

# IL COMUNE

## nuovi poteri, vecchi problemi

*Armando Gennaro*

### **1. Dopo 42 anni di immobilismo, 10 anni di movimento (forse eccessivo?!)**

- 1.1 Gli Enti Locali (Province e Comuni), così come li conosciamo dal dopoguerra, erano disciplinati dal *Regolamento del 1911*, la *Legge Comunale e Provinciale del 1915* ed il *Testo Unico del 1934*. Impostazione estremamente “centralista”, sia per la concezione liberale dei primi due che, ancor più, per quella fascista del terzo: i Comuni sono il braccio operativo dello Stato.
- 1.2 La prima inversione di tendenza culturale e politica si deve a don Sturzo, che nel 1919 fondò il Partito Popolare con il famoso appello “A tutti gli uomini liberi e forti” (forse è opportuno ricordare che il voto è stato esteso a tutti gli uomini maggiorenni nel 1918 e alle donne solo nel 1945), e al III Congresso (Venezia, 1921) tenne la relazione generale su “Decentramento amministrativo, autonomie locali e la costituzione della Regione”, cominciando così a delineare la prospettiva di uno Stato delle autonomie locali.
- 1.3 La Costituzione repubblicana recepì l’intuizione sturziana, con l’art. 5 “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento” e con il Titolo IV sulla disciplina degli Enti Locali. Ci sono voluti 22 anni (Elezioni amministrative 1970) per arrivare alla istituzione delle Regioni; ce ne sono voluti altri 20 per arrivare ad una Legge comunale e provinciale che fosse rispettosa del dettato costituzionale.
- 1.4 Purtroppo questo duplice gravissimo ritardo ha creato guasti irreparabili: il primo ritardo ha conservato la “cultura centralista” delle Istituzioni e degli apparati dello Stato per cui il sistema legislativo, fino a pochissimo tempo fa (e, in parte, ancora) è stato fortemente centralista e prevaricatore (non tanto perché impone le tasse, quanto perché impedisce l’autonomia); il secondo ritardo ha causato il radicamento di una “cultura neocentralista” nelle Istituzioni regionali (molto più grave della prima, perché meno giustificata e meno nobile), proprio per la mancanza di radicamento del concetto di autonomie locali.
- 1.5 La L. 142/90 ha rivoluzionato la situazione, anche se saranno necessari i tempi lunghi del ricambio culturale (=generazionale?) nei pubblici apparati (intesi in senso ampio e completo). Dalla L. 142/90 si sono avuti alcuni altri provvedimenti legislativi di grande rilievo, in parte specifici per gli Enti Locali, in parte destinati al campo più ampio della Pubblica Amministrazione, che hanno avviato davvero una “mutazione”: L. 241/90 sul diritto di accesso e la partecipazione al provvedimento amministrativo; L. 502/92 sulla modifica della riforma sanitaria e la aziendalizzazione delle USL e degli ospedali; D.Lgs. (Decreto legislativo) 29/93 di riforma del pubblico impiego e distinzione tra attività politica e amministrazione; L. 81/93 di riforma del sistema elettorale degli Enti Locali con la elezione diretta del Sindaco e del Presidente della

Provincia; D.Lgs. 77/95 di riforma della contabilità dei Comuni, con un approccio aziendalistico per il Bilancio; le tre Leggi Bassanini (59/97, 127/97, 191/98) che hanno rivoluzionato tutta la Pubblica Amministrazione; la L. 328/00 legge quadro per un sistema integrato di interventi e servizi sociali; il D.Lgs. 267/00 che è il nuovo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e che assorbe anche le importanti innovazioni che erano state introdotte con la L. 265/99 di modifica della L. 142/90.

