

L'agenda dopo Caserta

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO

Aggregazioni. Incentivi ad associarsi per conseguire economie ed efficienza

Enti virtuosi. Otterranno più poteri se offriranno servizi a costi minori

Città metropolitane senza le province

Approvato il Codice delle autonomie - Voto agli immigrati e piccoli Comuni senza Giunta

Giorgio Santilli
ROMA

Una cabina di regia per il federalismo fiscale. Un drastico freno alla creazione di spa da parte degli enti locali per attività poco attinenti agli scopi istituzionali. La possibilità per Comuni e Città metropolitane di riconoscere il diritto di voto ai cittadini extracomunitari. Un limite alla proliferazione degli organi e l'obbligo di semplificare le strutture amministrative. La cancellazione delle giunte per i Comuni sotto 5mila abitanti dove il sindaco dovrà prevedere altri alleggerimenti organizzativi. Il riordino delle circoscrizioni territoriali delle Province per ridurre il numero, sia pure con l'accordo di Comuni e Regioni. L'istituzione delle Città metropolitane che sostituiranno una o più province senza però assorbire i comuni metropolitani, neanche il capoluogo.

Titolo quinto vuol dire federalismo, trasferimento massiccio di competenze e risorse dal centro alla periferia. Il Ddl sul codice delle autonomie riguarda il versante della spesa, delle competenze. Poi c'è l'altra gamba, quella delle entrate. «Tra qualche settimana vareremo anche il disegno di legge sul federalismo fiscale», ha detto Lanzillotta.

Alla cabina di regia che viene istituita dal Ddl parteciperanno i ministri degli Affari regionali, dell'Interno, dell'Economia, oltre ai ministri via via interessati: dovrà coordinare l'intero processo di attuazione del federalismo fiscale e del nuovo ordinamento amministrativo.

Il sottosegretario alla presidenza del consiglio, Enrico Letta, ha invece sottolineato come il Governo abbia così cominciato ad attuare l'agenda di Caserta. «Il codice delle autonomie era uno dei dieci punti dell'agenda — ha detto — e trova subito applicazione. Segno che il governo ha preso molto sul serio l'agenda già nel primo Cdm, e continuerà nei prossimi Consigli per gli altri punti».

Il disegno di legge approvato ieri prevede due deleghe al Governo. La prima delega (articolo 1) è per il riordino delle competenze amministrative degli enti locali con l'attribuzione delle funzioni fondamentali e un meccanismo "premiante" di attribuzione di ulteriori compiti (funzioni proprie) che potranno passare solo se Comuni, Province e Città metropolitane avranno raggiunto risultati virtuosi in termini di avanzamento di bilancio, qualità dell'attività, dimensioni organizzative ottimali. La seconda delega (articolo 4) punta invece a completare il disegno avviato nel 1998 con la legge Bassanini di trasferimento di competenze amministrative dallo Stato agli enti periferici.

Sotto osservazione speciale piccoli comuni e province. Nell'ambito della prima delega viene infatti previsto un meccanismo innovativo di obbligatorietà dell'esercizio associato di determinate funzioni da parte degli enti di minori dimensioni demografiche. Per le province si annuncia con l'articolo 7 la ridefinizione delle circoscrizioni nel senso di ampliarle a una dimensione che consenta lo svolgimento delle funzioni di area vasta. Saranno però i Comuni interessati ad attivare la procedura per ridefinire l'estensione della Provincia, cosa che rende piuttosto faticosa la procedura.

Positive le reazioni dell'Anci (Comuni) e dell'Upi (Province) che vedono con grande favore il provvedimento. L'Upi in particolare è convinta che il processo di riorganizzazione porterà a Province «più forti e funzionali per il Paese».



