



Pietro Padula

**PRESIDENTE ANCI
1992 - 1995**



PIETRO PADULA

(Brescia, 21 agosto 1934 - Brescia, 21 marzo 2009), laureato in giurisprudenza alla Statale di Milano, avvocato. Impegnato fin da giovane nella vita amministrativa locale e nelle battaglie del suo partito (DC), è stato deputato e senatore della Repubblica per cinque legislature.

Durante il periodo 1976-1979, nel III e IV governo Andreotti, è chiamato a ricoprire la carica di Sottosegretario ai Lavori Pubblici. Nel 1985 è eletto sindaco di Brescia e lascia l'attività parlamentare.

Entrato negli organi dell'Anci, ne diviene Presidente nel triennio 1992-1995.

La sua presidenza "di transizione" apre le porte a un ampio processo di rinnovamento, destinato negli anni successivi a incidere sul modello operativo dell'Associazione.



PIETRO PADULA

**PRESIDENTE ANCI
1992 - 1995**

DISCORSI E SCRITTI

Introduzioni di

**ANTONIO DECARO
ENZO BIANCO**

Edizioni CDSC
Centro Documentazione e Studi
Comuni Italiani (ANCI-IFEL)

Edizioni CDSC
*Centro Documentazione e Studi
Comuni Italiani ((ANCI-IFEL))*

Direzione:
Lucio D'Ubaldo

A cura di:
Marco Giuliani

Hanno collaborato:
*Alessio Ditta, Nicola Lori,
David Tesoriere, Daniela Toccaceli*

Progetto grafico
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzioni

Soprattutto un sindaco
di *Antonio Decaro* / **5**

Il Presidente della transizione:
politico serio, amico leale
di *Enzo Bianco* / **7**

Premesse

Dialogo e collegialità:
il modello della presidenza Padula
di *Marco Giuliani* / **11**

Una persona colta e concreta,
un'amministratore capace e responsabile
di *Lucio D'Ubaldo* / **17**

Capitolo I

Relazioni alle Assemblee ANCI / **47**

Capitolo II

Interventi al Quirinale e al Vaticano / **123**

Capitolo III

Interviste e scritti / **137**

NOTA : Gli interventi di Antonio Decaro, Lucio D'Ubaldo e la frase del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella sono stati estratti dal volume *Pietro Padula, La buona politica* (Ennio Pasinetti e Franco Franzoni, Editrice Morcelliana, Brescia, 2019). Qui vengono riportati per gentile concessione del Comitato Promotore delle commemorazioni per i dieci anni dalla scomparsa di Pietro Padula

Soprattutto un Sindaco

Introduzione di Antonio Decaro

In Pietro Padula riconosciamo la concretezza e un serato impegno lungo tutta la vita al servizio dei cittadini. La concretezza e l'abnegazione, oltre che caratteristiche personali, sono tratti che appartengono per condizione a noi sindaci. È a noi che i cittadini rivolgono le prime e a volte le più urgenti istanze. È da noi che si aspettano l'intervento immediato, ed è a noi che affidano la loro voce affinché la portiamo agli altri livelli istituzionali.

Dal sindaco ci si aspetta la soluzione dei problemi, la soddisfazione degli interessi sociali, perché incarna il "potere" più vicino. Quello che i cittadini vedono, che incontrano per strada. Aspettative anche talvolta eccessive, se rapportate alle reali funzioni e soprattutto alle risorse di cui i governi comunali sono dotati. E tuttavia rispondere "su questo non ho competenza" non è un'opzione per un sindaco. Perché al cittadino che manifesta un bisogno nulla interessa la distribuzione dei poteri nelle istituzioni democratiche. È il sistema pubblico, nel suo complesso, a dover trovare una soluzione. Ed ecco che — inesorabilmente, per effetto di una

caparbieta che in tanti ci riconoscono e che ci fa considerare la figura istituzionale più apprezzata dai cittadini — i sindaci si ritrovano ad assumere un ruolo di front-office delle istanze e di terminali del sistema dei poteri, della complessa e spesso poco intellegibile rete in cui si articolano. Siamo chiamati ad assolvere alla funzione di guida, nei momenti più duri, e di amministratori di condominio, davanti ai tanti piccoli problemi quotidiani. Insomma siamo i risolutori di problemi.

Non potendo fare solo “il nostro”, sulla base delle fredde regole di riparto delle attribuzioni, ci ritroviamo spesso a caccia di soluzioni, anche creative: sia per interfacciarci con altri — più larghi e più forti — livelli istituzionali, sia in un rapporto costante con tutti gli attori della società, non più solo (e non più tanto) i partiti, ma le più diverse forme in cui la società appunto si organizza. E naturalmente attraverso l’ANCI, che Padula prima di me ha guidato in una stagione probabilmente diversa. ma in cui uguale era lo spirito di fondo: l’associazione dei Comuni è un sindacato delle comunità, dei cittadini, un fattore di coesione nazionale. È un onore per me ricordare a dieci anni dalla scomparsa le virtù umane e pubbliche di Pietro Padula. Un parlamentare che nel corso della sua vita ha ricoperto ruoli importanti di governo e assolto funzioni significative nell’attività legislativa e ispettiva. Un dirigente di partito. Ma soprattutto un sindaco.

Il presidente della transizione: politico serio, amico leale

Introduzione di Enzo Bianco

Mi fa davvero piacere che si ricordi Pietro Padula a dieci anni dalla sua scomparsa, mettendo in evidenza anzitutto il contributo che diede alla vita dell'Associazione. Spesso, per quella fretta o per quella concitazione che condizionano l'attività politica, si scivola nella penombra del vuoto di memoria e di significato. Dobbiamo fare tesoro delle testimonianze che possono arricchire il percorso del nostro presente e più ancora del nostro futuro. Per questo ricordiamo Padula.

Sono tra quelli che hanno conosciuto direttamente la sua passione e il suo impegno, pur rappresentando generazioni diverse lui ed io nonché sensibilità diversamente formate ed orientate. Quando cominciai, a Catania, a svolgere la mia prima esperienza di sindaco, Pietro era già un uomo politico apprezzato e stimato per la competenza, il rigore, la coerenza legate alla sua immagine pubblica. Apparteneva a quella sinistra interna alla Dc - la sinistra di base - con la quale noi repubblicani, espressione della sinistra laica e democratica, sentivamo di condividere il pathos per un grande rinnovamento civile e politico dell'Italia.

Padula è stato un eminente sindaco, anche se il suo mandato si racchiuse in pochi anni, tutti densi di scelte importanti, non come la stagione pluridecennale del suo illustre predecessore a Palazzo della Loggia, Bruno Boni. La città deve a Padula uno “scatto in avanti”, identificabile ancora oggi nella funzionalità di sistema, che rimonta in particolare alle scelte compiute con lungimiranza in campo urbanistico. Il piano regolatore di Brescia, redatto da Leonardo Benevolo, è un esempio di razionalità progettuale e visione democratica. Mi piace citare, a tale proposito, ciò che di recente è stato scritto in un volume di sicuro pregio accademico: “L’idea centrale del piano regolatore di Brescia non fu quella di scegliere un modello più o meno aggiornato, contrapponendo in astratto un modello ad altri modelli. Fu invece quello di far arrivare i cittadini, gli agenti urbani, a progettare un ambiente civile e integrato (...). L’idea fondamentale seguita fu quella che l’urbanista debba accompagnare la crescita della città (...) in una forma di auto-organizzazione assistita (Cristoforo Sergio Bertuglia, Franco Vaio, Il fenomeno urbano e la complessità, Torino, p. 436)”.

Questa idea di “auto-rganizzazione assistita” riporta evidentemente alla matrice dell’autonomismo d’ispirazione sturziana. Era la matrice del pensiero e dell’azione di Padula. Il quale, in verità, poteva vantare (ma lui non lo fece mai) un legame ancorché remoto con la nobile famiglia calatina di Luigi Sturzo. In ogni caso, a differenza di quanti declinavano in chiave pressoché retorica la cultura delle autonomie locali, Pietro era at-

taccato a quella utopia del fare, quindi ben diversa dal puro pragmatismo, che deriva esattamente dalla lezione del prete di Caltagirone.

Nell'ANCI è avvenuto che alla sua presidenza, aperta nel 1992 a Sorrento e conclusa sempre a Sorrento nel 1995, subentrasse la mia. Poteva essere un passaggio traumatico, ma non lo fu. Anzi, nonostante la carica "rivoluzionaria" che sottostava al movimento dei sindaci appena eletti con il sistema a investitura diretta, il passaggio di consegne avvenne in un clima di profondo rispetto e reciproca comprensione. Egli ebbe il merito di guidare la transizione con stile elegante e sobrio, riconoscendo che una fase si era conclusa anche nell'ANCI. Vi fu certamente un apporto di sapienza politica non ordinaria in quel suo tormentato triennio di presidenza, quando cioè i pilastri della cosiddetta Prima Repubblica erano crollati e un sistema politico nuovo accennava a prendere forma.

Questa serietà di approccio, tale da impedire ingiustificate fratture, riuscì a veicolare un senso di preziosa continuità nel mondo rappresentativo dei Comuni. Grazie a questa transizione morbida, l'ANCI ha conosciuto la sua rigenerazione senza cesure e quindi senza censure tanto da costituire un caso di studio a sé nella interpretazione di quel continuum civico-culturale non assorbito o deformato dal "nuovo ciclo" del sistema politico italiano. Ci fu collaborazione e lealtà, con vivace manifestazione di stima, visto per altro che dopo il congresso la "Rivista ANCI" passò proprio sotto

la sua direzione. Glielo proposi e fui felice di ottenere quella disponibilità che solo un politico generoso poteva esprimere con tanta cura.

A Pietro dedico volentieri un pensiero di gratitudine per tutto quello che insieme abbiamo vissuto e in parte condiviso. Non aveva un carattere espansivo, essendo una persona discreta nel porgere i segni dell'amicizia. Eppure, in qualche modo, della sua amicizia ho avvertito la sincera risonanza. Si può dire che conservo questo sentimento come un dono, ovvero come il sigillo di un'esperienza umana e politica da cui traggio, ancora oggi, il motivo della buona battaglia per la crescita delle nostre comunità locali, specchio di un'Italia dinamica e vitale.

Dialogo e collegialità: il modello della presidenza Padula.

Premessa di Marco Giuliani

A dieci anni dalla morte di Pietro Padula, già sindaco di Brescia e Presidente dell'Associazione dei Comuni Italiani dal 1992 al 1995, il CDSC - Centro Documentazione e Studi dei Comuni Italiani (ANCI-IFEL) ha deciso di rendergli pubblico omaggio in ricordo di quanto egli fece in una stagione di rapide e finanche eccezionali innovazioni nel mondo degli enti locali. Abbiamo pensato che il modo migliore per farlo fosse quello di riproporre "in presa diretta" - ed ecco la piccola antologia di relazioni alle assemblee (ordinarie e congressuali) e i principali articoli contenuti in "ANCI Rivista" (testata storica dell'Associazione, di cui fu direttore dal 1995 al 2002) - il suo articolato contributo ai temi affrontati dall'ANCI.

La dialettica interna all'Associazione, specchio del travaglio politico di un'Italia incamminata verso la cosiddetta Seconda Repubblica, trovò in Padula uno scrupoloso garante. Fu il Presidente che accompagnò con atteggiamento costruttivo, senza retorica, il mutamento di sistema indotto dalla elezione diretta dei Sindaci. Certamente aveva a cuore la ricchezza di motivazioni che spingevano a ridefinire il "modello di autonomia",

sempre nello spirito che la Costituzione trasfonde nel continuo aggiornamento della legislazione sugli enti locali.

La sua premura, in seguito all'introduzione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), si concentrò sul profilo istituzionale e politico dell'imposizione locale, badando a far sì che il ripristino di tale attribuzione fiscale non riducesse i Comuni a terminali operativi di un sistema di riscossione sostanzialmente in mano allo Stato. In quel periodo - e vale la pena sottolinearlo - non mancarono le difficoltà in sede di prima applicazione delle norme. In generale, veniva alla luce la questione di come la leva tributaria intervenisse nel chiamare i proprietari d'immobili a concorrere, in misura determinante, al finanziamento dei servizi locali. La revisione dei parametri catastali, resa poi esecutiva a cavallo degli anni Duemila, avrebbe dovuto garantire maggiore trasparenza nei rapporti fiscali tra autonomie e contribuenti: come Padula mise per iscritto, ciò era possibile esclusivamente tramite la collaborazione tra autorità centrali e periferiche; per offrire – era la sua tesi – una gestione finanziaria credibile e corretta del patrimonio costruito nel tempo con il risparmio di tutti i lavoratori e cittadini italiani.

Come testimoniano gli interventi qui raccolti, il suo modo di ragionare e operare era ben lungi, in effetti, da qualsiasi rivendicazione immoderata e chiassosa, quand'anche legittimata dal fatto che il centralismo, originariamente statale ma poi anche regionale, rap-

presentasse e ancora oggi rappresenti la “mala bestia” contro cui l’autonomismo sente di dover combattere la sua buona battaglia.

Padula aveva nei cromosomi della sua formazione intellettuale la sensibilità dell’uomo di Stato di uno Stato, evidentemente, partecipato e co-diretto “dal basso”, come solo i Comuni possono istituzionalmente assicurare. Egli perciò amava adottare nel confronto pubblico un criterio di attenzione e responsabilità, di cui si avvaleva nell’esercizio di un “potere di servizio”, molto diverso, se non propriamente distante, dal concetto astratto e un po’ rude di autorità. L’ANCI, durante i quasi tre anni di sua Presidenza, affrontò i cambiamenti dettati dal passaggio a un nuovo assetto politico con il dinamismo proveniente dalla spontanea fecondità implicita nella concretezza della vita democratica locale.

Si può dire che la prerogativa maggiore della politica associativa di Padula fu quella di mantenere integra la natura unitaria e plurale dell’ANCI, assolvendo anche nelle difficoltà di percorso a un compito di armonizzazione delle spinte più disparate, specie nel contesto di una traumatica metamorfosi di sistema. Prerogativa, questa, che lasciò in eredità al suo più immediato successore alla guida dell’Associazione, l’allora sindaco di Catania e poi Ministro dell’Interno Enzo Bianco. Di qui la continuità di un’esperienza, sotto l’increspatura delle onde che lo spirito dei tempi produceva, ove sembra facile scorgere il vitalismo connesso alla specificità di una rappresentanza sui generis: mai fino in fondo ri-

ducibile a sindacato di amministratori locali, mai fino in fondo omologabile a strumento di contropotere politico.

Bisogna riconoscere che l'evoluzione prodotta nel corso di più mandati presidenziali, tutti animati dal desiderio di esaltare il protagonismo delle autonomie locali, ha preservato il nocciolo duro della collegialità, restituendo ogni volta un afflato di solidarismo tra grandi e piccoli Comuni. L'ANCI di Padula non conosceva la potenza della comunicazione odierna, dato che la rivoluzione di internet era appena agli inizi. Ad uno sguardo retrospettivo si offre lo spettacolo che pareggia la sensazione legata all'ingresso nelle nostre case della televisione a colori. Dietro queste novità, non solo tecniche o tecnologiche, si annida comunque una controstoria in divenire, come di un'insidia mai doma che alligna nel cuore di un centralismo per qualche verso somigliante alla instabile e mutevole figura di Proteo. La lezione di Padula, in definitiva, sta nel pensare che ogni stagione merita uno slancio del cuore e della mente, ovvero una disposizione alla "razionalità appassionata" che sola permette di guidare il cambiamento, non di subirne l'affanno o la frivolezza.

L'avvertenza è un'incitazione a leggere con discernimento ciò che Padula scrive in queste pagine, nelle quali sono riportate impressioni ancora valide su temi delicati come la politica monetaria in ambito UE e l'integrazione nel mondo del lavoro. Argomenti trattati anche e soprattutto in relazione al fenomeno migratorio,

che nel corso degli anni Duemila assunse varie e più complesse forme. Risuona per noi un pensiero, mai banale, che Proteo può infine manipolare o dissipare, con la destrezza del mutante, senza con ciò riuscire a cancellarne l'impronta. L'impronta di un pensiero coerente, unico baluardo alla inconcludenza morale e politica.

Una persona colta e concreta, un'amministratore capace e responsabile

Premessa di Lucio D'Ubaldo

Pietro è stato un uomo che ho ammirato, volendogli anche bene. Sono stato al suo fianco per un tratto di strada impegnativo e ho conservato in seguito, al di là della collaborazione in ANCI, il piacere di un'amicizia sincera. Per questo dovrei espandere i confini dei miei ricordi, provando a descrivere la fisionomia gentile di un politico di razza, fissando la memoria attorno a ciò che ne rendeva visibile il profilo di persona colta e concreta, nonché l'immagine di amministratore capace, di buona scuola lombarda, consapevole dei propri doveri. Insomma, converrebbe allargare lo sguardo, andando oltre "l'uomo a una dimensione", per rubare l'icastica espressione di Marcuse, che ben si attaglia all'incombenza dell'errore, sia pure involontario, in questa succinta rassegna a sfondo biografico.

Mi rendo conto però che serve, da parte mia, anzitutto una riflessione sul tipo di impegno che Padula profuse all'interno dell'ANCI. Il resto viene da sé, perché l'ANCI non fu una protesi dell'azione politica di Padula: ne fu, semmai, il completamento o l'esaltazione, di sicuro la conferma più autentica.

Lo stile di un impegno

Egli non fu un “Presidente inventato”, espressione delle alchimie di nomenclature politiche, giacché la sua esperienza nell’Associazione, quale membro del Comitato Direttivo durante il secondo mandato di Riccardo Triglia (1986-1992), Sindaco di Coniolo (Al) e Senatore, maturò gradualmente e dette credito perciò, ancora gradualmente, alla scelta della sua investitura presidenziale.

