre per cento, che, praticamente, è il doppio! Sembra di assistere alle cifre dei partecipanti agli scioperi date dalle aziende e dai sindacati. Il guaio è che chi dà quei numeri è chi poi fa e gestisce il bilancio dello stato.

In ogni caso un dato oggettivo è che nei piccoli comuni i tagli ai trasferimenti statali per gli investimenti hanno superato del 40% gli importi erogati per il 2003, arrivando a toccare a Sotto il Monte (Bg) la punta massima del 75%. Ne è nata una forte polemica tra il ministro e il presidente dell'Anci, che ovviamente hanno dato una lettura diversa agli stessi dati, ma alla fine non ne è uscito niente. Anzi, per la verità, sarebbe più giusto dire che non ne è uscito niente di buono, perché un rimedio è stato trovato: un decreto legge che consente ai piccoli comuni di ripianare il disavanzo economico con l'avanzo di amministrazione. È come dire che se con il tuo stipendio non ce la fai a comperarti il pane, puoi ricorrere all'eredità della nonna. E così, siccome in questo modo riuscirai a sopravvivere, si potrà dire ufficialmente che lo stipendio che hai ti basta.

Questa è una tipica norma da legalizzazione della bancarotta. Non è nuova, c'era anche prima, ma, mentre prima era consentita solo quando, in corso di esercizio, ci si accorgeva che l'equilibrio contabile era compromesso, ora è stata estesa anche alla fase di approvazione del bilancio. In pratica, mentre prima serviva per riparare i buchi che si facevano durante l'anno, ora serve anche per finanziare i buchi che gli amministratori prevedono di fare. Questa non è finanza creativa, è finanza immorale perché dà una copertura giuridica a un dissesto progettato e perché costringe gli amministratori più seri a mettersi allo stesso livello di quelli più disinvolti. Oppure a inventarsi forme di finanza alternativa, come quella di sponsorizzare la manutenzione delle aiuole o, per i più creativi, di mettere la pubblicità anche sui certificati.

A quando i consigli per gli acquisti sulle divise dei vigili, o dei necrofori, o sulle automobili dei servizi sociali ...?

Certo, chi non vuole subire questa situazione può sempre dimettersi, ma come si può pensare che si ponga questo problema chi da anni accetta di preparare e di approvare dei bilanci col buco per aver più soldi per il comune o benefici per sé o magari anche per potersi permettere un qualche inutile assessorato ai lavori pubblici, o all'edilizia privata o al commercio o una qualche segreteria personale?

Abbiamo una classe dirigente di sudditi, capaci solo di lamentarsi e non di reagire, perché, se è vero che la condizione di sottomissione in cui si trovano i comuni è dovuta a una politica dello stato egocentrica e arraffatrice, è altrettanto vero che essa è anche figlia dell'immensa disponibilità all'accettazione e all'assuefazione delle élite elettive e burocratiche locali e dei relativi partiti politici.

Nei comuni il potere cresce sempre di più per i più grossi, o per i più forti, e schiaccia i piccoli che hanno sempre meno diritti e autonomia. Le leggi, i decreti, le norme vanno tutte in questa direzione. E quando non ci vanno le norme, ci vanno le prassi e i comportamenti. Basta vedere a che cosa si è ridotta l'autonomia organizzativa dei comuni. Il Tuel (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) dice che spetta al comune, attraverso lo statuto e i regolamenti, decidere come organizzarsi. Questo significa che ogni comune dovrebbe regolare autonomamente il modo in cui si articolano e si rapportano i suoi organi politici (sindaco, giunta e consiglio) e il modo in cui si strutturano e interagiscono gli organi burocratici (dipendenti e incaricati).

Vediamo se è così. Per quanto riguarda il più rappresentativo degli organi politici, il consiglio, è lo stesso Tuel che ne uccide la collegialità quando stabilisce che devono essere riconosciute le minoranze e i gruppi consiliari. Senza pensare che vi sono comuni nei quali si è presentata una sola lista o che, come Morterone (Lc) oscillano sui 30 abitanti. Da queste premesse c'è da meravigliarsi se, di contro, in un grande comune del nord un esponente politico esige di essere nominato assessore per diventare il capogruppo dei colleghi del suo partito in giunta? Senza che qualcuno gli ricordi che la giunta, per legge, è un organo collegiale formato da persone di fiducia del sindaco. Non dai partiti, e tantomeno dai loro ambasciatori.

Finora non è successo niente, ma l'idea è lanciata e prima o poi, lì o altrove, ci sarà qualcuno che l'accoglierà. E ci saranno certamente dei proseliti. Non ci resta che prepararci a un'altra nuova, normale, triste, consuetudine illegale.

Con gli organi politici ci fermiamo qui, perché riprenderemo più dettagliatamente il discorso in capitoli specifici. Adesso andiamo a vedere, sempre a grandi linee, com'è la situazione dei dipendenti e degli organi di gestione: non ha niente da invidiare (si fa per dire) a quella dei politici. Sull'organizzazione della burocrazia ci hanno messo le mani tutti, ma proprio tutti. Guardiamo solo le leggi: una legge sui bilanci degli enti locali ha stabilito che i comuni devono essere organizzati per servizi e che ci deve essere un responsabile dell'ufficio risorse economiche, un'altra legge ha stabilito che ci deve essere un responsabile per ogni opera pubblica, un'altra ancora che ci deve essere un responsabile per la sicurezza, un'altra che ci deve essere un responsabile per le espropriazioni, un'altra che ci deve essere un ufficio relazioni con il pubblico e che i comunicati devono essere fatti da un giornalista, un'altra che per le attività produttive deve esserci un unico referente, un'altra che deve essere costituito uno sportello unico per l'edilizia ... e si potrebbe andare avanti. Non lo facciamo -e anche su questo argomento ci fermiamo qui- sapendo di avere trascurato i decreti, le circolari, i modelli ecc. Ci fermiamo qui soprattutto perché cominciamo a pensare che non ci sia più speranza. La recente riforma costituzionale (e ancor più quella in discussione alle camere) indebolisce il ruolo dei comuni facendone, in pratica, dei valvassini delle regioni. E, poiché il peggio non è mai morto, per l'attuazione di quella riforma il ministro dell'interno, con decreto in data 24 luglio 2003 ha costituito "... un comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico con il compito di individua-

re criteri e metodologie di lavoro, fornire indirizzi e concorrere alla predisposizione di uno o più schemi di decreto legislativo delegato, ai sensi dell'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in collaborazione con i gruppi di lavoro incaricati della redazione dei testi, che saranno costituiti con successivo decreto.”

- Il comitato è composto da 1 membro della corte costituzionale, presidente, e da:
 - 11 consiglieri di stato;
 - 1 consigliere del ministro dell'interno;
 - 7 prefetti;
 - 1 direttore generale di ragioneria.
 - 1 consigliere giuridico del ministro;
 - 1 direttore dell'ufficio per gli affari legislativi e le relazioni parlamentari.

Il presidente può, “per l'approfondimento di specifici problemi riguardanti l'effettivo svolgimento delle funzioni degli enti locali, invitare a partecipare ai lavori del Comitato ... esperti individuati anche tra i segretari generali o tra i direttori generali degli enti locali ...”

Niente sindaci (troppo politicizzati?), niente segretari comunali dei comuni medio-piccoli (un buon 90% dell'intera categoria - troppo ignoranti?), niente dirigenti dei comuni (troppo plebei?).

E niente, soprattutto, possibilità di esprimersi su quello che i comuni dovrebbero fare. Possono parlare solo sul come fare, se invitati.

In pratica, è stata costituita una commissione capace di scrivere con proprietà e precisione cose che non conosce e non vive. E che gli altri dovranno subire.

Come sempre.

L'AUTONOMIA FINANZIARIA

Oggi se un politico parla di autonomia degli enti locali o di federalismo senza arrossire significa semplicemente che ha perso ogni senso del pudore. Il fatto è che lo stato tratta i comuni peggio di quanto qualunque padrona (il termine è voluto) possa fare con una domestica filippina.

Ci fu un tempo (sembra una favola, ma non lo è) in cui i comuni avevano autonomia tributaria. In quel tempo una fonte normativa, il Tufl (Testo Unico della Finanza Locale), conteneva tutte le norme che si dovevano conoscere per applicare, in tutte le varie fasi, tutti i tributi comunali, dall'inizio (accertamento) fino all'eventuale contestazione (contenzioso). Il comune aveva, se voleva, la possibilità di procurarsi autonomamente tutte le risorse che gli servivano per le proprie necessità e se le gestiva con una propria tesoreria. Il comune tassava i cittadini e loro lo sapevano. Se non erano d'accordo sull'uso che il sindaco faceva dei tributi lo mandavano a casa. Semplice, democratico e trasparente.

Ora lo stato ha eliminato quasi tutti i tributi comunali e li ha sostituiti con tributi statali. Per fare questo si è impegnato con i comuni in questo modo (Tuel, art. 149, comma 05): *“I trasferimenti erariali sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri della fiscalità locale.”*. La precedente legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990, che il Testo unico avrebbe dovuto riprendere senza variazioni sostanziali, all'art. 54, comma 05, recitava così: *“I trasferimenti erariali **devono garantire i servizi locali indispensabili** e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri della fiscalità locale.”*. Il fatto che sia stata tolta l'espressione *“devono garantire i servizi locali indispensabili”* è molto grave, perché slega i trasferimenti dalle funzioni cui devono essere destinati. Ogni singolo cittadino ha diritto di avere, ovunque risieda, un minimo di servizi che lo stato e, nel nostro caso, il comune gli deve assicurare. Perciò **lo stato deve, prima di tutto, mettere il comune in condizione di fornire ai suoi cittadini i servizi cui hanno diritto, in condizioni accettabili di efficienza, efficacia, trasparenza, economicità, controllabilità.** E il costo di un servizio è dato dalla somma del costo del prodotto che si deve fornire e del costo della fornitura. Semplicemente e inesorabilmente. Chi ricorre a medie di indicatori generici non fa amministrazione, fa semplicemente statistica, e trucca o nasconde il gioco.

Il danno della modifica portata dal Tuel è evidente, ma il meccanismo per arrivarci è subdolo, perché nasce da un qualcosa che sembrerebbe una svista. Infatti, il secondo comma dell'articolo 3 della legge sul riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali (1) prevede che: *“Ai fini del riequilibrio viene stabilito dal Ministero dell'Interno un fabbisogno standardizzato per le province ed i comuni, prendendo a **base i servizi indispensabili di cui all'articolo 54, comma 5 della legge 8 giugno 1990, n. 142** e quelli maggiormente diffusi.”* Sembrerebbe la risposta più adeguata a quello che abbiamo sostenuto prima: lo stato deve stabilire quali sono i prodotti e i servizi che devono essere dati a tutti i cittadini e mettere il comune nelle condizioni di avere le risorse economiche necessarie per poter finanziare i relativi costi.

Il problema è che la legge n. 142/1990 è stata abrogata e che nel Tuel il riferimento ai servizi indispensabili è stato tolto. La svista, non corretta, è stata grave, ma non basta. Anche lo stile di scrittura della norma merita attenzione. Non è di certo innocente e innocuo come sembra, infatti, se traduciamo dal politichese il comma 5 dell'art. 149 del Tuel (quello che abbiamo riportato sopra) vediamo che ci dice chiaramente: "lo (stato) i servizi che devi fare non te li pago in base ai costi che hai sostenuto, ma in base ad altri parametri (la popolazione, il territorio, le condizioni socio-economiche e gli squilibri della fiscalità locale)".

Se a ciò si aggiunge il fatto che alcuni di questi parametri (le condizioni socio-economiche e gli squilibri della fiscalità locale) è in grado di misurarli solo lo stato (che li stabilisce) si vede subito che non solo è stata eliminata la correlazione tra il costo dei servizi che il comune eroga e i criteri per la determinazione dei trasferimenti, ma mancano del tutto anche gli unici riferimenti che contano: la quantità e la qualità dei servizi che il comune **deve** (magari in forza di un obbligo di legge) dare ai cittadini e, soprattutto, dei **prodotti** che danno sostanza a tali servizi. Senza questi dati si può programmare poco e non si può controllare niente. Quindi lo stato fa quello che vuole. Questo è anche più evidente se si valuta il successivo comma 07 dello stesso art. 54 (che il Tuel ha integralmente ripreso come comma 07 dell'articolo 149): "*Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed **integrano** la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili*". Sempre ripulito della sua formale innocenza e tradotto in maniera comprensibile il comma dice: "Non è mica vero che ti pago tutto il costo dei servizi indispensabili, come -sbagliando- potresti essere tentato di credere, io (stato), del costo che hai sostenuto, ti do solo un'integrazione". Rigorosamente senza dire a quanto ammonta questa integrazione, né in termini assoluti né in misura percentuale.

Potrebbe anche essere giusto così, perché il comma che abbiamo trascritto fa parte di una legge di principi che, in quanto tale, non dovrebbe scendere in particolari. Il problema è che quando si passa dai principi generali alle modalità concrete sono guai. E sono guai seri, perché non riguardano solo i risultati, ma anche le logiche che li determinano. La legge (2) e il decreto legislativo (1) che definiscono i criteri per calcolare le risorse economiche da attribuire ai singoli comuni dicono che il calcolo va fatto con parametri scientifici (anche se teorici), tenendo conto delle spese sostenute dalla generalità degli enti. Sono parole attaccate a niente, suoni inutili, che mascherano un'unica certezza: **che i trasferimenti non saranno determinati sulla base di costi reali, ma secondo medie, corrette, di spese nazionali.**

È esattamente quello che temevamo, con l'aggravante che, come dimostrano le ultime finanziarie, lo stato ha deciso i tagli alle risorse dei comuni misurandoli esclusivamente sui risparmi che si era proposto di ottenere senza badare ai prodotti e ai servizi che i comuni avrebbero dovuto tagliare. In questo modo si sono raggiunti due risultati particolarmente negativi:

1. lo stato non si è messo in condizioni di sapere quali conseguenze sui suoi cittadini ha la manovra tributaria;
2. i tagli hanno inciso di più nei comuni più piccoli, nei quali i servizi hanno costi più alti.

È esagerato dire che lo stato tratta i comuni peggio di una colf filippina? Ci pare proprio di no. Anzi c'è l'aggravante che la colf può valersi di una legge, di un sindacato, di un giudice che la difendano, il comune no. La domestica ha diritto a un salario che, nel minimo, è stabilito dalla legge, il comune no.

E tutto questo avviene rigorosamente in barba ai principi di autonomia e di solidarietà che tutti ci propinano in ogni occasione e in ogni discorso.

Note

1) decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244 "Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali."

2) riportiamo il comma 175 dell'art. 01 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (finanziaria 1997) 175. Il Governo è delegato ad emanare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti legislativi, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e delle finanze, le disposizioni occorrenti per la revisione e il riordino del sistema dei trasferimenti a province, comuni e comunità montane, previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, a modifica dell'articolo 3 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

a) introduzione di parametri che tengano conto dei servizi maggiormente diffusi sul territorio e dell'accessibilità ad essi per i comuni che ne sono sprovvisti;

b) determinazione di indicatori per l'individuazione delle condizioni di degrado socio-economico degli enti;

c) introduzione di parametri per misurare gli eventuali insediamenti militari presenti nel territorio dell'ente;

d) introduzione di correttivi ai parametri in relazione all'incremento della domanda di servizi dovuta alla peculiarità degli enti di maggiore dimensione demografica e in relazione, altresì, alla rigidità dei costi degli enti di minore dimensione demografica;

e) determinazione di un periodo di riequilibrio dei trasferimenti erariali tenendo conto del complesso degli stessi di genere ordinario e consolidato, incrementato dei tributi detratti in precedenza e delle conseguenze derivanti dall'applicazione di nuovi criteri;

f) attribuzione delle eventuali maggiori assegnazioni annuali di contributi erariali ai diversi fondi tenendo conto dell'incidenza delle nuove forme impositive attribuite agli enti locali;

g) definizione di indicatori che facciano riferimento e incentivino lo sforzo tariffario e lo sforzo fiscale dei singoli enti;

h) parametri che incentivino la gestione dei servizi in forma associata da parte dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

LA COMMISSIONE

Vediamo di chiarire un po' meglio la situazione, magari facendo un po' di storia. Senza troppe pretese, a memoria. Una volta, quando c'era il Tufl, i comuni avevano una loro autonomia tributaria. Era sbagliata, ma c'era. Era sbagliata perché i due tributi maggiori (la cosiddetta tassa famiglia e il dazio) erano in realtà delle duplicazioni di altre imposte statali (rispettivamente la Ricchezza Mobile e l'Imposta Generale sulle Entrate), e perché gli altri tributi erano ridicoli: colpivano la quantità di domestici, le macchine da caffè espresso, i biliardi, i cani ecc. Una riforma ci voleva, e radicale. E venne fatta, solo che invece di modificare i tributi locali, li abrogò e li sostituì con trasferimenti dello stato. Vi fu un dibattito acceso, ma, alla fine, la proposta passò anche per il consenso di moltissimi amministratori comunali, che si erano convinti che ci potesse essere un'autonomia di spesa senza una corrispondente autonomia di entrata. Mah.

Questa situazione, basata sulla cosiddetta spesa storica (il rimborso dei tributi originari aggiornato secondo il tasso di inflazione) tenne, con qualche mugugno, per oltre vent'anni. Poi entrò in crisi perché nel frattempo la realtà di molti comuni cambiò, e anche perché si capì che i comuni si stavano trasformando in queruli postulanti dello stato. Bisognava quindi tornare al passato e ridare agli enti locali una loro capacità (responsabilità) tributaria. In attesa di definirne bene i contenuti, si decise di rivedere i criteri con i quali venivano ripartiti tra i vari comuni (e province) le risorse messe a disposizione dallo stato. In sostanza si sarebbe dovuto:

- prendere atto che gli importi stabiliti dallo stato non erano aumentabili;
- identificare i servizi indispensabili, non più precisati con chiarezza da una legge dello stato, e definire per ogni tipo di servizio (e di comune) le risorse economiche necessarie per garantirne l'erogazione;
- compensare gli squilibri esistenti tra comune e comune seguendo gli indirizzi generali stabiliti dalla legge;
- definire criteri di ripartizione oggettivi, o almeno condivisi.

Crediamo che sarebbe bastato mettere attorno a un tavolo i rappresentanti degli enti locali e dire: "I soldi che vi daremo sono questi e non una lira di più: trovate criteri di ripartizione che vi vadano bene e noi li applicheremo. Se invece non arriverete a un accordo decideremo noi". In questo modo si sarebbero responsabilizzati gli utenti e, con tutta probabilità, il problema sarebbe stato risolto con il loro consenso e senza zone d'ombra.

Invece, com'è d'uso, si è nominata una commissione ministeriale. E qui sono iniziati i guai, peraltro prevedibilissimi, perché dei 15 componenti di questa commissione c'erano un solo sindaco e un solo presidente di provincia, mentre gli altri 13, compreso il presidente, erano rappresentanti dei ministeri, o statistici, o docenti universitari. Rivediamone, per essere più precisi, la composizione:

- **Presidente:**
 - un dirigente del ministero dell'interno;
- **Membri:**

- quattro dirigenti del ministero dell'interno;
- due dirigenti del ministero del tesoro;
- quattro docenti universitari;
- un dirigente dell'Istat;
- un ricercatore del ministero dell'interno;
- un presidente di provincia;
- un sindaco di un grande comune.

Come si vede, la solita nomenclatura, figlia dell'Alta Politica che, ancora una volta:

- non ha dato alcuna rappresentanza (se non simbolica e forse partitica) ai comuni, anche se l'unica funzione della ripartizione dei trasferimenti statali era quella di andare a risolvere scompensi locali;
- ha fatto rappresentare le realtà medie e piccole dagli enti grandi o potenti (l'uno per cento);
- non ha dato alcuna voce ufficiale ai dirigenti degli enti locali, siano essi segretari, direttori, ragionieri, ecc., che sarebbero stati in grado di indicare con precisione le reali necessità dei loro enti, e che sarebbero anche stati capaci di evitare molti errori che altri hanno fatto (e continuano a fare) e che spesso vengono imputati a loro.

Senza mettere in discussione l'impegno profuso dalla commissione e le difficoltà che ha dovuto superare è però doveroso evidenziare che il risultato del suo lavoro è ottimo per un convegno di studio, ma non lo è di certo per riequilibrare una situazione che presenta pochi caratteri di omogeneità. La domanda di fondo, che la commissione si sarebbe dovuta porre e che, invece, nemmeno sembra sia stata presa in considerazione, è questa: "Il riequilibrio da raggiungere deve essere esclusivamente **numerico** (dare soldi sulla base di medie di **spesa** calcolate a livello nazionale e riequilibrate secondo correttivi generali e teorici) oppure deve essere **sostanziale** (dare soldi sulla base di **costi effettivi** dei servizi essenziali accertati nelle varie realtà locali).

Sono due cose completamente diverse.

Nel nostro caso le proposte della commissione, recepite dal Governo in un decreto legislativo (il 244/97) si sono staccate da terra, hanno volato alto e hanno dato spazio esclusivamente a criteri generali quali: il numero degli abitanti, le classi di età, la concentrazione urbanistica, la densità della popolazione, il rapporto tra abitazioni occupate e non occupate, gli autoveicoli circolanti, gli scatti Telecom pro-capite, il numero degli esercizi pubblici, la presenza di militari e delle loro famiglie ...

L'unico risultato certo è che ne sono uscite ancora una volta le solite splendide formulette, o tabelline, frutto di arzigogoli sofisticati, nelle quali vanno inseriti dati asettici per ottenere risultati incomprensibili, però **oggettivi** e, quindi, indiscutibili. L'esito finale è perfetto e incontestabile: **nessuno avrà niente da dire perché nessuno avrà potuto capire niente**. La verità è che questi responsi asettici si hanno quando chi fa le proposte non sa bene quale sarà il loro impatto reale. O quando lo sa troppo bene. In ogni caso, almeno sotto l'aspetto della trasparenza, molto meglio avrebbe saputo fare una commissione con un'adequata rappresentanza di politici e tec-

nici delle realtà locali, anche medio-piccole. Non fosse altro perché questi avrebbero preteso di capire le logiche delle scelte e delle proposte e di misurarne le conseguenze. Infatti il meccanismo creato dalla legge, assolutamente sbagliato sotto l'aspetto logico e privo di riferimenti con il territorio, è anche del tutto incomprensibile per chi lo subisce. Tutti sanno che ogni norma di carattere generale favorisce qualcuno e danneggia (o favorisce meno) qualche altro, ma questo non significa che il meccanismo di calcolo debba impedire di capire chi è avvantaggiato e chi no. Il metodo proposto dalla commissione, rispetto a quello per prodotti, chi favorisce? Non si sa. Non c'è trasparenza sui procedimenti e, di conseguenza, non ce n'è nemmeno sui risultati.

Questo rende le sperequazioni incomprensibili, senza rimedio e inaccettabili.

Ben diversa sarebbe stata la situazione se anziché ricorrere a dei parametri generali la commissione si fosse basata sui costi dei servizi. Mi spiego con un esempio pratico partendo da un fatto reale. Il consiglio di stato (sempre lui!) ha sentenziato che i comuni devono assicurare gratuitamente il trasporto degli alunni alle scuole dell'obbligo (a proposito, quanto costerà alle casse comunali la politica di concentrazioni scolastiche che sta facendo il governo?). Credo che se toccasse a me di stabilire quanto dare ai vari comuni per questo servizio che la giurisprudenza ha reso **obbligatorio**, partirei da questi presupposti:

- i dati di riferimento per i trasferimenti devono riguardare il costo medio (non la spesa) di ogni singolo prodotto o servizio indispensabile;
- i costi medi vanno rilevati su realtà omogenee, definendo preventivamente le caratteristiche minime di ogni singolo prodotto e servizio, con modalità uguali per tutti i prodotti che hanno gli stessi meccanismi di produzione e i servizi che hanno lo stesso tipo di fornitura o di erogazione;
- i trasferimenti dello stato devono essere tali da garantire a tutti i cittadini la stessa quantità e qualità minime di servizi essenziali.

Preso atto quindi che il trasporto alunni è un servizio obbligatorio, che tutti i comuni devono dare, bisogna stabilirne il rimborso sulla base di un costo medio sensato. L'idea che debba essere rapportato ai consumi Telecom, o alla presenza di servitù militari non ha senso, ma non ne ha molto di più fare la media tra il costo del servizio per uno scolaro milanese, che può prendere il tram, e quello di un alunno che per raggiungere la scuola deve attraversare una montagna. I costi e le medie devono essere rilevati su dati omogenei. Solo in questo modo sono comprensibili, valutabili, migliorabili o criticabili.

Se non si parte da qui si sbaglia, o si bara.

Sembrerebbe una cosa elementare. Ma in Italia nulla è mai elementare. E nulla è mai fermo. Un'altra legge, la 133 del '99, riportata per estratto in nota n. 1), parlando di deleghe al governo per il federalismo fiscale, in mezzo a una serie di norme riguardanti le regioni, si preoccupa della revisione del sistema dei trasferimenti erariali e stabilisce che: *"La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali e può essere effettuata, per un periodo transitorio, anche in funzione dei trasferimenti storici;"*. Anche qui non c'è cenno alcuno né ai prodotti, né ai servizi che i comuni sono obbligati a dare, né ai loro costi.

Si continua a ruotare attorno allo stesso asse. Questo non è muoversi, è, al massimo, fare aria.

Coerentemente, come prima, come sempre.

Note

1) riportiamo il comma 01, lettera f) dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133 "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale."

"1. Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi per oggetto il finanziamento delle regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi interregionali, in base ai seguenti principi e criteri direttivi: ...

f) revisione del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali in funzione delle esigenze di perequazione connesse all'aumento dell'autonomia impositiva e alla capacità fiscale relativa all'ICI e alla compartecipazione all'IRPEF non facoltativa. La perequazione deve basarsi su quote capitarie definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche e infrastrutturali, nonché alle situazioni economiche e sociali e può essere effettuata, per un periodo transitorio, anche in funzione dei trasferimenti storici;"

RAPPORTI DISPARI

Lo stato entro dicembre di ogni anno, quando ci riesce, definisce le risorse che userà direttamente e quelle che distribuirà. Lo fa tenendo conto solo delle sue necessità. È da più di dieci anni che le cosiddette autonomie locali non sono messe in grado di fare i bilanci in tempo per evitare le limitazioni di gestioni o esercizi provvisori. Questa anomalia continuerà, perché prima la legge finanziaria del '98 e ora il Tuel (1), hanno portato al 31 dicembre il termine per l'approvazione dei bilanci comunali e, come se non bastasse, ne hanno consentito **la proroga** (non l'anticipazione) con un decreto interministeriale. Utilizzato subito: sia per il 2000 che per il 2001 il termine per approvare i bilanci è stato portato, su sollecitazione dell'Anci, al 31 di marzo. *Per i bilanci 2003 e 2004 si è fatto di meglio: si è arrivati a maggio!* In pratica quasi tutti i comuni sono stati costretti a un uso limitato delle proprie risorse fino a primavera avanzata e molti hanno potuto gestire completamente il bilancio solo all'inizio dell'autunno.

Il tutto nel pieno rispetto della legge. Fatto! Come dire che siccome tu avevi sempre 37 gradi e mezzo di febbre, stabilisco per legge che la febbre comincia a 38 gradi, ma con decreto interministeriale posso determinare anche temperature più alte, così sarai guarito per sempre o, meglio, non sarai mai ammalato. Per legge.

In questo modo uno stato furbetto, con la collaborazione di un sindacato compiacente, scarica sugli enti locali l'incapacità di regolare direttamente la propria spesa. E tutto ciò dopo che, con una pensata stupefacente (la tesoreria unica), aveva azzerato gli interessi attivi anche sui trasferimenti ai comuni, dimenticandosi che questi trasferimenti altro non erano che la compensazione di tributi comunali a suo tempo soppressi.

Pensate che una padrona possa dire alla propria colf filippina: "Quello che ti dovrei dare lo definirò di anno in anno sulla base delle mie risorse. Non solo, ma i tuoi soldi te li darò se mi dimostrerai di averne bisogno e, in ogni caso, mi tengo gli interessi sui soldi che ti spettano e che non hai speso subito"? Questo è quello che avviene per i comuni, senza che lo stato si vergogni, che l'Anci intervenga, che i sindaci si ribellino. Anzi. Chi dovrebbe reagire in primo luogo sono gli organi elettivi, ma questi sono diventati come i geni egoisti, oramai vivono solo per garantire, nel tempo, la propria sopravvivenza (sempre più grassa e sempre meno rappresentativa) e, nell'immediato, gli equilibri sui quali si reggono.