LINDA LANZILLOTTA
Ministra agli Affari regionali
«Finalmente diamo attuazione concreta alla riforma del Titolo V che ben due referendum hanno consolidato e che, però, è rimasto sostanzialmente inapplicato»

ENRICO LETTA
Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio
«Il Codice delle Autonomie era uno dei 10 punti dell'Agenda di Caserta e trova subito applicazione. Segno che il Governo ha preso molto sul serio l'Agenda»

GIULIANO AMATO
Ministro dell'Interno
«Si torna all'Italia radicata nei Comuni. Diamo un senso dell'effettivo decentramento, evitando sovrapposizioni. In questo modo c'è un rovesciamento della piramide italiana»

8.102
Comuni
Solo un centinaio superano i 50mila abitanti, la maggior parte ha meno di 15mila residenti

109
Province
Tre di queste sono state istituite ma non sono ancora diventate operative

20
Regioni
Cinque di queste sono dotate di statuto speciale, le altre hanno uno statuto ordinario

9
Città metropolitane
Potranno essere costituite a Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli

Dalle funzioni-base a Roma Capitale

Comuni
Vengono identificate come funzioni fondamentali i compiti amministrativi dei Comuni, che incidono direttamente sulla vita dei cittadini. Le funzioni possono essere esercitate autonomamente solo se il Comune ha dimensioni minime tali da assicurare un'adeguata capacità organizzativa, di efficienza ed economicità

Province
Avranno competenza esclusiva nei compiti e nelle funzioni di "area vasta". Anche Comuni e Province sono chiamati ad associarsi per poter avere gestioni più efficienti ed economiche. Sono previsti incentivi per favorire le aggregazioni. È stata tra l'altro prevista una revisione delle circoscrizioni provinciali, ottimizzando il rapporto tra estensione territoriale e popolazione residente

Regioni
Possono trasferire agli Enti locali alcune competenze; devono

prevedere che in ogni territorio ci sia un solo livello per l'esercizio delle funzioni

Città metropolitane
Sono nove: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli che possono — o non — essere costituite. Dovranno infatti essere gli stessi territori a promuovere l'iniziativa; sulla proposta di istituzione verrà indetto un referendum senza quorum se il parere della Regione sarà favorevole, in caso contrario il quorum è del 30%. Per le Città metropolitane si introduce un sistema elettorale ricalcato sul modello dell'election diretta dei sindaci, con il correttivo di una garanzia di rappresentanza per i comuni diversi dal capoluogo

Roma Capitale
Viene riconosciuto a Roma il ruolo di capitale della Repubblica a cui vengono attribuiti poteri speciali in relazione ad una serie di funzioni: edilizia pubblica e privata, trasporti, mobilità, servizi sociali.

FEDERALISMO FISCALE
Sarà istituita una cabina di regia fra ministri con il compito di coordinare anche l'attuazione del nuovo ordinamento

ALT ALLE SPA
Scatta un colpo di freno alla creazione di società da parte degli Enti locali per attività poco attinenti agli scopi istituzionali

dal Consiglio dei ministri. Con il primo si al provvedimento parte il grande riordino del "chi fa cosa" fra Stato, Regioni, Province, Comuni e le nuove città metropolitane. Un processo di riforma epocale delle competenze che andrà avanti a tappe: dopo l'approvazione del Parlamento, ci vorrà un anno per i decreti legislativi attuativi e poi ancora un anno per le leggi regionali di recepimento del nuovo ordinamento e per i Dpcm che decideranno come e quante risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative andranno trasferite in periferia (soprattutto ai Comuni) per lo svolgimento dei nuovi compiti. «Il testo — ha detto il ministro degli Interni, Giuliano Amato — attua la parte più importante del Titolo V: c'è un rovesciamento della piramide italiana per cui in principio era lo Stato. Si torna all'Italia radicata nei comuni».

«Si rimette in moto il processo di attuazione del titolo V della Costituzione», ha detto Linda Lanzillotta, ministro degli Affari regionali e madre del provvedimento.