Nelle riunioni di lavoro, Padula non era abituato ad intervenire a caso. Lo faceva sempre a ragion veduta, con garbo e risolutezza. La sua presenza poteva altrimenti passare inosservata se non fosse stata percepibile quella apparente semplicità che avvolgeva l’intreccio di riserbo e concentrazione. Il fatto era che gli bastava un commento, anche fuggevole, con la sua voce un po’ baritonale, per trasmettere il senso di acutezza e capacità d’analisi. Del resto, pure dopo l’elezione a Sindaco di Brescia (ottobre 1985) non patì la sindrome dell’attivismo convulso e pretenzioso. Anche il timbro d’origine di una città ben amministrata, in virtù di quella “civiltà bresciana” fatta di secolare collaborazione e competizione tra laici (liberali) e cattolici (democratici) con questi ultimi egemoni, in varie forme, dal dopoguerra ad oggi gli consentiva di esprimersi con naturale autorevolezza. Certamente non amava la retorica, nemmeno quando in seno all’ANCI essa fungeva da paravento alle consuete, obbligate proteste o rivendicazioni nei riguardi del Governo. Nel contesto associativo di quegli

anni, vigente la dialettica pressoché esausta della Prima Repubblica, i Sindaci e gli amministratori locali del PCI tendevano a rimarcare una linea antigovernativa, con una impostazione scevra da semplicismi e banalità, ma non esente da pregiudiziali dettate dal contesto delle lotte politiche dell'epoca.

Ciò nondimeno, la faticosa mediazione che scaturiva da una contesa civile ma ostinata, per la quale nei documenti ufficiali doveva campeggiare l'aggettivo giusto e l'avverbio appropriato, assegnava alla conquista di punti di contatto, sempre nel quadro della vocazione unitaria del mondo associativo autonomistico, quel carattere di autenticità su cui innestare l'iniziativa politica.

La lotta politica nell'ANCI

L'ANCI, anche dopo la breve e intensa stagione della solidarietà nazionale, era la vetrina degli equilibri politici nazionali. Fino a tutti gli anni '80, i "dirigenti Enti locali" dei partiti sedevano negli organi con diritto di parola, di fatto esercitando, quando le circostanze lo richiedevano, una funzione di guida nello svolgimento dei lavori. In occasione delle assemblee annuali prima con sede fissa a Viareggio e poi, a partire dal 1983, itineranti la nota più forte si rintracciava proprio nei discorsi di questi dirigenti di partito. Il documento finale, contrastato fino alle ultime battute in assemblea, non era solo un rito da "Prima Repubblica": con esso si sanciva, non sempre in maniera limpida e feconda, l'intesa tra le diverse componenti politiche, che un labo-

rioso confronto permetteva di definire. Dietro le quinte un'apposita commissione, assistita da un funzionario della struttura, lavorava a lungo nella formulazione del miglior testo possibile.

D'altronde tutte le decisioni che riguardavano la vita dell'ANCI, anche le più minute, passavano al vaglio dell'ufficio di Presidenza. Ogni settimana, di regola il mercoledì mattina, i membri di tale organismo ristretto (non più di quindici) si riunivano per deliberare sull'ordinaria amministrazione, stabilendo all'occorrenza il calendario delle convocazioni del Comitato Direttivo e del Consiglio nazionale. La collegialità non era una parola vuota, ma un dato fondamentale della natura pluralistica e unitaria dell'ANCI. Altresì, delle riunioni di Presidenza, veniva redatto un verbale, scarno ma preciso, che la settimana successiva si portava in approvazione con eventuali correzioni o integrazioni. Esisteva, appunto, un controllo abbastanza rigido che indicava la complessità di una politica che dalle elezioni del 1948 pativa e rifletteva le angustie della democrazia bloccata. Tuttavia, non prevaleva una prassi di controllo cieco, bensì una regola essenziale posta a presidio del reciproco rispetto, per conservare oltre le dispute il principio di sana collaborazione tra forze ideologicamente diverse e contrapposte. In venti anni, dal 1976 al 1995, l'ANCI avrebbe cambiato pelle, mettendo a valore la complementare binarietà tra competizione e volontà unitaria; ma in quest'arco di tempo, con il concludersi del lungo ciclo della "Repubblica dei partiti", si sarebbe anche conclusa l'esperienza di un'ANCI sotto l'egida

dei partiti, fondamentale a specchio della realtà politico-parlamentare italiana.

La svolta dopo il 1976

Prima del 1976 alla sigla associativa corrispondeva un modesto ufficio, a Roma, con appena quattro o cinque dipendenti. La serenità del lavoro risentiva del fatto che spesso si era in debito di ossigeno sotto il profilo finanziario. Giovanni Santo, che fu Segretario Generale per circa un trentennio (1957-1986), fino dunque al Congresso di Padova del 1986, ricordava come si dovesse far premura in alcuni momenti dell'anno ai Comuni ritardatari nei pagamenti della quota associativa.

Ciò venne meno con la riforma della riscossione dei tributi, grazie alla quale, al pari di altri enti o associazioni, anche l'ANCI fu riconosciuta titolare del diritto del cosiddetto "non riscosso per riscosso", ottenendo così l'agognata stabilizzazione del bilancio per effetto di entrate certe e regolari. La giusta contropartita dovette consistere nell'obbligo di trasmissione del rendiconto annuale alla Presidenza della Camera dei Deputati, atto che in sé presupponeva l'innalzamento dell'ANCI a rango di interlocutore istituzionale, pur nel pieno rispetto della sua autonomia e indipendenza. Purtroppo il legislatore ha deviato, negli ultimi anni, da questa corretta impostazione, sicché si è passati dalla definizione di "associazione privata a rilevanza pubblica" ad "associazione pubblica" tout court, pretendendo di assorbire lo spazio della libera rappresentanza dei Co-

muni nel sistema della pubblica amministrazione, con il plateale disconoscimento e svilimento della storia stessa dell'ANCI.

Credo, a riguardo, che Padula avrebbe reagito con fastidio a simile storpiatura, inopinatamente riproposta nei decreti della “riforma Madia”, perché le sue radici culturali quelle del cattolicesimo sociale e democratico lo portavano a considerare il “potere municipale” quale premessa e garanzia, naturalmente non in via esclusiva, del giusto ordinamento delle libertà. Il Comune, secondo un concetto caro a Luigi Sturzo e agli autonomisti di formazione popolare, non era e non può essere la matrice di una posizione meramente negativa, quale puro contropotere verso lo Stato e stilema di un localismo opaco, ma l'espressione più immediata o la pietra miliare del dato storico-concreto della comunità, con al centro la persona e la famiglia; a ben vedere, dunque, una comunità rivestita di norme e procedure legali, in armonia con un modello istituzionale (Stato, Regioni, Province e Comuni) articolato, secondo Costituzione, in maniera da valorizzare il dato sorgivo della sovranità, laddove essa si forma e manifesta collettivamente, ovvero nella dimensione di basepreesistente allo Stato.

Il capolavoro della legge 142/90, trasfusa poi nel Testo Unico degli Enti Locali (Tuel/2000), sta nell'articolo 3 (comma 1) che recita espressamente così: “Le comunità locali, ordinate in Comuni e Province, sono autonome”. In questa sintesi c'è tutto, e c'è chiaramente lo stigma di un pensiero e di una prassi politica, che a dispetto

dell'ipertrofico razionalismo delle leggi Bassanini e delle arrischiate prospettive del federalismo, assorbite poi in sede di revisione del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001), costituisce il vanto della scomparsa classe dirigente, in modo specifico di quella cattolico democratica.

La fine della Repubblica dei partiti

A Padula, poco entusiasta della proposta referendaria di Mariotto Segni e delle sue conseguenze di tipo bonapartista, toccò il compito di assecondare il passaggio all'elezione diretta dei Sindaci (L. 81/93). La riforma muoveva dalla constatazione che gli Enti locali, al pari delle istituzioni centrali dello Stato, operassero in condizione di perenne conflittualità e instabilità a causa della "invasione partitocratica". In ANCI si svolsero più riunioni, anche con i parlamentari direttamente coinvolti nelle commissioni di merito, per valutare l'impatto delle nuove norme. La legge 81 fu salutata come una grande riforma, ma oggi se ne vedono anche i limiti. Il suo principale errore fu quello di deprimere il potere delle assemblee elettive, trasformando il Sindaco in un Podestà a investitura popolare. L'unica limitazione a questo strapotere fu data dalla decisione di trasferire in capo al Presidente del consiglio comunale la responsabilità della convocazione dell'organo assembleare e quindi la gestione dell'ordine del giorno dei lavori. Il tema lo aveva sollevato Sturzo già nei primissimi anni del Novecento, nel suo discorso di apertura al convegno degli amministratori locali cattolici della

Sicilia (Caltanissetta, novembre 1902), allorché sostiene la necessità di “togliere al Sindaco, capo del potere esecutivo, la Presidenza delle assemblee consiliari”. E però, nonostante questo ritocco nella distribuzione delle competenze, sembra impossibile disconoscere il peso di un certo monopolio di potere, attribuito ope legis al Primo Cittadino, da cui discende l’attuale opacizzazione e svilimento della democrazia locale. Lo squilibrio si è aggravato con la trasformazione, passaggio dopo passaggio, del Segretario comunale da garante primo, in qualche modo super partes, del corretto funzionamento della macchina amministrativa a collaboratore fiduciario del Sindaco, con perdita di autonomia e dignità professionale.

Padula non si rifugiava nell’acrimonioso ripudio delle novità, poiché accettava intimamente, quasi fosse un precetto laico della politica, il confronto sulle sfide che provenivano dall’ansia di cambiamento.

Apparteneva alla corrente più laica e moderna della Dc: la sinistra di Base. Sta di fatto, però, che nei suoi discorsi, di norma costruiti in solitudine, si terrà discosto dal coro di “laudatores” del nuovo purchessia: scarsa, infatti, era la sua fiducia nel rimedio del federalismo, ancor più scarso il suo amore per il “caudillismo municipale”. Penso di poter dire che lo sdoganamento dopo il 1992 di alcune forme di protesta, con i Sindaci in fascia tricolore davanti a Palazzo Chigi o a Montecitorio, lo lasciasse dubbioso e finanche contrariato. Quel germe di demagogia apparso improvvisamente dentro le istitu-

zioni e nei rapporti tra le istituzioni agli esordi della cosiddetta Seconda Repubblica, non trovava albergo nel suo costume e sentimento democratico. In effetti, così concepita e organizzata, la protesta finiva per intaccare quel senso dello Stato da lui avvertito e vissuto come etica del politico e dell'amministratore pubblico.

La candidatura alla Presidenza dell'ANCI

Certamente la sua designazione a Presidente dell'ANCI ebbe il conforto di un quadro politico generale, che vedeva, nel turbinio delle inchieste di Mani Pulite, Mino Martinazzoli insediarsi alla guida di una Dc in preda a smarrimento e confusione. Non credo che il nuovo segretario del partito abbia dato indicazioni, nel segno dell'antica e ormai corrosa onnipotenza di Piazza del Gesù, interferendo perciò sull'autonomo processo decisionale dell'ANCI. A me non risulta, pure perché, anche volendo immaginare un Martinazzoli rivestito di potere e dedito alla difesa dei suoi amici e Padula era tra i suoi amici più cari la Dc si avviava mestamente al suo tramonto e non aveva più strumenti per imporre alcunché.

In realtà si aprì un dibattito, con Riccardo Triglia (Presidente uscente) attento a raccogliere il consenso necessario ai fini della migliore gestione di un Congresso che si annunciava complicato per il clima politico infuocato e le polemiche sugli atti della magistratura, con molti sindaci colpiti dalle inchieste e impossibilitati a proseguire nel loro mandato.

Si era nel bel mezzo di un brutto terremoto media-

tico-giudiziario, succubi del frastuono quotidiano che accompagnava l'inarrestabile discesa agli inferi di una intera classe dirigente. L'impotenza paralizzava i consumati attori di una democrazia che cedeva in punti significativi sotto i colpi dell'unico "regime change" dell'Occidente post-guerra fredda. Padula sedeva sui banchi della maggioranza del Consiglio comunale di Brescia, avendo da poco abbandonato il più alto incarico a Palazzo della Loggia. Ora, in base allo statuto dell'ANCI, il Presidente non doveva essere necessariamente Sindaco: contava il requisito di base, ovvero l'essere almeno consigliere comunale. Per giunta, Padula era anche Presidente dell'ANCI Lombardia.

A quel punto, a rendere più tortuosa la manovra di avvicinamento alla scadenza congressuale, contribuì la presa di posizione dei rappresentanti degli ex comunisti, da poco convogliati nel nuovo partito il PDS nato al Congresso di Rimini del febbraio 1991 per volontà del traghettatore Achille Occhetto. Tutti, compresi gli ex PCI, apprezzavano le qualità di Padula. Senonché, in quella transizione tumultuosa, essi anteponevano però l'esigenza di uno stacco dalla tradizionale gestione democristiana dell'ANCI, mai interrotta dal 1949. Curiosamente, alla candidatura di Padula non si giustapponeva nessuna candidatura alternativa. Walter Vitali, Sindaco di Bologna, era tetragono nel rivendicare la scelta di un Presidente rivestito del prestigio della carica di Sindaco. Non bastava, dunque, l'essere consigliere comunale.

Il clima del Congresso di Sorrento

Il Congresso, organizzato al Sorrento Palace, si aprì con questa pregiudiziale. Sembrava tutto un po' surreale. Le consultazioni non sortivano risultati: si voleva marcare a tutti i costi il dato della discontinuità, sia di programmi che di uomini. Da sinistra, allora, venne un sostanziale capovolgimento di opzioni e indirizzi, con l'esibizione di un taglio liberal-liberista sui temi dell'innovazione.

A sorpresa, Vitali rese evidente l'adesione a un concetto di pubblica amministrazione locale assai prossimo alla logica e alla dinamica di una entità privata: il Comune, erogatore di servizi, operante come una sorta di società commerciale. Cadeva dunque la rigida distinzione tra ente amministrativo e impresa di persone e capitali. Ciò doveva rappresentare, nell'ottica della neofilia degli ex comunisti, l'ingresso a vele spiegate nel grande porto della cultura manageriale di stampo anglo-americano, con l'accettazione di "norme unificate" di organizzazione e di funzionamento del sistema, tanto per il settore privato quanto per il settore pubblico. Divenne parola d'ordine un richiamo estemporaneo al primato della "common law". Tutto appariva un po' nebuloso e in definitiva, sulla base delle esperienze successive e lo scompiglio generato nell'ordinamento dei poteri locali, lo era a tutti gli effetti. Basti pensare, ad esempio, alla frettolosa trasformazione delle Aziende municipalizzate: a Roma avvenne, per esempio, che l'Atac si iscrivesse alla Confindustria e l'Acea tentasse, in maniera

catastrofica per mancanza di strumenti e competenze, l'ingaggio nel campo delle reti e dei servizi telefonici. Si tagliarono i ponti con il passato, salvo registrare fallimenti e contraccolpi. Si consumò in breve anche la cancellazione di quel "baricentro istituzionale", nei rapporti tra governo ed Enti locali, rappresentato dal Ministero dell'Interno, grazie all'opera di funzionari di prim'ordine, come tra tutti il Direttore centrale della finanza locale, il compianto Antonio Giuncato (con lui, come interlocutori autorevoli e leali del mondo delle autonomie, andrebbero ricordati pure Bruno De Leo, del Ministero del Tesoro, e Giuseppe Falcone, Direttore della Cassa Depositi e Prestiti). Da quel momento, anichilita la posizione del Viminale come "cerniera istituzionale" tra Stato ed Enti locali, a farla da padrona è stata la potente macchina del Ministero dell'Economia (assorbente il Tesoro, il Bilancio e le Finanze).

Il voto sul Presidente

Il Congresso, intanto, si trascinava nell'incertezza. Come si poteva uscire dallo stallo? Ecco, alla fine si convenne che l'emendamento allo Statuto per vincolare la nomina a Presidente al criterio della carica di Sindaco dovesse essere sottoposto a votazione in assemblea. Era di per sé uno strappo, perché la cultura consociativa dell'ANCI aveva sempre escluso l'ipotesi di soluzioni a maggioranza. L'impressione fu che Vitali cercasse un modo per mettere a verbale il contenuto di una battaglia politica, senza portare alle estreme conseguenze l'opposizione alla candidatura di Padula. L'emenda-

mento fu messo in votazione e non passò. Fu quasi un atto liberatorio. In verità nemmeno fu richiesta la verifica delle deleghe e una nuova conta dei voti, dopo che questa era avvenuta peralzata di mano e il calcolo dei favorevoli e dei contrari fu approssimativo. Dunque, superato lo scoglio del fatidico emendamento, Padula poté essere acclamato Presidente. Il problema non era nato per un pregiudizio sulla persona in sé, anzi, finite le ostilità attorno alla riforma dello statuto, scattò un applauso caloroso che voleva essere ed era un'attestazione generale di amicizia e di stima.

Va ricordato altresì che la componente socialista, portatrice nell'ANCI di istanze innovatrici e stimoli modernizzatori in tutto l'arco degli anni '80, affidava all'ex Sindaco di Torino Giorgio Cardetti, parlamentare in carica, la guida della sua ridotta rappresentanza. Stava cedendo un pilastro del riformismo che tanto aveva pensato, tra amici e avversari, nel dibattito sulle prospettive delle autonomie locali. Il gruppo dirigente uscito dal congresso perdeva l'apporto critico e dinamico di una nobile tradizione del municipalismo italiano.