Se non si sa quanto lo stato dà ai comuni ancora più incerto è il come. Potrebbe sembrare un gioco enigmistico, e quindi avere un suo lato divertente, se non fosse che chi prepara un gioco enigmistico in genere ne sa la soluzione. Magari non conosce le conseguenze, ma la soluzione sì, quella la conosce. Lo stato no. In Italia si fanno leggi (non parole crociate, leggi nazionali!), senza sapere cosa in concreto significhino. Quando è stato approvato il decreto legislativo che istituiva l'addizionale Irpef (in parte per sostituire i trasferimenti dello stato, in parte per consentire capacità di nuove entrate ai comuni), sono stati stabiliti dei limiti invalicabili (non più dello 0,2 per mille ogni anno e non più dello 0,5 per mille complessivamente), ma non si sapeva a quanto equivalesse ogni punto millesimale perché i dati conosciuti erano aggiornati a cinque/sei anni prima.

Né ad oggi (31 maggio 2004) la situazione può dirsi cambiata.

La più grossa fonte di entrata propria del comune, l'Ici, è nata ingiusta (e lo è tutt'ora) perché basata su un catasto non aggiornato e spesso non omogeneo. Si attribuiscono competenze assicurando che i costi verranno rimborsati sulla base di modalità e criteri non precisati **e che verranno stabiliti successivamente**. Si decide (e poi si rinvia e poi ci si ripensa) di sostituire le rimesse dello stato attribuendo ai comuni le imposte di registro, ipotecaria e catastale sui trasferimenti di immobili, sapendo che gli importi coincidono complessivamente a livello nazionale, ma certamente non nei singoli comuni.

Pensate che si possa dire alla propria colf filippina: "Vammi a fare queste spese, che i soldi te li darò quando saprò quanti ne avrò, se me li daranno, e comunque ti rimborserò sulla media di quello che le altre colf filippine spendono per prendere le stesse cose"?

Alle colf filippine no, ma ai comuni sì.

A quei comuni che, secondo la legge, dovrebbero essere autonomi, rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi, promuoverne lo sviluppo. Il tutto con "...*autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.*" (2).

Note

1) riportiamo il comma 01 dell'articolo 151 del Tuel 18 agosto 2000, n. 267 "Principi in materia di contabilità"

" 1. Gli enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. Il termine può essere differito con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze."

2) riportiamo il comma 04 dell'articolo 03 del Tuel 18 agosto 2000, n. 267 "Autonomia dei comuni e delle province"

"4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica."

SOPERCHIERIE

Finora abbiamo parlato solo di trasferimenti, ma non è che qui tutto va male e per il resto tutto va bene.

Non la faremo lunga perché questo solo argomento meriterebbe almeno un altro libro. Stando -come si dice- strettamente agli atti, ci limiteremo a due esempi riguardanti:

1. un servizio che il comune aveva in privativa e che ancora svolge per i propri cittadini/utenti (l'acquedotto),
2. un servizio che il comune è obbligato per legge a fare per conto dello stato (le notifiche).

L'acquedotto

La legge finanziaria 1998 (1) stabiliva che le tariffe dei servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione dovevano essere determinate, per il 1999, in via transitoria, entro il 15 maggio 1999, secondo i criteri che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) avrebbe dovuto deliberare entro il 28 febbraio 1999. Due mesi e mezzo non sono un tempo troppo lungo per decidere gli adeguamenti, per calcolarli secondo le complicatissime formule previste, per approvarli. C'era da correre, ma ci si sarebbe potuti arrivare. Il guaio è che la deliberazione del CIPE è stata sì approvata il 19 febbraio 1999 (2), ma è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale più di due mesi dopo (il 26 aprile). E in meno di tre settimane non c'è il tempo materiale per fare niente. Ovviamente sono state inutili le proteste dei comuni e le richieste di proroga. La legge è stata fatta e gestita per non essere applicata. Bastava scriverla. I comuni chi sono? E che senso ha consentire un equilibrio economico e gestionale alle aziende pubbliche se la linea dominante è quella di privatizzarle tutte, anche quelle che trattano materia delicata come l'acqua potabile? Alla faccia di quelle comunità che hanno impegnato, con scelta oculata, le proprie intelligenze, capacità e risorse per dotarsi di strumenti fondamentali al proprio sviluppo e per controllarli direttamente. Perdipiù, spesso, traendone un utile che si traduceva in miglioramento del servizio o in riduzione delle tariffe o dei tributi.

Le notifiche

Anche in questo caso sarà sufficiente esaminare una parte di un articolo di una legge che si richiama, fin dal titolo, alle autonomie locali. L'articolo 10 "*Notificazioni degli atti delle pubbliche amministrazioni*" (3) di questa legge stabilisce:

- al comma 1 che tutte le pubbliche amministrazioni possono far notificare i propri atti dai messi comunali;
- al comma 2 che ai comuni spettano dei rimborsi;
- al comma 3 che tali rimborsi verranno corrisposti previa richiesta del comune, che dovrà allegare una documentazione giustificativa;

- al comma 4 che le spese per la tenuta e la revisione delle liste elettorali sono a carico dei comuni.

Riporto integralmente il comma 2 perché è troppo emblematico per non essere trascritto qui. Eccolo: *“2. Al comune che vi (alle notifiche - n.d.a.) provvede spetta da parte dell’amministrazione richiedente, per ogni singolo atto notificato, oltre alle spese di spedizione a mezzo posta raccomandata con avviso di ricevimento, una somma determinata con decreto dei Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dell’interno e delle finanze.”*.

Bello, vero? Semplice, perfetto e completo: non servono commenti. Ma qualche domandina su quei quattro commi bisognerà pure farla, ad esempio:

- Comma 1: fa parte dell’autonomia degli enti locali obbligare i comuni a fare dei servizi senza prima sentire se sono in grado di farli e, comunque, senza che abbiano la possibilità di programmarli?
- Comma 2: fa parte dell’autonomia degli enti locali stabilire che il rimborso di prestazioni che sono stati obbligati a fare viene deciso da quattro o cinque ministri, senza che sia prevista almeno la consultazione di un sindaco o di un segretario comunale, o di un direttore, o di un messo o di un’associazione di comuni ...?
- Comma 3: perché il comune deve fare una domanda di rimborso e allegare la documentazione giustificativa, se chi richiede le notifiche può calcolarsi esattamente la spesa (e quindi anche pagarla all’atto della richiesta del servizio) perché sa quante notifiche chiede e quanto costa ciascuna di esse?
- Comma 4: perché i costi di tenuta e revisione delle liste elettorali sono a carico solo dei comuni se quelle liste servono per fare anche le elezioni provinciali, quelle regionali, i referendum, il rinnovo della camera dei deputati e quello del senato della repubblica?

Qui non siamo più di fronte a rapporti dispari, ma a qualcosa che sta tra la soperchieria e il sopruso.

L’arma usata più di frequente è la legge, e quindi proprio alle leggi, nei prossimi capitoli, dedicheremo la nostra attenzione.

Note

1) riportiamo il comma 29 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"

29. Fino all'entrata in vigore del metodo normalizzato di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e fermo restando che l'applicazione del metodo stesso potrà avvenire anche per ambiti successivi non appena definita da parte dei competenti enti locali la relativa tariffa ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 13, i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio acquedottistico, del servizio di fognatura e per l'adeguamento delle tariffe del servizio di depurazione, quali stabilite ai sensi dell'articolo 3, commi 42 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, sono fissati con deliberazione del CIPE; fino a tale data restano in vigore le tariffe deliberate per il 1998. Per l'anno 1999 detta deliberazione è adottata entro il 28 febbraio 1998 ed il termine entro il quale i comuni interessati possono assumere le delibere per adeguare le tariffe dei predetti servizi in conformità ai parametri, ai criteri e ai limiti stabiliti dal CIPE è fissato al 15 maggio 1999."

2) Comitato interministeriale per la programmazione economica. Deliberazione 19 febbraio 1999 "Direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 1999." Deliberazione n. 8/99 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 1999.

3) riportiamo i commi 01, 03 e 04 dell'art. 10 (Notificazioni degli atti delle pubbliche amministrazioni) della legge 3 agosto 1999, n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142"

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono avvalersi, per le notificazioni dei propri atti, dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o alle altre forme di notificazione previste dalla legge.

3. L'ente locale richiede, con cadenza semestrale, alle singole Amministrazioni dello Stato la liquidazione e il pagamento delle somme spettanti per tutte le notificazioni effettuate per conto delle stesse Amministrazioni, allegando la documentazione giustificativa. Alla liquidazione e al pagamento delle somme dovute per tutte le notificazioni effettuate per conto della stessa Amministrazione dello Stato provvede, con cadenza semestrale, il dipendente ufficio periferico avente sede nella provincia di appartenenza dell'ente locale interessato. Le entrate di cui al presente comma sono interamente acquisite al bilancio comunale e concorrono al finanziamento delle spese correnti.

4. Sono a carico dei comuni le spese per le notificazioni relative alla tenuta e revisione delle liste elettorali. Le spese per le notificazioni relative alle consultazioni elettorali e referendarie effettuate per conto dello Stato, della regione e della provincia sono a carico degli enti per i quali si tengono le elezioni e i referendum. Ai conseguenti oneri si provvede a carico del finanziamento previsto dal decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di cui al comma 8 dell'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

LE LEGGI PIANETA

Anche in questo caso non la faremo troppo lunga e ci limiteremo a un esempio emblematico, facendoci aiutare dall'astronomia. Parleremo quindi delle leggi-pianeta. Sono quelle che continuano a girare su se stesse e attorno a una stella. L'esempio più classico riguarda il catasto.

Tutto nasce con la legge 15 marzo 1997, n. 59: "*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*" In attuazione di questa delega (1) le funzioni riguardanti il catasto sono attribuite ai comuni (2). Inequivocabilmente, la norma dice testualmente che ai comuni sono attribuite le funzioni relative: "*a) alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, ...*". Sembra fatta, ma la nomenclatura ministeriale non si arrende mai, né di fronte all'evidenza, né di fronte all'ironia, per cui in un successivo decreto legislativo (n. 300/1999, che, appunto per ironia, è approvato in attuazione della stessa legge di delega n. 59/1997) riguardante il riordino dei ministeri, istituisce l'Agenzia del territorio (3) con i compiti di:

- svolgere i servizi relativi al catasto;
- costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale;
- favorire, in stretta collaborazione con gli enti locali, lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio.

Addio alle competenze comunali sul catasto. Perché? Non si sa, non si dice, si mormora che è perché in due anni i comuni hanno fatto poco per appropriarsi delle competenze catastali. Come dire che i comuni sono colpevoli di non aver fatto in due anni quello che lo stato non ha fatto in cinquanta. Per questo le competenze, si sussurra, sarebbe meglio che rimanessero allo stato. È cominciato da allora un ping pong di rinvii, di mezzi passi avanti seguiti da mezzi passi indietro, di accuse e controaccuse che hanno portato a rallentare fino quasi all'asfissia il processo di trasferimento. Oggi l'unica certezza che ci rimane è questa: se tutto va bene, il trasferimento non si compirà prima dei prossimi due anni, cioè dopo 10 anni dal suo inizio. Non male per un rapporto esclusivamente tecnico tra enti (lo stato e i comuni) che, a sentire i discorsi dei loro rappresentanti, condirebbero di efficienza anche l'insalata.

Senza fare tutta la cronistoria di questa vicenda basta, per ricordarne il senso, ripassare gli articoli (e neanche tutti) che le sono stati dedicati da **Il Sole 24 Ore** solo nel primo scorcio di quest'anno. Ne riportiamo il titolo e uno stralcio:

- 7 gennaio - Titolo "**Catasto ai Comuni, ma con gradualità**. Resta da sciogliere la questione delle garanzie per i 4mila dipendenti dell'amministrazione centrale che vanno trasferiti agli enti"; testo: "ROMA. Mancano meno di due mesi e il catasto sarà comunale. Una vera rivoluzione, dopo secoli di gestione "centralista". Ma il 26 febbraio 2004 non è una data attesa con tranquillità. E mentre prende corpo un provvedimento normativo

per un passaggio “elastico” emergono le preoccupazioni per la gestione del patrimonio informatico in possesso dell’agenzia del Territorio ...”

- 17 gennaio - Titolo “Evidenziate in un convegno le difficoltà di una gestione frammentata delle risorse. **Comuni in consorzio per il Catasto**. A breve i municipi dovranno esprimersi sulla gradualità del passaggio delle funzioni”; testo: “MONZA. I Comuni devono consorziarsi per gestire al meglio i servizi catastali. Altrimenti danaro e personale non saranno sufficienti ...”
- 12 febbraio - Titolo “**Catasto ai Comuni in sette mesi**. Il Dipartimento per il federalismo punta alla pubblicazione entro il 26 febbraio – Resta il nodo del personale”; testo: “ROMA. Decentramento catastale su misura e senza forzature per i Comuni, con trasferimenti del personale a costo zero. Il Dcpm per il passaggio del Catasto dall’agenzia del Territorio ai municipi è in dirittura d’arrivo ma corre un rischio: l’opposizione dei sindacati, poco convinti del meccanismo ideato per i trasferimenti e pesantemente insoddisfatti della mancanza di incentivi economici ...”
- 12 febbraio - Titolo “**Anci in campo: <Siamo pronti alla transizione>**”; testo: “ROMA. I Comuni sono <pronti a gestire il Catasto>: lo ha ribadito ieri l’Anci replicando alla presentazione di una proposta di legge che chiede una <pausa di riflessione> nel trasferimento ...”
- 12 febbraio - Titolo: “**Passaggio con silenzio assenso**”; testo: “Con lo schema del Dcpm di imminente pubblicazione si prorogano di fatto la scadenza dei termini e le modalità per il decentramento delle funzioni catastali ai Comuni, previste dal Dpcm 19 dicembre 2000, che avrebbero dovuto completarsi entro il 26 febbraio 2004...”
- 13 febbraio - Titolo: “**Catasto, Comuni alla prova delle nuove funzioni decentrate**”; testo: “Sono diversi, e tutti meritevoli di una riflessione, i motivi che hanno influito sulla scarsa adesione dei sindaci all’invito di aderire alle operazioni di decentramento delle funzioni catastali previste dal Dlgs 31 marzo 1998, n. 112, e disposte dal Dpcm 19 dicembre 2000 ...”
- 13 febbraio - Titolo: “**Ma l’Anci tiene duro: <Indietro non si torna>**”; testo: “I Comuni ribadiscono con fermezza di essere pronti a gestire il catasto, sfruttando la flessibilità offerta dal Dpcm: <È stata accolta la nostra proposta della gradualità – dicono all’Anci – e riteniamo che non si possa fare più macchina indietro. Non c’è ragione: i Comuni devono assumere le funzioni catastali dal 26 febbraio e tanto basta, non ha rilevanza il numero dei municipi che a suo tempo aveva o non aveva risposto al sondaggio dell’agenzia del Territorio> ...”
- 22 febbraio - Titolo: “TERRITORIO Presentata nei giorni scorsi ad Anci e sindacati la bozza definitiva per il decentramento. **Catasto comunale, ultima tappa**. Con il silenzio-assenso l’ente locale assumerà solo il front office – Verrà superato il termine del 26 febbraio”; testo: “ROMA. Ormai è fatta. I Dcpm per il passaggio delle funzioni catastali dall’agenzia del Territorio ai Comuni sono praticamente pronti e l’ultima bozza, presentata venerdì ad Anci e sindacati, è in sostanza identica a quella dell’11 febbraio scorso (si veda <Il Sole-24 Ore> del 12 febbraio). L’unica novità di rilievo è il recepimento nel testo del suggerimento dell’Anci sul silenzio-assenso dei Comuni, che farà scattare a loro carico le sole funzioni di front office (visure e certificazioni). Ma i sindacati restano su posizioni di forte critica ...”

- 24 febbraio - Titolo: “**Molti <no> per il Catasto ai Comuni**”; testo: “ROMA. Temporale in arrivo sul catasto ai Comuni. Alle proteste di Confedilizia si sono aggiunte quelle di Confagricoltura e dell’Udc, mentre An rilancia un disegno di legge di “rinvio”. L’approssimarsi del varo dei due Dcpm attuativi, che avvierebbero un processo di passaggio lento ma inesorabile, ha risvegliato i timori di molti. E l’Anci rimane sola in trincea a difendere il “federalismo catastale”. Il termine del 28 ottobre è ormai in scadenza, ma nessuno si impunta a considerarlo perentorio ...”
- 28 febbraio - Titolo: “Per Confedilizia effetti pesanti con la revisione degli estimi. **Nuovo catasto, rischio rincari**”; testo: “ROMA. Il decentramento del catasto ai Comuni, e in particolare la possibilità che questi ultimi possano rivedere gli estimi (e, quindi, la base imponibile) diventa un tema sempre più arroventato ...”
- 2 marzo - Titolo: “IMMOBILI. Il nodo del <trasferimento> sarà all’esame del prossimo Consiglio dei ministri. **Sul Catasto agli enti locali spunta l’ipotesi di un rinvio**”; testo: “ROMA. Sul Catasto ai Comuni le nuvole si addensano. E lo stesso sottosegretario all’Economia e finanze che segue la complessa vicenda, Maria Teresa Armosino, ha espresso l’opinione che un congelamento sarebbe opportuno ...”
- 4 marzo - Titolo: “DECENTRAMENTO. È in arrivo la proroga di un anno: sarà decisa già al Consiglio dei ministri di fine settimana. **Slitta ancora il Catasto ai Comuni**. Resta al palo il Dcpm attuativo – Accolte le proteste dei proprietari, ma i municipi rivendicano le nuove funzioni”; testo: “ROMA. Il passaggio del Catasto ai Comuni si ferma per un altro anno ...”
- 5 marzo - Titolo: “IMMOBILI. Il sottosegretario Armosino conferma la proroga – Rinvio di un anno, forse anche due. **Catasto, lo stop si allunga**. Lo slittamento del passaggio ai Comuni motivato con il pericolo di disomogeneità nella gestione”; testo: “ROMA. Non uno ma addirittura due anni di differimento per passaggio del Catasto ai Comuni. La possibilità, che il ministero dell’Economia sta vagliando in questi giorni, è quindi di uno slittamento biennale da discutere al Consiglio dei ministri ...”
- 6 marzo - Titolo: “FEDERALISMO. **Catasto e Comuni, un matrimonio da non celebrare**”; testo: “ROMA. Il rinvio del passaggio del Catasto ai Comuni arriverà nei prossimi giorni. Il Consiglio dei ministri, contrariamente alle attese, ieri non si è occupato del problema. Tuttavia, la proroga di uno o addirittura due anni per l’affidamento agli enti locali delle attuali competenze dell’agenzia del Territorio è cosa ormai acquisita, come ha confermato il sottosegretario al ministero dell’economia, Maria Teresa Armosino ...”
- 11 marzo - Titolo: “**Per il catasto ai Comuni uno slittamento di due anni**”; testo: “ROMA. Sarà un decreto del presidente del Consiglio dei ministri a sancire lo slittamento al 26 febbraio 2006 del federalismo catastale ...”
- 13 marzo - Titolo: “Presentata la proroga della devolution. **Sul Catasto sì dei sindacati**”; testo: “ROMA. La proroga biennale per il Catasto ai Comuni incassa il sì dei sindacati. All’incontro di ieri alla presidenza del Consiglio dei ministri anche la Cgil ha detto sì ...”

Per la cronaca, il Dpcm che ha (?) prorogato di due anni il trasferimento delle competenze al 31 maggio 2004 non è ancora stato emesso.

Tutto ciò è italiano, troppo italiano. E soprattutto troppo coerente: spesso per accedere ai dati catastali occorre il passaporto o la guida indigena; perché aumentare la disoccupazione? E poi, qualcuno oggi se la sente di scommettere che il 26 febbraio 2006 il catasto sarà diventato comunale?

Il pianeta, si sa, è quel corpo celeste che gira attorno a se stesso e attorno a una stella. Pensavamo che la legge sul catasto gli potesse essere paragonata, ma adesso ci vengono dei dubbi: infatti non abbiamo trovato niente di celeste. E non abbiamo trovato neanche la stella. Che non sia invece un buco nero?

Note

1) riportiamo i primi due commi dell'art. 04 e il comma 02 dell'art. 01 della legge 15 marzo 1997, n. 59: "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa."

Articolo 04

1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.

2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a regioni, province e comuni ed altri locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1.

Articolo 01

2. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a) della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

2) riportiamo l'articolo 66 (Funzioni conferite agli enti locali) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59."

1. Sono attribuite, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, ai comuni le funzioni relative:

a) alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, fermo restando quanto previsto dall'art. 65, lettera h);

b) alla delimitazione di zone agrarie interessate ad eventi calamitosi;

c) alla rilevazione dei consorzi di bonifica e degli oneri consortili gravanti sugli immobili.

2. Nelle zone montane le funzioni di cui al comma 1 possono essere esercitate dalle comunità montane d'intesa con i comuni componenti.

3) riportiamo l'articolo 64 (Agenzia del territorio) del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59."

1 L'agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale e alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili. L'agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio.

2 L'agenzia costituisce l'organismo tecnico di cui all'art. 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 e può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni o a livello provinciale con le associazioni degli enti locali, i servizi relativi alla tenuta e all'aggiornamento del catasto.

3 L'agenzia gestisce l'osservatorio del mercato immobiliare ed i connessi servizi estimativi che può offrire direttamente sul mercato.

4 Il comitato direttivo di cui all'art. 67 del presente decreto legislativo è integrato, per l'agenzia del territorio, da due membri nominati su designazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

ALTRE NORME ASTRALI

I buchi neri

Cos'è un **buco nero**? Ne riportiamo la definizione de *Il Conciso* della Treccani: "Fase evolutiva di una stella in contrazione in cui la densità raggiunta è talmente grande da impedire l'irraggiamento o il reirraggiamento della luce". È quindi l'esatto contrario di una stella: anziché dare luce e energia se le mangia.

Le norme-buco nero si mangiano le novità e le riforme che stanno per accendersi.

Questo è successo per il catasto e altrettanto sta capitando ai tributi locali. Per inquadrare bene il problema evidenziamo in grassetto la differenza, nella parte che interessa, tra il testo originale della legge 142/90 e quello della sua riforma (legge 265/1999, ora articolo 03, comma 04 del Tuel):

- Testo originale: *"I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito **delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.**"*
- Testo riformato: *"I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e **delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.**"*

È un comma un po' sornione, ma chiarissimo: d'ora in poi la finanza pubblica verrà coordinata **solo dalle leggi di coordinamento, non dal coordinamento senza leggi**. Questo significa che in materia di finanza locale non c'è più spazio per le circolari ministeriali, né per altre forme di assistenza intellettuale più o meno spontanea. La legge è entrata in vigore il 21 agosto 1999, **5 giorni dopo** è stata emessa la prima circolare ministeriale (1) che spiega, sulla base di un parere del consiglio di stato (e rieccolo!) e in conformità a un regolamento **in corso di perfezionamento** (sic!), come et qualmente i comuni si dovranno comportare sulle eventuali richieste di rimborso Ici per il 1993. Ovviamente non è rimasta sola. Ricordo, solo per fare degli esempi, che il ministero delle finanze si è pronunciato il giorno 11 febbraio 2000 ancora sull'Ici, la settimana dopo (il 17 febbraio) sulla tariffa per la raccolta rifiuti (circolare 25/E), poi, il 28 febbraio sulla Tosap (circolare 32/E), indi il 16 marzo, con due risoluzioni (36/E e 34/E), rispettivamente sull'addizionale Irpef e sull'Iva per le concessionarie di trasporto pubblico. Sono state le prime, non sono state le uniche e non saranno le ultime: tutti le subiscono, qualcuno le auspica. E dove i ministeri non arrivano con le circolari arrivano con le risoluzioni. Ma chi spiegherà a questa gente che non è proprio obbligatorio pensare che i comuni non riusciranno mai a camminare senza i loro girelli?

Per ora nessuno, nemmeno coloro che ne sono maggiormente interessati: i comuni e i loro rappresentanti. Perché? Non lo sappiamo, forse perché così si sentono più protetti, forse perché non hanno ancora ben capito che essere responsabili è condizione essenziale per essere liberi, forse perché hanno altro di più importante cui pensare, o forse, semplicemente, perché non sono queste le cose importanti, quelle che li interessano.

In questo clima generale temiamo che si stia formando un altro buco nero, con potenzialità enormi. E anche questo diventerà sempre più ingombrante, perché nessuno è interessato a vederlo.

Le nove

Le nove sono quelle stelle che, dopo un improvviso e notevole aumento di luminosità, la riperdono fino a ritornare alla precedente magnitudine. Anche qui mi limito a un solo esempio: l'approvazione dei piani attuativi, cioè di quegli strumenti urbanistici che sono fatti per dare attuazione nel dettaglio al piano regolatore generale (Prg). Sono il piano particolareggiato di esecuzione, i piani di lottizzazione, i piani di edilizia economica e popolare e i piani per gli insediamenti produttivi, oltre alle varie specie di piani di recupero edilizio e urbanistico. Come si vede sono tutti importantissimi e, per alcuni di essi, l'iniziativa di approvazione può nascere anche dai privati. Non solo, ma per i più significativi la legge prevede che possano modificare il piano regolatore, seppure con procedure particolari. Nel complesso però la loro natura è chiara e sostanzialmente univoca: dare concretezza e operatività a quello che il Prg prevede in termini generali per quella zona o, se ha ritenuto di precisarlo, in modo specifico per quell'ambito di attuazione. È un po' come il rapporto che c'è, nelle opere pubbliche, tra il progetto definitivo e quello esecutivo: il primo definisce esattamente il tipo, le caratteristiche e i costi complessivi della costruzione, l'altro chiarisce i materiali, i loro costi specifici e i particolari costruttivi; l'uno è rivolto principalmente al committente, l'altro al costruttore.

Tutta questa chiacchierata per dire che a me pare chiaro che i piani urbanistici debbano essere approvati dal consiglio, i piani attuativi no, almeno quelli che non modificano il Prg. In questo senso si erano orientati alcuni comitati regionali di controllo (per la verità molto pochi) quando intervenne il solito consiglio di stato che, equiparando sostanzialmente tutti i piani attuativi, ha sentenziato che la loro approvazione, senza alcuna distinzione, competeva al consiglio. La lettura era corretta sotto l'aspetto letterario (vedi fig. 02 nel testo originale: la legge diceva **piani urbanistici**, senza alcuna distinzione), ma nella sostanza i dubbi continuavano a manifestarsi.

Fu così che si arrivò al minuetto: nel **febbraio 1994** la legge Merloni uno precisò che i piani particolareggiati e i piani di recupero dovevano essere approvati dal consiglio comunale, nel **giugno 1995** la Merloni due tolse tale precisazione, che fu reintrodotta dalla Bassanini due nel **maggio 1997** per essere ancora cancellata nel **novembre 1998** con la Merloni ter. Definitivamente? Forse sì: il testo della Merloni ter è stato sostanzialmente ripreso nel Tuel, come si vede nella figura 02 qui sotto.

Figura 02

Piani attuativi - Evoluzione del comma 2, lettera b) dell'art. 32 (Competenze dei consigli) della L. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", ora art. 42, comma 2, lettera b del Tuel 18 agosto 2000, n. 267

Testo originale (L. 8/6/1990 n. 142): "2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari ed i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i **piani territoriali e urbanistici**, i **programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione**, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;"

Testo modificato dopo la L. 11/2/1994, n. 109 (Merloni uno): "2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi ed i progetti di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i **piani particolareggiati ed i piani di recupero**, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;"

Testo modificato dopo la L. 2/6/1995, n. 216 (Merloni due): “2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi ed i progetti preliminari di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i **piani territoriali e urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione**, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;”

Testo modificato dopo la L. 15/5/1997, n. 127 (Bassanini due): “2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi ed i progetti preliminari di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i **piani particolareggiati ed i piani di recupero**, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie”;

Testo modificato dopo la L. 18.11.1998, n. 415 (Merloni ter): “2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi triennali e l'elenco annuale dei lavori pubblici, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i **piani territoriali ed urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione**, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;”

Testo del D. Lgs. 18.08.2000, n. 267 (Tuel), art. 42: “2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: ... b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, **piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione**, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere nelle dette materie;”.

Resta comunque il fatto che, dopo vari ping pong, alla fine del percorso il testo che riguarda i piani attuativi è tornato quello dell'inizio. Perfettamente uguale.

C'è un proverbio lombardo che dice “fàa e desfàa l'è tut un lauràa” (fare e disfare è tutto lavorare). Alcuni aggiungono “trasàa” (buttato via). Con fatiche e costi inutili per chi decide, per chi attua, per chi subisce.