1.6 Tre sono i piani su cui si propaga o, almeno, deve propagarsi questa rivoluzione:

- il rapporto Stato-Enti Locali, con l'adeguamento del quadro legislativo (cfr. art. 5 Costituzione), il che non richiede solo il "federalismo", ma richiede certamente che si attuino i provvedimenti di decentramento e di semplificazione amministrativa previsti dalla tre Leggi Bassanini, per i quali ci sono ritardi e resistenze notevoli (vedi ad esempio l'autocertificazione e, soprattutto, il ritardo della nostra Regione nell'applicazione di tali leggi) e, molto di più, richiede un nuovo modo di fare le leggi;
- il rapporto di distinzione politica-amministrazione, cioè tra il compito dei politici e quello dei burocrati, enunciato nella L. 142/90, definito con valenza generale nel D.Lgs. 29/93, accentuato per gli Enti Locali nel D.Lgs. 77/95 e da alcune disposizioni delle Leggi Bassanini e ripreso autorevolmente nel D.Lgs. 267/00; ai politici il compito di interpretare le istanze, di cogliere le ansie e le preoccupazioni, di progettare, con lungimiranza, il futuro per la comunità che rappresentano, all'amministrazione (cioè l'apparato burocratico) il compito di gestire i servizi e le attività in modo da realizzare gli indirizzi e le scelte politiche;
- il rapporto cittadino-istituzioni, grazie anche alla ulteriore definizione operata dalla L. 241/90 varata poco dopo la L. 142/90; da sudditi passivamente rassegnati a cittadini partecipi delle scelte, per garantire la reale funzione delle Istituzioni che è quella di perseguire l'interesse generale e realizzare il bene comune.

1.7 Ci sono alcuni rischi in questo "movimentismo":

- eccesso di cambiamento rispetto a:
  - sistema politico-amministrativo disabituato ai mutamenti
  - sistema politico-amministrativo impreparato culturalmente ai nuovi ruoli
  - tempo di vita delle amministrazioni troppo breve, non in grado di progettare a lungo termine un assetto complessivo (in parte già corretto)
  - scarsa "remunerazione" dell'impegno di tipo strutturale per l'assetto della Pubblica Amministrazione (progettare soluzioni strutturali non paga!)
- sovraccarico di funzioni per i Comuni:
  - inadeguatezza della dimensione media dei Comuni (e relativo personale)
  - scarsa cultura della cooperazione intercomunale e delle forme associate
  - aumentata "preziosità" dei cittadini (tutto e subito) ed elevata insofferenza (i fastidi agli altri)
- sovraccarico di pressione tributaria:
  - aumento medio del 150% in 10 anni (1991-2001)
  - nuovi impegni possibili con la riforma della L. 502/92 (conferimento di risorse per garantire standard di servizi più elevati)
  - nuovi impegni possibili per l'attuazione dell'autonomia scolastica
  - introduzione dell'addizionale Irpef
  - nuovi impegni possibili dalla riforma dei servizi sociali (L. 328/00).

- 1.8 Il processo di trasferimento di funzioni deve comunque andare avanti, per arrivare fino ai Comuni, anzi, alle organizzazioni sub-comunali (quartieri, aggregazioni sociali, ecc.), nell'osservanza dei principi stabiliti dalla Bassanini I:
- a) **sussidiarietà**: attribuzione all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati, anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità
  - b) **completezza**: alle regioni solo ciò che non è possibile nella lettera a) e la programmazione
  - c) **efficienza ed economicità**: soppresse le funzioni superflue
  - d) **cooperazione tra enti**: anche per i rapporti con l'Unione Europea
  - e) **responsabilità ed unicità dell'amministrazione**: per non giocare a scarica barile tra enti
  - f) **omogeneità**: compiti omogenei allo stesso livello di governo
  - g) **adeguatezza**: capacità di assolvere i compiti assegnati, anche in forma associata
  - h) **differenziazione**: compiti attribuiti a seconda delle capacità
  - i) **copertura finanziaria e patrimoniale**: si trasferiscono funzioni e risorse
  - j) **autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità**: spetta agli enti locali per le funzioni trasferite.

## 2. Il Comune

2.1 L'art. 2 della L. 142/90 (art. 3 D.Lgs. 267/00) recita: “(1) Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. (2) Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. .... (4) I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica. (5) I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. 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.”. Alcune sottolineature:

- il soggetto fondamentale, il punto di partenza, è la comunità locale; il Comune ha quindi una natura, una ragion d'essere, derivata; è espressione di una comunità che viene prima;
- questa è la premessa per l'attuazione del *principio di sussidiarietà*, per il quale i processi e le trasformazioni della convivenza civile partono (devono partire) dal basso e devono trovare risposta “il più vicino possibile” (cfr. il Comma 5);
- l'autonomia finanziaria non c'è ancora, anche se alcuni barlumi si cominciano ad intravedere (cfr. anche la modifica alla Costituzione).