Il Congresso consegnava ai nuovi organi un messaggio di fiducia. Nonostante tutto, finite le ostilità, lo spirito di convergenza fuggiva il timore di polemiche distruttive. C'era la volontà di riprendere un cammino di solidarietà. Se ne videro presto gli sviluppi nell'attività corrente giacché riprese vigore e slancio la linea della "vocazione unitaria". Nel ruolo di interlocutore leale e collaborativo si spese molto Marcello Bucci (PCI-PDS), fino al

1992 Sindaco di Pistoia e quindi presidente dell'ANCI Toscana, senza interruzione, per altri sette anni. Fu lui infatti, nel Comitato direttivo, a riconfermare la fiducia al Presidente di fronte alle annunciate dimissioni a seguito di un avviso di garanzia per una vicenda giudiziaria il cui svolgimento permise di fuggire, dopo un po' tempo, qualsiasi responsabilità dell'indagato.

Lo stile del nuovo Presidente

Si può attribuire a Padula una conduzione dell'ANCI con taglio decisamente originale, pur nella continuità di una determinata prassi. Il dialogo con le Associazioni consorelle (UPI, UNCEM, AICCRE, CISPEL) riprese più fluido di prima. In congresso aveva risuonato la minaccia sempre Vitali protagonista di un riordino dell'associazionismo degli Enti locali, che avrebbe dovuto comportare la soppressione della CISPEL, l'organizzazione delle aziende municipalizzate. L'uomo ispirava fiducia. A via de' Prefetti, per questo, si poteva percepire un cambio di clima. Con le Associazioni regionali prese piede il discorso sulla distribuzione del carico di responsabilità, tratteggiando la via di una equilibrata regionalizzazione. L'asse della politica associativa si spostò gradualmente. Ci si accostò ai problemi con un approccio più sistemico, direi più organico, rispetto a una tradizione che affogava l'impegno dell'ANCI nel rivendicazionismo un po' schematico, per il quale sembrava quasi che l'alfa e l'omega del programma degli amministratori comunali consistesse nell'ottenere più risorse finanziarie: il resto, così, finiva per non destare

interesse. Al contrario, Padula associava alla peculiare e incancellabile “funzione sindacale” l’attenzione ai problemi della vita amministrativa nel suo complesso, laddove ad esempio campeggiava la fatica del Sindaco a districarsi tra vincoli e divieti della politica urbanistica. Il punto era, tuttavia, nell’essere portavoce di un bisogno di maggiore creatività e incisività, senza per questo accedere alla visione, sempre più attrattiva dagli anni ‘80 in poi, di quella deregolamentazione che andò sotto la formula del “pianificar facendo”. Con l’esperienza di chi aveva ricoperto oltre che la carica di Sindaco anche il ruolo di Sottosegretario ai Lavori pubblici, Padula tributava il dovuto rispetto alla centralità del piano regolatore, tenendo a bada l’entusiasmo per la deregolamentazione connessa alla cosiddetta urbanistica contrattata.

Dopo, finita la gestione di Padula, si è persa traccia di questa speciale attenzione ai problemi della organizzazione urbana, malgrado la ridondanza di discorsi sulla difesa del territorio e dell’ambiente.

Il rafforzamento dell’Associazione

Padula ebbe il merito, per altro, di mettere il sigillo sulla formazione di un nuovo organismo, reso possibile dalla introduzione con il decreto legislativo 502/93 dell’autonomia impositiva, dal momento che una parte degli introiti dei concessionari della riscossione furono destinati alla creazione di una “anagrafe dei contribuenti ICI”. Avemmo cura di strappare questo impegno

nel corso di serrate trattative con Ascotributi (rappresentanza, all'epoca, delle società di riscossione) e con il Ministero delle Finanze, tanto in sede politica che tecnica. Padula fu determinante nel garantire che l'anagrafe prevista dal decreto legislativo 504/92, istitutivo dell'ICI, non fosse in mano ai concessionari, tutti di matrice bancaria, ma rientrasse nella sfera operativa dell'Associazione, con il concorso del mondo dei tecnici della riscossione. Nacque così il "Consorzio ANCI-Cnc per la fiscalità locale", trasformato nel 2006 nell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (Fondazione IFEL-ANCI), operante oggi nello stesso immobile di Piazza San Lorenzo in Lucina dove s'insediò il primo nucleo del Consorzio.

In pratica, con quella soluzione adottata nel 1992 e consolidata negli anni a venire, l'ANCI uscì dalla condizione di oggettiva subalternità quanto al possesso di dati e indicatori finanziari. Coerenza voleva, d'altronde, che il ripristino dell'autonomia impositiva implicasse una diretta conoscenza delle entrate tributarie dei Comuni. Non fu casuale, né privo di significato, il fatto che la raccolta delle delibere comunali relative alla nuova imposta immobiliare con al centro i dati delle diverse aliquote, comune per comune, nonché delle diverse fattispecie di riduzioni o esenzioni tramite il Consorzio fosse in mano all'ANCI. La dimensione dell'autonomia tributaria si trasponeva nella più robusta articolazione operativa, insieme tecnica e politica, dell'ANCI. In questo quadro, sotto la Presidenza Padula fu consolidata e sostenuta l'attività di Ancitel S.p.a., società a maggio-

ranza di capitale ANCI, diretta egregiamente dal primo amministratore delegato, Nicola Melideo. In pratica si prospettava ambiziosamente, agli esordi di internet, l'idea di fare dell'azienda il centro di un "sistema neurale" informativo e informatico delle autonomie locali. Si stenta a credere, di fronte alle difficoltà odierne dell'azienda, quale fosse il potenziale di crescita e di sviluppo, che promanava dal disegno originario e dalla formazione del Consorzio ANCI-Cnc.

A un certo punto, se si getta lo sguardo oltre il periodo che interessa questa breve ricostruzione, si può individuare in alcuni programmi, dalla carta d'identità elettronica allo SPRAR (Sistema per Richiedenti Asilo e Rifugiati), l'intuizione della dirigenza della società dell'ANCI. Fu pure colta un'occasione di sviluppo nel momento in cui si presentò la necessità di condividere e gestire flussi di dati tra Comuni ed altre istituzioni del Paese (la banca dati INA ed il sistema SAIA), richiesti ad Ancitel ed apprezzati dalle autorità di governo. Così iniziò, concretamente, nei primi anni '90 la scommessa su questa "azienda istituzionale", pronta a fungere da strumento e centro motore, a seconda delle circostanze, nei rapporti con l'universo comunale.

Padula, in linea con tali osservazioni, può essere affiancato a un altro grande Presidente, anche lui lombardo e anche lui chiamato a dirigere l'Associazione (1976-1981) dopo importanti esperienze di partito e di governo: Camillo Ripamonti (Sindaco di Gallarate e Senatore), a capo dell'Associazione nel quinquen-

nio 1976-1981 e in gran parte legato alla stagione dei governi della solidarietà nazionale (quando si procedette con i decreti Stammati al risanamento finanziario di Comuni e Province e al loro salvataggio, con il Dpr 616/77, dal tentativo di subordinazione gerarchica alle Regioni). Entrambi, con le peculiarità del loro “stile presidenziale”, ebbero l’intelligenza di mettere a valore le occasioni che si offrivano propizie in virtù e per effetto di fondamentali innovazioni legislative. La grande riforma del servizio sanitario (L. 833/78) determinò una svolta, complice sicuramente il trascorso di Ripamonti quale Ministro della Sanità, con l’allargamento della rappresentanza associativa, andando al di là dei Comuni. Si decise infatti di aprire l’organizzazione, anzitutto con l’intento di rafforzare la percezione di un “potere locale” più attrezzato e complesso, e pertanto più confacevole alla presenza degli organismi di gestione territoriale della salute pubblica (USL). Nacque “ANCI Sanità”, destinata a conquistare più peso e autonomia con il Congresso di Sorrento del 1995, allorché si trasformò in “Federsanità ANCI”, primo Presidente Giuseppe Fiorini, affiancato dal nostro valido funzionario Lamberto Baccini – con l’obiettivo di ricucire, almeno in parte, lo strappo provocato dall’aziendalizzazione e regionalizzazione delle nuove strutture operative di base Asl.

Questo salto nel modello di rappresentanza è ciò che si registra, come sopra evidenziato con l’accento al Consorzio ANCI-Cnc, nell’analoga operazione susseguente alla riforma che porta alla ricostituzione della potestà tributaria dei Comuni. L’ANCI, con Padula, coglie que-

sta novità mutando la sua forma associativa, dotandosi di un “braccio operativo” istituzionalizzato attraverso dispositivi di carattere normativo.

L'apertura ai problemi internazionali, l'impegno per la pace, il rapporto con la Chiesa.

Rispetto al suo più immediato predecessore, Riccardo Triglia, Presidente per oltre un decennio (1981-1992), le affinità si possono rintracciare nel medesimo gusto per i “dettagli” della vita amministrativa. Padula, prima della sua elezione, apprezzò l'impegno internazionale della Presidenza uscente, da cui derivò obiettivo fino ad oggi mai più replicato in maniera simile l'ambito traguardo della conquista, al Congresso dell'Aja del 1991, della Presidenza della IULA (International Union Local Authority) da parte di un Italiano: Riccardo Triglia, appunto.

L'azione di Padula riuscì a forzare lo “schema sindacale” di un'ANCI attestata essenzialmente nella sfera della contrattazione finanziaria. La ricognizione fin qui svolta mette in risalto l'apertura mentale e la sensibilità dell'uomo, capace di tirare i fili di matasse aggrovigliate e farlo con silenziosa caparbia. Scoppiò la guerra nella ex Jugoslavia e Padula si adoperò a sostegno delle iniziative dei Comuni a favore della pace. Alle spalle c'era una tradizione di dialogo tra i Comuni affacciati sulle sponde opposte dell'Adriatico, talché ogni due anni ANCI e Skroj (l'organizzazione consorella dei Comuni jugoslavi) ospitavano alternativamente un

convegno dedicato agli scambi politici e culturali, cui le autorità del Paese comunista imponevano un protocollo gentile ma severo.

L'ANCI fu ricevuta in Vaticano da Giovanni Paolo II. Nel suo saluto, Padula ricordò come fosse stato prontamente raccolto in Italia l'appello a tutti i Comuni del Vecchio Continente da parte della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e delle Regioni presso il Consiglio d'Europa (CPLRE). Le manifestazioni per "La Pace e la solidarietà in Europa" si svolsero un po' ovunque il 28 dicembre 1993. Nell'udienza concessa il 22 gennaio 1994, Padula rassicurò il Pontefice circa l'intenzione dell'ANCI, come già era avvenuto in occasione della giornata di preghiera per la pace (Assisi, 27 ottobre 1986), di aderire alla proposta di un'analogo giornata prevista per il 23 gennaio 1994. Intanto, fece presente Padula, su "iniziativa delle amministrazioni locali e d'intesa con le associazioni di volontariato, specialmente con la Caritas Italiana e la Croce Rossa insieme con le parrocchie, le più vaste esperienze della società civile e l'impegno di numerosi giovani, alcuni dei quali hanno trovato la morte e qui vogliamo ricordarli con affetto, ammirazione e riconoscenza sono stati avviati i primi concreti aiuti alle popolazioni a noi confinanti. Immediata è stata proseguita Padula in numerosi Comuni l'accoglienza e la sistemazione dei profughi così come la raccolta di fondi, viveri e materiali da inviare nelle regioni più duramente colpite dalla guerra (...). La speranza che ci sostiene concludeva è che si possa al più presto raggiungere una pace fondata sul rispetto

dell'uomo, della sua dignità, delle libertà individuali che sono tali solo se sorrette da salde istituzioni democratiche”.

Non fu il solo contatto con le Gerarchie. Privatamente fummo ricevuti, lui ed io, da Mons. Camillo Ruini, all'epoca Segretario Generale della Conferenza Episcopale Italiana. Il discorso, a un certo punto, cadde sulla politica della sicurezza nelle città. Colpì l'accento che fece Ruini alla politica equilibrata e responsabile di De Gasperi. A noi, per giunta, interessava mettere a fuoco la possibilità di un confronto sul tema della Parrocchia come comunità e nella comunità. Mons. Attilio Nicora, fine giurista e grande “educatore alla vita politica”, già impegnato nella trattativa che condusse alla revisione del Concordato nel 1984, intervenne in qualità di relatore ad una nostra Assemblea. Se cedeva il tessuto connettivo dei grandi partiti di massa, era d'obbligo ricercare nel vissuto comunitario le ragioni culturali, etiche e religiose della società italiana. L'ANCI doveva in quel lasso di tempo, nel frastuono di mutamenti radicali, disporsi a suggerire e predisporre valide occasioni di dialogo, per garantire una nuova accumulazione di energie e passioni democratiche.

Sulla giustizia e la difesa della onorabilità degli amministratori locali.

Il macigno che pesava in quegli anni sulla vicenda politica e amministrativa era la “questione morale”. Padula era convinto che l'azione degli amministratori locali ri-

chiedesse adeguate forme di tutela. Venne l'occasione, dopo pochi mesi dal congresso, di essere ricevuti dal Capo dello Stato, Oscar Luigi Scalfaro. Insieme al Presidente, quel primo febbraio del 1993, fu ricevuto l'intero Comitato direttivo. Padula inquadrò il suo saluto nella cornice di una ribadita "ispirazione comunitaria e solidaristica (...), nel pieno rispetto del patrimonio di autogoverno che si è sviluppato nelle comunità locali". In pratica, al federalismo che si materializzava in un regionalismo più spinto, tendenzialmente lesivo delle prerogative di Comuni e Province, Padula opponeva il disegno costituzionale della "Repubblica delle autonomie". Al Capo dello Stato faceva presente che l'esempio più immediato di questo disegno neo-centralista, era rappresentato appunto dalla nuova legislazione sulla sanità, con la ricollocazione delle strutture sanitarie di base, trasformate in aziende, sotto il controllo diretto delle Regioni. Ciò non trovava riscontro, a suo giudizio, "nella migliore tradizione della nostra comunità".

Dove però trasparì più netta la preoccupazione di Padula fu nel passaggio riservato alla irruzione del giustizialismo sulla scena della pubblica amministrazione locale. "Nel nostro Congresso diceva ho avuto modo di prospettare l'esigenza che la necessità e doverosità dell'intervento della magistratura in tante vicende che coinvolgono amministratori eletti venga temperato con la tutela della onorabilità e del prestigio che rappresentano il patrimonio insostituibile e difficilmente risarcibile di chiunque rivesta una pubblica responsabilità. Con la coscienza di esprimere una indicazione

che può apparire spericolata alla luce dei principi che regolano il moderno processo penale, ho chiesto che si esamini la possibilità di superare l'informazione di garanzia che deve essere emessa prima di ogni attività di indagine cui abbia diritto di assistere il difensore".
L'argomentazione non si fermava qui. "Credo che la stragrande maggioranza degli amministratori precisava Padula rinuncerebbe volentieri a questa garanzia procedimentale per ottenere la certezza che solo in presenza di concrete e verificate ipotesi accusatorie venisse evocata pubblicamente la loro figura. Per chi ha avuto la fiducia popolare concludeva più che per qualunque altro cittadino, la vera pena è il processo, ed irrimediabili risultano i danni conseguenti che generano emarginazione e sospetto".

Probabilmente andrebbe anche oggi ripresa questa riflessione sull'esercizio dell'attività inquirente in rapporto all'azione degli amministratori locali, che al Quirinale dette l'impressione di un'ANCI "a testa alta" di fronte a un Presidente della Repubblica molto attaccato al suo passato, ancorché breve, nella magistratura.

I tratti distintivi di una Presidenza breve ma intensa.

Da tutto ciò, in frettolosa conclusione, emerge una sola tesi, meritevole di approfondimenti critici, ma non contestabile nei suoi lineamenti generali; una tesi che porta a identificare la storia di Padula nell'ANCI come parabola conclusiva di un lungo ciclo, in perfetta sintonia o simmetria con quanto avvenuto, sul finire degli

anni '80 e agli inizi degli anni '90, nella società italiana. In sostanza, Padula è stato l'ultimo presidente di una certa ANCI potremmo definirla repubblicana in antitesi con quella imperiale dei nuovi Sindaci metropolitani la cui conformazione, tra pregi e difetti, ha trovato in questa sede soltanto alcuni cenni illustrativi.

Tre anni di Presidenza - più brevi furono solo le Presidenze dei romani Amerigo Petrucci (1966-1968) e Clelio Darida (1975-1976) - vennero affrontati da Padula con intelligenza e abnegazione, non di meno con sofferenza. In quel ciclo breve l'Italia conobbe l'elezione di Oscar Luigi Scalfaro alla Presidenza della Repubblica e insieme la nomina di quattro Presidenti del Consiglio (Amato, Ciampi, Berlusconi, Dini), con in mezzo le elezioni anticipate del 1994. In tale contesto, la novità dei Sindaci eletti con il sistema ad investitura diretta, e quindi l'entrata in scena di nuovi protagonisti come Marco Formentini a Milano e Francesco Rutelli a Roma, implicò la sempre più evidente divaricazione tra il vertice e la base dell'Associazione. Padula non si trincerò dietro le prerogative statutarie, tanto per arrivare come che sia alla fine del quinquennio presidenziale, ma si dispose a gestire una transizione morbida, proponendo a metà del 1994 il subentro di Rutelli, fresco del successo nel turno amministrativo dell'autunno precedente. Tuttavia, mancando il numero legale, il Consiglio nazionale fu obbligato a soprassedere. Probabilmente dietro l'inciampo procedurale s'affacciò il rifiuto di molti consiglieri a sottoscrivere un cambio della guardia fuori dal contesto congressuale. In più qualche adde-

bito andrebbe posto a carico, anche a distanza di anni, dell'imperizia degli sherpa capitolini.