Note

1) circolare del ministero finanze n. 179/E del 26 agosto 1999 “Imposta comunale sugli immobili (ICI) relativa all'anno 1993 – Minori estimi in circa 1.400 comuni – Loro inefficacia sull'anno di imposta 1993 - Istanze di rimborso presentate dai contribuenti - Rigetto” diretta ai comuni e, per conoscenza, alle direzioni regionali delle entrate e all'Anci e pubblicata nella G. G. n. 211 del giorno 08.09.1999

L'AUTONOMIA STATUTARIA

Quando, nel giugno 1990, venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il testo della nuova legge sulle autonomie locali (1) il dibattito si aprì subito sulla grande novità: gli Statuti. Ci furono infinite discussioni su questo nuovo strumento che non solo sarebbe stato il simbolo dell'autonomia del comune, ma l'avrebbe anche preservata da ogni tentativo di prevaricazione. A essi non venivano certamente date competenze assolute, ma nemmeno trascurabili, come si vede dal testo originale riportato qui sotto, nella figura 01.

Figura 01

Autonomia statutaria

Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", art. 4 (Statuti comunali e provinciali), comma 2

Testo originale

"Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi."

Testo modificato dall'art. 6 (Statuti comunali e provinciali) del Tuel 18 agosto 2000, n. 267

"2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e, in particolare specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico."

"3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti."

Quale ente però si è mai preoccupato di adeguare la norma alla propria realtà? Non ci riferiamo di certo agli aggiornamenti normativi che in genere sono promossi, sollecitati e predisposti dai segretari comunali, ma a quelli politici (nel senso pieno della parola) che avrebbero dovuto far sì che lo statuto di un comune alpino fosse normalmente diverso da quello di un comune marinaro delle isole. Niente, o quasi.

È successo invece che nel 1990, due mesi dopo la legge sulle autonomie, è uscita quella sul procedimento amministrativo (la famosa 241) la quale, per i comuni, tratta le stesse materie riservate agli statuti. Ha creato una

grande confusione, ma anche qui nessuno, a livello istituzionale, ha detto niente. Così come nessuno ha fiutato quando un decreto legislativo (il 77 del '95) ha preteso di definire, attraverso la struttura dei bilanci di previsione, l'organizzazione interna dei comuni. In compenso, anche su altre materie, tutti si sono sentiti di dire di tutto, di indicare soluzioni, procedimenti, responsabilità, proprio di tutto. Ne abbiamo fatto cenno all'inizio, nel capitolo IL COMUNE INDIFESO, dove abbiamo elencato sia le interferenze che i comuni hanno subito nella loro libertà (?) di organizzazione, sia quelle che hanno inciso sull'assetto politico. Sono ingerenze gravi che però, neanche queste, hanno suscitato reazioni significative né a livello politico, né a livello giurisdizionale.

La situazione si è ormai consolidata e oggi i comuni sono tenuti di fatto, e nel disinteresse generale, in una condizione di vassallaggio nei confronti di tutti i poteri: non solo di quelli dello stato, ma anche di quelli degli altri enti locali. Né aiuta a modificare questa situazione la riforma del titolo V della Costituzione, che non definisce in alcun modo il contenuto dell'autonomia statutaria. È vero che è pacificamente convenuto che lo statuto deve identificare le norme fondamentali dell'ente, ma nel bailamme legislativo italiano, chi è in grado di stabilire quali sono queste norme? Non lo fa, come avrebbe dovuto, la legge "La Loggia", che si limita a dire che lo statuto deve contenere "... i principi di organizzazione e di funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare". Va bene ma se noi volessimo stabilire che le risorse umane vanno organizzate per responsabili di prodotto e non per responsabili di servizio prevale lo statuto comunale o il Dlgs 77/95? E se una nuova legge ci imponesse di istituire un nuovo ufficio per le attività sportive con il compito di allenare le squadre di calcio, quali strumenti giuridici avremmo per contrastarla?

Come si fa a stabilire dove iniziano, dove finiscono, su che cosa si basano i principi di organizzazione e di funzionamento di un ente, il comune, che è ridotto a essere l'ultimo vaso di coccio in mezzo a enti più o meno di ferro, ognuno dei quali comunque può entrare nel suo spazio senza che nessuno possa o voglia impedirglielo?

Questa è, purtroppo, la realtà di oggi, e appare senza rimedio, perché manca una presa di coscienza dei comuni della loro sostanziale sudditanza a tutti e manca quindi anche la volontà di rivendicare unitariamente e con determinazione il diritto a vedersi riconosciuta una precisa e difendibile autonomia operativa e, con essa, una corrispondente e adeguata autonomia economica.

Parlare di autonomia politica, organizzativa ed economica oggi è, forse, un sogno, che però non deve impedire a coloro ai quali l'attuale condizione non piace e vogliono cambiarla di occupare, dove e come possono, almeno gli spazi normativi che ancora sono aperti. E quindi gli statuti, usati fino ad ora solo per accontentare gli assessori con le deleghe e i consiglieri con le commissioni, potrebbero più utilmente essere utilizzati per indicare almeno i principi generali sui quali impostare il nuovo comune.

Vorremmo portare, a titolo di esempio e limitatamente a due punti, alcuni principi che potrebbero essere inseriti nello statuto:

Punto primo, il cittadino. Basterebbe dire che è considerato cittadino qualunque persona viva o lavori nel comune, o chiunque utilizzi i beni o i servizi del comune, e che il cittadino ha diritto:

- di fare tutto quello che una norma non gli vieta e di non fare tutto ciò che una norma non gli impone;
- di esprimere opinioni, proposte, giudizi, richieste;
- di avere da interfaccia, quando si rivolge al comune, un solo funzionario o un solo ufficio (l'Urp);

- di avere a disposizione le carte dei servizi (una per ogni singolo prodotto e per ogni singolo servizio, che preveda anche le penalità cui il comune è sottoposto in caso di inadempienza);
- di conoscere e di capire le norme che il comune approva, e di abrogare con un referendum quelle che ritiene sbagliate;
- di ricorrere a un difensore civico che abbia poteri sostitutivi per porre rimedio alle inadempienze accertate.

Punto secondo, il comune è un'azienda pubblica che, per i propri utenti o clienti, realizza prodotti ed eroga servizi, definiti con precisione nelle carte dei servizi. Per quanto riguarda l'organizzazione:

- adotta l'organizzazione **a piramide rovesciata**: ogni organo politico e burocratico deve fare bene il proprio mestiere, evitando con cura di sovrapporsi o di sostituirsi, anche parzialmente, ad altri;
- sostituisce l'organizzazione per settori con quella per obiettivi;
- prevede, anche nei comuni minori, la presidenza autogestita del consiglio comunale;
- obbliga, anche nei comuni minori, di non chiamare in giunta i consiglieri;
- prevede la possibilità, se non proprio l'obbligo, di non attribuire deleghe specifiche agli assessori, e in ogni caso di non attribuire deleghe che li pongano in capo agli uffici;
- forma il bilancio per progetti, e ne fa soprattutto uno strumento di organizzazione;
- controlla la gestione mediante una comparazione sistematica tra programmi e realizzazioni, senza mai intenzioni o funzioni punitive;
- trasmette, quando decentra, poteri reali e capacità autonome di realizzazione.

E si potrebbe andare avanti ancora a lungo: ci siamo fermati a qualche spunto sul cittadino (quale portatore sano di diritti) e a qualche accenno organizzativo. Non abbiamo accennato ai temi del territorio, della socialità, della cultura, dei tributi e degli equilibri di bilancio, del lavoro ... e a molti altri. Sarebbe stato eccessivo e inutile.

Quello che ci interessava era di dimostrare che ci sono ancora dei margini ampi nei quali intervenire con originalità e determinazione: le possibilità che abbiamo elencato sono tutte scelte di campo necessarie per affrontare in modo diverso e attuale la realtà dei comuni.

Hanno però un grave difetto, rompono tradizioni obsolete, ma secolari. Per approvarle bisogna quindi, prima di tutto, volerle fortemente.

Questo significa che, se non si modificano le teste, è inutile pensare che si possano modificare gli statuti.

Note

1) legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali."

LE CIRCOLARI E I MODELLI

Nei primi anni '90, nonostante la formulazione chiarissima della nuova legge sulle autonomie (la 142/90), il dovere di stipulazione dei contratti da parte dei dirigenti venne messo in discussione da una circolare dell'ordine dei notai che lo ritenne ancora in capo al sindaco. Ovviamente quasi tutti i notai fecero stipulare i sindaci.

Meglio non controllare quanti sono i rogiti illegittimi.

Nuove o vecchie competenze furono attribuite alla giunta, al sindaco, ai dirigenti, ai funzionari, da nuove leggi, da decreti presidenziali, ministeriali, da circolari, da sentenze, perché si intromise anche la magistratura. Tutti ebbero da dire (e da imporre) la loro opinione fino al punto da far scrivere a un ministro dell'interno (che da poco è tornato a fare il ministro, ma da un'altra parte) una circolare che invitava i ministeri a smetterla di fare circolari esplicative in materie di competenza comunale, perché il personale dei comuni era certamente in grado di capire e di applicare le leggi.

Ovviamente quella circolare fu completamente trascurata da tutti i ministeri, a cominciare da quello dell'interno. Le vere volpi non perdono né pelo né vizio. Infatti, malgrado la legge avesse di molto ridotto le competenze dei comitati regionali di controllo (ora finalmente defunti) il governo ha aumentato la sua invadenza utilizzando lo strumento delle circolari ministeriali, che pontificano su tutto. Una circolare decide che agli edifici scolastici non va applicata la tassa sui rifiuti, un'altra riduce ai comuni i termini per accertare i tributi, un'altra spiega come si fanno le pubblicazioni sulla gazzetta ufficiale, altre quali sono le competenze dei politici e quali quelle dei funzionari, ovviamente contraddetta da un'altra che attribuisce alla giunta la decisione su dove si affiggono i manifesti elettorali, un'altra spiega ai comuni (naturalmente come contributo alle loro determinazioni in materia e nel rispetto della loro autonomia amministrativa) come si fanno i contratti telefonici e così di seguito. Per ogni legge almeno una circolare esplicativa! Altrimenti la legge non si applica.

La sintesi più significativa si ha con la circolare del Ministero delle Finanze (1) che, sulla base di un parere (ancora una volta!) del Consiglio di Stato (2), afferma che quello che espressamente stabilisce una legge (3) è sbagliato e non va applicato! Tutto questo riguarda l'Ici e la circolare, che si riferisce alla valutazione delle pertinenze, è stata emessa quando i comuni non erano più in tempo per cambiare (se lo avessero voluto) i regolamenti: esattamente il giorno precedente quello in cui aveva inizio l'autotassazione! Non basta, ma sempre sull'Ici, il ministero delle Finanze nei due giorni successivi (26 e 27 maggio 1999) ha emanato altre due circolari.

Tre giorni, tre circolari, una al giorno, dallo stesso ministero sulla stessa materia! Non so se sia un record, certamente è un'indecenza. Questa è la misura del rispetto che certa nomenclatura ministeriale ha per le istituzioni e per i cittadini.

Laddove non si interviene con le circolari, si ripiega sui comunicati. Ne ricordo solo uno, geniale per intuizione e sinteticità, che arriva perfino a spiegare che se il comune il 31 di marzo modifica la tariffa di un tributo che per legge doveva essere pagato entro il precedente 31 gennaio non può applicare penalità e more ai contribuenti disciplinati (fig. 01). Capito, mes pétits imbeciles?

Figura 01

Ministero delle Finanze
Gabinetto del Ministro
Ufficio Stampa

COMUNICATO

Il Ministero delle Finanze precisa che in relazione alla disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 1 del decreto legge n. 8 del 26 gennaio 1999, in cui si differisce al 31 marzo 1999 il termine entro il quale Comuni e Province dovranno deliberare la determinazione delle tariffe e delle aliquote dei tributi locali dovuti per l'anno 1999, rientra nel potere dell'ente locale impositore disporre con una propria deliberazione un'adeguata proroga dei termini anche dei versamenti in scadenza nel corso del primo trimestre 1999.

I contribuenti dovranno essere esonerati da sanzioni nell'ipotesi in cui siano stati effettuati pagamenti in misura inferiore a quanto successivamente deliberato.

Roma, 12 febbraio 1999

D'altronde abbiamo visto che questo ministero non ha smesso neanche dopo che la legge gliene ha tolto la competenza. Normale. Vivono perché scrivono.

Purtroppo questo atteggiamento docente e tutorio nei confronti dei comuni è abituale a molti ministeri, in particolare a quello dell'interno che, in quanto a tutela, ha una tradizione assai lunga, che molto spesso non sembra dimenticata. C'è da dire che a questo ministero vengono affidate delle missioni davvero particolari, talvolta estreme, come quella di dire che una legge non va applicata così com'è scritta, perché è sbagliata. Mi riferisco alla circolare 27 gennaio 2000 n. 2/2000 U.A.R.A.L. (4) nella quale si spiega che la legge commette un errore quando attribuisce al sindaco competenze che sono del dirigente, e che, quindi, i relativi provvedimenti, contrariamente a quanto scritto nella legge stessa, non vanno firmati dal responsabile politico, ma da quello burocratico.

Non si può che essere d'accordo che chi ha scritto e approvato quella norma ha preso una cantonata, ma perché queste cose non si spiegano ai parlamentari quando approvano le leggi (in questo caso ai ministri, visto che si tratta di un decreto legislativo)? Non c'è nessuno che prepara i testi, o che consiglia gli organi che li devono approvare? E questa gente, dopo questi errori, è ancora al suo posto, magari a scrivere circolari interpretative?

Sto andando fuori tema. Rientro subito. Stavo parlando del ministero dell'interno. A me qualche volta viene il dubbio che, a forza di interpretare tutto, gli capiti di sentirsi addosso non solo i panni di chi chiarisce la norma, ma, ogni tanto, anche quelli di chi la garantisce, la giustifica e forse la origina. Come quando un ministro, pochi giorni dopo la sua entrata in carica, prende carta e penna e scrive una circolare (5) con la quale, trattando di statuti comunali, spiega che: " ... le norme locali sono vincolate alle leggi dello Stato che contengono i principi inderogabili in materia di ordinamento degli enti locali, ma non sono subordinate alle altre leggi statali in materia. ". In pratica i comuni sono diventati enti locali autonomi con una circolare ministeriale. Nessuno prima lo aveva rivendicato. Nessuna azione o battaglia comune era stata fatta dagli enti locali, rappresentati e sorretti dalla loro as-

sociazione nazionale, per appropriarsi di tutti gli spazi di libertà riconosciuti dalla legge sulle autonomie. No. Ci è voluta una circolare ministeriale. Abbiamo una classe dirigente da circolare ministeriale. Per questo non ha meravigliato nessuno che il presidente dell'Anci, diventato ministro dell'interno, abbia scritto quella circolare. Era naturale. L'autonomia non è quella che spetta, ma quella che un qualche ministero concede. E che qualcun altro toglie. Come? Con i sistemi che abbiamo visto prima e con la modulistica. **Imponendo i modelli ai comuni si impone la mentalità e l'organizzazione di chi li ha pensati.** Basta vedere il bilancio, la relazione previsionale e programmatica, il commercio ...

È la nuova moda: ognuno, appena può, impone un grafichetto, un modellino suo, con la scusa della razionalizzazione, dell'informatica, dell'uniformità, della statistica ... Ogni motivo va bene. Nessuno sembra rendersi conto che l'autonomia non può coesistere né con la costrizione organizzativa, né con la pretesa di una generale uniformità. **E la statistica deve rilevare le situazioni, non imporle.**

Senza contare che uno stato meno invadente potrebbe adibire ad altri più meritevoli scopi questi scrittori (che spesso complicano i problemi che dovrebbero risolvere). Così facendo non solo permetterebbe ai comuni di utilizzare le leggi secondo le loro necessità, ma potrebbe anche (e finalmente!) concentrarsi su problemi un po' più importanti.

Che ce ne sarebbe davvero tanto bisogno.

Note

1) circolare del ministero delle Finanze in data 25 maggio 1999, n. 114/E "Imposta comunale sugli immobili (ICI). Applicabilità dell'aliquota ridotta, prevista per l'abitazione principale dei residenti, anche alle relative pertinenze.", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 31.5.1999

2) parere del Consiglio di Stato – sezione terza – nell'adunanza del 24 novembre 1998 (prot. n. 1279/98)

3) articolo 59 (Potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili), comma 01, lettera d) del Decreto Legislativo 15. 12. 1997, n. 446

4) circolare del ministero dell'interno 27 gennaio 2000, n. 2/2000 U.A.R.A.L. "Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, recante: <Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Competenze del sindaco – Legge n. 127/1997>

5) circolare del ministero dell'interno 07 gennaio 2000, n. 1/2000 "Legge 3 agosto 1999, n. 265 – Adeguamento statutario."

QUALCOSA DI UN PO' PIÙ SERIO

Ripeteremo in gran parte cose già dette, ma che vanno ribadite perché stanno per essere dimenticate. Si riferiscono ad alcune abitudini, o valori, accettati con eccessiva disinvoltura e diventati subito di moda. Era tutto un luccichio: per chi si chiedeva se vi potessero essere delle conseguenze negative c'era un diffuso sentimento di commiserazione. Voglio dire, ad esempio, che il passaggio dalla "Milan cunt el coeur in man (Milano con il cuore in mano)" alla "Milano da bere" è avvenuto ed è stato accettato con grande partecipazione ed entusiasmo. Ma forse sarebbe bene andare a vedere come sta oggi chi non abita e non opera in piazza Duomo o in via Montenapoleone.

Ovviamente Milano vale Roma, Napoli, Palermo ... e moltissime realtà, compresa la gran parte dei centri minori.

Noi restiamo sempre più convinti che alcune cose vanno davvero ripensate, o forse semplicemente pensate. Per esempio:

- **Rilevare i bisogni anziché fare statistiche.** Crediamo che sarebbe importante che lo stato stabilisse quali sono le condizioni minime, economiche e di vivibilità, che un cittadino deve avere per considerarsi tale. I diritti dei cittadini devono essere chiari e definiti e lo stato, attraverso le sue articolazioni, deve garantirli. Per tornare a un esempio già fatto non è possibile accettare che tutti i bambini che vivono in città abbiano facile accesso alla scuola, mentre per quelli delle frazioni di montagna, o delle isole, o dei piccoli centri rurali tale accesso non è garantito ed è condizionato dalla scarsità di risorse economiche attribuite ai loro comuni. In questo caso i diritti negati sono due: quello del cittadino-scolaro e quello dell'istituzione-comune. La definizione dei diritti minimi e l'attribuzione delle risorse necessarie a chi li deve garantire è il minimo che si possa richiedere a uno stato di diritto. Ma non basta, è anche necessario che la distribuzione dei fondi erariali abbia una logica comprensibile per i destinatari. Soprattutto quando i trasferimenti, come abbiamo visto, sono sostanzialmente dei rimborsi. Una politica seria richiede sia di contenere e di selezionare la spesa, sia di assicurare, in primo luogo a tutti i comuni, anche a quelli piccoli e piccolissimi, le risorse necessarie per fornire ai loro abitanti almeno i servizi essenziali. Solo dopo avere raggiunto questo risultato è logico distribuire i fondi rimanenti. E deve essere fatto con criteri chiari, in modo che i conteggi possano essere controllati anche dai comuni.

- **Pensare non solo ai conti dello stato, ma anche a quelli dei comuni.** È estremamente importante che lo stato non si limiti a fare i conti solo a livello nazionale, ma che ne rilevi anche le conseguenze per le periferie. Non si può mai dimenticare che le realtà locali sono assai diverse l'una dall'altra. Se poi le nuove fonti di entrata come, ad esempio, l'addizionale Irpef, venissero annunciate o istituite precisando a quanto ammontano comune per comune, probabilmente le scelte circa la loro applicazione sarebbero più legate a una valutazione concreta dei benefici e sarebbero anche più comprensibili dai cittadini. Almeno si eviterebbe quella ricorrente e sterile diatriba tra minoranze e maggioranze di tutti i consigli comunali italiani, secondo la quale quando si parla di tributi tutte le minoranze sono in grado di diminuire, o almeno di non aumentare, la pressione fiscale. Fino a quando non diventano maggioranze.

- **Evitare di alimentare il diluvio normativo.** Al di là delle facili battute resta il fatto che anche in campo tributario c'è una proliferazione legislativa irrefrenabile e imprevedibile. Paralizzante. Per ogni legge c'è almeno una circolare che la spiega e un'altra legge che la aggiusta. Senza mai pensare ai tempi e ai problemi di chi le applica e di chi le subisce. Questo vale anche per i servizi più importanti, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani in cui ogni provvedimento riesce solamente a complicare quello precedente. E non è un caso né unico, né isolato. Abbiamo detto che non si conosce il possibile gettito dell'addizionale Irpef, perché i dati dello stato sono aggiornati a quattro/cinque anni prima, l'Ici è legata a un catasto che, in quasi tutta Italia, è meno aggiornato dell'Irpef, si continuano a cambiare le modalità di accertamento, di riscossione, di definizione dei ricorsi, in pratica tutta la parte riguardante le entrate tributarie e quella dei trasferimenti dello stato è in movimento. Fare un bilancio triennale credibile o impostare una programmazione pluriennale è come tentare di costruire sulle sabbie mobili.

- **Creare un vero federalismo fiscale.** Una cosa è certa: il federalismo fiscale è entrato in tutte le promesse agli elettori, ma non si è ancora capito bene che cosa sia. C'è adesso una delega al governo (1) che ci preoccupa un po' perché, da inveterati malpensanti, ci fa tornare alla mente l'adagio "A pensare male si fa peccato, ma s'indovina". Il federalismo è più che autonomia: è separazione. Se il previsto federalismo dà i risultati dell'Irap c'è davvero da essere spaventati. Con l'Irap, istituita in sostituzione di altri tributi soppressi e normata da un decreto legislativo (2) che non appare proprio conforme alla legge di delega (3), lo stato diede alle regioni solo una parte di quello che spettava a loro e queste, per non essere da meno, hanno dato ai comuni una parte ancora inferiore. Oggi la situazione è ancora peggiorata.

Non c'è nessuna garanzia sul piano quantitativo, e meno ancora su quello dell'autonomia. Non solo lo stato riserva solo a sé i tributi che hanno maggiore potenzialità di espansione, ma tiene ancora strettamente centralizzato il controllo economico, politico e gestionale. E non lo mollerà. Sarà inutile che i comuni chiedano più libertà e maggiori poteri, non li avranno, come dimostra l'evolversi del cosiddetto patto di stabilità (patto tra lo stato e se stesso visto che lo ha istituito senza nemmeno interpellare gli enti locali). I comuni (i comuni?) potranno invece chiedere che siano aumentate le indennità di carica e gli assessori; questo sì, questo potrà essere concesso, come dimostra la normativa sullo status degli amministratori. Il prezzo è giusto.

Alla colf filippina si potrà anche dare qualche lira in più, si potrà magari chiudere un occhio se farà discretamente la cresta sulla spesa, basta che si ricordi sempre chi è il padrone e che obbedisca senza discutere. E poi noi rispettiamo la dignità e siamo sensibili alle necessità delle colf filippine, perbacco!

Note

1) legge 13 maggio 1999, n. 133 "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale."

2) riportiamo i commi 01 e 02 dell'articolo 27 (Compartecipazione dei comuni e delle province al gettito dell'imposta) del decreto legislativo 15. 12. 1997, n. 446:

1. A decorrere dall'anno di entrata in vigore del presente decreto le regioni devolvono ad ogni comune e ad ogni provincia del proprio territorio una quota del gettito della imposta regionale sulle attività produttive pari, per il comune, al gettito riscosso nel 1997 per tasse di con-

cessione comunale e per imposta comunale per l'esercizio di impresa, arti e professioni, al netto della quota di spettanza della provincia, e, per la provincia, all'ammontare di questa quota al lordo di quella spettante allo Stato a norma dell'articolo 6 del decreto - legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

2. Gli importi dovuti ai comuni e alle province a norma del comma 1 sono ad essi versati dalle regioni nel mese di luglio di ciascun anno. Nel primo anno tali importi sono commisurati all'ammontare del gettito riscosso nel 1996 risultante dai relativi rendiconti consuntivi, salvo conguaglio, da effettuare nell'anno successivo con gli importi dovuti per tale anno, in base alle risultanze dei rendiconti per l'anno 1997. Gli importi dovuti sono determinati da ciascuna regione che, previa acquisizione delle informazioni necessarie, ne dà comunicazione ai comuni e alle province entro il 30 giugno del primo anno e del successivo. Gli importi comunicati costituiscono per le regioni somme a destinazione vincolata. A decorrere dall'anno 1999, i predetti importi sono incrementati annualmente in misura pari al tasso programmato di inflazione indicato nella relazione previsionale e programmatica.

3) riportiamo il comma 144, lettera q) dell'articolo 03 (Disposizioni in materia di entrata) della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"

144. Le disposizioni del decreto legislativo da emanare per l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, di cui al comma 143, lettera a), sono informate ai seguenti principi e caratteri direttivi: ...

q) previsione di una compartecipazione delle province e dei comuni al gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive tale da compensare per ciascun comune e per ciascuna provincia gli effetti dell'abolizione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni e delle tasse sulle concessioni comunali

UN'OCCASIONE PERDUTA: IL TUEL

È stata persa o, per meglio dire, sciupata anche l'occasione offerta dal Tuel, il testo unico che ha raggruppatato e coordinato le leggi vigenti in materia di funzionamento degli enti locali. Tutto è nato dalla legge 265/99 che, all'articolo 31 (1) ha delegato il governo ad adottare, entro un anno e "... con decreto legislativo, un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative. ...". Lo strumento del decreto legislativo è molto importante, perché dà al testo, dopo l'emanazione del presidente della repubblica e la pubblicazione nella gazzetta ufficiale, valore di legge.

Questa volta il governo ha operato con efficienza e zelo. Forse troppo. Va detto subito che un testo unico è comunque un toccasana in questa materia in cui oggi si incrociano, e spesso si scontrano, un secolo di norme, e quindi, in questo senso, ha semplificato e migliorato la situazione. Però il governo non si è limitato, come dice la delega, a riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti, ma ci ha messo del suo, a volte aggiungendo e, altre volte, togliendo. Spesso, dal nostro punto di vista, facendo danno. Non ci metteremo a elencare con pignoleria tutte le diversità che abbiamo riscontrato, ci limiteremo invece a segnalarne alcune che ci paiono particolarmente significative, portando, come di abitudine, degli esempi a dimostrazione delle affermazioni che facciamo.

Aggiunte:

- all'articolo 50 - *Competenze del sindaco e del presidente della provincia*, è stato aggiunto che: "*In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco **quale rappresentante della comunità locale.***" (l'evidenziazione in grassetto è mia) e, poco dopo, ribadisce che: "*In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.*" Come si vede l'attribuzione al comune di queste competenze così delicate, che prima il sindaco esercitava come ufficiale di governo -e quindi in nome e per conto dello stato- non è cosa di poco conto, anche agli effetti della definizione dell'ente cui compete assumersi i conseguenti oneri;

- all'articolo 90 - *Uffici di supporto agli organi di direzione politica* è stata inserita questa frase: "*Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.*" Appena inventate le nicchie per gli assessori si sono create anche quelle per le loro segreterie. Anche questa è una scelta;

- all'articolo 3 - *Autonomia dei comuni e delle province* è stato aggiunto al comma 5 questo periodo: "*I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.*" Speriamo proprio che venga formalmente chiarito o modificato, perché, da come è scritto, noi abbiamo capito che se un cittadino o una forma-

zione sociale, nella propria autonomia, decide, avendone la possibilità, di esercitare delle funzioni che sta svolgendo il comune, questi glielie **deve** cedere. Ci sembra, nell'attuale contesto, una norma folle, fatta per gli operatori economici e non per i cittadini: ma questo, di per sé, purtroppo non garantisce che la lettura che ne diamo noi sia sbagliata.

Sottrazioni:

Ne citiamo solo una, perché più che una sottrazione è uno scippo. Ritorniamo sul discorso fatto nel precedente capitolo **L'AUTONOMIA FINANZIARIA**. L'articolo 54 - *Finanza locale* della legge sulle autonomie (la gloriosa 142), al comma 5 dice testualmente: *"I trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri della fiscalità locale."*

Nell'articolo 149 - *Principi generali in materia di finanza propria e derivata* del Tuel, è sparita l'affermazione che i trasferimenti erariali **devono garantire i servizi locali indispensabili**. Non ci pare una dimenticanza da poco. Anche se questa espressione esisteva da 10 anni e non era mai stata applicata, toglierla significa scollegare volutamente e definitivamente l'entità dei trasferimenti dal costo e dalla qualità dei prodotti. Si esce dalla concretezza delle cose per affidarsi solamente all'astrattezza delle statistiche. Non si pesa e non si misura più niente. È il sintomo di una malattia grave. In tutto il Tuel (227 articoli per circa 60.000 parole), la parola prodotto compare una sola volta, il termine responsabile di prodotto neanche una.