INTERVISTA | Alessandro Pajno | Sottosegretario agli Interni

«Possibile un ok veloce in Parlamento»

ROMA

«Abbiamo fatto il massimo possibile, a Costituzione vigente, per dare impulso a un'azione che ridefinisca le circoscrizioni provinciali e, conseguentemente, la presenza dello Stato su scala provinciale, per esempio con le prefetture». Il sottosegretario agli Interni, Alessandro Pajno, ha fatto molto discutere nei mesi scorsi la proposta di abolizione delle Province. Voi proponete una riduzione, lasciando però l'iniziativa ai Comuni. Non sarà un'azione un po' debole?

«L'obiettivo principale è ridefinire i bacini ottimali delle Province sulla base delle nuove funzioni di programmazione di area vasta che vengono ora affidate alla Provincia. Non c'è il rischio di una sostanziale inerzia? Al contrario, credo che i Comuni possano essere interessati a ridisegnare questi bacini per garantire alle Province una

concordata, però, con Comuni e Regioni interessate. Sottosegretario Pajno, ha fatto molto discutere nei mesi scorsi la proposta di abolizione delle Province. Voi proponete una riduzione, lasciando però l'iniziativa ai Comuni. Non sarà un'azione un po' debole?

La Costituzione non solo prevede espressamente l'istituzione Provincia, impedendo quindi alla legge ordinaria di abolirla; ma prevede anche, all'articolo 133, la procedura per la modifica delle circoscrizioni territoriali, affidando l'iniziativa per questa procedura ai Comuni. Non potevamo non tener conto di questo vincolo. Qual è l'obiettivo? L'obiettivo principale è ridefinire i bacini ottimali delle Province sulla base delle nuove funzioni di programmazione di area vasta che vengono ora affidate alla Provincia. Non c'è il rischio di una sostanziale inerzia? Al contrario, credo che i Comuni possano essere interessati a ridisegnare questi bacini per garantire alle Province una

maggiore efficienza, per esempio nella promozione di attività economiche o turistiche. Il disegno di legge è stato per altro concordato con le associazioni di province e comuni che condividono queste esigenze di modernizzazione. Anche l'istituzione della città metropolitana contribuirà a questo disegno di razionalizzazione?

L'articolo 114 della Costituzione elenca Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Si poteva pensare che ci fossero tanti livelli amministrativi sovraordinati. Noi diamo un'interpretazione diversa e questo non era affatto scontato: la città metropolitana sostituisce una o più province. Che accadrà, a questo punto, con le proposte di istituzione di nuove Province? Avevamo tentato di bloccare queste nuove Province con una norma in Finanziaria che il Parlamento ha poi voluto eliminare, chiedendo esplicitamente di inserire l'abrogazione nel maxiemanifesto del Governo. Quindi la procedura va avanti, ma dovremo proce-



Il sottosegretario all'Interno Alessandro Pajno

dere con raziocinio. Che vuol dire? Vi opporrete? Non penso che potremo valutare quelle procedure in termini tradizionali.

Che tempi pensa avrà il disegno di legge in Parlamento? Non è possibile dirlo ora, ma credo che, dopo il parere formale della Conferenza unitaria, possa procedere in fretta. Mi pare ci siano le condizioni per dare attuazione al titolo quinto della Costituzione in tempi rapidi.

Pensa che Regioni, Province e Comuni non faranno resistenze? Non mi pare siamo in questa condizione. Anche perché in questo ddl c'è una seconda delega che dovrebbe completare il lavoro iniziato dalla legge Bassanini di trasferimento di competenze amministrative dello Stato agli Enti locali. Il documento congiunto di Regioni, Upi e Anci, inoltre, dovrebbe garantire un percorso spedito per questo provvedimento e anche per il federalismo fiscale che marcerà congiuntamente. G. Sa.

CONTABILITÀ | In municipio il bilancio consolidato

Arriva il bilancio consolidato anche per Comuni e Province. Nell'ambito di una profonda riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, l'articolo 2 del disegno di legge sul codice delle autonomie prevede infatti che siano consolidati nel bilancio dell'ente azionista anche i risultati delle società controllate.