La transizione fu portata avanti in altro modo, intessendo rapporti con i nuovi eletti, dando respiro alla discussione interna, aprendo la strada che avrebbe condotto al cambio della guardia al Congresso di Sorrento. Tutto si svolse con grande dignità, a conferma delle doti umane e politiche di una persona abituata a coltivare il senso del dovere e della responsabilità. Aveva in mente di passare il testimone al giovane e preparato Lorenzo Dellai, Sindaco di Trento, araldo superstite della tradizione municipale cattolica. Ne parlammo a lungo, ripetutamente, essendo io convinto che fosse più ragionevole assecondare la candidatura di Enzo Bianco. Infatti, pur con qualche forzata esuberanza di toni e di propositi, fu la soluzione del Congresso. Padula comunque ne uscì a testa alta. A lui, nel marzo 1996, fu confermato l'incarico di direttore politico della "Rivista ANCI" (responsabile ai fini di legge rimase Giovanni Santo) a suggello della stima che circondava la sua figura di amministratore e dirigente politico. Svolse questo impegno fino al 2002, avvalendosi in particolare, dopo il 1997, della collaborazione di Danilo Moriero, proveniente in origine da "La Voce Repubblicana" e da più recenti esperienze radiofoniche. La presenza di Padula, benché strutturata nell'ambito di un osservatorio sensibile, non inclinò mai all'interferenza sulla vita dell'Associazione.

Avrebbe potuto dare qualche consiglio, ma si attenne

a una consegna di sobrietà per intima postura morale. I segni della transizione verso un “modello imperiale”, implicante un maggiore ricorso all’apparato di servizio, erano percepibili fin dall’inizio. L’ANCI e le strutture collegate, nel 1995, impiegavano in tutto all’incirca 70 persone. Al Congresso si udì ripetere ciò che si diceva dei partiti, e cioè che occorreva rendere l’ANCI più leggera. In realtà fu ingranata la marcia che avrebbe portato a un generale aumento di mezzi e personale.

Il nuovo gruppo dirigente trovò in cassa riserve apprezzabili, tenuto conto dei bilanci tutto sommato modesti di quel tempo. Tra i giovani assunti, entro la scadenza dell’ultimo Sorrento, più di uno ha avuto modo di assumere rilevanti incarichi, all’interno e all’esterno, fino ai livelli di Parlamento e Governo. Fabio Melilli e Angelo Rughetti, entrambi miei successori nella massima funzione direttiva dell’ANCI, sono entrati alla Camera (Fabio è parlamentare in carica, Angelo è uscito nel 2018 dopo 4 anni di sottosegretariato); Piero Martino e Roberto Di Giovan Paolo hanno seguito le stesse orme, l’uno alla Camera per più legislature, l’altro assieme a me, dal 2008 al 2013, in Senato (ma in precedenza, dal 1996 al 2006, si era distinto come Segretario generale dell’AICCRE); Fabrizio Clementi fu chiamato alla Regione Lazio, nel periodo di Piero Badaloni, come Capo di gabinetto; sempre con lo stesso incarico, ma alla Provincia di Roma, Gianfranco Rucco si fece valere sotto la Presidenza di Silvano Moffa (non prima però di essere chiamato dal Ministro Maroni come suo consigliere giuridico ed essere poi incaricato di seguire,

come Segretario, il Comitato per la riforma delle autonomie); Gianna Marini prese invece l'incarico di direttore dell'Agenzia dei Segretari comunali (ora disciolta); Mario Iaselli, amico di Pinuccio Tatarella, s'insediò per qualche tempo in veste di consigliere nei prestigiosi uffici del Vice Presidente del Consiglio a Palazzo Chigi e poi, tornato a tempo pieno in ANCI, fu presto nominato Presidente di "ANCI Servizi" S.r.l.; Nicola Melideo, uscito da Ancitel, diverrà dirigente responsabile dell'area Innovazione Regione ed Enti locali del CNIPA; Massimo Lucchese, tra i pionieri di Ancitel, qualche anno fa divenne Sindaco di Castelnuovo di Porto; Serena Visintin fu scelta quale direttore del Consorzio ANCI-Cnc per la fiscalità, ma nel giro breve seguì Nicola Zingaretti con la nomina ad Assessore al Personale della Provincia di Roma; Fabio Petroni, responsabile all'inizio dell'area tributi del medesimo Consorzio, dopo aver fatto esperienza nei consigli di amministrazione di alcune aziende pubbliche capitoline (AMA e TRAMBUS), avviava con successo (e qualche successiva traversia) un'impresa di trasporto low cost di rilievo europeo; infine Silvia Scozzese, prima assessore al Bilancio con Ignazio Marino e oggi Consigliere della Corte dei Conti, nonché Antonella Galdi, attuale Vice-Segretario generale dell'ANCI, misero piede a Via dei Prefetti come ultime assunte, ma rivelando immediatamente le loro capacità.

Tra i collaboratori merita di essere ricordato Antonello Iapicca, valido "aiutante sul campo" per la rassegna stampa mattutina, sotto la guida di Carmine Pelliccioni, nonché giovane assistente di Roberto Ruffilli, giurista

e politico molto vicino all'ANCI per averne scritto una storia, barbaramente ucciso da un commando terrorista. Oggi, a seguito della sua vocazione religiosa, Don Antonello è missionario a Takamatsu, grande isola a sud del Giappone.

Mi spiacerebbe ignorare, in questo riepilogo di vicende e persone, la bella figura di Nicola Cirimele. Ci ha lasciato da qualche anno, ancora giovane, senza avvertibili premonimenti in ordine al suo stato di salute. Nicola aveva una casa ad Hammamet e si era legato affettivamente a una giovane donna tunisina. Senonché, dopo il 1992, chiese di potersi mettere in aspettativa per stare vicino a Bettino Craxi, malato e fundamentalmente solo, di cui era molto amico. Gli rimase a fianco fino alla morte, senza clamore o pubblicità di sorta. Con Padula decidemmo di inventare una soluzione che rispettasse il desiderio di Nicolino (così era chiamato da tutti noi). Bastarono poche parole per accordarci sul criterio da seguire, valutando il gesto di abnegazione e generosità come indice dell'onestà morale di un uomo profondamente attaccato alla realtà dell'Associazione, nonché all'ambiente umano e professionale che sentiva un po' come il prolungamento della sua famiglia.

Conclusioni

Il seme dette buoni frutti. Ora, molti altri aspetti andrebbero messi a fuoco di questa vicenda imbevuta tuttora del ricordo di Padula. Come un prisma, essa restituisce immagini variegata che danno modo di pen-

sare alla suggestione di una futura biografia politica. È importante, allora, non disperdere di Padula i discorsi e gli interventi, specie se svolti in occasione delle Assemblee annuali (Riva del Garda, 1993; Roma, 1994) o ai Congressi (Sorrento, 1992; Sorrento, 1995). D'altronde si può descrivere il suo impegno nelle autonomie e per le autonomie come la traduzione nella lotta democratica di principi e valori risalenti a qualcosa che potremmo definire, senza equivoci e deformazioni, una vera e propria fede politica. Ciò per asserire non che alla base della sua attività pubblica, a Brescia e a Roma, ci fosse una visione ideologico-religiosa, prossima a degradare nell'integralismo; al contrario, volendo discostarsi da ogni fideismo, magari tributario di vecchie e nuove ideologie, in lui operasse laicamente la volontà di adeguazione e rappresentazione di un'autentica responsabilità politica.

Padula ha pensato e vissuto, da par suo, il passaggio dal cielo delle astratte motivazioni morali e filosofiche alla realtà delle opere e degli atti che più si dimostrano idonei a sovvenire, volta a volta, alle esigenze dei cittadini, fin dal loro "primum vivere" nello spazio della comunità civica locale. Vien da dire pertanto, come pallida approssimazione di un discorso finale, che idealità e pragmatismo hanno accompagnato Padula nella missione, spesa generosamente, di uomo pubblico. Una missione portata avanti, con spiccata personalità, sempre e comunque in spirito di servizio.

P.S. Questa ricostruzione storica non ha molte pretese.

Se nel parlare di Padula ho citato alcuni e non altri, ciò dipende solo in parte dalla mia pigrizia e imprecisione. Molto in effetti esula da queste pagine e non può rientrare, nemmeno volendo, nella traccia assegnata. Farei un torto grave, però, se non dicessi che più di altri Patrizia Manna, per la prima di numerose volte confermata, proprio da Padula, come segretaria di direzione, è moralmente la portabandiera (in pieno servizio) di una lunga e tuttora viva esperienza di vita professionale.

CAPITOLO I

**LE RELAZIONI
ALLE ASSEMBLEE
ANCI**

Per ANCI, gli anni compresi fra il 1993 e il 1995 furono decisivi sia dal punto di vista normativo che in materia di rapporti tra autonomie e potere centrale.

Pietro Padula, una volta assunta la presidenza, si caricò sulle spalle il pesante fardello delle novità giuridiche che interessarono gli enti locali prendendosi la responsabilità di interagire tra i diversi poli amministrativi. Fondamentalmente, egli funse da raccordo e da garante istituzionale. Temi centrali : introduzione dell'Ici, elezione diretta dei sindaci, globalizzazione e informatizzazione dei servizi. Si evince, dai contenuti delle tre relazioni redatte alle rispettive assemblee (1993, 1994 e 1995), il forte richiamo all'autonomia tributaria come valore intrinseco e imprescindibile della struttura costituzionale di uno Stato moderno e democratico. Così, in nome dell'anafora semantico-sintattica "Comuni più forti, Italia più unita", il neo-presidente inaugurò il nuovo corso, confidando in una evoluzione che sancisse anche e soprattutto più equità, più solidarietà e la pace sociale tra i cittadini. Non solo, ma diede operatività alle innovazioni infondendo ad ANCI la capacità

di diventare un efficiente sistema informativo senza limitare le sue funzioni a quelle di un semplice soggetto declamatorio contrapposto ai vari livelli di potere.

Prima di passare la mano a Enzo Bianco, a fine 1995 Padula rivendicò i valori della cultura autonomistica richiedendo maggiore trasparenza in materia di sussidiarietà, federalismo e distribuzione delle risorse, per le quali l'Associazione dei Comuni si sarebbe assunta l'onere di impegnarsi anteponendo il bene della comunità agli interessi particolari; compito da assolvere – puntualizzò Padula – evitando tensioni ed esasperazioni politiche. Le tre relazioni, qui di seguito riportate, rispecchiano l'originalità del pensiero del presidente bresciano, capace di adeguare le politiche municipalistiche alle riforme senza ledere il legittimo esercizio delle istituzioni, ognuna delle quali nell'assolvimento delle proprie prerogative.

“Più forti I Comuni, più unita l’Italia”

*Relazione alla X Assemblea Nazionale ANCI
Riva del Garda, 1993*

“E’ nella fase del cambiamento in cui nulla riesce secondo le intenzioni. Come sempre, il disagio di cambiare si sente tanto più quanto maggiori sono le incrostazioni delle abitudini, la durezza degli interessi la rocciosità delle paure e degli errori. Quando il terreno non è preparato per far nascere il nuovo, può darsi che vi sia molta fatica da fare.

Con queste espressioni un recente rapporto di un centro di ricerca lombardo apre le riflessioni sullo stato dei rapporti tra economia e istituzioni, tra innovazione tecnologica e tutela degli interessi particolari localizzati nelle comunità. La globalizzazione dei circuiti finanziari, la internazionalizzazione dei mercati sempre più competitivi, la frammentazione dei sistemi produttivi e della organizzazione dei servizi producono una diffusa sensazione di insicurezza e di disagio che genera reazioni di chiusura particolaristica, di insofferenza e talora di “arroganza e rivalità” che rendono più difficile l’azione ricostruttiva e l’individuazione di obiettivi e impegni comuni. La crisi dello Stato fiscale e accentrato non consente più di scaricare sulla finanza pubblica gli

oneri delle nuove emergenze sociali determinate dalla depressione economica e dall'esaurimento delle politiche di intervento assistenzialistico e improduttivo. "Comuni più forti, Italia più unita". Con queste indicazioni si esprime la convinzione che il risanamento ed il rinnovamento delle istituzioni e della classe politica devono partire dal basso, dalle nostre comunità e municipi, per un nuovo patto di solidarietà e di impegno comune per la ripresa dello sviluppo e della cooperazione tra i diversi livelli di governo. La riflessione sulla riforma regionalistica e autonomistica dello Stato e sulle nuove responsabilità che gli amministratori locali si assumono nell'ambito dell'autonomia impositiva costituisce il contributo più significativo che in questo momento si può dare all'unità civile del paese, per autenticare i processi di profondo rinnovamento del costume politico e rifondare un patto di legalità democratica che sappia tradurre le ragioni della protesta e del rifiuto insofferente in un disegno di ricostruzione e di sviluppo del lavoro e della partecipazione democratica dei cittadini.

Le aspettative e l'attenzione che l'opinione pubblica manifesta verso i nuovi Sindaci eletti a suffragio diretto testimoniano la vitalità e il ruolo che i Comuni sono chiamati a svolgere e che l'Associazione vuole rafforzare garantendo nella sua unità e nel potenziamento dei suoi servizi una voce autorevole nei confronti del Governo e del Parlamento. I processi di riforma dello stato sociale e del pubblico impiego, con il contenimento dei costi e la ricerca di una maggiore produttività dei servizi pubblici, richiedono ai nuovi amministratori di

coniugare le scelte di modernizzazione e di semplificazione delle procedure e degli apparati con una più forte capacità di tutela e di garanzia delle condizioni di vita e di lavoro nelle nostre comunità. Le ragioni dell'equità e della solidarietà, oltre ai motivi di legittima tutela della serenità di tante famiglie, collocano spesso gli amministratori locali in prima fila nei punti ove la crisi e le esigenze di ristrutturazione dell'apparato produttivo determinano tensioni e malumore sociale.

I Sindaci di tante zone, non solo del Mezzogiorno, hanno condiviso la preoccupazione espressa dal Ministro dell'Interno in ordine alla necessità di disporre interventi di prevenzione e di riconversione di situazioni che possono determinare pericoli per l'ordine pubblico e la pacifica e ordinata convivenza civile. La insicurezza e il degrado sociale, la disoccupazione e la precarietà del lavoro soprattutto delle fasce giovanili, costituiscono il terreno di coltura dei fenomeni di piccola e grande criminalità che non appartengono ormai più solo ad alcune regioni del nostro paese. Su questo terreno gli sforzi annunciati dal Governo per una politica dell'occupazione e dello sviluppo debbono far leva prioritariamente sulla capacità degli Enti locali di attivare interventi socialmente utili ed economicamente corretti, più che essere orientati a nuove legislazioni di emergenza che le esperienze dell'ultimo decennio hanno dimostrato l'incapacità di determinare vere occasioni di sviluppo. Le politiche delle infrastrutture e del territorio, della tutela ambientale e della mobilità, dell'istruzione professionale e dei beni culturali, della sanità e degli aiuti

alla persona trovano nei Comuni i terminali più sensibili e in grado di assicurare efficacia e rapidità di intervento. La volontà di ripresa che caratterizza il c.d. nuovo localismo economico, anche attraverso la riscoperta dei titoli di credito di emissione municipale, non deve essere mortificata dalla preoccupazione di assicurare pari opportunità alle diverse zone del Paese. Ma la logica dell'autonomia impositiva e l'esigenza di reperire risorse che non possono più pervenire dall'espansione del debito pubblico statale richiedono che alla responsabilità degli amministratori democraticamente eletti venga fornita una gamma di strumenti nuovi per convertire la capacità di risparmio delle famiglie in una più forte politica di servizi alle economie locali, alle famiglie e alle imprese. Da questa assemblea deve uscire un appello unitario e convinto all'opinione pubblica e al Parlamento purché non venga soffocato con nuovi tagli ai trasferimenti e con vincoli minuziosi e centralistici quel processo di responsabilità nella spesa e nel reperimento delle risorse che costituisce l'asse portante, in chiave di autonomia e non solo di decentramento, della riforma del '90 e della legge delega 421 del '92.

Il sistema dei Comuni, è stato dimostrato nel convegno di Chianciano anche con autorevoli riconoscimenti dei responsabili della finanza statale, ha già contribuito negli ultimi ottodiecenni anni alla correzione dei flussi di erogazioni a carico del Tesoro. Questi sacrifici sono stati solo parzialmente compensati da una più accentuata politica tariffaria e dalla fiscalità locale. La responsabilità di non accrescere la pressione tributaria, che le

esigenze della finanza statale hanno già elevato ad una soglia vicina alla protesta fiscale, non può essere adottata come giustificazione di una politica di neo-centralismo paralizzante del sistema delle autonomie. Dal congresso di Padova del 1986, con un faticoso processo anche all'interno della nostra associazione, si dichiarò chiusa la fase della deresponsabilizzazione e del piè di lista, anche se alcuni organi di informazione continuano a dipingere l'ANCI come responsabile di sprechi e dispersioni. La preoccupazione di una tregua fiscale non è affatto estranea alla sensibilità degli amministratori eletti. La determinazione delle aliquote Ici e delle maggiorazioni consentite per l'Iciap dimostrano che lo sforzo dei Comuni si è orientato prevalentemente sul versante del contenimento della spesa corrente e della selezione degli investimenti.

Per questi motivi si può serenamente rivendicare l'attenzione del Parlamento per una correzione della legge finanziaria che restituisca credibilità ai principi della L. 142 e non smentisca gli indirizzi sanciti nella legge delega 421, nel DL 504, nella L. 68 dell'aprile di quest'anno. Il taglio del 7% nei trasferimenti residui dopo l'avocazione allo Stato del 4 per mille dell'Ici è stato votato dal Parlamento nel momento in cui si riduceva dal 5 al 3% il taglio per il '93. In quel momento si disse, da parte di tutti i gruppi parlamentari, che la riconsiderazione dei tagli per il '94 e il '95 sarebbe stata fatta in sede di legge finanziaria anche alla luce dei dati definitivi sul gettito Ici che molti, sulla scorta dell'Isi, stimavano in aumento rispetto alle previsioni. Ora le prime risultan-

ze del gettito Ici non sembrano confortare quella valutazione e quindi si impone una riconsiderazione dei tagli dei trasferimenti a Comuni e Province.