La burocrazia e la legge sono pieni di responsabili di procedimenti: in pratica di smistatori e timbratori di carte. Eppure la realtà non è così: il comune **produce** pasti per gli alunni e per gli anziani in difficoltà, spettacoli, contravvenzioni, informazioni, certificati, concessioni, giornalini, edifici scolastici, prestazioni e contributi assistenziali, statistiche per i ministeri, acqua, gas, case popolari, servizi funebri ... e potremmo andare avanti ancora a lungo, ma tutto questo nel testo unico non compare. Siamo davvero ancora alla carrozza a cavalli e non si pensa nemmeno che il motore esista, o che possa essere preso in considerazione. Così si continua a parlare di fantini e si dimentica che oggi servono i piloti. La figura del direttore è citata, quasi per obbligo, e subito dimenticata, o rimossa. Per farsene un'idea, magari rozza, ma immediata, basti considerare che la figura del direttore, nel testo unico, è prevista in un solo articolo (il 108) e, fuori da questo, è citata nel solo articolo 97, in cui si parla del segretario. Di contro al segretario è dedicato l'intero capo II (Segretari comunali e provinciali) composto da 10 articoli e, fuori da questi, il segretario è citato in altri 15 diversi articoli. Eppure è di tutta evidenza (per tutti, segretari comunali in primo luogo) che la figura del segretario, con le mansioni che le sono state attribuite dalla legge, è superflua e facilmente sostituibile. Non così quella del direttore generale, che assume sempre maggiore importanza in una struttura in cui si opera per prodotti e per risultati. Dico questo non per affermare che va maggiormente regolamentata la figura del direttore (meno la legge ci mette mano più le cose funzionano), ma per sottolineare come, nonostante le tanto decantate riforme, la cultura prevalente sia ancora ancorata al passato.

Abbiamo visto che dove si è voluto aggiungere o cambiare, anche in maniera incisiva, lo si è fatto. Se qui tutto è rimasto fermo è perché non si è percepito il problema o, peggio, non lo si è voluto affrontare. Tutta la parte dell'ordinamento contabile e finanziario è vista come un duetto tra il segretario che controlla le leggi e il ragioniere che controlla i calcoli. I direttori non esistono né perché interessati, né perché utili, né perché incompatibili (2). L'idea che i bilanci e i conti siano prima di tutto strumenti di organizzazione e di gestione non ha neanche sfiorato gli estensori del testo unico. Non crediamo che sarebbe stato sconvolgente aggiungere, laddove neces-

sario, dopo il segretario comunale, un'espressione del tipo: "... e, se nominato (o incaricato), il direttore generale ...", tanto per rimarcare la differenza tra compiti di natura meramente legalistica e procedimentale e responsabilità di gestione. Non è stato fatto. Non è stato ritenuto possibile, o necessario.

Però non si è lesinato in Conferenze (normali, unificate, permanenti) in Osservatori che non si capisce che cosa osservino se il risultato è quello di fare modelli e modifiche che complicano le cose e non risolvono i problemi, di Altissimi Organismi regolarmente nominati dalla Presidenza del consiglio dei ministri o dal Ministro dell'interno e infarciti di Altissimi Funzionari, di Dottissimi Cattedratici, di Autorevolissimi Rappresentanti delle Autonomie che consigliano, suggeriscono, presentano, indicano, designano, segnalano, convengono, correggono ... e via andare in una serie di attività utili solo a diluire le responsabilità e ad annerbiare i problemi. E che non capiscono che gli enti locali, se vogliono davvero essere autonomi, non possono -ad esempio- fare i bilanci dopo il 31 di dicembre. Possibile che non ci possa essere una sola di queste commissioni istituzionali composta di **sol**i rappresentanti dei comuni, che **da soli** gestiscono i **loro** problemi?

No, la tutela, tolta dalle parole, è rimasta nelle cose. Dal testo unico i comuni escono più ingabbiati. È stato un lavoro delicato, fatto di fino, ma la rete del ministero dell'interno e quella, più spessa, delle regioni si è ulteriormente infittita. L'autonomia funzionale e organizzativa dei comuni è stata ridotta, l'inserimento di corpi esterni (ed estranei) è stato razionalizzato.

Questo testo unico ha reso più chiaro e semplice il quadro normativo. Non per rivitalizzare il mondo degli enti locali, ma per mummificarlo.

D'altronde, questa è oggi la linea di tendenza, ed è stata perfettamente rispettata.

Note

1) riportiamo il testo dell'articolo 31 della legge 03 agosto 1999, n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e di ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142":

"1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative. Il decreto è emanato, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno. Si applica, in quanto compatibile, il comma 4 dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

2. Il testo unico contiene le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile, sui controlli, nonché norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali.

3. Nella redazione del testo unico si avrà riguardo in particolare, oltre alla presente legge, alle seguenti:

- a) testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383;
- b) legge 10 febbraio 1953, n. 62;
- c) legge 3 dicembre 1971, n. 1102;
- d) legge 23 marzo 1981, n. 93;
- e) legge 23 aprile 1981, n. 154;
- f) legge 27 dicembre 1985, n. 77;
- g) legge 8 giugno 1990, n. 142;

- h) legge 25 marzo 1993, n. 81;
- i) legge 31 gennaio 1994, n. 97;
- l) decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77;
- m) legge 15 marzo 1997, n. 59, e relativi decreti legislativi di attuazione;
- n) legge 15 maggio 1997, n. 127.

2) riportiamo il testo di alcuni articoli (solo i commi interessati) del Tuel 18 agosto 2000, n. 267

“Articolo 153 Servizio economico-finanziario

... comma

6. Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta.” ...

“Articolo 158 Rendiconto dei contributi straordinari

1. Per tutti i contributi straordinari assegnati da amministrazioni pubbliche agli enti locali è dovuta la presentazione del rendiconto all'amministrazione erogante entro sessanta giorni dal termine dell'esercizio finanziario relativo, a cura del segretario e del responsabile del servizio finanziario.” ...

“Articolo 161 Certificazioni di bilancio

1. Gli enti locali sono tenuti a redigere apposite certificazioni sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto. Le certificazioni sono firmate dal segretario e dal responsabile del servizio finanziario.” ...

“Articolo 224 Verifiche straordinarie di cassa

1. Si provvede a verifica straordinaria di cassa a seguito del mutamento della persona del sindaco, del presidente della provincia, del sindaco metropolitano e del presidente della comunità montana. Alle operazioni di verifica intervengono gli amministratori che cessano dalla carica e coloro che la assumono, nonché il segretario, il responsabile del servizio finanziario e l'organo di revisione dell'ente.”

“Articolo 236 Incompatibilità ed ineleggibilità dei revisori

... comma

2. L'incarico di revisione economico-finanziaria non può essere esercitato dai componenti degli organi dell'ente locale e da coloro che hanno ricoperto tale incarico nel biennio precedente alla nomina, dai membri dell'organo regionale di controllo, dal segretario e dai dipendenti dell'ente locale presso cui deve essere nominato l'organo di revisione economico-finanziaria e dai dipendenti delle regioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle unioni di comuni relativamente agli enti locali compresi nella circoscrizione territoriale di competenza.” ...

“Articolo 252 Composizione, nomina e attribuzioni

1. Per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti l'organo straordinario di liquidazione è composto da un singolo commissario; per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e per le province l'organo straordinario di liquidazione è composto da una commissione di tre membri. Il commissario straordinario di liquidazione, per i comuni sino a 5.000 abitanti, o i componenti della commissione straordinaria di liquidazione, per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e per le province, sono nominati fra magistrati a riposo della Corte dei conti, della magistratura ordinaria, del Consiglio di Stato, fra funzionari dotati di un'adeguata esperienza nel campo finanziario e contabile in servizio o in quiescenza degli uffici centrali o periferici del Ministero dell'interno, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministero delle finanze e di altre amministrazioni dello Stato, fra i segretari ed i ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, anche in quiescenza, fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e gli iscritti nell'albo dei ragionieri. La commissione straordinaria di liquidazione è presieduta, se presente, dal magistrato a riposo della Corte dei conti o della magistratura ordinaria o del Consiglio di Stato. Diversamente la stessa provvede ad eleggere nel suo seno il presidente. La commissione straordinaria di liquidazione delibera a maggioranza dei suoi componenti.” ...

UN'OCCASIONE CHE SI POTEVA LASCIAR PERDERE

I nostri politici, distratti dal clima (o dalla paura) delle elezioni, hanno inserito nella legge finanziaria 2001 una norma infingarda che di finanziario non ha nulla, proprio nulla, ma che ribalta uno dei principi fondamentali per il rinnovo della pubblica amministrazione e condanna, come avevamo detto all'inizio di questo discorso, i piccoli comuni a diventare istituzioni di serie C, fatte per cittadini di serie C.

Sto parlando del comma 23 dell'articolo 53 (Regole di bilancio per le regioni, le province e i comuni) della legge 23 dicembre 2000, n. 388: *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001).”* Lo trascrivo: *“Gli enti locali con popolazione inferiore a tremila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che riscontrino e dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio.”*

Con un lungo giro di parole si è data alle giunte, nei piccoli comuni, la possibilità di autoassegnarsi compiti di gestione. È una norma indecente e ipocrita, per un bel po' di ragioni.

Vediamone alcune.

La prima: non siamo di fronte a una deroghetta da niente perché i comuni sotto i 3000 abitanti sono più della metà dei comuni italiani.

La seconda: una buona politica è quella che aiuta le posizioni più deboli, non quella che le affossa.

La terza: la strada giusta è quella che semplifica gli adempimenti o le procedure, non quella che confonde le responsabilità e che elimina le professionalità.

La quarta: questa scelta uccide la democrazia. In un paese di pastori, o di marinai, o di montanari, o di minatori la legge dovrebbe favorire l'elezione di un pastore, o di un marinaio, o di un montanaro, o di un minatore, che conoscono le necessità loro e della gente come loro, non di un ragioniere o di un avvocato, che sanno come si fa un bilancio o un'ordinanza, ma non impersonano i bisogni e le aspettative della comunità.

La quinta la esprimiamo con una domanda: se per svolgere qualunque mansione in un comune ogni cittadino normale deve fare un concorso e farsi giudicare da gente che non abbia con lui vincoli stretti di parentela o di affinità, perché invece il cittadino assessore può svolgere mansioni da tecnico, da ragioniere, da assistente sociale, decidendo lui che lui è capace, senza alcuna prova, professionalità, controllo?

Per **la sesta** ricorriamo invece ad altre tre domande:

- Cosa c'entra in tutto questo l'economicità?
- I costi derivanti dall'incapacità professionale non si calcolano per gli assessori?
- Per nominare uno che sa fare i bilanci o gli appalti, perché spendere soldi per fare delle elezioni?

Le domande potrebbero proseguire a lungo, ma, temo, inutilmente, anche perché, come si dice a Napoli, il peggio non è mai morto. E così la finanziaria 2002 (1) ha esteso la *deroga* ai comuni sotto i 5000 abitanti: in pratica a più del 75% dei comuni italiani. Non si parla più della mancanza di professionalità, ma si mantiene la fola dell'economicità (è come sostenere che nei piccoli ospedali, quando se ne va il chirurgo, il direttore, per risparmiare, può decidere di operare lui).

È un insieme insensato e pericoloso (fors'anche letale) perché:

- squalifica la politica, in quanto gli eletti da rappresentanti del popolo diventano personale esecutivo;
- squalifica anche la gestione, perché nega perfino che lavorare in comune richieda professionalità;
- snobba il cittadino, al quale si tolgono, in un colpo solo, politici rappresentativi e burocrati professionali.

Conclusione amara

La conclusione, in ogni caso, è amara perché, come si vede, la situazione degli enti locali resta insieme terribile e banale: i politici e la grande nomenclatura sanno perfettamente quello che dalle istituzioni possono ricavare, ma non sono molto interessati a conoscere quanto le istituzioni possono dare ai cittadini. Ignorano che cosa i comuni producono, in quali tempi, in che quantità, con quale gradimento e con quali costi. Sono problemi che non li riguardano. Stanno bene così, o hanno altre priorità.

L'amaro è ancora maggiore quando si deve constatare che troppo spesso sono così anche gli amministratori comunali eletti.

C'è solo un lato positivo: la norma, dopo le varie modifiche, è rimasta indecente, ma almeno non è più ipocrita.

Note

1) legge 28 dicembre 2001, n. 448: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", art.29, comma 4

I PARTITI

Le istituzioni sono sempre al servizio di qualcuno: le Corti del Re, i Parlamenti del Popolo. Sempre? Sì, anche se talvolta non sembra. Comunque, per capire bene quali poteri rappresenta davvero un'istituzione, basta guardare a chi obbedisce. Se guardiamo il nostro parlamento o, per stare più rasoterra, i consigli comunali, il dubbio che agiscano davvero in nome del Popolo talvolta è molto forte.

I meccanismi elettorali non sono di per sé sufficienti a garantire che i risultati corrispondano alle finalità della legge. Ci spieghiamo: nonostante l'applicazione pedissequa di tutte le formalità previste da leggi, regolamenti, circolari, ecc, nulla impedirà che in un paese di mafia le istituzioni rispondano alla mafia, e ciò anche quando i mafiosi non costituiscono la maggioranza degli elettori e non si presentano come tali. Se questo è vero, per capire chi rappresentano i consiglieri comunali a nulla serve chiedere risposta alle leggi elettorali, ma occorre soprattutto guardare chi comanda il consiglio comunale, cioè a chi obbediscono i consiglieri comunali.

La prima cosa che fanno i consigli, dopo il formale riconoscimento della propria costituzione, è di distinguersi in gruppi consiliari. In quel preciso momento essi cessano di essere, come spesso recitano in modo un po' roboante le norme statutarie, **rappresentanti dell'intera comunità senza vincolo di mandato**, e diventano semplici portavoce ed emissari di partito all'interno delle istituzioni. Il fatto che questa suddivisione sia stata imposta da una indecente (o coerente) norma di legge, ovviamente ripresa nel Tuel (1), non rende meno grave la situazione. Le decisioni che competono al consiglio comunale vengono assunte al di fuori dell'aula consiliare, nelle segreterie dei partiti. Le discussioni in consiglio sono semplicemente degli scambi di parole, spesso a cavallo tra la retorica e l'insulto, senza alcuna finalità costruttiva e con i soli obiettivi di giustificare le posizioni decise dal proprio partito e di criticare le decisioni adottate dai partiti avversari. Le elezioni sono state una ridicola e costosa corbellatura degli elettori. Se capita di dire in giro queste cose si rischia di essere bruscamente zittiti da chi afferma che il popolo è rappresentato dai partiti. E che questo lo dice la Costituzione. È un argomentare che non meriterebbe una replica se non fosse per la grande quantità di persone che lo sostengono in assoluta buona fede. I partiti hanno certamente la funzione di interpretare le volontà degli elettori, ma, proprio perché **partiti**, non possono che rappresentare una **parte** dell'elettorato. Il loro compito è pertanto quello di indicare le soluzioni ai problemi secondo l'orientamento della loro parte e di mettere a disposizione le persone migliori per risolverli. Però nel momento in cui queste persone vengono elette da tutta la popolazione, devono cessare di rappresentare la parte di provenienza per essere davvero i rappresentanti di tutta la comunità. **I candidati sono dei partiti, gli eletti sono delle istituzioni.** Questo non significa che devono rinunciare alle loro idee, ma che devono sostenerle, mediarle e all'occorrenza cambiarle **nella sede istituzionale** in confronto con le idee degli altri rappresentanti dell'intera popolazione che hanno opinioni, storia, cultura, necessità diverse dalle loro. La funzione dei partiti è di approfondimento politico in rappresentanza di una parte, quella delle istituzioni è di decisione politica in nome di tutta la comunità. Affermare che gli interessi dei partiti corrispondono alla volontà del popolo è come sostenere che la gioia del re è la felicità dei sudditi, dove il re è il consorzio dei partiti ed i sudditi sono i cittadini. Se così è, e purtroppo da noi è ancora così, le soluzioni per togliere questa anomalia non possono che essere queste:

- impedire che i partiti abbiano proprie strutture autonome all'interno delle istituzioni (e quindi, visto che la legge ne impone il riconoscimento, evitare di dare troppa autonomia gestionale ai gruppi consiliari);
- eliminare le sedi nascoste di consociativismo quali le commissioni.

In alternativa bisogna realisticamente prendere atto della situazione di fatto e quindi ufficializzare il potere dei partiti abolendo gli organi istituzionali, quali i consigli comunali, rimasti delle inutili scatole vuote, per costituire nuove forme di rappresentanza simili alle società per azioni, nelle quali ogni partito agisce e decide in ragione e in forza di **quote azionarie** proporzionali alle quantità di consenso popolare ricevuto. Diventerebbe più facile capire le decisioni che vengono prese e chi ne ha la responsabilità o il merito.

Gli organi istituzionali ai quali non si fanno esercitare i poteri che la legge ha loro attribuito diventano, agli occhi della comunità, entità inutili il cui mantenimento produce disaffezione alla politica e alla pubblica amministrazione. Così come sta avvenendo da tempo, con preoccupante continuità e nel totale disinteresse dei partiti. Anzi, con la loro complicità se, in un momento di grande astensione dal voto, hanno fatto approvare, in due diverse leggi, queste perle:

- i comuni devono, tra i loro beni patrimoniali, mettere a disposizione, a titolo gratuito, le sedi dei partiti (2);
- gli statuti devono prevedere *“... le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze attribuendo alle opposizioni la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite.”* (3).

Come si vede ai re, anche nei momenti di disgrazia, vanno riconosciute sussistenza, residenza e deferenza. Per legge, in nome dell'autonomia statutaria dei comuni, e con i soldi di un popolo che ha più volte dimostrato la sua contrarietà. Mi viene in mente quella striscia del regno di Id nella quale il re, dal suo castello, conciona i contadini. Riporto il dialogo.

Il Re: “Tutti gli uomini sono stati creati uguali!”

Un contadino: “E allora i Re?”

Il Re: “Anche i Re, bravuomo, sono uguali.”.

Note

1) L'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 38 “Consigli comunali e provinciali” del Tuel 18 agosto 2000, n. 267 recita testualmente: “Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.”

2) Articolo 5 (Disciplina fiscale dell'attività di movimenti e partiti politici ed agevolazioni), comma 6 della legge 3 giugno 1999, n. 157 “Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici.”

3) Articolo 44 “ Garanzia delle minoranze e controllo consiliare” comma 1 del Tuel 18 agosto 2000, n. 267

I PARTITI E LE ISTITUZIONI

Nell'autunno del '99 le elezioni amministrative hanno dato un forte scossone al precedente assetto partitico. Ma le effervescenze sono rimaste sempre le stesse, come si vede nella figura 01 che riguarda una importante provincia in cui il cambio di maggioranza ha portato al potere una classe dirigente politica del tutto nuova.

Figura 01

da **IL CORRIERE DELLA SERA** del 7 ottobre 1999

Chiesto un chiarimento - Forza Italia: non avalliamo le logiche lottizzatrici

In Provincia è quasi rottura nel Polo. I rapporti tra Forza Italia e Alleanza nazionale non sono mai stati così tesi a Milano: questa mattina gli assessori del partito di Gianfranco Fini non parteciperanno alla prevista riunione della giunta provinciale guidata da Ombretta Colli. Per Ignazio La Russa, coordinatore di An, "tira aria di pre-crisi". Il tutto, a neppure un mese dall'ingresso in giunta dei nuovi assessori.

I malumori sono sorti dopo la nomina di Massimo Sordi a presidente della Serravalle, la società che gestisce l'autostrada Milano-Genova. Nomina su cui la Colli non avrebbe consultato gli alleati. Proprio nei giorni scorsi La Russa aveva ammonito Forza Italia a non trascurare i rapporti con il suo partito, soprattutto in relazione alle nomine per la Fondazione Cariplo. La risposta è arrivata da un altro fronte, quello della Serravalle.

E' dura la reazione di An: Massimo Corsaro ha riunito la segreteria provinciale del partito e ha fatto sapere che "Alleanza nazionale non ha nel suo Dna il governo per il governo a tutti i costi. Pertanto, prima di ogni partecipazione dei nostri rappresentanti alle sedute di giunta, appare assolutamente indispensabile un definitivo chiarimento con la signora Colli".

Spiega Corsaro: "Siamo rimasti sgradevolmente sorpresi. La presidente non ha ritenuto di coinvolgerci in una decisione così significativa per il territorio" Dunque, prosegue Corsaro, "immaginiamo con grave preoccupazione gli scenari che si potranno realizzare quando saremo posti di fronte alle altre scelte strategiche".

La risposta ufficiale di Forza Italia viene dal numero uno della Lombardia, Paolo Romani. Ed è tutt'altro che conciliante: "Non abbiamo mai condiviso e non intendiamo avallare logiche lottizzatrici. Sugli assessorati, espressione dei partiti, ancora potrei capire. Ma in questo caso il criterio deve essere quello della managerialità. Romani lascia anche intendere che Alleanza nazionale abbia una rappresentanza in Provincia più che sufficiente rispetto ai risultati elettorali non brillanti: "Ombretta Colli ha già accolto in modo responsabile le esigenze di visibilità di tutte le forze politiche che hanno, in diversa misura, concorso alla sua elezione"...

Crediamo che siano da sottolineare la spontaneità e la naturalezza di queste affermazioni:

- "Alleanza nazionale non ha nel suo Dna il governo per il governo a tutti i costi. Pertanto, prima di ogni partecipazione **dei nostri rappresentanti** alle sedute di giunta, appare assolutamente indispensabile un definitivo chiarimento con la signora Colli";

- "Non abbiamo mai condiviso e non intendiamo avallare logiche **lottizzatrici**. Sugli assessorati, **espressione dei partiti**, ancora potrei capire. Ma in questo caso il criterio deve essere quello della managerialità.";
- "Ombretta Colli ha già accolto in modo responsabile **le esigenze di visibilità di tutte le forze politiche che hanno, in diversa misura, concorso alla sua elezione**".

Gli assessori, secondo la legge, non dovrebbero essere scelti direttamente dal sindaco (o, in questo caso, dal presidente della provincia)? Mah! Su certe abitudini temiamo che il nuovo non sia poi così nuovo. Peraltro i partiti tradizionali non hanno certamente seguito delle logiche diverse. Lo vediamo nelle figure 02 e 03 che riguardano Pavia e Cinisello Balsamo (Mi), comuni nei quali sono state confermate maggioranze di centro sinistra.

Figura 02

da **IL CORRIERE DELLA SERA** del 17 maggio 2000

PAVIA Dieci gli assessorati della giunta di centrosinistra, due in più rispetto al primo mandato del sindaco-medico

Al via l'Alberganti bis, fuori i Comunisti

PAVIA ... "Questa giunta – è il commento del sindaco – è una sintesi rappresentativa degli otto partiti di maggioranza. Abbiamo scelto persone con esperienze specifiche in tutti i settori. Ho avuto diverse riunioni con i partiti, è logico che alcuni siano rimasti delusi dalle decisioni. Ma la politica è anche questo". Fuori dalla giunta restano i Comunisti italiani. ...

Anche qui c'è da registrare la naturalezza dell'affermazione: "Questa giunta - è il commento del sindaco - è una sintesi rappresentativa degli otto partiti di maggioranza. ...".

Figura 03

da **IL CORRIERE DELLA SERA** del 13 giugno 2001

CINISELLO BALSAMO

"Assessore imposto da Milano"

Scontro nel partito popolare

Spaccatura nella maggioranza di centrosinistra che governa Cinisello Balsamo. La vicepresidente del consiglio, Luisa Del Soldato (Ppi), ha contestato il nuovo assessore, Maria Rita Vergani, di Lissone, già consigliere provinciale dei Popolari, che insieme a Isabella Bove (Sdi) è entrata a far parte della giunta guidata da Daniela Gasparini (Ds), dopo le dimissioni di due assessori. Secondo la Del Soldato, la scelta della Vergani è stata fatta da Milano scavalcando il Ppi locale.

Ho portato esempi che riguardano realtà diverse sia dal punto di vista istituzionale (comuni e province) che partitico (centro-sinistra e centro-destra): in tutti la cosa che appare assolutamente scontata è che gli assessori **devono** essere decisi, designati o quantomeno contrattati con i partiti.

Tutti sanno che la legge non dice e non vuole questo, ma per la prassi e per i centri di potere va bene così, e così si fa. Senza problemi e dappertutto.

L'unico dubbio, come si vede nella figura 03, è chi, nel partito, decide.

I fatti che abbiamo segnalato sono successi nel '99, nel 2000 e nel 2001. È passato un bel po' di tempo, siamo alla vigilia di una nuova tornata di elezioni amministrative, e vorremmo permetterci due domande:

1. oggi la sensibilità comune è migliorata o la legge è ancora un insieme di grida manzoniane che valgono per tutti tranne che per i potenti?
2. se i partiti sono così spontaneamente infiltrati negli organi elettivi delle istituzioni, chi difenderà i comuni?

Scusate, di domande ce n'è una terza: "Voi cosa ne pensate?".

I SINDACI

Tre domande per cominciare:

- In un paesino del Sulcis in cui ci sono 5.000 minatori e un dirigente della miniera, è più probabile che diventi sindaco un minatore o il direttore della miniera?
- Nella terra in cui vivo, l'industriosa Brianza, i sindaci saranno in grande parte artigiani?
- Perché a fare il sindaco ci sono così poche casalinghe, che vivono tutti i giorni direttamente i problemi della città, e donne, che sono la maggioranza della popolazione d'Italia?

Se nel Sulcis è difficile trovare sindaci minatori, in Brianza sindaci artigiani e in tutta Italia sindaci casalinghe, una qualche ragione ci deve pur essere. Io sono convinto di conoscerla. Fare il sindaco oggi significa dover cambiare mentalità e abitudini per affrontare un ambiente in cui i rischi sono sempre superiori alle opportunità. Il tutto è poi complicato dal fatto che in quell'ambiente il percorso tra un'idea e la sua realizzazione non è mai rettilineo. L'azione amministrativa non è mai semplice, diretta e facile da capire perché è condizionata da migliaia di norme contrastanti e scritte male, da vincoli, cavilli, controlli, duplicazioni di poteri da cui è estremamente faticoso, se non impossibile, divincolarsi. In questa situazione è nata e si è consolidata l'opinione che per fare il sindaco bisogna essere un **manager** o un navigatore di lungo corso.

Il sindaco manager

Manager, questa parolina straniera, è diventata il toccasana della pubblica amministrazione italiana, il grimaldello contro tutte le occlusioni, la salvezza delle comunità. Contro l'inefficienza degli enti locali o la lentezza della burocrazia basta eleggere un manager. Che è come dire che basta un buon vigile urbano per rendere transitabile la foresta amazzonica. Solite domande ovvie: "Se il guasto è dato da troppe leggi e da troppi lacci perché non si pensa semplicemente a ridurre le leggi e a togliere i lacci? Perché non fare regole che consentano di rappresentare la loro comunità al minatore o all'artigiano (che sanno benissimo cosa vogliono e cosa serve a comunità di minatori o di artigiani) o alla casalinga, che sa altrettanto bene cosa vuole e cosa serve alle famiglie? Perché far diventare sindaci delle persone che non rappresentano le loro comunità, ma al massimo le gestiscono?"

Gestire e rappresentare non è la stessa cosa. Anzi. Gli ammalati non possono essere rappresentati dai loro medici. Anche quando vivono nello stesso ambiente non hanno né gli stessi problemi, né gli stessi riferimenti, né gli stessi interessi. Negli ospedali costruiti per i medici i malati pagano di più e stanno peggio. Però stanno bene i medici. Questo, ovviamente, è un esempio che non vale solo per i medici. In tutte le organizzazioni non si può confondere utente con fornitore, comunque rappresentato. Chi ha acquistato un'automobile sarà tutelato meno dal sindacato dei lavoratori della fabbrica che l'ha costruita, dal suo presidente del consiglio d'amministrazione e dall'associazione dei rivenditori che da un'associazione di compratori come lui. Allo stesso modo il cittadino deve farsi rappresentare da un'associazione di cittadini come lui. Non certo da un professionista.

E poi li abbiamo visti i nuovi sindaci-manager.