2.2 Il secondo comma del predetto art. 3 afferma, almeno in linea di principio (troppo spesso, purtroppo, solo in quella), che il Comune può fare tutto; è lo Statuto che esplicita in cosa consista il *rappresentare, curare gli interessi, promuovere lo sviluppo* della comunità. Questa rilevanza dello Statuto e dell'autonomia statutaria non è del tutto presente nella consapevolezza della gente e dei politici. L'art. 13 definisce le funzioni del Comune nel rispetto di tale impostazione: “(1) Spettano al comune **tutte** le funzioni amministrative che riguardano *la popolazione ed il territorio* comunale **precipua**mente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico salvo quando non sia espressamente attribuito ad

- altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. (2) Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.”
- 2.3 Vanno sottolineate alcune importanti innovazioni introdotte con la L. 265/99: introduzione di forme di garanzia e partecipazione per le minoranze; ulteriore enfasi all'autonomia; introduzione del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale; autonomia funzionale e organizzativa dei Consigli comunali; nuovo status per gli Amministratori degli enti locali.
- 2.4 Il D.Lgs. 267/00, emanato nel rispetto della scadenza prevista dalla L. 265/99, ha introdotto il principio di sussidiarietà anche a livello regionale, che è certamente quello che oppone maggiore resistenza alla sua attuazione.
- 2.5 In questo contesto e sulla base di queste premesse si possono individuare le funzioni del Comune e la conseguente struttura organizzativa. In modo abbastanza generale i fondamentali settori dell'attività comunale possono essere suddivisi e raggruppati nelle **funzioni** in base alle quali è strutturata la parte della Spesa del Bilancio comunale:
- **Generali, di amministrazione, gestione e controllo:** relativamente all'organizzazione generale dell'attività, al funzionamento degli Organi amministrativi, alle questioni istituzionali e legali, alla gestione del personale e dei vari uffici comunali; alla gestione economica, alla gestione dei tributi, alla gestione dei beni patrimoniali, alle funzioni tecniche e alle funzioni delegate relative ai Servizi demografici;
  - **Giustizia:** relativamente a eventuali uffici giudiziari e case circondariali;
  - **Polizia locale:** relativamente all'attività della polizia municipale (che è anche polizia stradale, organo di pubblica sicurezza, polizia giudiziaria);
  - **Istruzione pubblica:** relativamente all'attività scolastica (scuola materna, elementare, media), ai servizi e all'assistenza scolastica;
  - **Cultura:** alle attività culturali e teatrali, biblioteche, musei e pinacoteche;
  - **Sport:** piscine comunali, impianti sportivi, manifestazioni sportive;
  - **Turismo:** servizi turistici, manifestazioni turistiche;
  - **Viabilità:** viabilità, illuminazione pubblica, trasporti pubblici;
  - **Territorio e ambiente:** urbanistica, servizio idrico integrato, protezione civile, smaltimento rifiuti, parchi e tutela ambientale;
  - **Settore sociale:** Asili nido, servizi all'infanzia, prevenzione e riabilitazione, anziani, assistenza-interventi sociali, servizio cimiteriale;
  - **Sviluppo economico:** fiere e mercati, industria, commercio, artigianato, agricoltura;
  - **Servizi produttivi:** gas, latte, energia elettrica, farmacie, ecc.;
- 2.6 D'altra parte l'attività comunale può essere articolata in base ai **Settori** omogenei di intervento e di articolazione dei servizi, che possono essere così suddivisi (ma è chiaro che la situazione può cambiare da Comune a Comune, in relazione alla sua dimensione e alla sua peculiarità):
- **Servizi generali:** Segreteria, Servizi Demografici, Personale;
  - **Servizi economici:** Bilancio, Tributi, Patrimonio, Attività economiche;
  - **Servizi sociali:** assistenza, attività sociali, lavoro, giovani, anziani, pari opportunità, casa;
  - **Servizi culturali:** istruzione, cultura, sport, manifestazioni;
  - **Servizi di sicurezza:** polizia municipale, protezione civile;
  - **Servizi tecnici:** urbanistica, edilizia privata, servizi tecnologici, viabilità, ambiente, edilizia pubblica.

Naturalmente sono possibili aggregazioni (nel caso di Comuni di piccole dimensioni), diverse distribuzioni (a seconda anche della maggiore o minore rilevanza di un servizio rispetto ad altri), ulteriori suddivisioni (nei Comuni più grandi).