Il secondo elemento di grave contraddizione inserito nella legge di accompagnamento alla finanziaria riguarda il blocco degli organici di fatto al 30 agosto 1993, con minimi margini di copertura del turnover sino a tutto il 1997. In quello spirito di responsabilità e trasparenza è stato improntato il rapporto con Governo e Parlamento, e in occasione della ampia manovra di risanamento del '92 e della legge delega n.421 si era ottenuto che, per gli Enti locali non dissestati o con elementi di pericolo di dissesto, venissero smantellati i vincoli e i controlli in materia di gestione delle risorse umane e che, quindi, alla responsabilità di pareggio del bilancio, per oltre il 50%, in molti casi vicino al 70%, derivanti da risorse direttamente prelevate dai cittadini, corrispondesse una piena responsabilità nella gestione del personale e nella riorganizzazione degli organici secondo le esigenze peculiari di ogni amministrazione. Dal Ministero della funzione pubblica, a poche settimane di distanza, con il D.L. 29 arrivò una prima doccia fredda con la restaurazione del diretto controllo statale sui carichi di lavoro e sul rifacimento delle piante organiche. Dal Parlamento, in sede di conversione del settimo decreto sulla finanza locale 92, con la L. 68 abbiamo visto accolte le nostre ragioni pur con la concessione di un impegno a termine in tema di gestione della mobilità, con particolare riguardo alla realtà degli enti dissestati nel Mezzogiorno. Ora nell'art. 8 della legge di accompagnamento nuova-

mente viene riproposto il vincolo indiscriminato e paralizzante. Su questo punto bisogna essere molto chiari. Per i Comuni e la loro associazione quella norma è inaccettabile e mortificante. Serve un appello al Parlamento e allo stesso Governo perché non venga approvata in aperta contraddizione con quanto votato dallo stesso Parlamento nell'aprile. Ciò non significa che l'associazione voglia incentivare una espansione indiscriminata degli organici che, anzi, in molti casi devono esimersi, riquilibrati e snelliti. In tal senso è stata proposta la banca dati del personale degli Enti Locali, proprio per assicurare agli organi di governo un permanente monitoraggio delle evoluzioni in questo delicato settore, anche sotto il profilo dei trattamenti e della corretta gestione degli istituti contrattuali.

Urge ribadire che attiene alla responsabilità degli amministratori eletti la corretta politica del personale, anche per ridurre i fenomeni di appalti esterni volti ad eludere i vincoli alla copertura dei posti e rendere più flessibile l'organizzazione e la ricerca della qualità nei servizi resi ai cittadini. L'Associazione ha in questo anno più volte avuto occasione di intervenire sul fronte dei controlli e delle norme di comportamento che devono essere restaurate per riavvicinare la fiducia dei cittadini alle istituzioni locali in tanti casi colpiti dalle vicende di corruzione e di criminalità che l'azione della magistratura ha scoperto. Le nuove regole elettorali e il rinnovamento della classe dirigente locale sono processi irreversibili che possono rilegittimare il ruolo della gestione democratica degli interessi a tutti i livel-

li. I codici di comportamento, i controlli meno formali e più incisivi, la contabilità economica e la verifica di efficienza nei servizi pubblici, una più netta distinzione tra responsabilità di indirizzo politico e gestione affidata alla responsabilità dei dirigenti: su questi impegni anche da questa assemblea è necessaria la piena adesione di tutti gli amministratori, vecchi e nuovi, per rifondare le condizioni di quel buon governo che è stato per tanti anni ed è, nella stragrande maggioranza dei casi, la caratteristica e la dignità di tanti amministratori.

É bene che la magistratura faccia sino in fondo chiarezza e sanzioni definitivamente, con la massima sollecitudine, i comportamenti realmente scorretti o delittuosi, così come gli organi di informazione devono saper distinguere i casi di pericolosità sociale dal rischio che ogni amministratore corre di dover spiegare le motivazioni dei suoi atti anche davanti all'autorità giudiziaria, in un clima talora distorto e di indiscriminata delegittimazione che rischia di gettare nello sconforto tanti Sindaci animati da autentico spirito di servizio. Sembra che in Senato suddette indicazioni siano state accolte, di fronte ad alcune disposizioni introdotte dalla Camera nella nuova normativa sugli appalti, che sono apparse dettate più dalla logica del sospetto che da una autentica volontà di eliminare le cause reali di certe degenerazioni. Si rivolga al Ministro dell'interno una sollecitazione perché si ponga mano alla definizione del testo unico previsto dalle L. 142 e venga riconsiderata la materia dei controlli che nel D.L. sulle delegazioni regionali della Corte dei Conti sembra vedere istituito un nuovo

tipo di controllo scarsamente coordinato con quelli già esistenti sugli atti degli Enti locali.

Al di là delle legittime preoccupazioni che gli interventi di emergenza determinano negli amministratori locali, il punto fermo è il disegno complessivo del progetto di finanza comunale quale è stato delineato nella legge di riforma del '90 che aveva portato alle prime significative indicazioni nel corso del 1992. In un quadro di effettive riconoscibilità e trasparenze delle responsabilità tributarie condizione prima e democraticamente legittimante l'autonomia impositiva, si era delineato sin dal Congresso di Padova, in una linea progressiva di armonizzazione del servizio tributario ai modelli più diffusi in Europa, una finanza comunale fondata su un'imposta immobiliare a carattere patrimoniale ad aliquota contenuta. Per particolari esigenze di investimenti, era poi prevista l'addizionale Irpef. Su questo disegno organico l'ANCI si è impegnata, non senza tensioni anche al suo interno, legate in larga misura alle difficoltà di un cambiamento profondo di abitudini e di propensioni politiche connesse alla tutela delle disparità determinatesi nel tempo con l'aggancio dei trasferimenti, alla spesa storica e alle modeste correzioni degli interventi di perequazione.

Ici, Iscom, addizionale Irpef e riordino dei tributi minori, costituiscono un disegno organico per il rilancio della funzione essenziale dei Comuni nel governo del territorio e la tutela degli interessi locali anche nelle nuove forme organizzative previste dalla legge 142. Certezza

delle risorse e garanzia triennale nei trasferimenti statali con funzioni perequative, erano la cornice entro cui porre fine alla ansimante gestione per decreti annuali della finanza locale e per ridare logica di programmazione alla gestione dei bilanci. L'attuazione della sola Ici e le difficoltà connesse ad una politica fiscale che, per esigenze della finanza statale, ha portato ad una brusca elevazione della pressione tributaria complessiva determinando comprensibili reazioni, determina oggi una condizione evidentemente squilibrata e di assoluta precarietà. Le inadeguatezze del catasto, che potrà essere aggiornato con un processo di collaborazione e di coinvolgimento degli Enti locali come delineato da un rapporto con il Ministero delle Finanze, dovranno portare a dei correttivi. In un quadro politico parzialmente mutato, si prospetta lo slittamento o addirittura la soppressione dell'addizionale Irpef, l'accantonamento dell'Iscom, l'aumento delle detrazioni Ici e una ridefinizione dei c.d. tributi minori, principalmente la tassa rifiuti con una sensibile riduzione della base imponibile e meccanismi di agevolazioni che renderebbero assai difficile la gestione del tributo.

Come associazione, è utile ogni iniziativa per sensibilizzare il Parlamento sulla necessità di non disperdere quel disegno organico di cui si parla e di coniugare gli interventi di finanza straordinaria con l'esigenza di coerente rispetto dei principi della 142. Più in generale si deve richiamare ancora una volta l'attenzione del Governo, del Parlamento, dell'opinione pubblica, anche davanti al Capo dello Stato, sulla necessità di attivare

nei confronti dei Comuni e del sistema delle autonomie il precetto sostanziale contenuto nell'art. 81 della Carta Costituzionale. L'attribuzione di funzioni e compiti spesso minuziosi e vincolanti, generalmente sanzionati anche sotto il profilo penale, non può avvenire senza la indicazione delle risorse e dei mezzi che ne rendono possibile l'attuazione. Spesso, dalla legislazione statale e molto spesso anche regionale, si finisce per scaricare sugli amministratori comunali le competenze e le reazioni dell'opinione pubblica. Il richiamo dell'art. 81 della Cost. si ricollega evidentemente al dibattito in corso sul ripensamento e la revisione della forma di Stato, per un aggiornamento profondo delle strutture della Repubblica pur nella conferma dell'attualità e validità dei principi fondamentali fissati nella prima parte della Costituzione. L'Associazione ha sviluppato diverse iniziative di riflessione e confronto politico sia di fronte alla Commissione Bicamerale sia in rapporto alle altre realtà associative di Province e Regioni.

La Carta delle Autonomie esprime forte adesione al disegno di riforma regionalistica dello Stato, ma sottolinea con altrettanta fermezza l'esigenza del riconoscimento di una garanzia costituzionale della pari dignità degli enti espressivi delle comunità locali nel quadro della unità nazionale. Il principio di sussidiarietà che è sancito dall'art. 5 della Cost. postula il rafforzamento delle forme di autogoverno in un quadro di garanzia dei servizi minimi essenziali e di efficaci poteri sostitutivi rispetto alle realtà inadempienti o inefficienti. Si tratta in effetti di rovesciare la concezione centralistica e au-

toritaria dello Stato ordinamento e di rifondare in termini comunitari la legittimazione del potere statale. A questi principi si è informata la legge 142 che ha fissato nell'art. 3 un corretto rapporto tra Regioni e autonomie locali, tuttora largamente inattuato per le sempre più accentuate tendenze regionali a travalicare un ruolo di indirizzo e di programmazione per assumere poteri di gestione burocratica e centralizzata di quasi tutti gli interventi che scaturiscono dalla finanza regionale.

Le esperienze del settore sanità e quelle che si prospettano per i trasporti non depongono a favore di una indistinta attribuzione di competenze esclusive alla dimensione regionale dello Stato, senza una adeguata definizione in leggi organiche dei principi che devono sovrintendere la salvaguardia dei governi democratici più vicini alla gente che sono in primo luogo i Comuni. La vicenda sanitaria è sotto questi aspetti emblematica e torna di attualità in vista della revisione del D.L. n. 502. Come Associazione rappresentativa anche delle esperienze scaturite dalla legge di riforma 833 era stata ripetutamente rappresentata l'esigenza che, senza assumere ruoli di gestione in contrasto con il piano di ristrutturazione delle USSL e delle aziende ospedaliere, i Sindaci vedessero riconosciuto il loro ruolo di garanti della rappresentanza territoriale sotto il profilo dell'indirizzo e del controllo, oltre che della collaborazione per garantire il consenso delle popolazioni ai processi di conversione e di riorganizzazione dei servizi, con particolare riferimento a quelle regioni ove, con l'integrazione tra ambiti sociali e sanitari, si è realizzata una

stretta connessione con le politiche di aiuto ai ceti più deboli di più diretta competenza comunale. La definizione voluta dal Ministro De Lorenzo delle nuove USSL come enti strumentali della regione e la esclusione della conferenza dei Sindaci dagli organi di questi nuovi enti, al di là delle esigenze di governabilità finanziaria riconosciuta, costituisce una aperta violazione della legge di delega n. 421, che fa esplicito riferimento alle forme organizzative previste dalla L. 142, necessariamente ancorate ai Comuni e non alle Regioni. Il modello della azienda speciale assicura unità di governo e di responsabilità in capo al direttore generale, ma non può prescindere da un livello di indirizzo e di programmazione degli obiettivi che spettano agli organi rappresentativi delle popolazioni e degli utenti.

Analoghe considerazioni sono state sviluppate in tema di trasporti rispetto al D.D.L. presentato dal ministro Costa ed ora all'esame del Parlamento. Questa assemblea è chiamata a dare un contributo anche al dibattito che è ripreso in sede parlamentare sulla questione dello status e del ruolo dei segretari comunali e provinciali, in attuazione di quanto previsto nella legge 142. È questo un tema fortemente sentito da tutti gli amministratori locali che richiede uno sforzo di sintesi per individuare una soluzione equilibrata che assicuri piena funzionalità alle strutture locali. Sulle linee generali della proposta approvata da un ramo del Parlamento alla fine della passata legislatura, è stato opportuno prospettare una esigenza di rafforzamento della formazione professionale e della qualificazione di questi

collaboratori essenziali nei Comuni, nonché di una più forte incidenza dei Sindaci nei procedimenti concorsuali di nomina, nell'ambito degli albi nazionali e locali.

Rimane il nodo del rapporto tendenzialmente fiduciario tra il Sindaco e il Segretario e della verifica periodica di corrispondenza dei risultati, pur nella garanzia che il Segretario deve fornire a tutti i cittadini in tema di legittimità e imparzialità dell'azione amministrativa municipale. Su queste linee e sulle diverse soluzioni che possono essere prospettate al legislatore, si intende riaprire il confronto e raccogliere tutte le indicazioni che l'Associazione porterà alla riflessione conclusiva del Parlamento. In questo momento, la questione principale non è riaprire la discussione sull'ancoraggio giuridico del rapporto di lavoro dei segretari. Spetta al Parlamento fare questa scelta anche in relazione al disegno complessivo di riforma degli apparati ministeriali in un processo di trasferimento di competenze che è già avanzato per le regioni a statuto speciale anche in tema di ordinamento degli enti locali. Ciò che più importa agli amministratori locali è che venga riconosciuto pienamente il ruolo di collaborazione funzionale del segretario per l'attuazione dei programmi decisi con il voto popolare. Lo Stato deve garantire e migliorare la qualificazione professionale e la permanenza dei titoli di idoneità di questi operatori essenziali per i Comuni. Legittimo condividere la preoccupazione che la categoria esprime in ordine alla riduzione della figura del segretario a un ruolo di puro controllo interno di legittimità, separando le funzioni di promozione e gestione

da quelle di garanzia della legalità dell'azione amministrativa. Il criterio della legalità deve informare tutte le fasi del procedimento amministrativo e i pareri non sono una sorta di controllo aggiuntivo sugli atti. Giusto lasciare alla autonomia statutaria la possibilità di organizzare le responsabilità di coordinamento e di gestione delle diverse aree di intervento attribuendo anche ai dirigenti dirette competenze di sovrintendenza agli atti amministrativi.

La scelta del segretario deve, in definitiva, corrispondere alle esigenze dei singoli enti, pur all'interno degli albi, e deve essere prevista una verifica a termini della permanenza dei requisiti e del rapporto fiduciario che lega il segretario all'ente che dirige. Sbagliata la concezione dell'elezione diretta del Sindaco come occasione di spartizione delle spoglie, l'antico diritto di saccheggio riconosciuto al vincitore alla fine dell'assedio, ma, al di là delle procedure eccezionali di natura disciplinare o per incompatibilità ambientale, deve essere prevista una temporaneità del rapporto che, attraverso la conferma o la sostituzione, incentivi l'intera struttura comunale ad esprimere il massimo di tensione collaborativa nei confronti degli indirizzi che l'ente ha definito. Le questioni istituzionali e della fiscalità locale, al centro di questa X assemblea, richiamano tutti a ripensare il ruolo della associazione in questa fase di transizione e di profondi cambiamenti. L'adeguamento degli statuti e la progressiva assunzione di nuove responsabilità che l'autonomia impositiva impone, sottolineano l'esigenza di rinnovare un rapporto di confronto e di

coinvolgimento delle realtà sociali per rilegittimare le istituzioni locali nella partecipazione e nella fiducia dei cittadini e delle categorie economiche.

Il nuovo ruolo delle regioni richiede una più forte iniziativa delle dimensioni regionali che, sulla base dei deliberati di Sorrento, si stanno attrezzando a svolgere una autonoma e più incisiva funzione di raccordo e di confronto politico. A livello nazionale è opportuno sviluppare la ricerca dei modi più efficaci per procedere al coordinamento e alla tendenziale unità delle rappresentanze autonomistiche, per dare più forza e autorevolezza alla voce delle autonomie e utilizzare più efficacemente le risorse che gli associati affidano e che si chiede loro. Per migliorare i servizi e il circuito delle informazioni, soprattutto nei confronti dei piccoli e medi Comuni, va posto l'obiettivo di realizzare, dopo il rinnovo generale delle amministrazioni, un progetto di nuove e articolate rappresentanze delle autonomie. Sulla scadenza elettorale è il caso di offrire alle forze politiche e al Governo i risultati di un sondaggio tra tutti i Sindaci in ordine alla opportunità o meno di anticipare al '94 la consultazione amministrativa ordinaria prevista per il '95.

Le risposte danno un segno di prevalenza alla volontà di portare a termine il mandato elettorale, ma è quasi altrettanto forte la indicazione di un rinnovo più ravvicinato per favorire la nascita di governi locali legittimata dal nuovo sistema elettorale. Nell'immediato è stata proposta l'anticipazione delle norme della L. 81

che consentano, per i consigli che si autosciogliono, di evitare la mortificazione e la paralisi dei commissariamenti. Come associazione istituzionale e unitaria sembra che questo possa costituire il contributo al dibattito che è in atto tra le forze politiche e nelle sedi istituzionali competenti. All'ANCI compete la responsabilità di garantire la piena valorizzazione di tutti i contributi e delle indicazioni che scaturiscono a vari livelli dalla complessa realtà dei Comuni. Con il congresso di Sorrento si è ricostituita all'interno dell'associazione una sostanziale unità di gestione politica che non significa ovviamente mortificazione delle diversità o stemperamento delle varie sensibilità politiche.