Loro non amministrano, loro portano il **privato** (altra parola magica!) nel comune. Adesso ci fanno vedere loro come si lavora e si produce! Spesso sono dirigenti d'azienda, o ex dirigenti in pensione che così hanno più tempo, o semplici impiegati che, perché vengono dal privato, si atteggiavano a dirigenti. Si installano con la loro

squadra, anzi team, rigorosamente di esperti scelti in maniera strettamente proporzionale al **peso** dei partiti sostenitori. Occupano tutte le posizioni decisionali. Non sono i rappresentanti del popolo, sono i nuovi padroni del comune, i colonizzatori di questa istituzione periferica, formalista e inefficiente che loro faranno rifiorire in un amen. Vogliono vedere tutto, sapere tutto, decidere tutto, cambiare tutto.

Dopo un anno sono distrutti. Entrano in comune che rappresentano il popolo, dopo un anno rappresentano solo i postulanti (sempre gli stessi, immutabili nel tempo).

Si rendono conto che c'è qualche difficoltà ad agire in uno stato pretenzioso e cialtrone che ogni due mesi cambia le regole, che obbliga ad assumere non chi serve, ma chi sa citare a memoria più leggi, che priva i pubblici dipendenti del diritto alla mobilità tra enti, che continua a intervenire sulle modalità organizzative dei comuni, che scarica le sue spese e riduce le entrate, che non riesce a capire che non possono valere le stesse identiche regole per un comune di trentatre anime come Morterone e per il comune di Milano, capoluogo di regione e capitale economica d'Italia, o di Roma, capitale d'Italia e centro di riferimento di un universo religioso.

Il sindaco di partito

Chi non è distrutto dopo un anno è il sindaco di partito.

Perché lui **“ci ha la volontà politica”** (altra formula magica), che è quella cosa per cui i rappresentanti di partiti politici nelle istituzioni, quando incappano in leggi o regole sbagliate, non le modificano (o cercano di farle modificare), ma le **interpretano** e le disapplicano.

La **volontà politica** esercitata contro le leggi non è certamente una benemerenda di cui vantarsi, ma una dimostrazione di incapacità, di impotenza politica e di supponenza partitica. In uno stato di diritto sarebbe un reato, da noi viene venduto come un merito. D'altronde, se ci pensiamo bene, è la stessa gestione delle istituzioni che fa a pugni con le leggi. Gli organi di rappresentanza del popolo sono diventati apparati di esecuzione delle volontà dei partiti. Il consorzio dei partiti controlla il consiglio comunale con i capigruppo e la giunta con gli assessori delegati. I consiglieri sono eletti dal popolo, gli assessori sono nominati dal sindaco, tutti rispondono esclusivamente ai partiti di appartenenza.

E' questo che vuole e dice la legge? Il sindaco di partito non può andare contro il governo (qualunque esso sia) perché è figlio delle stesse regole. E, se le regole diventano semplici e comprensibili, la sua figura diventa inutile. Per questo si lamenta e brontola, ma resiste e, soprattutto, non farà mai nulla che possa davvero togliere il potere gestionale dei partiti sulle istituzioni e dare il controllo delle istituzioni ai rappresentanti diretti dei cittadini. Ne andrebbe della sopravvivenza sua e del suo potere.

Nonostante il loro grande peso politico, chiedere interventi incisivi ai sindaci di partito è come chiedere al parlamento nazionale di riformare se stesso: al massimo ne esce una bicamerale ogni tanto. Sempre con le stesse promesse, con gli stessi riti, con gli stessi risultati. Con lo stesso senso di infinita e sfinita inutilità.

La gente sta perdendo anche la forza e la voglia di reagire a un clima politico che accetta, se non auspica, comuni senza alcuna reale autonomia, sindaci che non rappresentano la gente e municipi diretti e governati dai partiti.

Il sindaco donna

Anche se le casalinghe, quelle che hanno i problemi della famiglia, dei figli, della spesa ecc., nelle rappresentanze istituzionali sono rare come mosche bianche adesso la politica comincia a darci una novità istituzionale travolgente: i sindaci donna, la cui estrazione però non differisce sostanzialmente da quella degli uomini. Non si sa

bene come si vogliono chiamare (talune si definiscono sindache, altre sindachesse); l'unica cosa certa è che non vogliono essere chiamate sindaco. Bisognerà pure, ovvia, dare visibilità alla diversità, al cambiamento!

Per la verità molto spesso sono più brave, incisive e prudenti dei loro colleghi uomini. Portano nella politica e nell'amministrazione una dose maggiore di entusiasmo e di concretezza. Ma più di poco non è comunque molto, e neanche abbastanza. Manca sempre il presupposto. La riforma della pubblica amministrazione non è cambiare sesso alla parola sindaco. Anzi, così si rischia di aumentare la nebbia che nasconde i veri problemi e di allontanare i tempi della loro soluzione. La stupidità della nostra immensa onnisciente normativa è totale e senza rimedio, non lascia nemmeno un esiguo spazio a una qualche forma di galanteria istituzionale che favorisca le sindache, o le sindachesse, o comunque preferiscano definirsi.

Il magma normativo è inesorabilmente uguale per tutti. Affonda ogni nave, rompe qualunque motore, asfissia ogni significativa attività di riorganizzazione e di cambiamento. Molti sindaci si sono ridotti come quei bambini che, seduti sulle loro automobili a pedali, girano il volante e fanno "Brunnn, bruuunnnn!". Sono convinti di guidare una Ferrari che è veloce perché la guidano loro. Il "Brunnn, bruuunnnn!" è per farci vedere come sono bravi. Talvolta qualcuno di loro ci crede, qualche volta anche qualcuno di noi.

C'è davvero da chiedersi: "E' possibile rimediare?" Penso di sì, ma a due precise condizioni:

- che i partiti la smettano di esistere solo per gestire il potere e tornino alla loro funzione di dibattere idee per consentire ai rappresentanti del popolo di fare leggi buone e di abrogare le leggi sbagliate,
- che i rappresentanti eletti:
 - non perdano il contatto con gli elettori;
 - pretendano di esercitare tutti (e solo quelli) i compiti di indirizzo, di programmazione e di controllo, che la legge ha conferito a loro, e solo a loro;
 - lascino, di contro, che ogni attività di gestione venga espletata dalla burocrazia, preoccupandosi che questa sia autonoma, preparata, motivata e adeguatamente pagata.

Quando i comuni potranno agire in un quadro di riferimento certo e autonomo, i consiglieri si sentiranno di rappresentare solo gli elettori, la giunta sarà davvero un organo collegiale di supporto al sindaco, quando gli eletti programmeranno le cose da fare, pretenderanno che le facciano i dipendenti comunali e ne controlleranno tempi e risultati, allora anche i minatori del Sulcis, gli artigiani brianzoli e le casalinghe di tutt'Italia avranno il tempo, la possibilità -e troveranno la voglia- di fare il sindaco.

E forse, in quel momento, il termine **democrazia** riprenderà il suo vero significato e cesserà di essere solo un suono dolce e piacevole, ma sempre più remoto.

I SINDACI STRABICI

Il paralogismo

“Sono io, con questa faccia qui, a chiedere i voti alla gente e a presentare il mio programma, mica voi”, oppure “Quando qualcosa non va bene la gente viene da me, mica dal funzionario”, i più arditi “Se noi siamo qui per non contare più niente, perché la legge ha detto che devono fare tutto i funzionari, allora facciamo eleggere loro!”. Chi non ha sentito, talvolta fino a stancarsi, almeno una di queste frasi?

La sequenza logica è questa:

- **premessa:** il controllo di gestione è la verifica della gente sull'attività del Sindaco;
- **conseguenza:** se il Sindaco rivince le elezioni vuol dire che ha amministrato bene;
- **conclusione:** amministrare bene è fare tutto ciò che porta il Sindaco a vincere le elezioni.

Elementare, no? Se alla parola sindaco si sostituisce la parola partito il discorso non cambia. Anzi, il sindaco può essere provvisorio, ma il partito è elemento di continuità, anche nel perpetuarsi della logica secondo la quale il bene del popolo è la rielezione del Re.

È chiaro che tutto questo non ha senso: affermare che la dimostrazione di avere amministrato bene è data dalla rielezione del sindaco è come sostenere, per contrariis, che Churchill ha sbagliato a vincere la guerra perché ha perso le elezioni. Non mi pare una grande conclusione.

Lo strabismo di primo tipo

In quel ragionamento, purtroppo assai diffuso, si confondono due cose diverse:

- **la buona amministrazione**, che deve essere verificata da un appropriato controllo di gestione;
- **la rielezione**, che invece è la conseguenza di una buona comunicazione, o di una buona campagna pubblicitaria.

Non credo che il sindaco di Milano, città della moda, abbia posato in slip di cachemire perché questo avrebbe reso più efficiente, efficace, economica l'attività del comune, né penso che abbia preso un direttore generale e che abbia iniziato a modificare l'organizzazione del comune perché questo gli avrebbe fatto vincere le elezioni.

La buona amministrazione è una cosa, la buona pubblicizzazione è un'altra, e talvolta non viaggiano insieme. Confonderle è una forma di strabismo logico che molti sindaci utilizzano, spesso in buona fede, per ottenere alcuni di questi obiettivi:

- mettere mano nella gestione del comune al posto dei funzionari;
- mascherare, se sono omologhi alla maggioranza di governo, gli effetti degli errori di politica nazionale nei confronti dei comuni (o, altrimenti, ingigantirli);
- chiedere di essere rieletti.

Questo tipo di strabismo non è naturale, è volontario e fa sì che lo sguardo del cittadino elettore, anziché soffermarsi sui risultati dell'azione amministrativa, sia deviato verso l'impegno, vero o presunto e comunque ben pubblicizzato, del sindaco.

È un meccanismo che spesso funziona, ed è per questo che ha molti cultori.

Lo strabismo di secondo tipo

Il secondo tipo di strabismo non deriva dalla pubblicizzazione, ma dalla manualità. Il meccanismo e gli obiettivi sono comunque gli stessi.

I sindaci appartengono alla stessa famiglia dei deputati (i politici) e anche per loro vale la regola che rispondono più al partito che li ha candidati che ai cittadini che li hanno eletti. Però sui sindaci dei comuni medio-piccoli il controllo è più immediato e più diretto. Non solo, ma i cittadini giudicano sempre più sui risultati e si accontentano sempre meno di giustificazioni, anche se giuste, sulle risorse che lo stato non dà e sulle troppe leggi che impediscono ogni movimento. Allora che cosa fanno i sindaci che non si fidano della sola pubblicizzazione? Invece di agire nel loro ambiente (quello politico) per fare cambiare le leggi e rendere più equilibrata la ripartizione delle risorse, si trasformano in travet e fanno i capiufficio, o si mettono a scrivere la corrispondenza, talvolta si tramutano in imbianchini per rifare la tinteggiatura delle aule, ecc.

Il comune diventa il loro giocattolino: ci giocano. Lo degradano, ma non lo sanno, anzi si sentono necessari e gratificati da quello che fanno e se ne vantano. Vediamo due esempi significativi nelle figure 01 e 02.

Figura 01

da **IL CORRIERE DELLA SERA** del giorno 11 agosto 2001

CREMONA

Sindaco si improvvisa imbianchino

Il Comune risparmia 20 milioni

Al servizio della città e non solo a parole. Giacomo Ori, sindaco di Castelvico (Cremona), il suo vice e due consiglieri comunali si sono improvvisati imbianchini e nel tempo libero, con l'aiuto di volontari, hanno ritinteggiato l'ambulatorio medico all'interno del municipio. Dopo Ferragosto completeranno l'opera, dipingendo anche le 50 finestre del palazzo. In questo modo il Comune ha risparmiato oltre 20 milioni.

Figura 02

da **IL CORRIERE DELLA SERA – Cronache della Città e della Provincia** del giorno 22 ottobre 2001

Sabato scorso la prima uscita. Mura: abbiamo dato il buon esempio

San Genesio, sindaco di ronda

Mancano i volontari, gli amministratori pattugliano il paese

SAN GENESIO (Pavia) – Prima i cancelli anti-rapina, poi le guardie private e adesso addirittura consiglieri comunali e sindaco che si improvvisano <vigilantes> notturni. E' questa l'ultima trovata degli amministratori di San Genesio, il piccolo centro del Pavese, da mesi alla ricerca di soluzioni contro il crimine.

Dopo due assalti in villa, messi a segno la scorsa settimana, ora i cittadini temono una nuova ondata di furti nelle loro abitazioni. Così, in mancanza di volontari, il sindaco Roberto Mura, gli assessori e gli otto consiglieri di maggioranza danno il buon esempio pattugliando personalmente le strade del paese. La prima uscita ufficiale dei nuovi <vigilantes> è stata sabato notte.

Così l'altra sera, con lampeggianti accesi e telefoni pronti per l'uso in caso di emergenza, i consiglieri comunali hanno passato al setaccio tutto il territorio comunale dividendosi i compiti: una prima pattuglia ha controllato gli ingressi della zona residenziale, mentre una seconda auto del Comune ha presidiato la statale e le possibili vie di fuga in direzione Milano. ...

Giuseppe Spatola

Crediamo che sorga spontanea questa domanda: “E quando si guasta l'impianto elettrico che si fa, si sfiducia il sindaco imbianchino e se ne elegge uno elettricista?”

Noi pensiamo che gli eletti che sostituiscono i funzionari, come quelli che proteggono i partiti, siano affetti da una grave forma di strabismo istituzionale che produce effetti perversi, quali:

- coprire le responsabilità politiche del parlamento;
- indebolire la figura del sindaco quale **rappresentante** della sua comunità;
- rendere normale, e quindi accettato, il principio che chi abita nel comune piccolo ha servizi di qualità inferiore a quelli di chi abita in un comune grande;
- ridurre la professionalità dei dipendenti;
- ritardare, o impedire, la soluzione strutturale dei problemi.

Questi particolari tipi di strabismo non danno dolore a chi li ha, anzi provocano assuefazione ed effetti allucinanti. Perciò sono subdoli e vanno combattuti con grande determinazione. Se trascurati hanno un esito letale per le istituzioni.

LA GIUNTA

La giunta è l'organo collegiale di governo del comune. È composta dal sindaco e dagli assessori, che dovrebbero essere la squadra operativa del sindaco: è lui che li nomina nel numero stabilito dallo statuto del comune. I compiti della giunta sono determinati dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti e dal destino, nel senso che la legge dice che qualunque decisione non attribuita ad altri organi elettivi o ai dirigenti spetta alla giunta.

Vista così, la giunta sembrerebbe una cosa da poco, un'entità inutile schiacciata tra i due superpoteri elettivi: il sindaco e il consiglio. Invece no. In qualunque modello organizzativo operi, la giunta ha sempre un ruolo centrale e importantissimo. Essa, nel comune, è il collegamento tra il dire ed il fare. Nel sistema tradizionale la giunta deve soprattutto **fare**, in quello che chiamerò manageriale invece deve solo **programmare, far fare** ai funzionari e **controllare**. Per spiegarmi meglio, anche perché i due modelli organizzativi si differenziano non solo nelle premesse culturali, ma anche e soprattutto nei comportamenti e nei risultati, mi farò aiutare dalla figura 01.

Figura 01	
Giunta con organizzazione tradizionale	Giunta con nuovo modello organizzativo "manageriale"
Gli assessori sono scelti dai partiti della maggioranza	Gli assessori sono scelti dal sindaco
Gli assessori sono tutti delegati: le deleghe corrispondono agli accordi di maggioranza	Vi possono essere assessori senza deleghe, o con deleghe che si variano secondo necessità
Per cambiare le deleghe bisogna ridiscutere gli accordi	Il sindaco cambia gli assessori o le deleghe quando lo ritiene opportuno e senza alcun preliminare accordo
Ogni assessorato corrisponde a una o più ripartizioni, o settori o uffici. L'assessore è di fatto un supercapoufficio che si assume competenze dirette nelle decisioni operative	Gli assessorati sono preposti ai programmi da attuare e al controllo di obiettivi, risultati, prodotti con criteri prestabiliti. Non sono collegati a ripartizioni, settori o uffici
Agli assessorati sono attribuiti pesi diversi e sono assegnati in proporzione al numero di consiglieri del partito dell'assessore	Gli assessorati sono calibrati sulle necessità del comune e sulle possibilità dell'assessore
Ogni assessore gestisce in esclusiva il proprio assessorato e cerca soprattutto la propria visibilità. Risponde in primo luogo al partito	Gli assessori formano una squadra che coordina l'attività politica con quella gestionale svolta dai burocrati. Rispondono solo al sindaco
Il principale punto di riferimento dell'assessore è il sottoposto capo ripartizione, o settore, o ufficio	I punti di riferimento dell'assessore sono il sindaco e il direttore generale

L'organizzazione del comune è burocratica. Prevale il controllo per procedimenti, di forma	L'organizzazione del comune è manageriale. Il controllo è per prodotti e risultati, di sostanza
Il cittadino si deve rivolgere all'assessore, sia per le necessità che per i reclami	Il cittadino si deve rivolgere alle strutture comunali sia per le necessità che per i reclami
L'organizzazione favorisce il voto di scambio. I cittadini sono trattati da sudditi	L'organizzazione consente ai cittadini di controllare gli eletti sulla sola base dei risultati

La giunta tradizionale

Appare subito chiaro che nell'organizzazione tradizionale la giunta non agisce come organo che affronta e risponde in modo collegiale ai problemi della cittadinanza. Essa si comporta invece come un consiglio di amministrazione di una società per azioni in cui i partiti, rappresentati dai loro assessori, fanno valere il peso delle quote azionarie (il numero dei loro consiglieri) acquisite alle elezioni e mediano soprattutto i loro interessi politici o gestionali. Questo porta a due conseguenze ineluttabili.

La prima è che ogni singolo partito che concorre a formare la maggioranza potrà vantare il **diritto ad avere** almeno un assessore, per cui il numero dei componenti la giunta dovrà sempre essere quello massimo possibile. Ciò consentirà anche, all'occorrenza, di formare coalizioni molto ampie. La pervicace volontà di aumentare il numero degli assessori emerge dalla serie di decreti legge (per quale urgenza ?), che abbiamo elencato nella figura 02, che il governo ha approvato solo per consentire ai comuni di allargare le giunte.

Figura 02

Questo è una sequenza di decreti legge che sono stati emanati per aumentare il numero degli assessori:

D.L. 03 agosto 1995, n. 323: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 02 ottobre 1995, n. 414: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 04 dicembre 1995, n. 514: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 31 gennaio 1996, n. 38: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 04 aprile 1996, n. 188: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 03 giugno 1996, n. 309: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 05 agosto 1996, n. 409: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

D.L. 04 ottobre 1996, n. 516: "Disposizioni urgenti in favore degli enti locali in materia di personale, segreteria e giunte";

Gli effetti di questi decreti legge, nessuno dei quali trasformato in legge, furono salvati, sotto la minaccia di un voto di fiducia, dal comma 170 dell'art. 01 della legge 23.12.1996, n. 662. Ora il problema è stato risolto con l'articolo 47 "Composizione delle giunte" del Tuel 18 agosto 2000, n. 267, che ha portato il numero degli assessori a un terzo dei consiglieri, con arrotondamento per eccesso. Praticamente la maggioranza della maggioranza consiliare.

La seconda è che ogni assessore verrà preposto a uno o più settori, in modo che tutte le parti della macchina burocratica abbiano in testa un proprio commissario politico. Ogni assessorato si trasformerà in un proconsolato dotato non solo di confini precisi, ma anche di risorse umane, economiche e strumentali autonome, sulle quali l'assessore eserciterà il proprio evidente dominio.

Così i partiti, con i loro assessori, occupano tutti gli spazi operativi del comune, nonostante le continue smentite e **in barba alla legge**, che invece affida le responsabilità della gestione ai funzionari. Come può succedere? Per capirlo basta porsi tre semplici domande:

- Chi nomina i funzionari responsabili dei posti chiave della struttura burocratica? (1)
- Chi affida a un numero limitato di dipendenti o di incaricati le indennità di posizione e di risultato che premiano proprio chi è stato messo nei posti chiave della struttura burocratica? (2)
- Con quali criteri si scelgono queste persone, che dovrebbero avere funzioni manageriali, se nei comuni non esiste né una scuola né una cultura manageriale?

D'altronde, perché mai i partiti e i loro rappresentanti negli organi dello stato, delle regioni, delle province e dei comuni dovrebbero rovinare questo meccanismo che è così funzionale alla loro sopravvivenza? Solo una in-naturale (e inesistente) vocazione al suicidio potrebbe portarli a rompere un sistema che consente:

- di premiare una grande quantità di partiti;
- di aumentare il numero di assessori cui dare le indennità di carica, che, di solito, vengono in parte riversate nelle casse dei partiti;
- di tenere legati e di controllare una maggiore quantità di operatori politici, funzionari, professionisti (progettisti, altri tecnici, consulenti vari, revisori ...);
- di creare uno stato di sudditanza tra rappresentante politico e cittadino;
- di mantenere un sistema in cui sono incontrollabili promesse, risultati, responsabilità, che premia quindi le parole, i sentimenti, le appartenenze, praticamente tutto, tranne i fatti.

Dette così queste caratteristiche sembrano tutte negative e, in effetti, per il cittadino lo sono; ma per chi ha in mano il potere rompere questo sistema significa mettere in crisi tutte le posizioni di privilegio che si è costituito e che ha consolidato. Non lo farà mai, se non sarà costretto. Perciò chi tenta di cambiare deve mettere in preventivo che il potere politico, al di là di quanto afferma in pubblico, non solo non lo aiuterà, ma farà di tutto per ostacolarlo e per impedirglielo.

È molto spiacevole, ma anche molto comprensibile.

Note

1) la nomina compete al sindaco

2) la decisione di assegnare un dipendente alla posizione retribuita con l'indennità compete ai dirigenti nei comuni in cui ci sono, negli altri (oltre il 90%) compete al sindaco

GLI ASSESSORI DELEGATI

In nessun punto dell'originaria legge sulle autonomie locali si parla della giunta come complesso di assessori autonomi, o delegati. Anzi il termine **delegato** riferito agli assessori non esiste proprio. Gli assessori, come peraltro anche i consiglieri, sono sempre stati considerati dalla legge soprattutto nella loro qualità di componenti di organi collegiali: la giunta e il consiglio. Solo recentemente una legge (1) ha cominciato a parlare, anche se indirettamente, di funzioni di indirizzo e di controllo attribuibili ad assessori. Le deleghe agli assessori sono quindi la dilatazione di un'abitudine che una volta esisteva solo nelle grandi città, in forza di una norma regolamentare abrogata dal 1990, e che poi si è espansa a tal punto che oggi non si riesce quasi a pensare a una giunta di assessori senza deleghe. La delega agli assessori, estesa a tutti i settori operativi e gestionali, è diventata un tumore istituzionale che porta a tre conseguenze inseparabili e letali per il buon andamento della macchina comunale:

- i politici si trasformano in operatori tecnici e si allontanano sempre più dai loro compiti di programmazione e di controllo;
- i dipendenti perdono l'abitudine ad assumersi le responsabilità, anche quelle gestionali, che la legge attribuisce loro;
- gli assessori, che controllano se stessi, non sbagliano mai e, quando proprio qualcosa non dovesse funzionare, è colpa della burocrazia.

Per rendersene conto basta guardare la televisione: su qualunque problema, dal come fare gli appalti a come riconoscere la residenza, non si intervista quasi mai il funzionario, ma sempre l'assessore, che risponde normalmente con dovizia di particolari tecnici e con il consueto documentato equilibrio quando si tratta di attribuire ad altri le responsabilità degli errori. Sembra che il problema dei comuni non sia di avere troppe leggi, ma di avere pochi assessori! Non ci pare che dopo l'entrata in vigore della legge 662 del '96 (quella che ha aumentato il numero degli assessori) l'attività dei comuni sia migliorata, né che abbia smesso di peggiorare. Però abbiamo più assessori al bilancio, ai tributi, all'urbanistica, al personale, ai servizi sociali, allo sport, alle municipalizzate, alla scuola, ai lavori pubblici, financo ai servizi demografici e all'economato. E ne avremo ancora di più, perché, ne sono certo, con gli ulteriori allargamenti consentiti dalla legge 265 del '99 e consolidati nell'articolo 47 del Tuel, saranno moltissimi i comuni che allargheranno ancora le giunte. Anche se molte deleghe sono diventate contenitori vuoti o illegittimi. Ne vedremo alcune, ricorrenti in quasi tutti i comuni.

Gli assessorati inutili

Cominciamo dalle deleghe per funzioni che riteniamo inutili, o sbagliate, o dannose. Esse sono:

- **assessorato all'edilizia privata** Che fa l'assessore che abbia una qualche valenza politica o programmatica? Rilascia autorizzazioni o concessioni edilizie? No, perché ora sono di competenza dei funzionari. L'assessorato non ha più alcuna ragione di esistere.

- **assessorato al commercio** Che fa l'assessore che abbia una qualche valenza politica o programmatoria? Rilascia autorizzazioni commerciali? No, perché ora sono di competenza dei funzionari. L'assessorato non ha più alcuna ragione di esistere. Se invece il compito è quello di fare programmazione commerciale, questa va inserita nel contesto dell'urbanistica, come la programmazione delle attività produttive, della residenza, del terziario, del verde ... Anche in questo caso l'assessorato al commercio non ha più alcuna ragione di esistere.

- **assessorato ai lavori pubblici** Che fa l'assessore che abbia una qualche valenza politica o programmatoria? Stabilisce le modalità d'appalto? Le ditte da invitare? Le procedure espropriative? Propone i tecnici progettisti? Valuta i progetti? Autorizza le sospensioni dei lavori? Approva e liquida gli stati di avanzamento ...? Queste sono tutte attività gestionali affidate alla responsabilità di un funzionario. Tutto ciò che non rientra nelle competenze gestionali del funzionario (approvazione progetti preliminari o esecutivi, modalità di acquisizione degli immobili, approvazione piano opere pubbliche ...), è demandato alla giunta o al consiglio. Ha senso un assessorato che curi solo aspetti tecnici o procedurali di prodotti (sì, ogni opera pubblica è un prodotto) come la costruzione di un tronco di fognatura, o di una scuola, o di un impianto sportivo che sotto l'aspetto progettuale hanno ben poco in comune e che hanno funzioni e destinazioni completamente diverse? L'assessorato ai lavori pubblici è il frutto della confusione tra il mezzo (il procedimento di approvazione e il processo di edificazione), il risultato (la fognatura, la scuola, l'impianto sportivo) e, soprattutto, lo scopo (il risanamento igienico di una parte di abitato, la creazione di un luogo di formazione educativa e culturale, lo sviluppo di attività sportive, ricreative, di tempo libero). È un assessorato illogico, prosperato come assessorato agli appalti che, anche senza di questi, resta inutile e dannoso. Trova una ragione di esistere solo se l'assessore si vuole prendere le attività di gestione che la legge attribuisce ai funzionari.

- **assessorato ai tributi** Che fa l'assessore che abbia una qualche valenza politica o programmatoria? Calcola i tributi? Prepara i ruoli? Controlla le denunce? Applica le sanzioni? Predisporre i ricorsi? Autorizza le dilazioni? Queste sono tutte competenze gestionali del funzionario. Quello che non rientra nei compiti del funzionario (approvazione tariffe, aliquote, regolamenti, criteri di agevolazione...) compete alla giunta o al consiglio. Anche questo assessorato non ha più ragione di esistere.

- **assessorato all'economato** Questo è il fratello più piccolo dell'assessorato ai lavori pubblici. Valgono esattamente le stesse considerazioni: era nato come assessorato agli appalti e non ci risulta che abbia cambiato natura.

L'unica cosa che lega questi agli altri assessorati è la strenua difesa che ogni assessore fa di quelle che ritiene le proprie competenze, i cui confini non possono essere valicati, senza passaporto, non solo dagli altri assessori, ma, spesso, nemmeno dallo stesso sindaco.

Ci poniamo la solita domanda ovvia: la copertura di tutti gli spazi di gestione da parte degli assessori quali interessi serve:

- quelli dei cittadini?
- quelli dei partiti?
- quelli degli assessori?

Ci sono due sole risposte esatte, non tre, decidetele voi.

Noi siamo convinti che questa suddivisione di ruoli e quest'appropriazione di poteri è la conseguenza naturale dell'abitudine sempre più consolidata di considerare le istituzioni al servizio dei partiti. Di fatto l'assessore è diventato, nell'ordinamento istituzionale, l'ambasciatore del partito negli affari di governo e il raccogliitore di consensi. Più importante è il partito, più importante è l'assessore, più pesante diventa l'assessorato. Come questo si concili con i criteri di efficienza della pubblica amministrazione ci è del tutto ignoto. Così come ci è del tutto ignota la ragione per cui, nonostante la perentorietà della legge, ci sono ancora assessorati preposti a uffici il cui compito è di rilasciare autorizzazioni. C'è voluta una legge, la **Bassanini ter** (L. 25 maggio 1997, n. 127) per obbligare al rispetto di un principio elementare: il rilascio di un'autorizzazione è il semplice riconoscimento del diritto di un cittadino, perciò rientra naturalmente nella competenza dei dipendenti.