A muovere il Governo non c'è solo un'esigenza di modernizzazione contabile. Per questa via si vuole anche riportare sotto un maggior controllo la galassia crescente delle società miste costituite dai Comuni. La nuova disciplina finanziaria e contabile spazia però a tutto campo. Gli obiettivi dell'intervento sono una lettura uniforme dei documenti contabili degli enti sull'intero territorio nazionale, la riformulazione di una disciplina sull'indebitamento, le semplificazioni per i piccoli comuni, una nuova normativa per comuni e province in stato di dissesto finanziario.

Distacchi. Superquorum e procedura più complessa

Mini-secessioni a ostacoli

Valentina Melis

Un distacco in tre tappe. Ovvero una procedura molto più articolata per il passaggio dei Comuni e delle Province a Regioni diverse da quelle di appartenenza. È il contenuto dello schema di disegno di legge costituzionale approvato ieri dal Consiglio dei ministri, per modificare il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione. Un meccanismo che, secondo qualche giurista, «ucciderà sul nascere» qualsiasi velleità "secessionista" dei Comuni.

Il testo approvato dal Governo prevede che si pronuncino, in primo luogo, la popolazione dell'ente che chiede il distacco-aggregazione, «secondo le norme dei propri statuti». Se questa consultazione dà esito positivo, si procede al referendum, che coinvolge non solo la popolazione richiedente, ma anche quella che dovrebbe accogliere la Provincia o il Comune. Così, per il passaggio di una

Provincia a un'altra Regione, è necessario il sì della maggioranza delle popolazioni di entrambe le Regioni coinvolte. E per il passaggio di uno o più Comuni da una Provincia a un'altra appartenente a una Regione diversa, serve il via libera della maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle due Province. Solo a questo punto si muove il legislatore nazionale, che deve acquisire, prima, il parere dei due Consigli regionali interessati. Fino a oggi sono 16 i Comuni in cui si sono svolti referendum per l'aggregazione a Province diverse da quelle di appartenenza (spesso in direzione di Regioni a statuto speciale, come il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige). Il quorum necessario e la vittoria dei sì sono stati raggiunti in 11 Comuni del Veneto, del Piemonte e delle Marche, ma l'unico municipio per cui siano già stati presentati in Parlamento tre disegni di legge per il distacco (all'esame della commissione affari costituzionali della Camera) è Lamon, in provincia di Belluno, che ha chiesto l'aggregazione alla Provincia autonoma di Trento.

Altri otto referendum per il passaggio al Trentino sono stati autorizzati in altrettanti Comuni dell'altopiano di Asiago, in Veneto (Asiago, Enego, Gallio, Roana, Foza, Conco, Lusiana, Rotzo), e dovrebbero svolgersi in primavera.

Le procedure avviate secondo le regole attuali dovrebbero continuare. È probabile, però, che la discussione della nuova legge costituzionale acquisti una via preferenziale, in Parlamento, rispetto ai disegni di legge per il distacco dei Comuni che hanno già votato sì all'"abbandono" della propria Regione.

«Prendiamo atto dell'iniziativa del Governo, ma il problema dei comuni di montagna rimane e aspettiamo risposte», spiega Giuseppe Peila, presidente del Comitato della riannessione alla Valle d'Aosta, che raduna un gruppo di Comuni del Piemonte settentrionale. Tra questi c'è Noasca, i cui abitanti, con il 53,8% dei sì, hanno votato a favore dell'aggregazione alla Valle. Contro il referendum, però, la Regione autonoma ha fatto ricorso alla Corte costituzionale.