La molteplicità delle iniziative e delle proposte, in primis quelle che vengono dai Sindaci neoeletti che sono entrati negli organi direttivi della associazione, sono un motivo di vitalità e di forza della cultura autonomistica che l'associazione è chiamata ad interpretare. Al di là di talune forzature della stampa e di qualche malinteso protagonismo, vi è l'esigenza di uno sforzo convergente ed unitario che aiuti a rendere l'associazione sempre più libera dai vecchi condizionamenti partitici e capace di offrire un autentico servizio alla nostra comunità. Sul piano dei rapporti esterni pare che le trasformazioni e le tensioni che si vanno manifestando su diversi fronti debbano indurre a una iniziativa di confronto diretto anche con quelle realtà rappresentative di interessi che l'azione amministrativa dei Comuni tocca sempre più da vicino. La modernizzazione delle strutture pubbliche, un puntuale, ma non burocratico governo del ter-

ritorio, la tutela ambientale e del patrimonio culturale, lo snellimento dei procedimenti e la trasparenza nelle attività amministrative, ma soprattutto le nuove esigenze della fiscalità locale devono essere a ogni livello, a un confronto con le categorie e le organizzazioni di tutela di questi interessi che sono presenti in tutto il territorio nazionale.

Partendo dall'esperienza dell'Ici, del catasto e delle sue correzioni, delle agevolazioni e delle facilitazioni nella riscossione, ma penso anche ai tributi locali in fase di riordino, nettezza urbana, Tosap e pubblicità e agli accordi con diverse categorie di operatori sul versante della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti, si deve proporre un appello alle organizzazioni rappresentative di questi interessi perché si cerchi assieme le modalità più appropriate di gestione di queste questioni nell'interesse dei cittadini e della migliore funzionalità delle strutture. Ciò implica certamente un potenziamento della capacità dell'associazione di essere un sistema di informazione e di servizi, sempre meno una palestra rivendicativa e declamatoria a tutela di interessi particolari o settoriali. Tra pochi giorni si aprirà il confronto contrattuale per tutte le categorie del pubblico impiego. L'ANCI, che è stata significativamente a designare uno dei cinque esperti che guideranno l'agenzia istituita con il D.L. 29, vuole cogliere questa occasione per dare un contributo essenziale alla modernizzazione dei pubblici apparati. È questa una questione centrale per l'economia e per il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini. I ridotti margini di recupero

salariale generalizzato impongono un confronto con le organizzazioni sindacali, al centro come alla periferia, finalizzato principalmente alla flessibilità e all'aumento della produttività. Esistono ambiti di possibile espansione della occupazione, soprattutto giovanile, ma le risorse dovranno principalmente essere reperite nella riduzione degli sprechi e della spesa improduttiva.

Certo anche nelle rappresentanze sindacali e nella grande maggioranza dei lavoratori esiste la consapevolezza dell'urgenza avviare questo processo, che è stato forse enfatizzato con la formula della privatizzazione, ma che, nella sostanza, si traduce in un rinnovato impegno di servizio e di razionalizzazione. Non meno importante è il versante della informatizzazione delle procedure e della piena attuazione dei principi contenuti nelle leggi 142 e 241. Crescerà la domanda di aggiornamento e di formazione permanente del personale dei vari comparti. All'associazione si presenta un compito più impegnativo di creare occasioni puntuali di crescita e di monitoraggio della qualità dei servizi affidati alla sua struttura. Ciò sarà possibile coinvolgendo in questo processo tutte le competenze e le realtà più qualificate già esistenti, ma anche promuovendo iniziative nuove che valorizzino il patrimonio di esperienze e professionalità largamente presente in tanti Comuni e aziende locali. L'ANCI ha condiviso l'interpretazione più avanzata in ordine alla immediata operatività delle norme contenute nel D.L. 29, con particolare riguardo alla responsabilità dei dirigenti di governare le risorse umane e materiali per assicurare il conseguimento de-

gli obiettivi posti dall'amministrazione. Si tratta ora di tradurre in tutte le realtà periferiche i principi guida e la cultura dell'efficacia e dell'efficienza, perché divengano patrimonio condiviso da tutti gli operatori degli Enti locali. Per quanto riguarda i servizi, lo scenario in cui si muovono le imprese pubbliche locali è già ampiamente mutato e continua a registrare nuove condizioni normative e strutturali che rischiano di metterne in discussione l'autonomia e la specificità. Le difficoltà finanziarie ed il ritardo nella riforma delle strutture, spesso ancora polverizzate e incapaci di realizzare adeguate innovazioni tecnologiche e organizzative, hanno riaperto il dibattito sulla funzione della gestione pubblica dei servizi.

La scarsità dei capitali di dotazione, il mancato adeguamento delle tariffe le direttive della Cee che impongono confronti concorrenziali anche in questi settori, il ritardo nell'avvio di organiche politiche regionali e provinciali per la definizione di nuove operative economicamente valide, hanno determinato la propensione alle c.d. privatizzazioni come scelta risolutiva di tanti nodi di spreco. Il mutato clima culturale del paese ha impedito che venisse sperimentato concretamente il disegno contenuto negli art. 22 e 23 della 142 e sono venute avanti ipotesi, come quella contenuta nell'art. 12 della L. 498, di affidamento dei servizi a società a prevalente capitale privato. In questo settore, come associazione, non è stata assunta una posizione di chiusura corporativa a difesa di interessi settoriali o di potere. Il dibattito sul ventaglio di possibili scelte gestionali è utile

e investe la responsabilità di tutti i consigli comunali. Non si può però fare a meno di richiamare le ragioni storiche ed economiche che hanno portato i municipi, quasi sempre con referendum popolari e con l'appello al risparmio locale, a costituire le aziende municipalizzate. Il potere di regolazione degli interessi collettivi e il carattere pubblico di questi servizi, soprattutto di quelli che corrispondono a monopoli naturali, non possono essere rimessi in discussione con scelte sbrigative e di espropriazione del patrimonio costituito dalle comunità locali sin dall'inizio del secolo.

Ci sono sicuramente settori dove un processo di dimissioni economicamente corretto, come le farmacie e le centrali del latte, può essere opportuno e consigliabile. Ma vi sono anche altri interessi, in materia energetica, idrica, ambientale o della mobilità urbana ed extra-urbana, che non possono essere affidati a esclusivamente alle regole del mercato. La loro connessione con il governo del territorio e con la qualità della vita delle comunità rimane il criterio guida per definirne il profilo di compatibilità e l'insieme degli interessi da tutelare. L'attribuzione al Sindaco del potere di nomina e al Consiglio Comunale della definizione degli indirizzi e criteri, assicura il collegamento di queste imprese alla politica complessiva del Comune. Con gli amici delle Federazioni e della Cispel è stato aperto un confronto teso a ricollegare più efficacemente l'azione rappresentativa e di tutela degli interessi specifici di queste realtà così intimamente legate alla storia dei municipi. Non sono pregiudizi di natura politica, basti pensare alla crisi

delle aziende locali di trasporto. Il settore dei servizi è un capitolo essenziale dell'autogoverno locale e come tale va salvaguardato da disegni politici ed economici che farebbero tornare indietro di cento anni. In conclusione, è il caso di tornare brevemente sulla prospettiva più generale delineatasi in questa assemblea: è forte la consapevolezza di vivere una stagione di cambiamento che qualcuno definisce epocale, nell'economia, nel costume, nei rapporti politici. La tragedia della disgregazione jugoslava e delle tante guerre locali che insanguinano il mondo è palese, e la speranza che l'arcobaleno di pace tra la Palestina ed il Sud Africa possa annunciare una primavera di collaborazione e di rinascita degli ideali che avviarono la costruzione dell'unità europea e della garanzia internazionale affidata alla forza dell'ONU. Si segnala all'opinione pubblica l'impegno di quei Comuni, di quei Sindaci che hanno guidato le loro comunità e la generosità dei tanti volontari, ad offrire innumerevoli forme di aiuto e ospitalità ai profughi e alle vittime della guerra jugoslava e che si accingono a collaborare alla ricostruzione di Gaza e Gerico.

Il governo della comunità locale non si esaurisce nella efficienza dei servizi e nella corretta gestione della cosa pubblica. Il particolarismo guicciardiniano non è la nota dominante della nuova fase, e l'operazione verità che il Paese sta vivendo, con la pulizia e la revisione dello stato del benessere che si è manifestato in oltre quarant'anni di pace e di sviluppo, pone di fronte a tante difficoltà e disparità che ancora permangono e alimentano intolleranze e proteste. Il dibattito sullo

stato delle autonomie e sul c.d. federalismo deve essere ancorato ad un pieno riconoscimento dei motivi storici, economici e politici che stanno alla base della identità nazionale e del ruolo internazionale del Paese. I Comuni sono le istituzioni fondanti dell'unità civile del Paese, di quella solidarietà non sentimentale o astratta che vuole assicurare diritti e servizi minimi essenziali a tutti gli italiani, ovunque siano chiamati a vivere. Per fare questo è necessario rigenerare lo Stato, ma anche le regioni, sapendo che alla base di ogni "federazione" sta un'intenzione unitaria e solidale, non la volontà di separare o disgregare.

Ci sono delle differenze ancora grandi nel processo di sviluppo socioeconomico con particolare riguardo al Mezzogiorno, e preoccupano certe ricette sbrigative, come quella espressa da autorevoli consulenti economici. I giovani del sud dovrebbero rassegnarsi ad andare là dove il lavoro c'è, rinunciando a cercarlo nei loro paesi, nelle città dove hanno studiato ed hanno i loro affetti. Questo atteggiamento che equipara i conazionali delle zone più arretrate ai lavoratori extracomunitari e sembra avere nostalgia della stagione delle grandi migrazioni degli anni sessanta, non può essere condiviso dai Sindaci delle città che sanno quali costi umani e ambientali abbia avuto quel processo sregolato e affidato alle sole logiche del mercato. La fine delle politiche di puro assistenzialismo deve aprire una fase di rilancio di una programmazione nazionale e regionale ancorata agli obiettivi europei di sostegno alle zone svantaggiate. Su questa nuova frontiera le realtà locali

c i municipi possono ritrovare un ruolo di proposta e di garanzia che unisca gli sforzi dello Stato per la lotta alla criminalità mafiosa con le ragioni dello sviluppo e della crescita civile. In questo quadro si colloca il rilancio delle responsabilità autonomistiche e di una cultura del buon governo che non è solo efficienza, economicità e pubblicità responsabile, ma anche e più significativamente riforma della politica che può tornare a essere, come è stato autorevolmente detto, “la più alta forma di carità”.

“Il nuovo ordinamento dei poteri locali: autonomia, funzioni, risorse”

*Relazione alla XI Assemblea Nazionale ANCI
Roma, 1994*

“Cari amici, aprendo i lavori della nostra ultima Assemblea a Riva del Garda era sembrato di poter fotografare la situazione con queste espressioni : “E’ la fase del cambiamento in cui nulla riesce secondo le intenzioni. Come sempre. Il disagio di cambiare si sente tanto più quanto maggiori sono le incrostazioni delle abitudini, la durezza degli interessi le rocciosità delle paure e degli errori. Quando il terreno non è preparato per far nascere il nuovo, può darsi che vi sia molta fatica da fare. A distanza di un anno, anche se quasi tutto è cambiato o sta cambiando, pare che il divario tra i propositi e le realizzazioni, ma soprattutto la grande fatica del rinnovamento, sono ancora evidenti. Il metodo elettorale con scrutinio maggioritario ha determinato un profondo rinnovamento della classe politica, ma non ha ancora prodotto una maggioranza politica coesa e coerente su un programma definito e concreto di riforme. La conflittualità rimane alta e le tensioni tra i poteri dello Stato e della economia inducono diffidenza sul piano internazionale e non favoriscono l’avvio di un concreto programma di riforme in settori fondamentali come la sanità, la scuola, la previdenza, i trasporti, il Mezzogiorno, il fisco.

Le permanenti emergenze e le resistenze corporative continuano ad esercitare un peso determinante sull'azione parlamentare e di governo. Ne è conseguenza la molteplice decretazione reiterata e mutevole, la politica dei condoni e dei rinvii, le sanatorie e gli interventi parziali o localistici che rischiano di allontanare il riassetto strutturale di cui il paese ha bisogno. In questo quadro le autonomie locali ed i Comuni in particolare si trovano ad affrontare le inquietudini e le tensioni che la crisi del *Welfare-State* induce nei settori più deboli della società. Tutto questo in una fase in cui con l'elezione diretta dei Sindaci e l'ampio avvio dell'autonomia fiscale, si esalta la domanda di efficienza e di equità che trova nel Comune il primo e ineludibile interlocutore.

Sul piano istituzionale la novità ed il valore politico delle nuove amministrazioni a guida elettiva diretta hanno posto al centro del dibattito politico il mando ed il protagonismo delle autonomie locali che dovranno costituire la base della riforma dello Stato nel suo complesso. In questi due anni, dal Congresso di Sorrento in poi, l'Associazione ha sviluppato una intensa azione di presenza e di iniziativa sui molteplici temi che la crisi del sistema dei partiti ha posto in modo sempre più immediato nella dimensione istituzionale delle autonomie. Negli organi dell'Associazione ed anche a livello europeo è stata conquistata una significativa presenza dei Comuni a fianco di Regioni e Province. Si è proceduto alla valorizzazione di quelle nuove realtà ed esperienze che nei turni elettorali già celebrati hanno dato espressione alle nuove forze politiche presenti nel paese.

Nello stesso spirito di rilancio del ruolo politico unitario delle associazioni autonomistiche è stata promossa la costituzione del coordinamento affidato alla guida autorevole del Sindaco della Capitale con la piena adesione di tutte le espressioni del mondo delle autonomie.

C'è consapevolezza che tale processo dovrà essere ulteriormente sviluppato dopo il nuovo turno parziale di elezioni in corso di svolgimento e la conclusione della prima fase della Commissione Maroni. Oltre a confermare la disponibilità da tempo dichiarata per assicurare all'ANCI il massimo di efficienza e di rappresentatività, è certo che l'Associazione può rimanere il luogo ove ogni iniziativa, a cominciare da quella dei Sindaci delle grandi città, deve essere utilmente finalizzata al potenziamento della cultura autonomistica che l'ANCI è chiamata quotidianamente a tradurre in azioni di tutela e di garanzia, oltre che di servizi agli Enti locali. Va dato atto al Governo ed al ministro dell'Interno Maroni della sensibilità dimostrata con l'istituzione della apposita Commissione per la riforma autonomistica dei poteri e della finanza comunali e provinciali e della risposta alla richiesta di avere un interlocutore unitario e coordinato a livello di governo con l'insediamento ed una prima agenda di questioni proposte al comitato interministeriale delle autonomie. Questo lavoro dovrà essere armonizzato con le proposte della Commissione Speroni sulle riforme istituzionali e con il disegno di riforma fiscale complessiva che sta mettendo a punto il Ministro delle Finanze. Ciò non sminuisce il significato della chiamata delle associazioni autonomistiche e

di fiducia nella responsabilità degli eletti del popolo. Qualcuno ha definito questo processo “federalismo dal basso” o nascente”.

Questo metodo è l'unico che può garantire al regionalismo o federalismo quel carattere unitario e solidale voluto dalla stragrande maggioranza degli italiani che respingono le tentazioni separatistiche di qualunque segno. La concezione comunitaria e responsabile della autonomia che sta scritta nei principi fondamentali della Costituzione è la garanzia essenziale di una riforma che riesca a coniugare stabilità e governabilità con partecipazione e rappresentanza del pluralismo politico e civile del nostro paese. Quella che veniva definita amministrazione locale, negli angusti limiti della autarchia o del decentramento, deve essere affermata sempre più come nuova legittimazione della funzione di governo” poiché è percepita dai cittadini come primo momento della statualità moderna e della appartenenza ad una identità nazionale fondata sui diritti di cittadinanza e sulla trasparenza del potere, di tutti i poteri. Amministrazione, dunque. come dice una vecchia espressione francese, come “democrazia del quotidiano”.

E' proprio dal basso, dalla periferia degli ottomila Comuni italiani che deve prendere le mosse la riflessione sulle linee fondamentali del contributo che come Associazione si deve dare ai lavori della Commissione Maroni. Non sono mancate, infatti, come era inevitabile, nuove sollecitazioni verso un processo di drastica riduzione del numero degli Enti locali per raggiungere di-

mensioni teoricamente più idonee all'assolvimento di funzioni complesse e più impegnative. A nome dell'Associazione, è sembrato opportuno dover sostenere con fermezza la improponibilità di formule tendenzialmente coercitive e modificatrici, senza una base autentica e dimostrata di vera economicità, della identità e della autonomia dei piccoli Comuni. In base al principio di sussidiarietà si ritiene che l'effettività dello svolgimento delle funzioni assegnate e la qualità dei servizi ai cittadini su tutto il territorio nazionale debbono essere perseguite con le forme volontarie e le integrazioni associative e consortili, in collaborazione con le Province, le Comunità Montane e le Regioni, con quegli incentivi e sostegni che la 142 ha solo enunciati e che sono rimasti sinora sulla carta. Affidarsi alla responsabilità e alla capacità di integrazione delle singole comunità guidate dai Sindaci eletti direttamente può apparire la strada più impegnativa e dagli esiti non omogenei. Ciò è sicuramente possibile, ma è anche l'unica via per garantire consenso ed efficacia a quelle politiche territoriali, ambientali e dei servizi che sono rese indispensabili dallo sviluppo economico moderno.