Perché si è dovuto ricorrere a una specifica enunciazione di legge per sottrarla (e in molti comuni ci sono ancora resistenze) ai sindaci, o agli assessori delegati, quindi ai politici?

Quando i diritti diventano concessioni, i cittadini diventano sudditi.

Sudditi di una repubblica sempre più incompiuta.

Note

1) il comma 1 dell'articolo 90 "Uffici di supporto agli organi di direzione politica" del Tuel 18 agosto 2000, n. 267 riprende sostanzialmente l'articolo 06, comma 08 della L. 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo." e recita testualmente "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo indeterminato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni."

LA NUOVA GIUNTA

Nel capitolo precedente non abbiamo citato gli assessorati al bilancio e al personale. Non è stata una dimenticanza. Diciamo subito che se l'assessore al personale pretende di essere lui a spostare gli operai e quello al bilancio vuole decidere lui dove si iscrivono le varie voci di entrata o di spesa è bene che facciano la fine degli assessori all'edilizia privata ecc. Se invece all'assessore al personale (meglio: all'assessore alle risorse umane) è attribuito il compito di coordinarsi con gli altri colleghi e con il direttore per costruire nel comune una squadra di dipendenti capaci e motivati, di procurare le risorse umane necessarie per fronteggiare le dinamiche non sempre lineari e prevedibili dell'attività amministrativa, di istituire sistemi premianti e di controllo efficaci e condivisi, allora va bene. Così come va bene l'assessore al bilancio (meglio: l'assessore alle risorse economiche) che si coordina con gli altri colleghi e con il direttore per fare in modo che le previsioni di entrata non siano eccessive, che quelle di spesa non siano sottodimensionate, che l'equilibrio sostanziale del bilancio sia tenuto costantemente sotto controllo e che i flussi di entrata e di spesa siano coerenti con i tempi della programmazione.

In pratica, se gli assessori si coordinano tra di loro e -per il tramite del sindaco- con il direttore per dare nel tempo giusto programmi, risorse, direttive e per effettuare i controlli, non solo la giunta, ma tutta la macchina amministrativa comincerà a funzionare. La giunta è il fulcro del sistema organizzativo comunale. Se si riesce a eliminare il consorzio degli assessori e a creare una vera squadra operativa si sarà data soluzione ad almeno il 50% dei problemi del comune. Perché noi siamo convinti che la maggior parte delle difficoltà del comune sono nel suo modo di lavorare.

Quanti assessori

Partiamo da una considerazione elementare: coordinare una struttura piccola e semplice è meno faticoso e difficile che guidarne una grossa e complicata.

Ma, se ciò è vero -ed è vero-, ne deriva che:

- avere due assessori è meglio che averne dieci;
- avere due assessori che curano dieci cose è meglio che averne dieci che ne curano duecento;
- avere due assessori che curano dieci cose di cui è programmato il percorso è meglio che avere dieci assessori che curano duecento cose nella più assoluta improvvisazione.

Bene, questo è il primo passo. Adesso facciamo il secondo: se il sindaco di un comune di 10.000 abitanti sta in municipio un'ora al giorno, e ogni giorno riceve una persona, fa due telefonate e prende tre decisioni, il presidente degli Stati Uniti ogni giorno che fa? Sta alla Casa bianca 15.000 ore, riceve 15.000 persone, fa 30.000 telefonate, prende 45.000 decisioni? Evidentemente no: quando gli impegni sono tanti si **filtrano** per renderli

compatibili con il tempo disponibile. Graduare bene i livelli decisionali e attribuire le responsabilità alle persone più motivate e capaci è il compito di una buona organizzazione. Farlo è il merito dei buoni manager.

Terzo passo. Se il presidente degli Stati Uniti riuscisse a mandare avanti bene la sua nazione ricevendo una sola persona al giorno e per dieci minuti, prendendo una sola decisione al giorno e stando in ufficio non più di un'ora, non sarebbe ancora più bravo?

Se questo vale per il presidente e per l'organizzazione del più potente stato del mondo dovrebbe, a maggior ragione, valere per un sindaco e per l'organizzazione di un comune italiano. O no? La regola fondamentale, valida dovunque e per tutti, è che l'organizzazione deve essere efficiente, non pesante. E di solito l'organizzazione è tanto più agile quanto più è sobria. Perciò **se quello che si fa con quattro assessori può essere fatto con due, va fatto con due**. Una giunta che opera in squadra e senza deleghe di tipo **proconsolare** funziona benissimo con pochi assessori.

D'altronde, se la giunta è composta da collaboratori del sindaco per quale ragione logica o funzionale deve aumentare il numero degli assessori quando i sindaci dei comuni medio piccoli, che sono il 90% dei comuni, continuano a lamentarsi che con la responsabilizzazione dei funzionari a loro non è rimasto più niente da fare?

In altre parole, se i compiti fondamentali della giunta sono sostanzialmente due:

- programmare quello che deve essere fatto,
- controllare che i programmi siano attuati,

quanti assessori servono? Per fare che?

Quali assessori

Torniamo alle regole semplici, elementari, dimenticate.

- Regola numero uno: **si costruiscono le giunte in base al sistema organizzativo e non viceversa**.
- Regola numero due: **quando un cittadino ha un problema si rivolge a un municipio e deve avere una risposta**.

Tutto è unità e tutto deve essere riportato all'unità. Al cittadino non devono interessare quali percorsi, quali procedimenti, quanti funzionari o quali organi devono essere coinvolti per dare una risposta alla sua esigenza. Lui ha posto una domanda al comune e il municipio gli deve una risposta. Anzi, meglio, lui ha esposto **un** suo problema al comune che, attraverso **un** suo rappresentante, gli deve **una** soluzione. Punto.

Questo deve fare il comune, e al centro c'è la giunta, che, ricordiamolo sempre, è **organo collegiale di governo** composto dal sindaco e dai collaboratori che si è scelto per attuare gli indirizzi programmatici che il consiglio ha approvato. Semplice, no? Forse, ma è l'esatto contrario di quello che normalmente succede. Di conseguenza la soluzione è altrettanto semplice, almeno in teoria: bisogna dare alla giunta un'organizzazione che sia l'esatto contrario di quella che c'è adesso. A cominciare dalle deleghe, che ora sono la perimetrazione fortificata di centri di potere. Vanno quindi, se proprio devono essere date, cambiate frequentemente e, comunque, aggiornate alle esigenze del momento. Oggi per i piccoli comuni il problema fondamentale è quello di fornire ser-

vizi adeguati a costi sopportabili. Questo si può e si deve fare solamente mettendo insieme le risorse di più enti. Il problema non sono le difficoltà, sono le mentalità; dure a morire, perché pregiudiziali, dannose e stupide. Il contrasto tra chi è convinto che autonomia vuole dire svolgere tutti i servizi nel suo municipio con strutture totalmente **sue** e chi ritiene che anziché accorpare i servizi vanno accorpati i comuni, è basato su presupposti che non ci sono più. L'informatica in questo campo dà un aiuto notevole. Allora quello che manca è la volontà politica, quella vera, che serve per fare le cose possibili. C'è spazio per una delega ai rapporti intercomunali invece di continuare con quelle all'edilizia privata, o all'economato, o ai lavori pubblici, ecc.? Si può cominciare a pensare a un assessore all'organizzazione (o, se si vuole, alla riorganizzazione) del modello operativo comunale? O a un gruppo di assessori addetti alla programmazione, o al controllo? E perché non prevedere, anche con il prestigio di una norma regolamentare, la partecipazione del presidente del consiglio comunale alle giunte nelle quali si discutono argomenti (bilanci, regolamenti, piani o programmi) la cui approvazione spetta al consiglio?

Sono idee, possibilità, ma è proprio così traumatico verificarne l'operatività?

La verità ovvia è che per le riforme, quelle vere, non bastano né le parole, né la certezza delle proprie ragioni, ma sono indispensabili grandi doti di volontà e di tenacia, idee molto chiare e, soprattutto, la profonda convinzione che l'obiettivo è raggiungibile.

Dopodiché bisogna passare dalla semplice affermazione **si può fare** alla ricerca di **come si fa**.

E cominciare a fare.

LA GIUNTA MANAGERIALE

Partiamo da una premessa sulla quale vorremmo essere molto chiari: quella che stiamo tracciando non è né l'unica via, né un percorso obbligatorio, è solo una precisa direzione di marcia. Ci spieghiamo meglio: noi siamo convinti che non esistono modelli organizzativi eterni o universali e che i percorsi sono diversi da ambiente ad ambiente perché diverse sono le condizioni locali, i rapporti interpersonali, gli aiuti e le resistenze, gli ostacoli, le difficoltà, le possibilità operative, gli equilibri di potere, ecc. Però, **se è vero che per raggiungere un obiettivo bisogna trovare un percorso specifico per ogni situazione, è altrettanto vero che nessuno di questi percorsi può andare in senso contrario alla direzione di marcia.** Per inquadrare il problema nei suoi termini generali, vediamo subito, nella figura 01, le differenze tra una gestione tradizionale e una manageriale della giunta.

Figura 01	
GESTIONE TRADIZIONALE	GESTIONE MANAGERIALE
La giunta ha il massimo di assessori previsto dalla legge	La giunta ha il minimo di assessori previsto dalla legge
La delega del sindaco mette l'assessore al di sopra di un ufficio o di un gruppo di uffici	Le deleghe non ci sono, o non fanno diretto riferimento a uffici e vengono cambiate spesso
Ogni assessorato è un blocco di potere che tutti devono rispettare: colleghi e sindaco compresi	La giunta è un organo collegiale: tutti si occupano di tutto
La giunta dà gli indirizzi generali per fare il bilancio	La giunta progetta il bilancio secondo gli indirizzi del consiglio
La giunta predispose e controlla tutti i regolamenti	Le bozze di regolamento sono preparate dai funzionari secondo gli indirizzi e i criteri del consiglio
La giunta sceglie e nomina i progettisti delle opere pubbliche	I progettisti sono scelti dal responsabile di obiettivo
La giunta predispose e approva i capitolati d'appalto	I capitolati d'appalto sono stesi e approvati dal responsabile di obiettivo secondo gli indirizzi del consiglio o previsti nei Peg
La giunta interviene, anche senza richiesta del responsabile, con atti di indirizzo su fatti di gestione	La giunta e gli assessori rifiutano di farsi coinvolgere in fatti di gestione

Come si può ben vedere le differenze non sono né poche né insignificanti.

Cambiare l'organizzazione della giunta significa in primo luogo prendere precisa cognizione di quali sono i diritti dei cittadini, poi chiarirsi bene le idee su come si intende **riconoscerli**, infine decidere con quali prodotti e con quale modello organizzativo, in quali tempi, con quali risorse e con quali garanzie si vuole procedere.

La conseguenza logica è che il cambiamento costringe a modificare, dalle radici, l'organizzazione esistente, che è stata costruita su realtà politiche e sociali oramai inesistenti e comunque assai diverse sia da quelle in cui viviamo oggi, sia da quelle cui tendiamo. La struttura tradizionale, basata sul procedimento, è nata ed è stata coerentemente costruita dall'inizio di questo secolo in una nazione povera e contadina, tenuta insieme dall'esercito e dai prefetti, del tutto priva di autonomia locale. Oggi in Italia è cambiato tutto, tranne la logica e la struttura burocratica, che sono ancora pienamente e convintamente ancorate al primo novecento. È quindi ovvio che, per sopravvivere, dovremo aggiornarci tanto più in fretta quanto più entreremo in contatto, o in competizione, con gli altri paesi europei. Saremo costretti a confrontarci concretamente e quotidianamente con i loro sistemi. Le autonomie locali non servono a niente se vivono solo per garantirsi la propria sopravvivenza. Devono perciò attrezzarsi per dare ai cittadini e alle aziende prodotti e servizi comprensibili e misurabili in termini di efficienza, efficacia ed economicità. Per fare questo **devono** passare da un'organizzazione per procedimenti a una manageriale: questa è la direzione di marcia. Ed è imprescindibile.

La giunta, per noi, deve essere la parte superiore di una piramide rovesciata che, come si vede nella figura 02, ha in testa gli organi politici e sotto quelli gestionali.

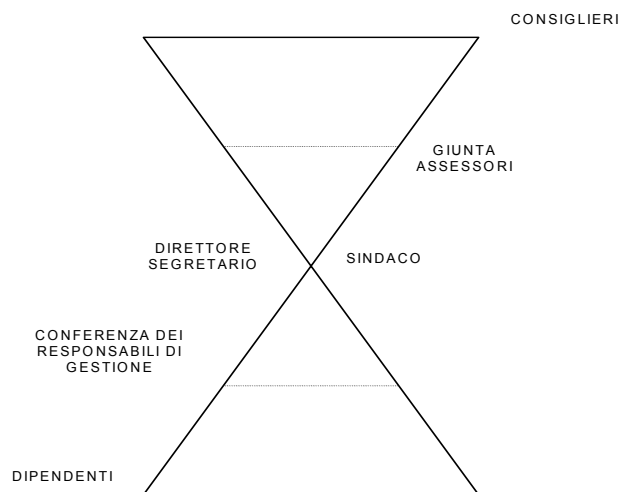


Figura 02 la piramide rovesciata

Funziona come una clessidra: le idee e i programmi elaborati dalla parte superiore si trasformano in risultati prodotti dalla parte inferiore. Le due parti hanno ciascuna compiti precisi e non confondibili.

L'unico punto di contatto, costante, è dato dai due vertici: il sindaco e il direttore generale.

Va bene se ha:

- pochi assessori, dei quali nessuno che sia consigliere;
- nessuna delega, o deleghe ruotabili nel tempo, o per obiettivi, comunque nessuna delega che metta l'assessore in testa a uffici;
- operatività di squadra;
- un'organizzazione speculare rispetto a quella della struttura burocratica.

Altrimenti si ingrippa.

Conclusioni

Anche chi non ha ben chiaro quello che va o non va fatto deve sapere che c'è un primo passo, che forse è il più difficile, ma che è obbligatorio: deve pulirsi il cervello dalle incrostazioni che nel tempo la prassi e le abitudini vi hanno stratificato. Il modo migliore è chiedersi sistematicamente il perché delle convinzioni e dei comportamenti abituali e smettere quelli che non hanno una giustificazione. È un passaggio che richiede grandi dosi di umiltà, di fatica e di tenacia, accompagnate da un po' di ironia (poca, solo quanta ne basta per sopravvivere). Purtroppo sono qualità sempre più rare, perché oggi il mercato è tutto rivolto ad altri valori, ma sono indispensabili.

Non possiamo concludere questo capitolo senza aver toccato, anche se di corsa, il problema del controllo che, all'interno dell'istituzione comune, deve essere fatto sull'operato della giunta.

Abbiamo visto che in nessun sistema organizzativo serio è concepibile l'autocontrollo come forma principale, peggio se unica, di controllo. Perciò è chiaro che non può essere la giunta a controllare se stessa. Né può essere il sindaco, che ne fa parte e l'ha nominata (e quindi sarebbe ancora autocontrollo) e nemmeno la gente, prima di tutto perché non dispone degli adeguati strumenti tecnici e poi anche perché la giunta non viene eletta dai cittadini.

L'organo del comune che controlla l'operato della giunta è quello politico per eccellenza: il consiglio comunale. Per poterlo fare bisogna che, anche dove la legge lo consente, nella giunta non siano nominati dei consiglieri. E questo per la semplice considerazione che non ci può essere chi istituzionalmente controlla se stesso.

Meglio un assessore di meno che un assessore consigliere.

Avere consiglieri in giunta significa esautorare il consiglio, renderlo inutile. Esso infatti sarà chiamato a ratificare quello che la giunta ha deciso: i ruoli sono invertiti. Anzi, peggio, la giunta ne esercita due e il consiglio neanche uno.

O, forse, nessuno dei due organi, giunta e consiglio, esercita il ruolo che gli compete.

E poi ci si chiede come mai la gente non capisce perché il comune non funziona.

IL CONSIGLIO

Se è vero che è la funzione che fa l'organo, il consiglio comunale è un organo asfittico e, per il cittadino, è praticamente inutile. Questo certamente non risulta dagli atti ufficiali, dalle leggi o dalle chiacchiere dei politici, sempre pieni di superlativi assoluti. In effetti il testo unico sulle autonomie conferma al consiglio comunale poteri molto forti, ben precisati e politicamente assai significativi. Tra gli altri quello di definire le linee ritenute fondamentali del programma amministrativo, di dettare gli indirizzi generali per tutti gli organi del comune, di approvare i bilanci, i piani regolatori e tutti gli strumenti di programmazione e di pianificazione generale, di controllare l'attività dell'ente e di verificare se sono stati rispettati gli indirizzi dati, ecc. Potremmo andare avanti a lungo a mettere in fila competenze varie: l'unico risultato concreto sarebbe quello di aumentare l'elenco delle fole che stiamo scrivendo o, per essere più precisi, delle cose non vere e di quelle false a metà.

Vediamo. È vero che tutte le competenze che abbiamo precisato prima, e molte altre ancora, rientrano nelle cose che il consiglio deve fare, perché la legge gliene conferisce la **competenza esclusiva**. Ne deriva che se in quelle materie non delibera il consiglio non può farlo nessun altro organo del comune. Ma il problema non è nella legge scritta, è nei comportamenti imposti dalle tradizioni, dalla prassi, in pratica dalla legge non scritta. Per aiutarci nel ragionamento partiamo dalle solite domandine ovvie, per esempio: "Il consiglio delibera cose che ha pensato e predisposto lui, o approva cose pensate e preparate da altri?" In altre parole: "Al consiglio si chiede di essere una squadra di cervelli che pensano insieme, anche se hanno opinioni diverse, o la funzione dei suoi componenti è solo quella di alzare il braccio per formalizzare decisioni prese fuori?" E ancora: "Se il consiglio, che la legge vuole sia un complesso coeso di esperienze e di cervelli, si trasforma in una palestra per alzatori di braccia, di chi è la colpa?"

Il consiglio non è un corpo unitario

Sarebbe molto bello se il consiglio agisse come corpo unitario. Oggi certamente non è così, neanche per la legge (1) che, infatti, ha introdotto nel consiglio comunale almeno due separazioni: quella tra maggioranza e minoranza e quella tra gruppi consiliari. Dopodiché troviamo scritto in quasi tutti gli statuti che ogni consigliere rappresenta l'intera popolazione. È una frase virtuale che non rispecchia la realtà, e nemmeno ci tenta. È stata scritta perché suona bene e dà una buona immagine. La verità è che il consigliere non rappresenta nessuno, al massimo una frazione del partito che l'ha candidato. Non può esprimere le opinioni o le esigenze della gente che lo ha eletto e della sua comunità perché il suo compito è quello di convalidare le idee e le decisioni della segreteria del suo partito. Anche se la sua comunità è di 20.000 persone e il suo partito è di 200 iscritti, parenti compresi.

In consiglio non parla chi ha qualcosa da dire, parla chi sa parlare. Non si privilegiano i fatti, si ascoltano i suoni. Qual è il documento più importante per il consigliere? Il verbale della seduta, per controllare se il suo intervento è stato ripreso correttamente, spesso per modificarne il testo emendando o eliminando quanto aveva affermato in aula e che poi, a mente fredda, è risultato imprudente o sbagliato. Il consiglio comunale non è un consiglio di amministrazione in cui si decide, è un teatro in cui si recita o, meglio, un'orchestra in cui si suona. Il

mondo è fuori, non c'entra, lo spettacolo si sublima nella propria rappresentazione. Fuori nessuno si chiederà come è stata la trama, **tanto sono sempre le stesse cose**, ma vorranno sapere come hanno recitato gli attori. "È stato davvero bello: ho pianto tanto!" "Avevo sentito come gliele ha cantate a quelli là !"

Non è male andare in consiglio comunale dopo aver visto **Prova d'Orchestra** di Fellini, cercare tra i consiglieri l'oboe, o il violinista, o gli aspiranti direttori di orchestra, chiedersi chi o che cosa potrà essere il maglio che rimetterà in ordine la situazione. Perché per ridare senso all'esistenza del consiglio comunale non serve migliorare o cambiare i componenti dell'orchestra, bisogna quantomeno rigenerare o rinnovare le condizioni ambientali in cui opera. E cambiare musica. La legge lo sta facendo, ma al contrario.

Il consiglio non è un organo autonomo

Il consiglio infatti non solo non agisce come corpo unitario, ma nemmeno come organo autonomo, indipendente. La legge dice che il consiglio ha competenza sui programmi e sugli indirizzi ai quali si devono attenere sindaco e giunta. La verità pratica è che il consiglio dovrà semplicemente approvare i programmi che sindaco e giunta gli avranno predisposto.

In quanti comuni il bilancio nasce dalle proposte dei consiglieri e viene man mano costruito secondo i loro indirizzi? In quanti comuni il consiglio, dopo un'adeguata discussione in cui ogni consigliere (non ogni gruppo consiliare) esprime liberamente le proprie idee, stabilisce quali saranno le linee guida e i confini entro i quali dovranno essere predisposti, ad esempio, il regolamento edilizio, o il piano regolatore, o il regolamento di contabilità, o quello sui contratti, o sui contributi assistenziali, ecc.? L'iniziativa è sempre del sindaco e della giunta; il consiglio ha il solo compito di ratificare, talvolta di brontolare e, nei casi di maggiore apertura, perfino di emendare il testo. Ma con giudizio, senza stravolgerlo: gli sarà consentito di cambiarne radicalmente l'impostazione solo se quel regolamento sarà ritenuto di poco conto oppure se il rifiuto delle modifiche potrà mettere in crisi la tenuta della maggioranza. Per l'organo che rappresenta il popolo ascoltare i rappresentanti del popolo non è un segnale forte di esistenza in vita, ma un sintomo grave di debolezza, talvolta di minacciata preagonia.

È esattamente il contrario di quello che la logica istituzionale vorrebbe, ma è quello che succede quasi dappertutto, quasi tutti i giorni.

Il consiglio è un organo diretto dall'esterno e ogni consigliere ha l'unico compito di fare quello che il partito gli dice di fare. Un po' poco per un rappresentante eletto. Forse è per questo che alcuni politici stanno pensando di approvare un'altra legge per dare ai consiglieri anche la possibilità, senza rischiare il loro posto, di impallinare i sindaci che non fanno quello che il partito dice loro di fare.

Conigli armati a difesa dell'unico padrone: non ci pare il massimo di democrazia istituzionale.

Il consiglio sa quello che fa?

La domanda potrebbe sembrare provocatoria o più semplicemente stupida. La risposta scontata: "Certo che il consiglio sa quello che fa. Fa deliberazioni." E: "Che cos'è una deliberazione?" "E' l'atto con il quale si manifesta la volontà di un organo collegiale, ovvia!" Invece no, proprio no. Anche il consiglio non produce solo atti in funzione di procedimenti, ma costruisce prodotti, che non sono solo deliberazioni. Mi riferisco agli atti che il con-

siglio emana per possibili **utenti** esterni, con i quali di solito esprime giudizi, approva ordini del giorno su fatti di politica interna o internazionale, o comunque si pronuncia su argomenti che non rientrano nelle competenze specifiche che la legge gli attribuisce. Indipendentemente da come si chiamano (l'identificazione e la denominazione dovrebbero essere contenute nei regolamenti del consiglio) si tratta in genere di prodotti rivolti a utenze esterne. Invece le deliberazioni sono normalmente dirette agli operatori interni. Questo significa che il comune, quando delibera, è nello stesso tempo unico produttore e unico utente di quello che fa. Rendersi conto di questa cosa è molto importante. Quante volte chi stende materialmente lo schema di deliberazione si domanda: "Questo testo l'ho scritto per me (ufficio-produttore) o per chi lo deve utilizzare (responsabile di obiettivo-utente)?" Predisporre una deliberazione bella o una funzionale non è la stessa cosa. Citare tutte le leggi o tutti gli interventi dei consiglieri è importante, ma è del tutto inessenziale rispetto all'opportunità di predisporre l'atto in funzione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza richiesti per il prodotto finale. Le modalità di controllo dei procedimenti e quelle dei prodotti sono sostanzialmente uguali, ma portano a risultati assai diversi perché diversi sono gli obiettivi cui sono rivolte. Cercherò, anche in questo caso, di chiarire il discorso portando un esempio. Ne sarà oggetto il bilancio di previsione e la deliberazione con cui lo si approva. Non sono prodotti rivolti a un'utenza esterna al comune (se si escludono gli utenti che ne richiedono delle copie e gli organi di controllo, come la Corte dei conti), ma sono prodotti molto importanti perché costituiscono il presupposto indispensabile di tutta l'attività programmatica, economica e gestionale dell'ente. Nella figura 01 paragonerò il controllo del procedimento con quello del prodotto facendo, per ciascuno, le verifiche di efficienza, di efficacia e di economicità.

Figura 01		
TIPO DI CONTROLLO	CONTROLLO DEL PROCEDIMENTO	CONTROLLO DEL PRODOTTO
Efficienza	<p>La deliberazione è stata approvata entro il termine di legge</p> <p>Il tempo per predisporre il bilancio e i suoi allegati è stato inferiore di un mese a quello impiegato negli anni precedenti</p>	<p>La deliberazione è stata approvata in tempo per avere il bilancio operante dal primo gennaio</p> <p>Il bilancio è formato da Peg concordati e coordinati per accelerare i tempi di attuazione degli obiettivi previsti</p>
Efficacia	<p>La deliberazione cita tutte le leggi, la relazione è chiara e completa, riporta in maniera appropriata tutti gli interventi dei consiglieri, elenca con precisione tutti gli allegati, il testo è scritto in un italiano forbito e corretto ... è davvero una bella deliberazione</p>	<p>Il bilancio è formato da un insieme di Peg chiari e concordati. I funzionari-dirigenti conoscono, prima che inizi il nuovo anno, gli obiettivi assegnati a loro, i relativi incentivi e come verrà misurata la produttività. Tutto ciò è apprezzato dai consiglieri, dai cittadini e dai funzionari-dirigenti e dai responsabili di obiettivo, che sanno dove vuole arrivare il comune e quale è il loro ruolo</p>
Economicità	<p>La deliberazione e gli allegati sono stati fatti in maniera tale da costituire il testo base per gli anni venturi. Si possono quindi in buona parte riutilizzare, con notevole risparmio di tempo e di costi</p>	<p>I tempi di attuazione dei Peg sono coordinati con i flussi economici e con le punte di lavoro. Questo riduce il lavoro straordinario. Alcuni Peg hanno l'obiettivo specifico di ridurre i costi di gestione</p>

La prima cosa che salta all'occhio è che i risultati delle due modalità di controllo sono così diversi che non ha alcun senso dire che si controlla la deliberazione se non si definisce anche in quale direzione si orienta il controllo. Risulta infatti evidente che l'oggetto del controllo di procedimento è la perfezione formale della **deliberazione di approvazione** e del bilancio, mentre l'oggetto del controllo di prodotto sono i **contenuti del bilancio**, la sua fruibilità. Nella prima forma di controllo si dà più peso al modo in cui è scritta la deliberazione, nella seconda alle possibilità che offre il bilancio.

C'è grande differenza non solo per i risultati, ma anche per il modo in cui viene predisposta la deliberazione e per i contenuti che deve avere. Infatti una bella deliberazione non dà necessariamente un buon prodotto, anzi, più si sta attenti alla perfezione formale dell'atto, più facilmente ci si distrae dall'obiettivo che deve raggiungere, che non è mai estetico. Come per le leggi nemmeno per le deliberazioni ci sono concorsi di bellezza.

A questo punto dobbiamo porci alcune domande cominciando con il ripeterci, con altre parole, quella che ci eravamo fatti prima: "Quando si programma e si predispose la deliberazione si pensa al procedimento o al prodotto?" E, prima ancora: "Quando si programma l'attività del consiglio si pensa ai prodotti che deve fornire?" E infine: "Il consiglio che non sa cosa produce su quale base si regola, come si struttura e con quale dignità rivendica la propria autonomia?"

La risposta è semplice, anche se brutale. Noi crediamo che i consigli comunali (almeno la maggior parte di essi) non svolgano più alcuna utile funzione istituzionale e siano diventati solo degli organi di controllo partitico degli affari comunali, o del sindaco, o degli assessori.

L'affermazione è pesante e merita di essere approfondita.