- 2.7 Un dato di grande rilevanza è rappresentato dalla Pianta Organica del Comune. Essa disciplina (costituisce) l'organizzazione degli Uffici e dei Servizi comunali; quantifica, definisce e distribuisce i diversi posti (cioè i diversi dipendenti) tra i vari Uffici. Per assumere un dipendente a tempo indeterminato è necessario avere il relativo posto vacante nella Pianta Organica, mentre le assunzioni a tempo determinato sono disciplinate da apposite normative. Il problema che sta alla base della Pianta Organica è duplice: da una parte la definizione dell'organizzazione comunale e delle funzioni che si ritengono più rilevanti o più irrinunciabili, dall'altra un equilibrato rapporto tra il costo personale e le risorse disponibili, consapevoli che maggior dotazione di personale consente di erogare più e migliori servizi, ma rende più rigido il bilancio comunale, mentre una minore dotazione di personale, rende disponibili maggiori quantità di risorse finanziarie, ma limita pesantemente la quantità e la qualità dei servizi erogati.

### 3. La gestione del Comune

- 3.1 A partire dalla L. 142/90 è iniziato un processo di chiarimento e definizione delle competenze gestionali nelle Istituzioni pubbliche e, quindi, anche nei Comuni. La L. 142/90 (cfr. art. 51) ha introdotto la grande distinzione tra i compiti degli Organi e quelli degli Uffici, cioè tra il ruolo politico, che spetta agli Organi, espressione democratica dei cittadini, ed il ruolo gestionale che spetta all'apparato amministrativo, in particolare ai *dirigenti*, al Segretario comunale o al Direttore Generale, che ne sovrintende e coordina l'attività. Tale distinzione richiede una "preparazione" che ancora non si riscontra, né nel personale politico, né in quello amministrativo.
- 3.2 Il D.Lgs. 29/93 e le modificazioni introdotte con la L. 80/98, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sul pubblico impiego, ha codificato lo stesso principio di distinzione dei compiti per tutta la Pubblica Amministrazione, dando quindi maggiore rilevanza e migliore definizione (e maggiore obbligatorietà) alle attribuzioni ai dirigenti e alle competenze dei politici. L'art. 3 recita: "(1) Gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. (2) Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati."
- 3.3 Il D. Lgs. 77/95, sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ha ulteriormente definito la materia con l'introduzione del **Peg** (Piano esecutivo di gestione) che la Giunta deve approvare prima dell'inizio dell'anno, definendo gli obiettivi di gestione e affidandoli, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi, anche se questa norma è facoltativa per i Comuni sotto i 20.000 abitanti.
- 3.5 Questo processo di distinzione-separazione dei compiti e delle competenze, oltre a richiedere una profonda "conversione" culturale e professionale, assai difficile in uno Stato come il nostro dove manca una scuola di amministrazione pubblica, necessita di due essenziali prerequisiti: la possibilità di scegliere i dirigenti con meccanismi diversi

da quelli del concorso pubblico e la possibilità (conseguente) di rimuoverli quando i risultati non siano adeguati. Su questa strada ci si sta muovendo, anche se troppo lentamente (anche per la mancanza di un “mercato” di professionalità dirigenziali).

3.6 Le Leggi Bassanini hanno introdotto nuove potenzialità e nuove forme organizzative che accentuano la distinzione dei ruoli.

3.7 Le nuove disposizioni per la finanza locale hanno ulteriormente contribuito ad innovare la gestione dei Comuni, introducendo (D.Lgs. 77/95), un approccio di tipo aziendalistico al Bilancio comunale, che merita alcune sottolineature:

- non si tratta di aziende che producono profitti, ma di Enti che determinano la qualità della vita per i propri cittadini (*“Il Comune è l’Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”*, D.Lgs. 267/00, art. 3/2);
- non si tratta quindi di puntare al massimo risparmio, né di tagliare i “rami non produttivi”, ma di trovare il giusto equilibrio tra risorse e relativo reperimento, e servizi e relative esigenze da soddisfare;
- il passaggio fondamentale è: dalla pura e semplice (ed esclusiva) *“legittimità”* alla valutazione di gestione sulla base del raggiungimento degli obiettivi, nel rispetto della legittimità (attribuzione al responsabile del servizio degli obiettivi da raggiungere e delle risorse necessarie perché gli obiettivi diventino realtà, con la valutazione finale dei risultati);
- è un passaggio che richiede modifiche culturali, ma anche di quadro legislativo (e del ruolo del sistema dei controlli e della Magistratura);
- il ruolo degli organi politici (Sindaco, Giunta, Consiglio) è:
  - ✓ definire gli obiettivi e dare i relativi indirizzi,
  - ✓ attribuire al responsabile del servizio le necessarie risorse,
  - ✓ valutare il raggiungimento degli obiettivi e le conseguenze;
- diventa rilevante ed essenziale la costituzione del *“nucleo di valutazione”*, (Art. 20, D.Lgs. 29/93) cioè del *“sistema”* di valutazione (Art. 147, D.Lgs. n. 267/00); ruolo importante del Consiglio Comunale, oltre che della Giunta;
- aspetto essenziale è l'impostazione del Bilancio per Programmi e la capacità di *“inventare”* programmi adeguati ai tempi attuali, cioè ai reali problemi della gente in questo tempo.