Solo in presenza di accertate inadempienze o della impossibilità di garantire l'effettività dei servizi, può essere accertata in via sussidiaria la previsione di forme di collaborazione obbligatoria o lo spostamento dell'esercizio di determinate funzioni a un livello superiore, senza mai, però, cancellare la identità del singolo Comune, ente esponentiale della comunità primaria e ravvicinata agli interessi delle popolazioni rappresentate. Que-

sta ispirazione di fondo va certamente corredata di politiche di sostegno, nazionali e regionali, e di parametri finanziari che premino le forme associative, sino anche alla fusione, così come va rilanciata una politica di investimenti per la montagna e per i Comuni minori per contrastare lo spopolamento e il degrado dei territori abbandonati. Sul piano dei servizi e delle moderne tecnologie il compito di indirizzo, di formazione dei quadri e di creazione di strutture di sostegno, spetta in primo luogo alla Associazione ed in questa direzione sono orientate e in via di potenziamento varie iniziative, sia a livello nazionale che delle Associazioni regionali. Il nodo delle aree metropolitane rappresenta il secondo grande tema strutturale che si ripropone alla luce dei continui rinvii che hanno impedito l'avvio concreto di questo capitolo essenziale della 142.

Ne parleranno sicuramente i Sindaci delle grandi città, ed è evidente il nesso che lega questo tema a quello delle Province e in qualche caso persino delle Regioni interessate. La specificità delle diverse situazioni delle aree metropolitane e, se consentite anche una certa artificiosità dell'elenco previsto dalla 142, determinato più dalla aspettativa di politiche finanziarie statali di tipo speciale per le aree incluse, aspettative ora non più attuali, dovrebbero indurre a prevedere meccanismi differenziati che consentano di realizzare nelle diverse realtà soluzioni corrispondenti alle caratteristiche peculiari dei singoli ambiti, come è avvenuto in altri paesi europei e sulla scorta di positive esperienze, già avviate a Bologna e a Roma, di integrazione e collaborazione

tra i diversi livelli di Governo. Le questioni dell'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa, dello status degli amministratori e della valorizzazione delle presidenze dei consigli comunali, del decentramento e delle forme consortili dovranno essere caratterizzate da una forte riduzione dei vincoli normativi e dal pieno riconoscimento del carattere sussidiario delle normative nazionali o regionali rispetto alla volontà locale di disciplinare le materie rimesse alla competenza dei consigli. Allo stesso criterio dovrà corrispondere la formulazione del testo unico delle norme residuali di carattere nazionale che verrà compilato da un apposito gruppo di lavoro con la presenza di tecnici delle Associazioni autonomistiche.

E' stato già riconosciuto al ministro Maroni il merito di aver compreso e difeso le ragioni delle autonomie in materia di governo delle risorse umane al di fuori di situazioni di dissesto. Lo dimostra il recente decreto anche in presenza di nuove formulazioni ambigue inserite nella legge di accompagnamento della finanziaria, modificate la scorsa settimana. Analoga vicenda è aperta sul fronte dei regolamenti sugli accessi e sulle forniture, elaborati dal ministro Cassese e promulgati senza tener conto delle peculiarità e delle strutture degli Enti locali. In sede di conferenza interministeriale sulle autonomie è stata proposta l'esigenza che tali disposizioni abbiano solo valore di indirizzo non vincolante per i Comuni, fino a quando non vengano recepite nelle linee generali nei regolamenti locali. Il ministro Urbani ha dato assicurazione in linea di principio, ma

sinora non è seguita la correzione proposta. Speriamo che quanto prima la conferenza consenta di concludere questo nuovo “tormentone” che da tanta parte della periferia è stato giustamente segnalato.

I controlli, lo status dei segretari, la contabilità e la finanza costituiscono i principali nodi che la Commissione si trova a dover dipanare. In tema di controlli, la linea dell’Associazione non può che ispirarsi ai principi di trasparenza, responsabilità e semplificazione che è stata sempre dimostrata con qualche primo risultato in materia di piante organiche e di enti non dissestati. Ai controlli interni di legittimità e di gestione, anche mediante una migliore disciplina del ruolo dei revisori, deve accompagnarsi una decisiva semplificazione degli atti soggetti al controllo esterno, limitato agli atti fondamentali ed al controllo giurisdizionale che può essere promosso dal Coreco, non dai prefetti secondo lo schema francese. Non è condivisibile l’orientamento che tendeva ad attribuire alla Corte dei Conti un nuovo e generalizzato controllo sugli atti e i contratti dei Comuni come previsto nei decreti istitutivi delle delegazioni regionali della corte stessa. Le competenze dei prefetti in materia di appalti e contratti non possono essere prorogate oltre l’emergenza di tangentopoli e divenire uno strumento aggiuntivo e burocratico che pesa sulla operatività dei Comuni.

La questione del controllo interno di legittimità attribuita al Segretario comunale e provinciale deve essere ricondotta a un essenziale momento di garanzia e

di imparzialità e non può più essere concepita come strumento di ingerenza centralistica nella vita e nella attività degli Enti locali.

Il nuovo ordinamento dovrà assicurare la professionalità e la formazione dei nuovi Segretari me diante albi articolati regionalmente e gestiti da organismi espressione delle autonomie e della rappresentanze di categoria.

All'interno di questi albi i singoli Enti locali dovranno attingere, anche mediante procedure concorsuali, il funzionario che deve assicurare la piena operatività della amministrazione. Per gli enti a struttura più complessa deve essere garantita all'autonomia statutaria e regolamentare la possibilità di articolare i compiti di direzione e di gestione anche su figure diverse dal Segretario. Le questioni della dirigenza e del trattamento economico vanno risolte in sede di contrattazione collettiva e individuale entro parametri definiti a livello nazionale e con la possibilità di verifiche periodiche sulla permanenza dei requisiti e sulla efficienza delle prestazioni. La stabilità e l'autenticità della riforma autonomistica si gioca in larga misura sul fronte della titolarità di risorse proprie e sulla responsabilità di Governo delle stesse. Con la legge di delega 421 del '92 si delineò un primo progetto di autonomia impositiva imperniato sulla istituzione dell'Ici, sostitutiva dell'Invim, sul riordino dei c.d. tributi locali minori (Rsu, Tosap, Pubblicità) e sulla previsione di una addizionale Irpef destinata agli investimenti. Venne poi presentato un progetto di imposta

sui servizi, destinato ad assorbire l'Iciap e ad alleggerire il peso dell'Ici, la c.d. Iscom, che rimase per raltro allo stato di disegno di legge.

Sono a tutti note le vicende che in questi ultimi due anni hanno modificato il quadro di riferimento delineato dal Governo Amato, con la sospensione dell'addizionale Irpef, la tormentata vicenda dei decreti delegati in materia di imposte minori, caratterizzati da una minuziosa disciplina centralistica che l'ANCI ha potuto solo in parte temperare, l'abbandono della ipotesi Iscom considerata nuova imposta destinata ad aumentare la pressione tributaria complessiva ormai percepita come insostenibile. Di fatto, principalmente con l'Ici, il sistema comunale ha dato un grosso contributo alla politica di risanamento dei conti dello Stato, alleggeriti dai trasferimenti pari all'aliquota minima obbligatoria e sono passati in secondo piano i propositi di costituire un nuovo e significativo sistema di autonomia impositiva, capace di ricongiungere le responsabilità di spesa con quelle di prelievo e di programmazione a livello locale. Ciò non di meno e al di là di interpretazioni politiche distorsive che non percepivano il carattere strategico di questi nuovi strumenti offerti alla autonomia comunale, l'avvio dell'Ici ha determinato una crescita di consapevolezza e di potenzialità che debbono essere raccolte per consolidare il processo e renderlo irreversibile. Si può dire che sulla attribuzione reale sugli immobili, si è formato un generale consenso e anche le indicazioni del Ministro delle Finanze confortano nell'indirizzo di concentrazione e di semplificazione dei prelievi im-

mobiliari verso la destinazione di sostegno della spesa comunale. La sottocommissione finanziaria della Commissione Maroni ha già espresso un orientamento in tal senso e si spera che da questo dibattito possano uscire integrazioni e contributi tesi a precisare questi orientamenti. Il criterio essenziale è la convinzione che si può parlare di imposta locale in senso proprio quando l'aliquota e/o la determinazione della base imponibile spettano all'Ente locale, sia pure entro eventuali limiti imposti dal Governo centrale. La piena attribuzione dell'Ici ai Comuni, in atto da quest'anno, ha imposto una rinnovata attenzione alle problematiche del catasto, cui è stato dedicato il primo convegno promosso dal Consorzio ANCI-Cnc a Chianciano. Le nuove disposizioni in materia, in particolare quella relativa agli edifici non più rurali, si basano su una impegnativa collaborazione tra il ministero delle Finanze, Direzione generale del Territorio e il sistema dei Comuni. In questa direzione il ruolo dell'ANCI, sia a livello nazionale che nelle articolazioni regionali, dovrà essere potenziato, per consentire soprattutto ai Comuni di minori dimensioni di rendere sempre più economica ed efficiente la gestione di questo fondamentale cespite della finanza comunale.

Del tutto aperto, invece, è il dibattito sulla possibilità di introdurre, accanto all'Ici, un tributo comunale sulle attività produttive che consenta di rendere più equilibrato il prelievo destinato a finanziare i servizi comunali a carattere generale ed indivisibile. Non è opportuno soffermarsi sulle vicende che, dall'introduzione dell'I-

lor nel lontano 1970 sino all'Iciap e alle sue traversie, hanno visto contrapporsi posizioni politiche ed interventi giurisprudenziali diversi in una materia tanto delicata quanto complessa. Tra gli amministratori esiste la convinzione che un prelievo connesso alle attività economiche e professionali debba essere previsto, anche se è largamente condivisa la preoccupazione di non determinare distorsioni derivanti dalla possibilità di “esportazione” del tributo e al rischio che si accendano focolai di “concorrenza fiscale”. L'Iciap è un tributo di difficile gestione e che ha determinato conflittualità che ogni Sindaco conosce bene.

Il confronto con l'esperienza straniera in merito a questa linea, che è certamente più accentuata nei paesi ad impianto federale ma è altrettanto presente in paesi a struttura e tradizione unitaria come Francia e Gran Bretagna, lascia aperte le questioni della vigente, ma sospesa, addizionale Irpef e di una radicale revisione dei c.d. tributi minori, per i quali il Parlamento ha recentemente rinnovato la delega al Governo. L'impegno dell'Associazione è nel senso di una sempre più incisiva semplificazione e dell'ampliamento delle potestà regolamentari e gestionali del Comune, sino al punto di prevederne una parziale soppressione per trasformarle in canoni o tariffe connesse a significativi fatti espressivi di capacità contributiva. Più delicata e complessa è la questione della tassa Rsu che da qualche parte si torna a voler trasformare in tariffa riscossa dagli enti gestori del servizio. L'Associazione deve tutelare la funzione di questo tributo che è strettamente connesso alla

politica ambientale del territorio. Se verrà istituita una nuova imposta ambientale non potrà essere ignorata la responsabilità primaria che spetta ai Comuni in materia di territorio e qualità della vita. Il primo risultato concreto della Commissione Maroni può essere considerato il rinnovo della delega per la definizione della contabilità finanziaria ed economica degli Enti locali. Sullo schema di principi elaborati da un gruppo di lavoro presso la direzione generale della finanza locale del ministero dell'Interno, con la presenza di esperti indicati dall'ANCI, esiste un vasto consenso che può portare ad un rapido avvio di questo importante capitolo della modernizzazione delle gestioni locali. In sede di comitato interministeriale delle autonomie sono state inserite questioni più specifiche che possono trovare soluzione anche al di fuori del progetto complessivo di riforma e che sono molto sentite degli amministratori. L'allusione è alla tesoreria unica, alle problematiche dell'Invim, al regime Iva, alla accelerazione dei versamenti da parte dei concessionari, ai meccanismi di erogazione dei mutui Cassa CDP, alla abolizione del versamento al Tesoro degli interessi sulle giacenze dei mutui contratti autonomamente dai Comuni interessati.

Ma il nodo più impegnativo è quello della funzione e dei meccanismi di attribuzione dei trasferimenti statali. La Commissione, dietro impulso dell'ANCI, sta esaminando la possibilità di riformare radicalmente questo capitolo che è rimasto improntato ad una logica essenzialmente centralistica ed ancorato per molti aspetti ancora ai livelli della spesa storica con i dislivelli e le

iniquità a tutti note. La proposta di ANCI tende a ricostituire a livello nazionale un sistema che persegua il soddisfacimento con parametri obiettivi delle esigenze minime indispensabili che possono essere considerate contenuto incompressibile dei diritti di cittadinanza, attraverso un'azione perequativa delle basi imponibili e la predeterminazione dei fabbisogni standardizzati, che assicuri certezza triennale nelle risorse assegnate e la revisione periodica e sempre più ravvicinata delle effettive esigenze degli enti nelle diverse realtà del paese.

Con l'attenta e impegnata collaborazione dell'ufficio studi della Direzione generale retta dal prof. Giuncato, si spera di poter proporre al ministro un sistema che superi i congegni discrezionali di natura centralizzata e rappresenti la base di un finanziamento omogeneo su cui si innesti l'autonomia fiscale dei Comuni. L'obiettivo è certo molto impegnativo e richiederà tappe di avvicinamento graduali e non eccessivamente penalizzanti per le realtà meno dotate di cespiti imponibili. Si dovrà necessariamente procedere ad una revisione dei c.d. servizi indispensabili di cui all'art. 54 della 142 ed ai decreti ministeriali, depurandole di tutte le spese di competenza centrale (difesa, giustizia ecc.) ed individuando parametri efficaci a cogliere in modo adeguato il fabbisogno delle diverse comunità: Comuni montani, turistici, capoluoghi di provincia, aree metropolitane, ecc.

E' convinzione che solo in questa prospettiva può essere garantita una riforma autonomistica ed insieme solidale, ispirata alla trasparenza ed al principio di

responsabilità, contro gli egoismi localistici e la tentazione di tornare a politiche di tipo assistenzialistico. La presenza e l'iniziativa dell'Associazione sul versante della tutela delle autonomie nella gestione delle risorse umane, contro i reiterati tentativi di nuove gestioni accentrate dalle assunzioni e dalla mobilità, hanno conseguito un risultato significativo con il decreto Maroni ter. L'impegno è quello di affrontare la fase finale delle trattative per il contratto di lavoro sulla base delle trattative gestite dall'Aran per tutti i comparti pubblici entro le direttive vincolanti della presidenza del Consiglio. Come è noto, l'esperienza dell'Agenzia, nella quale è stato possibile solo designare uno dei membri, è una novità non ancora consolidata nella prassi dei rapporti con le organizzazioni sindacali. Alla fine di questa tornata contrattuale si porrà un problema di revisione dei meccanismi e delle procedure, per corrispondere meglio alla nuova realtà che vede gli Enti locali pienamente responsabilizzati sul piano della copertura della spesa, ma solo in forma mediata, parte effettiva della contrattazione. L'anomalia del passato, quando formalmente l'ANCI contrattava e firmava ed il Tesoro pagava, si è oggi rovesciata perché è un organismo governativo che tratta ed i costi gravano sui bilanci comunali.

Le indicazioni che l'ANCI aveva formulato all'Agenzia prevedevano una significativa innovazione degli assetti ordinamentali per consentire una politica di riordino delle mansioni e di riorganizzazione dei servizi. La direttiva del Governo e la carenza di risorse sembrano orientare l'Agenzia ad un rinvio della problematica comples-

sa dell'ordinamento professionale, per avviare limitate sperimentazioni su aree particolari. L'ANCI ha in questi mesi coinvolto le principali amministrazioni ed una rappresentanza dei Comuni di minore dimensione per cercare di armonizzare le esigenze talora molto diverse e per responsabilizzare i Comuni sulle conseguenze economiche della trattativa. La situazione è molto delicata e difficile perché in gioco è lo stesso processo delle c.d. privatizzazione avviata con il Dpr 29. Per chiarezza è giusto dire che non giovano in questa direzione interventi legislativi di sanatorie generalizzate come quello approvato, contro la stessa volontà del Governo, la scorsa settimana perché creano disparità di trattamento non facilmente giustificabili e tolgono credibilità agli impegni che gli amministratori più corretti stanno assumendo. Si rivendica in ogni caso, oltre allo spazio per eventuali sperimentazioni, una concreta possibilità di realizzare in sede di contrattazione decentrata quelle soluzioni che corrispondono alle peculiari esigenze dei singoli enti, anche se è stato opportuno segnalare all'Agenzia che l'avvio della contrattazione decentrata venga collocato dopo le elezioni di primavera ed affidato ai nuovi eletti.

Anche se da qualche tempo c'è attesa perché venga ritoccato al ribasso il tasso praticato ai Comuni, nella prospettiva di una più aperta competizione con istituti creditizi di altri paesi Cee che si affacciano sul mercato, deve essere prioritariamente affrontato il tema di rilanciare la Cassa secondo il profilo originario, sottraendola al rischio di una privatizzazione che finirebbe

per indebolire il sistema dei Comuni sul fronte degli investimenti.

Una effettiva ripresa della politica infrastrutturale, e in particolare i progetti in materia di servizi pubblici essenziali richiedono la presenza di uno strumento redditizio non più legato al concorso del bilancio statale, ma specializzato e abile nella realizzazione di opere che si proiettano al di là dei limiti di convenienza del capitale privato che pure deve essere mobilitato. La crisi fiscale dello Stato e le necessità di riordino della spesa pubblica hanno prodotto profondi rivolgimenti nella politica sociale e l'avvio di una nuova fase caratterizzata da restrizioni e ristrutturazioni con particolare riferimento ai settori della sanità, della casa, dei trasporti e della politica dei servizi. Dalla riforma delle Usl, con la piena regionalizzazione del fondo sanitario nazionale, i Comuni rischiano di essere progressivamente marginalizzati. L'ANCI ha ottenuto che le nuove Usl non venissero definite "aziende strumentali delle Regioni", ma non che la Conferenza dei Sindaci fosse organo delle nuove Usl, per cui rimane una profonda incertezza, fonte di frustrazione per i Sindaci che vengono chiamati a dare pareri spesso su decisioni già precostituite e non hanno un reale potere di concorrere a determinare gli indirizzi fondamentali della politica sanitaria. La situazione è ancora più delicata in quelle regioni dove è stata realizzata l'integrazione dei servizi socio-assistenziali con quelli sanitari, la c.d. doppia "esse". In un recente incontro con la Conferenza delle Regioni è stata riscontrata viva sensibilità per questo problema che è ora af-

fidato in gran parte alla legislazione regionale attuativa della riforma. Purtroppo questo problema istituzionale di grande rilievo non è stato adeguatamente percepito dalle amministrazioni, mentre è necessario che le Conferenze dei Sindaci facciano sentire la loro voce, anche assumendosi parte di quelle responsabilità che l'indispensabile riordino dei presidi sanitari comporta. Come Associazione, anche e soprattutto attraverso le Associazioni regionali, si intende continuare a rappresentare e a tutelare gli interessi delle nuove Usl perché gli stessi nuovi direttori generali sentano la necessità di un momento rappresentativo che assicuri indirizzi coerenti nel rapporto tra le sanitarie e il territorio.