È quello che faremo nei prossimi capitoli.

Note

1) decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali." Riportiamo tutti i punti in cui si parla di opposizione, gruppi e capigruppo consiliari, minoranze:

Art. 6 Statuti comunali e provinciali

Comma 2: "Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e **le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze**, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione tra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico."

Art. 32 Unioni di comuni

Comma 3: “Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, **garantendo la rappresentanza delle minoranze.**”

Art. 38 Consigli comunali e provinciali

Comma 3: “I consigli sono dotati di autonomia funzionale ed organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e **per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.**”

Art. 31 Presidenza dei consigli comunali e provinciali

Comma 4: “Il presidente del consiglio comunale o provinciale assicura una adeguata e preventiva informazione ai **gruppi consiliari** ed ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio.”

Art. 44 Garanzia delle minoranze e controllo consiliare

Comma 1: “Lo statuto prevede **forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze attribuendo alle opposizioni la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite.**”

Art. 76 Anagrafe degli amministratori locali e regionali

Comma 2: “L'anagrafe è costituita dalle notizie relative agli eletti nei comuni, province e regioni concernenti i dati anagrafici, la lista o **gruppo** di appartenenza o di collegamento, il titolo di studio e la professione esercitata. I dati sono acquisiti presso comuni, province e regioni, anche attraverso i sistemi di comunicazione telematica.”

Art. 79 Permessi e licenze

Comma 3: “ I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane, nonché degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizioni formalmente istituite, nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle **conferenze dei capigruppo** e degli organismi di pari opportunità, previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata. Il diritto di assentarsi di cui al presente comma comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì nei confronti dei militari di leva o di coloro che sono richiamati o che svolgono il servizio sostitutivo.”

Comma 4: “I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i **presidenti dei gruppi consiliari** delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti di province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Tale norma si applica anche ai presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.”

CONOSCERSI PER REGOLARSI

Il primo comma dell'articolo 42 "Attribuzioni dei consigli" del Tuel, riprende pari pari le parole della legge 142 sulle autonomie e recita:

"Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo."

Bene, chiaro; ma laddove la giunta o il sindaco non si attengano agli indirizzi del consiglio, questo come può imporsi o reagire? In nessun modo, perché la legge prevede solo la possibilità, letale, della sfiducia al sindaco. Questo significa che, in pratica, l'espressione di legge è bella, ma è vuota e sostanzialmente inutile. I due organi del comune che sono eletti direttamente dal popolo sono il consiglio e il sindaco. Hanno pari dignità? Vediamo cosa dice il Tuel, nel terzo comma dell'articolo 46 "Elezione del sindaco e del presidente della provincia - Nomina della giunta":

*"Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le **linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti** da realizzare nel corso del mandato."*

e nel terzo comma dell'articolo 42 "Attribuzioni dei consigli":

*"Il consiglio, nei **modi** disciplinati dallo statuto, **partecipa** altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica della attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e **dei singoli assessori**."*

Le evidenziazioni in grassetto sono nostre.

Ci sembra che questi due commi abbiano una portata assai diversa da quella del primo comma dell'art. 42, riportato all'inizio, perché non parlano più di indirizzi generali, ma precisano invece che il consiglio partecipa all'adeguamento e alla verifica dell'attuazione delle **linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti** da parte del sindaco e dei singoli assessori. In buona sostanza, **per queste norme il consiglio non è chiamato a decidere le linee politiche generali, ma solo quelle organizzative.**

Due domande:

1. Questa norma aggiunge o toglie qualcosa all'originaria formulazione per cui il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico?
2. Per quale ragione devono assumere dignità statutaria le **modalità** con le quali il consiglio partecipa al controllo del programma?

Il Tuel, secondo noi, ha tolto dignità al consiglio, allo statuto e anche al sindaco. Al consiglio ha infatti attribuito competenze che più propriamente spetterebbero alla giunta e allo statuto competenze tipiche dei regolamenti. La stessa figura del sindaco, con i riferimenti agli assessori e l'obbligo di sentire la giunta, ne esce sminuita e condizionata.

La nostra impressione è che il parlamento sia sempre più orientato a condizionare gli organi elettivi: se per il sindaco usa gli assessori, per il consiglio si avvale dei gruppi consiliari, come dimostra la puntualità con cui vengono richiamati anche nel Tuel: in ben 8 commi di 7 articoli diversi (1). E, come abbiamo visto nel paragrafo **II comune non è un organo autonomo**, qualcuno sta anche pensando di togliere i disincentivi che finora hanno efficacemente frenato le mozioni di sfiducia ai sindaci. Il risultato sarà che il sindaco ricomincerà a traballare come una quindicina di anni fa e il consiglio, morto come organo rappresentativo dei cittadini, diventerà la società per azioni dei partiti. Per legge.

I regolamenti

Ma, se il parlamento tratta con supponenza i comuni e il loro organo più rappresentativo, i comuni come trattano i loro consigli nei regolamenti che si fanno da soli? Peggio del parlamento.

Infatti, dietro a una cortina di espressioni roboanti e vuote, il consiglio è trasformato ufficialmente in uno strumento dei partiti per il controllo delle istituzioni. Per quello che abbiamo potuto constatare nei regolamenti comunali, anche in quelli approvati prima della famigerata legge 265 del '99 che ha istituzionalizzato i gruppi consiliari, questi sono definiti con assoluta precisione. Se ne precisano puntualmente la composizione, i diritti, i reciproci rapporti, le appartenenze, le dotazioni ecc. Il consiglio non è un organo collegiale, ma un consorzio di gruppi. In compenso poco o niente si parla di prodotti e di comunicazione, cioè di quello che il consiglio fa per i propri clienti, o utenti, e di come dialoga con loro. E non ci pare che si possa considerare un caso di amnesia collettiva.

Ma procediamo con ordine.

I prodotti del consiglio

Ce ne vengono in mente quattro:

- **deliberazione**: l'atto, riportato a verbale, di manifestazione della volontà di organo collegiale su materie di sua competenza;
- **ordine del giorno**: l'atto di manifestazione di desiderio o di giudizio su materie di competenza; oppure atto di manifestazione di volontà su materie che non riguardano la capacità decisionale diretta del comune;
- **direttiva generale**: l'atto con il quale gli organi elettivi del comune dettano linee di indirizzo nell'ambito delle proprie competenze;
- **parere**: l'atto con il quale, di propria iniziativa o su richiesta, si esprime un giudizio sull'opportunità di fare, di non fare o di migliorare un atto o un'attività, un prodotto o un servizio.

Sono tutti atti perché il consiglio non è una fabbrica e produce solo opinioni o decisioni, ma anche queste, quando sono rivolte a un'utenza esterna, sono da considerarsi, a tutti gli effetti, dei **prodotti vendibili**. Peraltro con una loro materialità (la carta su cui sono stampati e vengono dati agli utenti). Sostenere che il consiglio non realizza prodotti è come sostenere che un libro o un manifesto non sono dei prodotti: evidentemente non ha sen-

so. Peraltro ognuno di questi prodotti ha finalità e utenti diversi, per cui dovrebbe essere oggetto di valutazioni autonome, con percorsi specifici definiti nel regolamento del consiglio.

Non è così. Di solito i regolamenti comunali non differenziano i vari tipi di prodotto forniti dal consiglio, e quasi (avverbio prudenziale: io non conosco nessun caso) mai, nella normativa regolamentare, i consigli sono trattati come organi che realizzano e forniscono prodotti. E questo non perché una legge troppo lontana, distratta o disinteressata non vede che il consiglio è un organo che realizza prodotti, ma perché il consiglio ha perso il senso della propria funzione e non è capace di recuperarlo neanche nel momento in cui regola se stesso. Purtroppo da tempo il consiglio comunale è stato suicidato (o si è suicidato) perché, anziché reagire, ha accettato di essere svuotato e di confondersi, quindi, con la propria fotografia. Ciò è molto grave, perché impedisce ai cittadini di avere istituzioni che li rappresentano davvero. Infatti, se è vero che sia il sindaco che il consiglio rappresentano l'intera comunità, è altrettanto vero che il primo è eletto da una maggioranza (spesso neanche quella) di cittadini, l'altro dalla totalità. Sempre.

Capire e farsi capire

Un comune organizzato secondo un modello burocratico-procedimentale produce, per sua natura, atti belli e formalmente perfetti, ma che possono essere apprezzati e capiti in modo adeguato solo dagli addetti ai lavori. Peraltro anche gli atti orientati al prodotto sono spesso leggibili più dagli utilizzatori immediati che dai clienti, o utenti, finali. Per la pubblica amministrazione il cittadino è normalmente un'entità astratta, indistinta, chiamata a subire, non a capire. **Questo non è scritto nel destino**, è la conseguenza di una mentalità, invariata da troppo tempo, che va cambiata. È necessario aprire senza indugio ogni possibile forma di dialogo. Il cittadino deve essere messo in grado di esprimere desideri, valutazioni e critiche al comune il quale, specularmente, deve dotarsi degli strumenti necessari per fargli conoscere, **come attività normale e dovuta**, i propri orientamenti o le decisioni assunte. A cominciare da quello che fa il consiglio comunale. So che l'attività amministrativa usa un linguaggio tecnico specifico che spesso non può essere né cambiato, né **tradotto** in linguaggio comune senza che si creino seri rischi di impugnazione. Non ritengo però impossibile che nella motivazione, che in genere fa da premessa a tutte le decisioni, venga riservata una parte apposita nella quale si spiegano, in termini semplici e chiari, quale è l'obiettivo che ci si propone, quali sono i precedenti e quale sarà l'attività futura. Ciò dipende solo dalla volontà del comune e può, senza sforzi o costi, aiutare a riavvicinare i cittadini alla pubblica amministrazione. Ho più volte detto che trasparenza è far capire, non far vedere: pubblicare una deliberazione di cui la gran parte dei cittadini non può comprendere il contenuto è allo stesso tempo un atto di rispetto delle leggi e di insulto ai cittadini.

Perché farlo, se si può evitare?

Perché non imporsi di cambiare, a cominciare subito dai comportamenti per proseguire poi anche con i regolamenti?

Note

1) Vedi nota 1) del capitolo IL CONSIGLIO

IL CONSIGLIO INUTILE

Come abbiamo visto, il consiglio organizza normalmente la propria attività senza prendere in considerazione né l'oggetto del proprio lavoro (i prodotti), né gli utenti (i cittadini). Ciò è assai grave perché il consiglio non è una variabile indipendente né dai prodotti né dai cittadini. Esso infatti esiste solo perché i cittadini lo hanno votato anche sulla base delle cose che si era impegnato a fare. La domanda ovvia e quasi obbligatoria a questo punto è: "I consiglieri queste cose le sanno?". No che non le sanno! Loro sono convinti di essere in consiglio perché sono stati messi lì dai partiti, non perché sono stati votati dagli elettori. Quindi, con coerenza, assumono i comportamenti e approvano i regolamenti che servono per legittimare la supremazia delle rappresentanze di partito su quelle delle istituzioni. Ne ho accennato in altre parti del libro, perciò qui mi soffermerò solo per vedere quali sono gli strumenti di quella che è una vera e propria occupazione delle istituzioni. Il primo è **la conferenza dei capigruppo**. Questa è stata introdotta, un po' di sghimbescio, da una legge dell'agosto 1999 (1), ma era già in uso quasi dappertutto, come la delega agli assessori. Spesso era anche prevista espressamente negli statuti comunali. La conferenza dei capigruppo è quindi un istituto antico e robusto. È diventato, di fatto, il consiglio di amministrazione del consiglio comunale e il comitato di controllo del sindaco. Ogni capogruppo rappresenta una quota azionaria (pari al numero di consiglieri eletti nella sua lista) e con questa punta costantemente a due obiettivi:

1. far sì che il consiglio voti secondo le indicazioni del suo partito (se di maggioranza) o impedire che il consiglio voti secondo le indicazioni della maggioranza (se di minoranza). Ogni **deviazione** è sempre accompagnata da una più o meno confessata richiesta di contropartita;
2. sottrarre quanto più potere possibile al presidente del consiglio per attribuirlo alla conferenza dei capigruppo.

Tutte le dichiarazioni dei capigruppo iniziano con: "Il mio gruppo", oppure con: "Il mio partito" anche quando il gruppo è composto da una sola persona. Il consiglio non è un insieme di consiglieri, è una somma di gruppi che discutono, interrogano, interpellano, stigmatizzano, votano, si astengono, giudicano ... ecc., mai per sé, ma sempre e solo per la democrazia e nell'interesse dei cittadini. I gruppi non sono punti di riferimento di un comune modo di pensare e di sentire, sono cittadelle murate che separano gli infallibili (quelli che ci vivono dentro) dai barbari (quelli che sono fuori). Quando un consigliere decide di rompere il filo che lo lega al gruppo diventa subito un traditore e, poiché l'uscita dalle mura comporta automaticamente la perdita dell'infalibilità di posizione, egli diventerà anche un incapace e un irresponsabile. Ovvio che, se entrerà in un nuovo gruppo, acquisirà immediatamente l'infalibilità del nuovo fortino e il titolo per ribaltare sui colleghi rimasti nella squadra precedente i giudizi di incapacità e di irresponsabilità, più gli altri che riterrà graziosamente di aggiungere per giustificare il miglioramento della propria posizione e del nuovo ambiente.

Cosa vogliamo farci, spesso i consiglieri sono gente così, mica si può cambiare tutto d'un colpo quello che si è costruito in cinquant'anni. E poi, perché cambiare? È tutto così rodato ed efficiente: i partiti decidono nelle loro sedi, i consiglieri votano nell'aula consiliare, se un consigliere disobbedisce non verrà più messo in lista nelle

nuove elezioni, se il sindaco non obbedisce ci penserà il consiglio: un voto di sfiducia e via, a casa. Questa è la funzione di punta che i partiti danno ai **loro** consiglieri: tenere sotto controllo il sindaco quando si discosta dall'ortodossia nell'azione politica e nei comportamenti, entrambi marcati a vista dai capigruppo della maggioranza. Il consiglio comunale non è mai lasciato libero di approfondire in piena autonomia i problemi sui quali dovrà votare, di discuterli senza pre-giudizi in un confronto aperto tra consiglieri. È un organo democratico, mica maggiorenni!

Le commissioni

Però, indipendentemente da chi realmente comanda, la legge impone che i provvedimenti siano formalmente assunti dal consiglio comunale, cioè da un organo ufficiale nel quale ogni partecipante si espone pubblicamente esprimendo le proprie idee, le proprie decisioni, i propri comportamenti. Non è che alle sedute dei consigli si ammassi troppo pubblico, anzi normalmente la partecipazione è assai bassa, ma l'attività viene verbalizzata, resta documentata e controllabile. Meglio quindi trovare altri ambiti e altri organi ai quali affidare il compito di valutare prima le decisioni che dovrà assumere il consiglio, soprattutto quelle più delicate.

Questi organi sono le **commissioni**. Il Tuel (2) ne consente la costituzione a condizione che:

- siano previste nello statuto;
- siano composte di soli consiglieri comunali;
- siano costituite con criterio proporzionale.

Ovviamente gran parte degli statuti le hanno previste, molti anche indicando i compiti o i settori dei quali si sarebbero dovute occupare. E in gran parte dei regolamenti emerge lo sforzo di cercare il modo per estendere queste commissioni anche alla partecipazione di componenti, o **esperti**, esterni, non eletti, ma designati dai partiti. Per la verità ci è difficile capire a cosa servano queste commissioni, soprattutto perché siano tanto diffuse se tutti dicono che un organo così importante e rappresentativo come il consiglio comunale ha competenze troppo limitate e poco significative. Se quello che ha da fare è poco e non conta molto, perché non farlo nella pienezza dei suoi componenti, in un confronto libero e costruttivo, nell'aula consiliare? Perché coinvolgere altri interlocutori, che operano con minore visibilità e pubblicità e che, comunque, confrontano le opinioni di un minore numero di consiglieri? Non c'è logica in questo, se non si pensa male e si arriva alla conclusione che una delle ragioni che giustificano le commissioni, magari non la più importante, ma certamente non secondaria è proprio quella di trovare un ambiente in cui le discussioni e le decisioni avvengono con minore visibilità e pubblicità. Le commissioni diventano così il luogo istituzionale in cui avvengono le mediazioni partitiche meno confessabili e si concordano i modi per renderle presentabili. In italiano scorretto, ma comprensibile, le commissioni sono il luogo degli inciuci. Non solo, esse sono anche il luogo del rinvio, della decantazione. Quando un problema scotta, la gente preme, la soluzione non è facile o gradevole, allora si istituisce una commissione **ad hoc**, o si affida la patata bollente a una commissione esistente. Questa per il comune ha la funzione che le bicamerali hanno avuto per lo stato: essere, come peraltro ben suggerisce il nome, il luogo del doppio sonno: uno ristorante, l'altro eterno.

Ora la stessa legge che impone il riconoscimento dei gruppi (1), confermata dal Tuel, ha stabilito l'attribuzione "... alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo e di ga-

ranzia, ove costituite.” Questa cosa deve proprio averla pensata e suggerita la Mente Ideologica dell’U.C.A.S. (Ufficio Complicazione Affari Semplici).

Vediamo:

- Cosa significa opposizione se non c’è il vincolo né per i consiglieri, né per i gruppi di mantenere almeno le posizioni (a favore o contro il sindaco eletto) di partenza?
- Se un presidente eletto quando era all’opposizione passa alla maggioranza cosa succede per il suo incarico e per il lavoro della commissione?
- Cosa significa essere di maggioranza? Fare parte delle liste che hanno appoggiato la candidatura del sindaco eletto? Autodichiararsi di maggioranza? Essere **ricosciuto** dal sindaco? ... Ed essere di opposizione che cosa vuole dire? Fare parte delle liste che hanno appoggiato la candidatura di un sindaco non eletto? Autodichiararsi di opposizione? Essere dichiarati dal sindaco esterni alla maggioranza?
- Nei comuni in cui si è presentata una sola lista si possono fare commissioni di controllo e di garanzia?

Queste però sono domande tecniche alle quali in qualche misura può dare risposta un buon regolamento del consiglio. Il problema grave, il vero nodo politico, è un altro. Per coglierlo meglio poniamoci anche qui delle domande sulle ragioni per cui i presidenti delle commissioni di controllo e di garanzia **devono** essere di opposizione:

- Questa norma vuole dire che i consigli comunali devono essere sostanzialmente distinti in due parti delle quali una (la maggioranza) ha il compito di decidere e di programmare e l’altra (l’opposizione) ha quello di controllare? E a quale titolo, per quale ragione, le funzioni di garanzia e di controllo dell’attività **di tutto il comune** devono essere affidate a quei candidati che il popolo non ha ritenuto idonei per il governo?
- Se l’opposizione deve controllare, perché questo compito di Opposizione di Sua Maestà non viene istituzionalizzato con competenze e diritti sistematici?
- Il controllo demandato all’opposizione sa di controllo contro la maggioranza, ma non vale anche qui la regola generale che il controllo deve sempre essere fatto **per**, mai **contro**?

La mia impressione è che oramai per il nostro parlamento il consiglio comunale, come organo unitario, debba essere ridotto a una scatola vuota, perché altrimenti potrebbe diventare potenzialmente pericolosa. E poiché non è possibile eliminarlo, perché i partiti perderebbero il controllo del sindaco, allora lo si snatura rendendolo incapace di assolvere alle proprie funzioni istituzionali e mantenendolo solo come contenitore di gruppi e di commissioni. Se qualcuno, ancora oggi sostiene, credendoci, che i gruppi consiliari e le commissioni sono forme di democrazia e di partecipazione non va contraddetto, va semplicemente controllato: potrebbe essere pericoloso. I capigruppo e le commissioni sono le sanguisughe del consiglio, vivono succhiandogli il sangue. Puntano ad aumentarne le responsabilità o il peso solo perché così avranno una maggiore quantità di funzioni da assorbire.

L’organo che invece punta a sostituire il consiglio, o quantomeno a sottometerlo, è la giunta. Il meccanismo è semplice: basta che gli assessori siano anche consiglieri. Questo non si può fare dappertutto, la legge consente che si faccia **solo** nel 90% circa dei comuni. Ne ho parlato nel capitolo che riguarda la giunta, per cui non mi dilungo qui. Basta sapere che questo meccanismo uccide di fatto il consiglio.

Ma non è ancora finita, perché gli strumenti per condizionare l'**organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo** sono molti e alcuni obbligatori. Il 90% di cui si parlava prima è formato dai comuni che hanno meno di 15.000 abitanti. In queste realtà il sindaco, a meno che lo statuto non disponga diversamente, è per legge il presidente del consiglio. In tale veste lo convoca decidendo anche gli argomenti di cui discutere. Questo significa che tra i due organi elettivi, sindaco e consiglio, questo è sostanzialmente subordinato al primo. Se la giunta è nominata dal sindaco e il consiglio no, a chi darà più importanza il sindaco? Io penso alla giunta, e voi?

Non ci resta che sperare. Confidare appassionatamente che gli statuti diano autonomia alla figura del presidente del consiglio comunale e che dichiarino questa carica incompatibile con quella di sindaco e di assessore.

Vediamo, a questo punto, di tirare alcune conclusioni, senza farci coinvolgere dalla demagogia o dalla paura di pensare liberamente. A mente fredda rispondiamoci a questa domanda: "Un consiglio a cui non viene chiesto di decidere, ma solo di ratificare decisioni prese da altri, che in molti comuni non ha nemmeno la capacità di stabilire né quando riunirsi né di che cosa discutere, che produce solamente sterili battibecchi per dimostrare differenze che spesso non ci sono, che è ostaggio dei partiti per conto dei quali controlla l'ortodossia del sindaco ... siamo sicuri che serva davvero? Anzi, siamo sicuri che, più che inutile, non sia dannoso?"

Non rispondiamoci subito, diamoci un po' di tempo, perché il problema sarà affrontato con maggiore completezza nel successivo capitolo dedicato a **IL CONSIGLIO RINUNCIABILE**.

Ma il problema c'è, è importante e merita di essere valutato con grande attenzione.

Note

1) legge 3 agosto 1999, n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142." (ora assorbita dal Tuel)

2) articolo 38 Consigli comunali e provinciali del Tuel 18 agosto 2000, n. 267
comma 6: "Quando lo statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori."

RAPPORTI NUOVI

Nonostante il **clima** e l'ambiente complessivamente sfavorevoli, come dimostra la tendenza legislativa, per chi volesse valorizzare il consiglio vi sono alcune soluzioni che potrebbero essere sin d'ora inserite nei regolamenti e diventare immediatamente praticabili. Ci limiteremo a indicare quelle relative al ragionamento che stiamo sviluppando, che riguardano essenzialmente:

- i rapporti:
 - tra maggioranza e minoranza,
 - con la giunta,
 - con il difensore civico,
 - con il mondo associativo;
- il controllo della corretta applicazione delle direttive consiliari.

Ne parleremo molto brevemente, più esprimendo considerazioni che indicando soluzioni.

Maggioranza e minoranza

Abbiamo visto in precedenza che il consiglio è normalmente inteso come un contenitore di gruppi consiliari. Abbiamo anche sostenuto che questo è un male. Senza alcun rimedio? No. Si potrebbe, ad esempio, superare questa situazione istituendo nel consiglio comunale due figure **politiche** portanti: i capigruppo di maggioranza e di minoranza (uno solo per l'insieme dei gruppi di maggioranza e un altro per l'insieme di quelli di minoranza), con il compito di essere i coordinatori, gli interlocutori, i portavoce rispettivamente dei gruppi (e dei consiglieri) che si riconoscono nel programma del sindaco e di quelli che, invece, non lo apprezzano.

So che questa soluzione rischia di incontrare ostacoli e resistenze fortissime da parte di tutte le forze politiche, che sono naturalmente portate a difendere la purezza e l'infallibilità della propria specie, ma essa produce un vantaggio certo e uno probabile di grande significato:

- quello certo è che, tranne i due suddetti capigruppo, gli altri consiglieri non saranno costretti, per le loro necessità, a dipendere dal sindaco (che, come presidente della giunta, potrebbe avere qualche riserbo o qualche reticenza), ma avranno contatti solo con il capogruppo, che di solito è un consigliere-consigliere;
- quello probabile è che il rafforzamento della rappresentatività del capogruppo di minoranza potrebbe consigliare di dotarlo di strutture capaci di evidenziarne maggiormente il ruolo e di accrescerne le possibilità operative.

Ci sembrano, tutte e due, delle soluzioni piuttosto interessanti, che varrebbe la pena di sperimentare.

Rapporti con altri organi

Il consiglio è chiamato, per svolgere bene le proprie funzioni, o anche semplicemente per legge, ad avere contatti con altri organi del comune, o con realtà esterne. Stiamo parlando delle relazioni che intercorrono con la giunta e con il sindaco, con il difensore civico e con il mondo associativo.

La giunta

Cito a esempio il bilancio, che viene predisposto dalla giunta, ma sul quale il consiglio ha poteri di indirizzo e, comunque, di approvazione. Gran parte degli atti del consiglio sono predisposti dalla giunta. È proprio impossibile pensare a un collegamento istituzionale tra i due organi? Come abbiamo accennato nel capitolo **LA NUOVA GIUNTA** si potrebbe prevedere l'obbligo di richiedere la partecipazione (senza diritto di voto) del presidente del consiglio comunale alle discussioni di giunta sugli argomenti che poi verranno sottoposti all'approvazione del consiglio. Sempre sugli stessi argomenti, nei comuni inferiori ai 15.000 abitanti (dove lo statuto non prevede la figura del presidente del consiglio comunale), l'invito a partecipare potrebbe essere rivolto al capogruppo di maggioranza e -perché no?- anche a quello di minoranza.

Conoscere le logiche attraverso le quali si formano le volontà è molto importante per valutarne la portata. Un buon prodotto è un bene di tutti, che tutti devono perseguire. Perché i consiglieri si possono anche distinguere in maggioranza e minoranza, i cittadini no.

Il difensore civico

Riporto testualmente l'articolo 11 "*Difensore civico*" del Tuel:

"1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127."

Come si vede la legge attribuisce al difensore civico un ruolo di garanzia di enorme importanza e ne affida la tutela al consiglio comunale. Ciò rientra pienamente non solo nelle funzioni di controllo del consiglio, ma anche in quelle di indirizzo se, a seguito delle rilevazioni del difensore, risultasse necessario correggere alcuni obiettivi, o dettare nuove norme regolamentari, o definire meccanismi premianti. Anche in questo caso è bene evitare che gli indirizzi o i regolamenti siano la risposta, magari affrettata, all'insorgere improvviso di problemi gravi e urgenti. Sarebbe molto opportuno che lo statuto e i regolamenti prevedessero l'istituzione di rapporti costanti tra consiglio e difensore, cadenzati non solo sulle date più significative dell'attività comunale (approvazione del bilancio di

previsione, del rendiconto ...) ma anche su una serie di appuntamenti pubblici sistematici non condizionati da qualche emergenza. Oltre a costituire un valido strumento di comunicazione sarebbero certamente utili per prevenire i contrasti o le lamentele dei cittadini, o degli organi del comune, prima che assumano dimensioni allarmanti. Tutto ciò appare ancora più necessario da quando la legge sottopone al vaglio di legittimità del difensore civico alcune importanti deliberazioni della giunta e del consiglio comunale. Questa norma crea una situazione nuova e delicata, ma va in direzione dell'autonomia. Non solo, ma il controllore legato al territorio sarà portato spontaneamente a fondere il controllo di legittimità a quello di efficacia.

E questo ci piace assai.

Il mondo associativo

Il mondo associativo, soprattutto quello senza fine di lucro, è molto variegato, assai numeroso e oggi costituisce la parte più vitale e libera della nostra società. Va favorito e sostenuto in modo da potenziarne la vitalità e da rispettarne la libertà. I rapporti tra le associazioni e il comune potranno essere improntati all'uguaglianza e alla giustizia se saranno regolati solo e totalmente dal diritto. Questo è quindi il campo esclusivo dei regolamenti, degli indirizzi generali, in pratica è il campo del consiglio comunale. E anche in questo caso allora dovranno essere instaurati canali sistematici di comunicazione tra il consiglio e le associazioni, per capirne le esigenze, per valutarne la compatibilità con le linee di indirizzo e con le possibilità comunali, in ogni caso per rendere normale il confronto, che è il fondamento di una società partecipata. È soprattutto necessario che il rapporto con le associazioni si trasferisca dal mondo della gestione a quello della politica. Vi saranno anche qui difficoltà e incomprensioni, soprattutto da parte di chi preferisce all'impalpabilità delle regole la concretezza dei contributi, ma è compito non secondario della politica fare capire che con le regole si creano i cittadini, con i contributi i sudditi.