LE TRE TAPPE

La richiesta di distacco
La popolazione dell'ente che chiede il distacco dalla Provincia o dalla Regione di appartenenza esprime il suo consenso in base alle modalità previste dallo statuto dell'ente

Il referendum
Per il passaggio di una Provincia a un'altra Regione, il referendum deve ottenere il sì da parte della maggioranza delle popolazioni delle due Regioni interessate. Per il passaggio di uno o più Comuni a una Provincia appartenente a una Regione diversa, deve dire sì la maggioranza delle popolazioni di entrambe le Province interessate

La legge statale
Sentiti i Consigli regionali interessati, il legislatore nazionale approva la legge per il distacco

Roberto Galullo
MILANO

Chissà come si saranno sentiti i 1.346 cittadini di Torre di Ruggiero in provincia di Catanzaro — il paese più povero della Calabria — a sentire le cifre pagate per mantenere gli 8.077 amministratori locali.

E si perché il luogo scelto tre giorni fa da Legautonomie Calabria per presentare il rapporto sul costo della politica non è stato casuale. «Siamo grati all'associazione — ha dichiarato nell'aula consiliare il sindaco Giuseppe Picaro — per aver lanciato questa sfida alla politica partendo da un simbolo per la società civile come è Torre di Ruggiero, dove le famiglie vivono mediamente con 500 euro al mese».

In quel Comune il presidente di Legautonomie, Antonio Aciri, ha sgranato il rosario: ogni numero una ferita. A cominciare dal costo complessivo della politica: 36,1 milioni all'anno, di cui 29,7 per mantenere 7.880

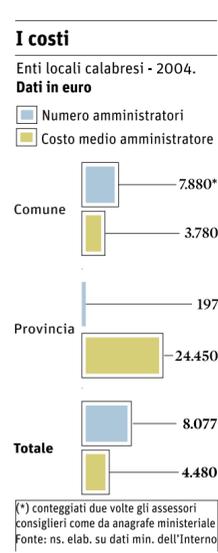
Calabria. Gli 8mila amministratori locali costano 36 milioni

Un politico ogni 230 abitanti

amministratori comunali (si veda la tabella a lato).

A questa spesa andrebbe aggiunta anche quella per alimentare gli organi dei 7 enti strutturali regionali, pari a 5,8 milioni. Un paradosso, visto che questa cifra supera il costo delle province, che si ferma a 4,1 milioni. Mediamente un amministratore comunale calabrese costa alle casse locali 3.780 euro all'anno, mentre un amministratore provinciale costa 2.445 euro. La disparità del costo deriva dal fatto che la gran parte dei 409 comuni è di piccola o piccolissima dimensione. «Municipi — spiega Aciri — nei quali il costo della politica è bassissimo. Ciò che invece appare oggettivamente sovradimensionato è il numero degli amministratori. La Calabria esprime un amministratore ogni 230 abitanti ma ci sono casi in cui c'è un politico ogni 30 residenti».

Visti i risultati non resta che concordare con Aciri: una cura dimagrante appare indispensabile.



bile. Nel 2005 i debiti fuori bilancio (riferiti a 148 Comuni e 4 province) ammontavano infatti a 24,98 milioni. Il tasso di realizzazione sulla tassa sui rifiuti dei comuni non arriva al 18% e, ancora, il controllo di gestione è praticamente inesistente, come ha più volte denunciato anche la Corte dei conti.

Una situazione straziante che non solo colloca la regione agli ultimi posti delle classifiche socio-economiche europee, ma che espone i politici persino a pericoli continui che — come nel caso del vicepresidente del consiglio regionale Francesco Fortugno il 16 ottobre 2005 — possono portare anche alla morte.

L'analisi di Legautonomie è impressionante. Dal 2000 al 2006 gli atti intimidatori diretti e indiretti contro gli amministratori sono stati 497 e hanno coinvolto 168 Comuni (il 40% del totale).

Intesta alla classifica c'è Crotona con 19 episodi. A seguire Lama Terme con 17. Non solo grandi centri: a Sinopoli e Parghelia ci sono stati 9 e 8 attentati. Per intimidire, la ndrangheta usa tutti i mezzi, anche se preferisce incendi, lettere, ordigni esplosivi e colpi d'arma da fuoco.

roberto.galullo@ilssole24ore.com