#### 4. Gli Organi di direzione politica

4.1 Gli Organi di direzione politica degli Enti Locali sono stati definitivamente disciplinati con la L. 81/93, che ha riformato il sistema elettorale degli stessi colmando una delle due carenze della L. 142/90. La L. 81/93 ha introdotto l’elezione diretta del Sindaco e la dipendenza da questa dell’elezione del Consiglio Comunale.

4.2 Il Sindaco è eletto direttamente dagli elettori con il sistema maggioritario secco (cioè è eletto il candidato che ottiene la maggioranza relativa dei voti validi) nei Comuni sotto i 15.000 abitanti, con turno unico (salvo eventuale ballottaggio in caso di parità); è invece eletto con la maggioranza assoluta dei voti validi nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, eventualmente in un secondo turno di ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior consenso in primo turno.

4.3 Nei Comuni sotto i 15.000 abitanti, ogni candidato sindaco è collegato ad una lista di candidati al Consiglio Comunale e il candidato eletto consegue l’assegnazione dei due terzi dei seggi consiliari, mentre i restanti sono attribuiti, proporzionalmente ai

- rispettivi consensi, a tutte le altre liste. I Consiglieri sono eletti, nell'ambito della propria lista, in base al numero di preferenze (a parità di preferenze in base l'ordine di lista), potendosi esprimere una sola preferenza da parte dell'elettore.
- 4.4 Nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, ogni candidato sindaco è collegato ad una o più liste, ma il voto tra lista e candidato sindaco può essere disgiunto (cioè si può votare il candidato sindaco di un raggruppamento e una lista collegata ad un candidato sindaco diverso); anche in questo caso l'elettore può esprimere una sola preferenza per i candidati della lista scelta scrivendo il cognome nell'apposita riga. Nel caso in cui nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno, si procede al ballottaggio dopo due settimane; in questo caso è possibile che liste, collegate a candidati sindaci che non sono entrati in ballottaggio, si colleghino entro sette giorni a uno dei due concorrenti, in aggiunta alle liste già collegate in primo turno. Il Sindaco eletto consegue l'assegnazione di 2/3 o di 3/5 (salvo eccezioni) dei seggi consiliari, che vengono ripartiti tra tutte le liste ad esso collegate, in proporzione ai voti riportati da ciascuna lista nel primo turno, mentre i seggi restanti vengono attribuiti a tutte le altre liste, sempre in proporzione ai voti da ciascuna conseguiti nel primo turno; peraltro il meccanismo di attribuzione dei seggi alle varie liste (alquanto farraginoso) è congegnato in modo tale da premiare le aggregazioni e, tra queste, quelle già definite al primo turno.
- 4.5 La Giunta comunale è nominata dal Sindaco, che ne dà comunicazione al Consiglio. Si tratta della seconda grande innovazione introdotta dalla L. 81/93, che ha sottratto (forse più sulla carta che nella realtà) la nomina della Giunta al mercanteggio delle coalizioni politiche, il che non significa (e non deve significare) che gli Assessori siano dei "tecnici", perché il loro ruolo è ancora un ruolo di direzione politica, anche se, ovviamente, è bene che siano esperti di vita e di attività amministrativa. Nei Comuni sopra i 15.000 abitanti gli assessori non possono essere Consiglieri Comunali, mentre in quelli sotto i 15.000 abitanti possono anche esserlo. I compiti della Giunta sono *residuali*, cioè quelli che restano una volta tolti quelli del Consiglio, quelli del Sindaco e quelli dei dirigenti; in pratica si tratta della definizione dei programmi esecutivi di gestione e di collaborare col Sindaco all'attività di controllo e verifica della gestione.
- 4.6 In questo nuovo quadro istituzionale, e in carenza di un adeguato rispetto della delineata distinzione di ruoli, c'è il forte rischio che il Sindaco consideri il Comune come una proprietà, travisando il significato della pur importante elezione diretta. Il fatto che il Sindaco sia eletto direttamente, che possa provocare lo scioglimento del Consiglio con le sue dimissioni, che sia sottratto ai condizionamenti degli accordi o delle spartizioni politiche, non deve significare che il Sindaco sia sottratto al ruolo di indirizzo generale del Consiglio Comunale, né che esso non debba più rispondere agli Organi collegiali (Consiglio e Giunta), né che gli Organi collegiali siano svuotati del proprio ruolo. L'elezione diretta del Sindaco deve rafforzare il ruolo di interprete delle istanze della gente e di garante del perseguimento del bene comune e di rispetto dell'interesse generale in tutta l'attività amministrativa; è su questo che un Sindaco andrà giudicato.
- 4.7 Proprio in questa direzione vanno utilizzate le potenzialità offerte dal D.Lgs. 267/00 di poter costituire Uffici di supporto all'attività degli Organi di Direzione politica, così come la valorizzazione del ruolo della dirigenza (Segretario Generale, Direttore Generale, Dirigenti)