Controllo dell'applicazione delle direttive consiliari

Qui il discorso diventa davvero difficile, perché la legge affida sì al consiglio poteri di indirizzo e di controllo, ma non associa a essi alcuna capacità concreta di intervento diretto né per modificare i provvedimenti incoerenti, né per costringere gli organi competenti a riportare nei limiti della volontà consiliare gli atti non conformi alle direttive date. L'inosservanza a una direttiva quindi produce di solito effetti nominali, non incisivi. Non è il caso, evidentemente, delle proposte che fa la giunta (bilanci, regolamenti ...) che il consiglio può non approvare se non le trova coerenti con le direttive date. Mi riferisco invece, per esempio, alla designazione, alla nomina o alla revoca dei rappresentanti del comune che il sindaco fa, come dice la legge **“sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio”**. Se il consiglio dovesse rilevare che il sindaco ha agito in difformità alle direttive date, che cosa può fare? Revocare il sindaco? Dimettersi? Mi sembrano reazioni francamente eccessive, ma il consiglio non può nemmeno costituirsi in giudizio e impugnare il provvedimento sindacale. Allora deve solo subire e abbozzare? Anche questo mi sembra ingiusto nei confronti di un organo che è stato eletto direttamente dai cittadini. Nulla vieta che una norma di regolamento preveda, per esempio, che sugli atti che ritiene siano in grave difformità con le proprie linee di indirizzo il consiglio possa esprimere un formale, motivato parere di incoerenza e una richiesta di riesame. Non è molto, ma neanche poco: è soprattutto una rivendicazione di dignità istituzionale.

POLITICA E PROMESSE

Per noi un consiglio ha ragione di esistere solo se rappresenta davvero la comunità che lo elegge e se agisce in piena autonomia organizzativa e decisionale. Oggi non è così e crediamo che il necessario cambiamento, se verrà, richiederà tempi lunghi. Bisogna quindi, senza scoraggiarsi, mettersi a fare le cose che si possono fare per orientare in senso meno partito-dipendente e più collegiale l'attività del consiglio. La più importante è anche la più doverosa: riconoscere al consiglio, nei fatti, il ruolo che la legge gli attribuisce e che gli è stato usurpato, cioè quello di fare le grandi scelte, di stabilire gli indirizzi generali e di controllare che siano correttamente applicati. Il problema è strettamente politico, è grave ed è pressoché ignorato.

Partiamo da un presupposto sul quale non ci dovrebbero essere dubbi: quello che distingue le maggioranze elette rispetto alle liste sconfitte sono le differenze sui problemi politici. Bene, ma quali sono questi problemi?

Per noi sono questi:

- Che tipo di paese si vuole, o quale caratteristica se ne vuole potenziare (residenziale, produttiva, terziaria, turistica, agricola ...)?
- Che immagine, o quale tipo di **vendibilità** si vuole dare al comune?
- Il problema più importante da affrontare è quello della disoccupazione, o della sicurezza, o dei trasporti, o del funzionamento della macchina comunale, o del disagio sociale, o della pressione fiscale ... ?
- In quale direzione si vogliono orientare prevalentemente gli investimenti (razionalizzare l'esistente, o creare futuri poli di sviluppo, o ridurre i costi di gestione ...)? E si vogliono finanziare con mutui, con Boc (1), con oneri di urbanizzazione, con risparmi di gestione?
- Quali attività, o servizi, o infrastrutture si vuole che siano presenti nel comune e quali si ritiene di effettuare con altri enti anche fuori del territorio? Si vuole puntare sulle gestioni dirette in economia (2), o si preferisce operare con aziende comunali o consortili, o ricorrere soprattutto ad appalti a privati?
- Su quali principi si vuole fondare il modello organizzativo del comune, sia per la parte elettiva sia per quella burocratica e di quali concreti strumenti di controllo si vorrà dotare il cittadino?
- Si intende adeguare (non si dice mai aumentare) la pressione fiscale, o portare verso il pareggio il costo dei servizi (quali), o combattere l'evasione, o ridurre il numero dei tributi, o privilegiare quelli sulle persone rispetto a quelli sul patrimonio, o ... ?
- Quali servizi sociali si vogliono potenziare: quelli a favore degli anziani, o dei giovani, o dei disoccupati, o dei portatori di handicap, o degli extracomunitari, o degli emarginati, o ... ?

Quelli che abbiamo elencato sono ovviamente degli esempi che non esauriscono la gamma infinita e variabile delle domande politiche, ma che cercano di farne cogliere il livello e le caratteristiche. Per noi quindi **la politica è l'individuazione della direzione di marcia e delle grandi priorità; il resto è amministrazione.**

Questo significa però che, laddove una risposta a una domanda politica fosse comune a più schieramenti, non si capirebbe per quale mai ragione non dovrebbe essere comune, o comunque ricercata insieme, anche la risposta operativa. Chiudersi ai suggerimenti che arrivano dal di fuori della propria casa non è un segno di presunzione, ma una dimostrazione di ottusità o di paura. Sono malattie diffuse, forse virali, da combattere con determinazione. Non servono grandi risorse, servono precise convinzioni.

Basterebbe, tanto per cominciare, che, indipendentemente dalle diversità politiche, ogni rappresentante eletto si ponesse sempre queste due domande:

1. Perché le decisioni non devono essere prese da un consiglio nel quale ogni consigliere valuta liberamente le soluzioni, porta i propri contributi di conoscenza e di esperienza, vota sulla base delle proprie convinzioni e senza vincoli di mandato?
2. È più importante che il comune dia un buon prodotto o che l'avversario faccia una brutta figura?

Sono domande importanti, fondamentali, che valgono per tutti gli organi politici. Se poi guardiamo bene, cercando di rimuovere le incrostazioni mentali di una prassi politica che ha fatto il suo tempo, ci rendiamo conto che, fatte le scelte di fondo, tutte le soluzioni realizzative non hanno in sé discriminanti politiche che impediscano al consiglio di scegliere senza pre-giudizi partitici. Ci spieghiamo con un esempio: se la decisione politica è di sviluppare un polo di attrazione sportiva, la scelta di costruire un palazzetto dello sport piuttosto che una piscina coperta è scelta di mercato, non ideologica.

Non riusciamo davvero a immaginare una piscina di centrodestra e un palazzetto di centrosinistra, o viceversa. Spesso le scelte peculiari di una maggioranza, quelle che la rendono diversa dalle altre formazioni concorrenti, non sono molte e normalmente si contano sulle dita di una mano.

Su queste diversità è giusto che la maggioranza faccia blocco, perché è su di esse che è stata eletta. Se però si arrocca su tutti i problemi, come succede spesso, sbaglia, perché impoverisce la funzione delle istituzioni e la loro stessa capacità di rappresentanza.

Non utilizzare il consiglio significa:

- rinunciare alla rappresentanza più larga e differenziata della popolazione;
- perdere grandi contributi di cultura, di esperienza, di passione, di disponibilità;
- indebolire il necessario e sistematico legame con una visione generale e differenziata della realtà e quindi squilibrare l'attività del comune verso i problemi di prevalente natura gestionale.

In poche parole significa sprecare la più grande risorsa politica del comune.

Per evitare tutto ciò basterebbe un corretto uso di quella volontà politica che troppo spesso viene declamata, a sproposito, per giustificare prese di posizione illegittime. Dovrebbe invece essere utilizzata per ricondurre a legalità troppi comportamenti anomali diventati abituali e per restituire agli organi istituzionali le competenze loro

attribuite dalla legge e dal voto popolare. Il risultato non sarà né facile, né tantomeno scontato, perché, prima di riscrivere i regolamenti, bisognerà costruire delle nuove sensibilità. Per quanto difficile, si deve partire da qui.

Il contrario produce solo aggiornamenti della prassi: non si sostituisce il cavallo con un motore, si tenta di mettere gli schettini al cavallo. È, indipendentemente da chi e da come lo fa, roba da circo.

Il programma elettorale: bello e impossibile

Il programma elettorale è quella cosa sulla quale i candidati e le liste (i partiti) chiedono il voto. Ed è quella cosa sulla quale costruiscono le loro alleanze, o i loro giochi. Più i giochi che le alleanze. Perché i programmi elettorali contengono tutto quello che desiderano, o si pensa che desiderino, gli elettori in quel preciso momento. Se è stato omesso qualcosa è perché ci si è dimenticati. Se si realizzasse il programma elettorale non servirebbe più eleggere degli amministratori per almeno un secolo, basterebbero funzionari per la manutenzione e per l'ordinaria gestione. È chiaro che i programmi elettorali sono finti, che il loro obiettivo non è quello di precisare quello che si farà, ma semplicemente quello di far consolidare le intenzioni di voto per la lista. Più l'elettore troverà nel programma dello schieramento per cui simpatizza la soluzione a uno o più dei suoi problemi, più sarà portato ad andare a votare e a non cambiare schieramento. I voti li porta la televisione, il programma serve a dire: "Vedete che è vero che noi siamo migliori, infatti nel nostro programma trovate la risposta alle vostre esigenze". Perciò un buon programma deve contenere tutto e il contrario di tutto. E di solito è così. Mentre, sempre di solito, quello che invece manca al programma sono due cose: le idee portanti sulle quali è costruito o, se è un elenco di cose da fare, una dimostrazione seria, voce per voce, della loro fattibilità.

Quando parliamo di idee portanti non ci riferiamo ai brevi cenni sull'infinito, a frasi senza senso quali: "Vogliamo migliorare la qualità della vita", o "Vogliamo che il comune sia una casa di vetro, l'ambiente della massima trasparenza in cui tutti i cittadini ..." oppure "Vogliamo privilegiare il confronto e la dialettica interna nei rapporti tra le forze politiche, garantendo il rispetto dei principi di democrazia, pur nella necessità di effettuare, laddove le esigenze lo impongono, scelte coraggiose ...", che non mancano mai, ma ci riallacciamo agli esempi elencati nel paragrafo precedente. Peraltro si è mai visto un qualche programma elettorale che dicesse: "Vogliamo peggiorarvi la qualità della vita, vi terremo nascosti tutti i nostri comportamenti, e ce ne infischiamo dei consiglieri, soprattutto di minoranza, perché tanto, se andremo in maggioranza, comanderemo solo noi ..." ?

Le idee portanti non sono quindi sfilze di parole inutili, tese unicamente a procurare il consenso, e non sono nemmeno infiniti elenchi di promesse di cose da fare, sono invece l'individuazione dei fini che si intendono raggiungere in uno o più mandati, con una coerente azione amministrativa che impone di fare alcune cose e di non farne altre. Sono obiettivi di grande respiro che danno un senso alla politica. Rarità assolute in quest'Italia in cui le parole separate dalle cose e le cose separate dalle idee sono, purtroppo, mali comuni e diffusi che coinvolgono, in genere, tutti i partiti e le formazioni politiche che si presentano alle elezioni. Se provassimo a confrontare i programmi delle varie liste vedremmo che sono sovrapponibili al 90%.

In queste condizioni è possibile giudicarli? Sì, e non è neanche tanto difficile, basta concentrarsi sul 10% di diversità e tenere bene presente che:

- se le differenze sono date da un diverso elenco di prodotti significa che non vi sono difformità, ogni lista si presenta per tradizione e per garantirsi una rendita di posizione. Sono tutte equivalenti;

- se le differenze sono di idee o di programmi generali, allora l'esistenza di liste diverse non solo è giustificata, ma anche doverosa. In questo caso è facile capire la diversità di obiettivo dei vari concorrenti e scegliere quella più adeguata.

Le scelte chiare non sono necessariamente semplici e facili (ricordo, a livello nazionale, la scelta repubblicana, o quella di entrare nel Patto Atlantico, o, più recentemente, quella di fare subito parte dell'Euro), né di facile attuazione, ma sono immediatamente comprensibili, controllabili e valutabili. E sono quelle che in maggiore misura coinvolgono la cittadinanza. I programmi troppo minuziosi e dettagliati sono devianti, perché nascondono la mancanza di vere linee guida per lo sviluppo della comunità, e sono anche pericolosi perché:

- se non sono realizzabili hanno preso in giro la buona fede dei cittadini,
- se sono realizzabili rendono inutile il consiglio comunale, al quale viene sottratto ogni autonomo ruolo decisionale.

Dobbiamo concludere che questi programmi elettorali sono proprio inutili? No, anzi, sono invece sempre molto importanti. Basta saperli leggere. Il metodo, infallibile, è questo: tanto meno sono chiare, misurabili o realizzabili le promesse fatte, tanto più è opportuno che chi le fa sia lasciato a casa sua. Se il programma è comprensibile, quindi controllabile, significa che chi lo ha fatto è un candidato attendibile.

È quanto basta per decidere, perché, se ci pensiamo bene, quando andiamo a votare non scegliamo i programmi, ma chi ce li presenta.

Sempreché, ben s'intende, non preferiamo andare al circo.

Note

- 1) Buoni Ordinari Comunali, emessi direttamente dal comune
- 2) eseguite direttamente con personale e mezzi del comune

IL CONSIGLIO RINUNCIABILE

Finora abbiamo cercato di valutare il consiglio comunale solo per la sua utilità istituzionale, fuori dalla retorica delle definizioni. In pratica volevamo essere in grado di rispondere con razionalità a questa domanda: “In quale modo il consiglio può servire, se serve?”. Il problema è serio. Non va nascosto né negato, anzi va posto con determinazione evitando che sia trattato o risolto sulla base di pre-giudizi.

Noi pensiamo che l’istituto del consiglio comunale possa essere eliminato in questi due tipi di comuni:

- quelli in cui il consiglio è rimasto solo uno strumento di controllo partitico;
- quelli in cui il consiglio è intrinsecamente ridondante.

Nel primo caso perché è dannoso, nel secondo perché è inutile. Sappiamo di suscitare le ire funeste di chi è sempre pronto a spiegare che l’eliminazione del consiglio è, per sua natura, operazione liberticida, antidemocratica, che vuole togliere la parola al popolo. Non è vero: c’è il sindaco, che è certamente meno rappresentativo (i suoi voti sono meno della somma di quelli dei consiglieri), ma che è pur sempre eletto dalla stessa comunità che elegge i consigli. Invece, sostenere che il consiglio va mantenuto in ogni caso e “a prescindere” è come affermare che non si può ricorrere alla chirurgia neanche quando la malattia è letale e la medicina non ha rimedi.

Naturalmente anche questa volta documenteremo il nostro discorso, e lo faremo partendo dalla figura 01, qui sotto, che riprende parte di un articolo apparso qualche anno fa su *IL CORRIERE DELLA SERA* Cronache della Città e della Provincia.

Figura 01

Da IL CORRIERE DELLA SERA del giorno 26 settembre 2001

Sessanta disoccupati in Comune: i consiglieri. Da quando è ripresa l’attività amministrativa, gli esponenti di maggioranza e opposizione occupano gli scranni di Palazzo Marino con un certo disagio. In aula manca la materia prima: le delibere da approvare. E, in assenza di argomenti validi, i dibattiti si svolgono sul nulla, o comunque su temi sempre più lontani dai cittadini.

I consiglieri puntano il dito contro la giunta, accusata di scarsa produttività, ...

Salta subito agli occhi che il comune di cui si parla non è un comunello: se ha 60 consiglieri ha più di un milione di abitanti. È, in Italia, una metropoli.

Per completare il quadro va anche detto che in questo comune il sindaco ha chiesto, e ottenuto, che tutti i candidati nelle liste a lui collegate fossero di suo gradimento, per eliminare dalla nascita possibili conflittualità tra sindaco/giunta e consiglio. Il risultato è stato il ribaltamento della logica istituzionale: non è la giunta che opera in base alle direttive del consiglio, ma è questo che lavora sugli input dell'esecutivo.

Ce n'è stato un altro, ancor peggiore: l'indebolimento del consiglio comunale che è riuscito, in totale autonomia e in un colpo solo, a delegittimarsi, ledersi, sospendersi e affondarsi.

Come ha fatto? Lo vediamo nella figura 02.

Figura 02

Da *IL CORRIERE DELLA SERA* – Cronache della Città e della Provincia del giorno 26 settembre 2001

L'AUTOGOL IN CONSIGLIO

A Palazzo Marino è in discussione un pezzo del futuro di Milano.

L'area Garibaldi-Repubblica. La cittadella della moda attesa da anni. I grattacieli. I palazzi. Gli uffici. Il verde. Il nuovo da mettere nero su bianco, progetto su progetto. Un sogno che è dietro l'angolo. Il segno della buona amministrazione che non ha tenuto in ordine soltanto il condominio.

Ma a San Siro ci sarebbe il Milan. Oddio, non proprio la finale di Champions League, ma una sfida di Uefa; con lo Sporting Lisbona. Vuoi mettere con il futuro di Milano?

L'aula del consiglio comunale, piano piano, senza rumore e clamore, si svuota. I banchi della maggioranza si presentano tristemente vuoti mentre si riempiono le poltroncine della tribuna dello stadio. ...

(F.T.)

Vi raccontiamo anche il finale: le opposizioni, rimaste in aula, erano diventate non solo determinanti, ma anche numericamente prevalenti e hanno cercato di far approvare alcuni loro emendamenti. A questo punto anche i pochi consiglieri di maggioranza rimasti in aula si sono assentati e hanno fatto mancare il numero legale. La conclusione della seduta è stata quindi rinviata a data successiva, con questi risultati:

- per norme interne non è più stato possibile riprendere la discussione dell'argomento, né proporre emendamenti, sia dalla maggioranza che dall'opposizione;
- il progetto è rimasto quindi quello del sindaco e della giunta.

Per la cronaca: il Milan ha vinto. Milano, no.

Abbiamo detto il nome della città per sottolineare che questi fatti non si sono verificati mentre si discuteva un argomento secondario in uno sperduto comune-polvere, ma durante la trattazione di un affare di eccezionale portata in un capoluogo regionale che si definisce la capitale morale d'Italia.

Sia ben chiaro, quello che più ci preoccupa non è il malato, per quanto illustre, ma è la malattia, che riteniamo assai grave, diffusa e contagiosa. Capace di indebolire gli altri organi del comune, o quantomeno di appesantirne l'azione.

Capace quindi di dare motivi solidi a chi ritiene utile un'operazione di chirurgia istituzionale: l'amputazione del consiglio.

Né si tratta di un fatto isolato e lontano. No. Da allora a oggi il consiglio ha sempre avuto vita grama, tant'è che anche quest'anno il bilancio è stato approvato in tempo solo perché il termine è stato spostato al 31 maggio. E il ritardo non è stato determinato da conflitti tra visioni politiche diverse, che la situazione milanese giustificerebbe di certo, ma da problemi di potere. Ne vediamo i due che, per l'argomento che stiamo trattando, ci sembrano quelli più significativi.

Tutto nasce dal fatto che un bel giorno il sindaco chiese, con grande energia e con tutti gli strumenti di pressione a sua disposizione, che il consiglio approvasse una modifica statutaria, di dubbia legittimità, con la quale si attribuiva alla giunta la competenza a compravendere quote azionarie di proprietà comunale, se queste non rendevano minoritaria la partecipazione del comune. Il consiglio resistette a lungo un po' perché riteneva che la pretesa non fosse legittima, e un po' anche perché la percepiva come un tentativo di rafforzare la giunta, organo esecutivo, indebolendo quello politico: il consiglio, appunto. La contrapposizione, lunga e violenta, si sbloccò solo quando si ventilò un rimpasto di giunta. Si coalizzarono allora due fattori, uno interno al consiglio e uno esterno:

- il primo (quello interno) fu che si diffuse tra i consiglieri l'idea che, quando la proposta del sindaco fosse stata approvata, alcuni di loro, tra i più fedeli alla giunta, sarebbero stati **promossi** assessori;
- il secondo (quello esterno) fu che il partito di maggioranza relativa iniziò una forte pressione politica perché voleva introdurre in giunta **un coordinatore dei propri** assessori, naturalmente precisandone il nome.

Questi sono i fatti. Ci sembrano assai significativi perché:

- riguardano il comune forse più importante d'Italia, quindi sono un riferimento universale;
- sono l'esempio di una patologia assai diffusa, e, purtroppo, non solo tra le grandi città;
- riguardano altre malattie diffuse:
 - la determinazione, spesso prevaricatrice, con cui molti sindaci vogliono sottomettere le ragioni della rappresentanza a quelle dell'efficienza, vera o presunta;
 - l'ingerenza, indebita e sempre prevaricatrice, con la quale i partiti vogliono controllare la giunta con gli stessi meccanismi con i quali controllano il consiglio;
 - la pavidità dei consiglieri, che sottomettono la dignità della loro funzione istituzionale a calcoli personali di carriera, o all'obbedienza al proprio referente partitico.

Questa situazione è il risultato e la sintesi di tutto quello che abbiamo lamentato fino a qui. È anche la vetrina di quali siano i metodi di usurpazione dei comuni.

Siamo quindi tornati al punto di partenza, e anche qui vogliamo concludere con alcune domande.

La **prima** è: “C’è rimedio?”

La **seconda** è: “Ma il consiglio va eliminato solo nelle situazioni patologiche?” La domanda si capisce meglio se la trasformiamo così: “Anche se utilizzato nel modo migliore, in tutta la dignità e la competenza che la legge gli attribuisce, il consiglio comunale è un organo **sempre** necessario?” La risposta è difficile, ma lo sarebbe ancora se la domanda fosse questa?: “A Morterone (comune in provincia di Lecco che conta 33 abitanti, quasi tutti parenti) ha senso avere un consiglio comunale?”. Non vogliamo rispondere noi, perché lo stesso problema, in quella realtà e in tutte le altre consimili c’è, negli stessi termini, anche per la giunta.

Ma, a questo punto, ci scappa una **terza**, definitiva domanda, che è anche una risposta alle altre:

“Perché non si lascia che siano le popolazioni locali, magari attraverso gli statuti o i referendum, a decidere se, oltre al sindaco, vogliono altre rappresentanze politiche; e a decidere quali?”.

I QUIZ

Come si fa a chiudere un libro?

Basta semplicemente smettere di scrivere, o bisogna anche aggiungere un burocratico **Fine**?

E poi, quando è il momento giusto?

È certo che questa tiritera sta diventando un po' lunga, ma chiudere così ci pare troppo affrettato, in qualche misura anche un po' ingiusto. E poi non ci piace, perché in questo lavoro il rapporto tra l'oggettività dei fatti e delle cose dette e la nostra interpretazione, molto soggettiva, è in grande parte esperienza di vita.

Questo libro non è stato scritto, è stato partorito. È un libro corporale, molto voluto e meditato. Esso contiene una serie di cose che abbiamo ritenuto utile far conoscere, mentre ne abbiamo certamente dimenticate altre, e per alcune, anche importanti, non abbiamo trovato spazio nel testo.

Per tentare di rimediare ci siamo inventati dei quiz. Riguardano argomenti che avrebbero meritato una trattazione lunga e articolata, o considerazioni di carattere generale. Chiariscono con immediatezza il nostro modo di vedere su vari problemi della pubblica amministrazione.

Non ve li risparmiemo. Ne faremo una breve sequenza, anche per consentire di sviluppare qualche riflessione a chiunque di voi ne avesse tempo e voglia. Ci rendiamo conto che c'è certamente di più e di meglio, che tutti avrebbero scelto con maggiore accortezza, ma abbiamo voluto tenerci qualche risorsa anche per il futuro. Chissà!

Chiuderemo con questi quiz, così, tanto per evitarvi la pena dei soliti compiaciuti pistolotti finali.

Quando, noi più giovani, gli interlocutori restavano senza argomenti o senza parole chiudevano la discussione sparandoci addosso un ammiccante e concludente **intelligentibus pauca**. Così ci facevano amabilmente passare per cretini quando non eravamo riusciti a capire quello che loro non erano riusciti a spiegarci.

Troppo bello per non essere copiato.

I quiz comprenderanno solo domande con tre possibili risposte. Non vi daremo né le risposte esatte né le valutazioni.

Li troverete nelle pagine seguenti.

QUIZ DI AUTOVERIFICA

Domande	Risposte
Quale titolo di studio dovrebbe avere un buon sindaco?	A: almeno una laurea
	B: basta solo un diploma, se sa gestire con efficienza gli uffici
	C: nessuno, ma deve conoscere bene le esigenze della sua comunità
Quante ore al giorno dovrebbe stare in ufficio un buon sindaco?	A: più di 4 ore
	B: da una a quattro ore
	C: meno di un'ora
Il sindaco come ha scelto gli assessori?	A: su indicazione dei partiti della maggioranza
	B: autonomamente, insieme con i partiti, o i capigruppo consiliari
	C: autonomamente
Chi decide l'ordine del giorno del consiglio?	A: la giunta d'accordo con i capigruppo consiliari
	B: il sindaco, sentito i capigruppo consiliari
	C: il sindaco d'accordo con il segretario - direttore
Quanti sono gli assessori?	A: il massimo consentito dalla legge
	B: meno del massimo previsto dalla legge
	C: il minimo previsto dalla legge

Come sono le deleghe agli assessori	A: ogni delega sovrintende a un ufficio o a un gruppo di uffici
	B: ogni delega sovrintende a un obiettivo o a un gruppo di obiettivi
	C: non vi sono deleghe, oppure le deleghe non fanno diretto riferimento a uffici e spesso vengono cambiate
Ci sono consiglieri delegati?	A: si
	B: no, perché non si può
	C: no, neanche se si potesse
Chi sceglie i progettisti delle opere pubbliche?	A: Il sindaco o l'assessore delegato
	B: la giunta
	C: il funzionario
Ci sono commissioni consiliari?	A: si, una per ogni assessorato e anche con esperti non consiglieri
	B: si, per le materie previste dallo statuto, o dal regolamento
	C: no, vengono costituite solo quando servono, a termine
Chi predispose i regolamenti?	A: la giunta sulla base di regolamenti tipo
	B: le commissioni consiliari sulla base di regolamenti tipo
	C: i funzionari sulla base degli indirizzi del consiglio comunale
Chi approva i capitolati d'appalto?	A: il consiglio
	B: la giunta
	C: i responsabili di gestione secondo gli indirizzi di consiglio e giunta

Da chi è costruito il bilancio?	A: dalla giunta sentite le commissioni consiliari o i capigruppo
	B: dal sindaco, che seleziona le richieste degli assessori, sentito il ragioniere
	C: dal sindaco, secondo le direttive del consiglio, in confronto con il direttore
Chi firma i manifesti?	A: Il sindaco e l'assessore delegato
	B: il sindaco e il direttore
	C: il responsabile di gestione
Sono stati identificati i prodotti vendibili del comune?	A: no, sono tutte cose inutili, noi li sappiamo a memoria
	B: no, abbiamo identificato solo i procedimenti
	C: si, li abbiamo identificati tutti
Chi fa il controllo di gestione?	A: il sindaco e la giunta controllano giorno per giorno l'operato dei dipendenti
	B: il direttore e i capi settore controllano ogni giorno l'operato dei dipendenti
	C: il sindaco e il direttore, con l'apporto di un nucleo di valutazione, misurano il livello di raggiungimento degli obiettivi

Per le valutazioni fate voi. Anche noi, ora che è venuta la nostra stagione, vi rifiliamo il nostro precauzionale intelligentibus pauca, e così speriamo che ce la siamo cavata.

E con questo è davvero finita.

CONCLUSIONE ULTIMA

La prima edizione di questo libro (Il comune usurpato *diagnosi e cura*) si chiudeva così:

A questo punto torno alle domande iniziali: "In quale Italia andrà a parare questo libro?" e "Ci sarà l'ossigeno necessario perché qualcuna di queste idee riesca a sopravvivere almeno un po'?". Credo che nessuno, oggi, e certamente non io, sia in grado di dare una risposta che non sia un presentimento o una profezia. Mi viene in mente la storiella di quel fabbricante di calzature che, chiamati i suoi due migliori venditori, disse: "Avrei pensato di aprire un centro di vendita delle mie scarpe in Africa, tu che ne dici? Saresti disposto ad andarlo a dirigere?"

Il primo venditore rispose: "Certamente no, in Africa nessuno ha le scarpe, non c'è mercato!";

il secondo venditore rispose: "Certamente sì, in Africa nessuno ha le scarpe, il mercato è completamente libero!".

Quello che chiedo a questo libro è di misurare se c'è qualcuno che ritiene sia venuto il momento di mettersi le scarpe.

E di cominciare a camminare.

LIBRO OMAGGIO DI comuni2000

Edizione elettronica realizzata in proprio.

Proprietà artistica e letteraria riservate.

È vietata la riproduzione, anche parziale, del contenuto di questo libro senza citarne la fonte.

Questa edizione è aggiornata al giorno 31 maggio 2004