## 5. Le grandi questioni della democrazia

- 5.1 L'attuale struttura e ordinamento degli enti locali, in particolare dei comuni, pone alcune grandi questioni, che potrebbero mettere in gioco la democrazia:
- la partecipazione, dei cittadini, dei corpi intermedi, dei gruppi politici
  - la legalità, gli strumenti di garanzia che non siano il solo ricorso alla magistratura
  - l'efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa
  - la lungimiranza delle scelte politiche
  - il bene comune, criterio ed indicatore irrinunciabile per l'attività amministrativa
- 5.2 C'è stato un grave e pericoloso fallimento (tradimento?) di uno dei due obiettivi della L. 142/90: la valorizzazione della partecipazione. Purtroppo vi è stata una progressiva caduta di tensione in questa direzione, sia da parte dei cittadini, che da parte degli amministratori, limitandosi i primi ad una visione dei propri interessi particolari (per i quali il decisionismo appare spesso più rispondente e più efficace), mentre i secondi la considerano una inutile perdita di tempo o un rituale del passato. E' così che la democrazia scompare.
- 5.3 Una seconda questione è la totale eliminazione di qualsiasi forma di controllo di legittimità sugli atti degli organi comunali. Attualmente solo poche deliberazioni del Consiglio Comunale sono sottoposte al controllo di legittimità del Comitato Regionale di Controllo, mentre né le deliberazioni della Giunta, né le determinazioni dirigenziali sono sottoposte al controllo. Ciò provocherà sempre più la necessità di ricorrere alla Magistratura (amministrativa, contabile, civile, penale) per ottenere il rispetto della legge, sia in relazione agli errori amministrativi, che alle prevaricazioni delle Amministrazioni. Inoltre si sta manifestando una spinta all'anarchia comunale per le pressioni alle quali, in mancanza di controllo di legittimità, sono sottoposti gli Amministratori, sia da parte dei dipendenti comunali che dei cittadini. In questo contesto il D.Lgs. 267/00 ha introdotto importanti novità, prevedendo l'istituzione di strumenti e metodologie di controllo, ma ci sarà una grande resistenza ad adempiervi.
- 5.4 Una terza questione è costituita dalla totale inadeguatezza delle dimensioni degli attuali Comuni rispetto alle funzioni già attribuite e in corso di attribuzione ai sensi delle Leggi Bassanini (che potranno essere ulteriormente incrementate per effetto della Riforma Costituzionale). E' abbastanza avvilente vedere reclamare "federalismo" da Enti che sono del tutto impreparati ed inadeguati a gestirlo, così come non si può non essere preoccupati delle disuguaglianze di qualità della vita che si verranno a realizzare tra cittadini di Comuni medio grandi, in grado di attuare compiutamente le Leggi Bassanini e Comuni piccoli, incapaci di darvi attuazione. Il sistema delle cooperazioni tra Comuni è una grande possibilità offerta, che trova però troppa insipiente resistenza ad essere utilizzato.
- 5.5 Infine, il principio di sussidiarietà, ora sancito in modo chiaro e compiuto, ma che va inteso ed attuato correttamente, per non essere una ulteriore occasione di egoistica sperequazione tra i Comuni. Sussidiarietà, per essere tale, deve essere coniugata indissolubilmente con autonomia, responsabilità, interdipendenza e solidarietà.
- 5.6 Bisogna essere coscienti che il cambiamento, soprattutto quando è così radicale, come quello prospettato agli Enti Locali, è sempre molto difficile, per cui si devono affrontare con adeguata preparazione e determinazione le difficoltà, senza ingenui voli pindarici, ma anche senza arrendevolezza (spesso pusillanime!).