Non si tratta di riconquistare pezzi di gestione o nuove forme di lottizzazione politica, bensì di garantire la partecipazione e la rappresentanza delle popolazioni e delle comunità interessate, anche per costruire un consenso senza il quale rischiano di risultare velleitari i propositi di riforma ispirati a meri criteri economicistici o di mercato. In materia di servizi pubblici, sono oggi di moda parole d'ordine come privatizzazioni, *project financing*, *price cap*. etc. La realtà delle zone grigie e di inefficienza, in primis quelle del settore dei trasporti, sono state giustamente denunciate da tante parti. Sarebbe però ingiusto e politicamente miope un disegno che tendesse ad estromettere i Comuni da settori economici vitali per la tutela degli interessi delle nostre comunità. Con la Cispel è stata sviluppata un'azione di difesa delle molteplici forme di presenza dell'impresa pubblica locale, a cominciare dal settore energetico e

dell'acqua, dei rifiuti e dei trasporti. Al di là delle forme giuridiche, rimane prioritaria la scelta della azienda speciale per la gestione dei servizi nell'ambito municipale: si deve certamente assicurare che al di fuori del territorio comunale o consortile, quando si opera sul mercato, le aziende o le Spa non abbiano condizioni di privilegio o distorsive della concorrenza. Ma non si può in nessun modo confinare le aziende entro limiti angusti che le porterebbero rapidamente fuori mercato.

E' opportuna la costruzione delle authorities che devono tutelare gli interessi degli utenti e regolare la politica delle tariffe, ma non si può accettare che un patrimonio di efficienza e di fiducia, conquistato fin dall'inizio del secolo con i referendum che portarono alle prime municipalizzazioni, vada disperso per restituire al capitale privato interessi e reti che corrispondono per il loro carattere naturalmente monopolistico ad una esplicita previsione costituzionale. La politica ambientale, del territorio e della casa, la legislazione sui lavori pubblici e l'attuazione delle direttive comunitarie soffrono da anni una produzione legislativa e regolamentare ispirate ad esigenze parziali e spesso contraddittorie. L'Associazione ha contribuito a rappresentare al Governo e al Parlamento le grandi difficoltà operative che si sono determinate sul fronte della gestione urbanistica e degli investimenti. Purtroppo va registrata la grave caduta degli investimenti, per le difficoltà dei bilanci, ma anche per le lentezze e le resistenze che ogni iniziativa incontra. Al clima di incertezza e di comprensibile diffidenza connesso alle vicende di Tangentopoli si sono aggiunti

altri motivi di paralisi confusa e di interferenza che le timide esperienze delle conferenze dei servizi non hanno per nulla superato. Il riferimento è alle permanenti conflittualità in materia di espropri e alla sovrapposizione di interventi delle autorità statali in materia ambientale e di tutela dei beni storici e culturali.

L'ANCI dovrà promuovere nuove iniziative di approfondimento e di proposta in questi settori per giungere a una chiara delimitazione delle responsabilità e per mettere i Sindaci nelle condizioni di governare il proprio territorio partecipando a pieno titolo alla definizione ed alle procedure di gestione dei vincoli, troppo spesso ispirati a logiche puramente burocratiche e lontani dalla sensibilità delle comunità interessate. ANCI esprime una posizione critica sulla politica dei condoni, pur sapendo che da molte Amministrazioni comunali del centro-sud veniva l'appello per un nuovo provvedimento che potesse chiudere una pagina non conclusa con il condono del 1985. In particolare, si richiede che vengano rafforzati i poteri e gli strumenti di prevenzione e di repressione tempestiva di ogni nuovo abuso e che le risorse provenienti dal condono vengano assicurate ai Comuni per dotare i quartieri abusivi di tutte le infrastrutture mancanti. È stato esposto al Parlamento che esiste un arretrato di inattività e di oggettivi ritardi che ricade su molte amministrazioni locali. Ci vorrà un grande impegno e un serio potenziamento delle strutture per recuperare quella cultura della legalità che in molte situazioni coincide con la lotta ai fenomeni di criminalità diffusa e mafiosa.

L'Associazione dei Comuni dovrà essere più presente ed efficace per sostenere l'azione coraggiosa di tanti nuovi Sindaci che vogliono davvero chiudere con le pratiche clientelari e le illegalità del passato. Non si nascondono le difficoltà e le tensioni che il processo di rapido cambiamento avvenuto in questi due anni ha introdotto nella vita della Associazione, a livello centrale e periferico. Ciò non di meno si può affermare che da Sorrento ad oggi l'ANCI è cresciuta ed ha svolto con tenacia e qualche successo la sua doverosa funzione di rappresentanza e tutela degli interessi dei Comuni, in particolare di quelli medi e piccoli che più si avvalgono dei servizi della Associazione. Ma non è questa la sede per fare un rendiconto delle diverse attività e iniziative, dallo sviluppo delle reti e dei servizi di Ancitel all'avvio di uno strumento apposito in materia di fiscalità locale che costituirà il primo nucleo di una impegnativa azione di sostegno e approfondimento delle questioni fiscali. Di questo e del potenziamento dei nostri strumenti di informazione interna ed esterna riferirà compiutamente il segretario generale nel suo intervento.

E' opportuno puntualizzare che le innovazioni statutarie, imperniate sul potenziamento delle sezioni regionali, senza ridurre la quantità dei servizi offerti dalla sede centrale, è stato realizzato e anche alcune realtà potenzialmente difficili si sono ricostituite e hanno ripreso a operare. Il difficile compito di garantire un raccordo efficace in una Associazione volontaria e libera, custode della sua tradizione unitaria, è stato svolto con spirito di servizio e la crescita delle adesioni conforta

in questo senso. In occasione di questa Assemblea è sembrato significativo offrire a tutti la riproduzione di un documento che risale al secolo scorso, prima ancora della costituzione ufficiale della Associazione. Un grazie va alla preziosa ricerca avviata dal dr. Oscar Gaspari, che sta ricostruendo l'archivio storico dell'ANCI, e alla figlia di Santino Verratti, segretario nazionale della Associazione negli anni in cui la libera espressione dei Comuni venne spenta dal regime fascista.

L'esercizio della memoria ed il riconoscimento delle radici possono aiutare a difendersi dalle suggestioni a ripercorrere esperienze già vissute e a non disperdere i motivi profondi della tradizione associativa. Di fronte vi è l'impegno di offrire al dibattito nella Commissione Maroni e poi al Parlamento un contributo coerente ed avanzato che disegni il profilo di un moderno Stato fondato su autonomie efficienti e capaci di dare un nuovo impulso allo sviluppo economico complessivo del paese. L'autonomia comunitaria è la premessa e la garanzia di ogni processo di nuove articolazioni delle funzioni statali e di un vero rilancio del regionalismo o federalismo cooperativo di cui oggi si parla. La stessa riforma della politica, la legittimazione ed il radicamento di nuove formazioni e movimenti che sappiano governare la frantumazione e le tensioni particolaristiche, sono possibili solo partendo dalle realtà municipali e dalla mobilitazione delle tante generosità che gli amministratori locali ogni giorno incontrano. Affermare la cultura della sussidiarietà, non come chiusura e rifiuto di solidarietà, ma come misura di autentica responsa-

bilità è la frontiera più impegnativa ed esaltante della politica. Politica intesa non come comando e manipolazione suggestiva del consenso, ma come vero servizio generoso e competente per costruire i rapporti tra le persone, i gruppi, gli interessi secondo le regole della solidarietà e del diritto”.

“Per un’Italia delle Città federalista e moderna”

*Relazione alla XII Assemblea Nazionale ANCI
Sorrento, 1995*

Questa Assemblea si svolge per la prima volta in coincidenza con il congresso dell’ANCI che è chiamato a rinnovare e rilanciare il ruolo dell’Associazione sulla base della nuova legittimazione che i Sindaci ed i Consiglieri hanno ottenuto dai cittadini con le nuove regole elettorali. Si tratta quindi di farne una occasione di ampia e partecipata riflessione sulle principali questioni che stanno di fronte al mondo delle autonomie, saldando i problemi urgenti della finanza con i più vasti indirizzi di riforma dell’ordinamento, di semplificazione delle procedure e di creazione delle condizioni che rendano effettiva quella assunzione di responsabilità che ha vincolato i Sindaci al giudizio della propria comunità.

Una nuova classe dirigente

È stato detto da più parti che di qui prende le mosse la riforma della politica e la crescita di una nuova classe dirigente chiamata ad offrire a tutta la società obiettivi, nuovi credibili e concreti, per una nuova fase di sviluppo che faccia del risanamento la condizione per una statualità più giusta, più solidale, più vicina e con-

trollabile da parte dei cittadini. La “trasversalità” della cultura autonomistica ha visto anche in questi giorni manifestazioni spontanee di un bisogno collettivo dei Sindaci, dei consiglieri e delle stesse forze economiche e sociali, di ritrovarsi attorno ad una rivendicazione che non può essere letta superficialmente come tutela di interessi particolari o corporativi, ma più propriamente deve essere considerata una espressione di vitalità di quel localismo virtuoso e solidale che chiede certamente più libertà e meno vincoli burocratici e centralistici, ma insieme chiede più Stato, inteso come regola e assunzione di responsabilità condivisa, verso l’Europa e le realtà più deboli del mondo che si affacciano nei nostri quartieri e nelle nostre periferie con il volto del bisogno e della dignità umana modificata. Le assemblee regionali che hanno preparato il congresso si sono svolte in questo spirito di grande unità e partecipazione, al di là delle logiche di schieramento e senza mortificare il pluralismo politico che è un patrimonio incompressibile delle assemblee elettive e cifra peculiare delle norme di convivenza all’interno della Associazione.

La cultura autonomistica

Nella rivalutazione di un’autentica cultura autonomistica, che anche nei momenti difficili è sempre stata la vera costituzione materiale della vita dell’ANCI, si colloca l’impegno di chiarimento sui temi della sussidiarietà, del federalismo, della perequazione nelle risorse, della solidarietà, dell’impegno per la cooperazione comunitaria e internazionale per dare voce alle speran-

ze di tolleranza e di pace che tanti concittadini hanno testimoniato nella lunga e dolorosa vicenda che tuttora travaglia i popoli della ex Jugoslavia. Non si tratta di riproporre formule neo corporative o peggio, di tipo consociativo. Il consociativismo è nato e si è sviluppato lungo la china della espropriazione delle autonomie e della indiscriminata dilatazione della spesa pubblica. Ma per i comuni è finito da tempo la stagione del “piè di lista”, della dissociazione tra responsabilità e facoltà di spesa. E’ stato esposto al Governo e al Parlamento, con poca fortuna sul versante degli organi di informazione, come il comparto dei Comuni e delle autonomie locali sia il settore della spesa pubblica che più ha operato in questi anni per il risanamento della finanza statale, sia in termini di trasferimenti che di riduzione del personale e delle spese correnti in genere. Se per consociativismo, invece, si intende l’ampio senso che ha portato all’approvazione delle leggi 142 e 81, è evidente che si possa con serenità dire che proprio di questo ha oggi bisogno il Paese, se si vuole davvero avviare un confronto serio sulle parti non più attuali della Costituzione, sulla nuova forma di Stato su una giustizia che torni ad essere discreta e imparziale, sulle regole del confronto politico e sulla distinzione tra politica e affari, su una alternanza di programmi che non sia radicalizzazione dello scontro e mortificazione del Parlamento e del pluralismo politico del Paese.

Comuni, Province ed ora anche le Regioni sono ormai governati da queste nuove regole e, pur con i necessari aggiustamenti, non è pensabile che sia cancellata la

stagione che ha prodotto queste profonde innovazioni nel mondo delle autonomie.

Sussidiarietà, cultura di governo

In questo orizzonte si colloca l'attualità della riflessione che va avviata sulle forme concrete della sussidiarietà, che evoca in termini straordinariamente moderni il governo della complessità, la funzione dello stato di diritto, le esigenze della redistribuzione non assistenzialistica delle risorse, la rivalutazione della famiglia e delle comunità sociali, del volontariato e del terzo settore dell'economia, al di fuori delle utopie ideologiche che hanno prodotto in questo secolo oppressione e totalitarismi. "Sussidiarietà" intesa come "cultura di governo", consapevolezza delle distorsioni e delle tensioni corporative che pure si annidano dietro a certe parole d'ordine di rivolta fiscale o di pura rivendicazione che non sappiano tradursi in assunzione piena di responsabilità nel quadro dell'unità civile del Paese. Solo se si procede a questa chiarificazione che riempia di significati specifici e concreti le aggettivazioni "unitario, cooperativo e solidale", il termine "federalismo" può essere ricompreso nella più ampia tradizione "autonomistica", depurato dalle malintese tentazioni secessionistiche che talvolta sono emerse nel dibattito politico. Unitario vuol dire non revocabile né confederale; cooperativo evoca una responsabilità e competenze distinte, ma non separate o contrapposte, in vista dell'interesse generale o bene comune, che dir si voglia; solidale significa aperto alla flessibilità e

alla diversità, ma in una tensione comune ad assicurare a tutti, individui, famiglie, comunità territoriali pari opportunità, o ciò che comunemente si intende come diritti di cittadinanza.

Nei giorni scorsi a Caprarola la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha presentato la sua piattaforma di intenzioni per una riforma federalista dello Stato. Le associazioni autonomistiche ed un qualificato gruppo di Sindaci delle maggiori città, chiamati dall'allora ministro Maroni nella apposita commissione per la riforma delle autonomie, hanno prodotto una serie di proposte, sia in materia di ordinamento che di finanza, da cui si possono trarre molti elementi per un proficuo confronto con la proposta regionale.

Municipalismo e regionalismo

Proprio perché l'ultima cosa che serve è un riacutizzarsi del conflitto deviante tra municipalisti e regionalisti, è dovere segnalare agli amici delle Regioni che il federalismo cooperativo non può partire da propositi di "drastica potatura dei barocchismi istituzionali" che sembrano riferirsi alla realtà degli 8100 comuni italiani. Se qualcuno vuole riproporre le pulsioni decisioniste di una grande riforma che venne proposta a Padova nel 1986 e che era imperniata sulla soppressione coattiva dei Comuni al di sotto di 35 mila abitanti, si dovrà ben presto rinfoderare tali propositi ed accettare di ritrovarsi sul terreno di quell'art. 3 della legge 142 che racchiude in forme non ancora sperimentate la sacro-

santa esigenza di coordinare e di aggregare i servizi locali a scala dei nuovi bisogni, senza mortificare l'identità e la storia dei municipi. Governo ed al Senato, che stanno discutendo la legge di accompagnamento alla finanziaria, sanno che un più ampio decentramento di poteri e di funzioni amministrative alle Regioni nelle materie contemplate dall'art. 117 Cost., con particolare riguardo al turismo, ai beni culturali, all'assistenza, non è pensabile senza considerare il ruolo che, ai sensi dell'art. 128, deve essere assicurato a Comuni e Provincie. Una nuova delega sui DPR 616 solo in tal modo si può collocare sul terreno di quel federalismo cooperativo che serve. D'intesa con l'Upi e in armonia con la dichiarazione d'intenti siglata con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni a Milano nel 1993, urge ribadire la inaccettabilità di una concezione gerarchica tra i diversi livelli di autonomia e la necessità che il profilo essenziale dell'ordinamento e della finanza locale non possa che essere disciplinato dalla legge, in armonia con i principi costituzionali e con la possibilità di adire la Corte costituzionale per garantirne la effettività ed il rispetto.

Su queste basi si può costruire un rapporto più stretto ed efficace tra i Comuni, le Provincie e le Regioni, al di fuori di nuove tentazioni centralistiche e nell'intento di avvicinare il governo ai cittadini e ai loro bisogni. Si può collocare qui un richiamo di principio che tre anni fa, presentando al Presidente Scalfaro i propositi della Presidenza dell'ANCI, si pose al centro il principio racchiuso nell'art. 81 della Costituzione in tema di neces-

sità di copertura di ogni provvedimento normativo che comporti aumento di spese o riduzioni di entrate.

Le responsabilità degli amministratori

A questa regola dovrebbe uniformarsi la legislazione statale e regionale anche nei confronti dei Comuni, per assicurare la effettiva attuabilità di tante disposizioni che vincolano gli enti locali e finiscono per tradursi in altrettanti motivi di responsabilità per gli amministratori chiamati ad assicurare adempimenti o servizi al di là delle risorse dei loro bilanci. Basti citare gli obblighi contenuti nelle recenti normative sulla sicurezza dei luoghi di lavoro o le deprimenti disposizioni sui concorsi e le forniture. I propositi di delegificazione in tanti campi, dalla trasparenza agli appalti, sino agli uffici per le relazioni con il pubblico, si sono tradotti nella decretazione attuativa in una minuziosa e fiscale normativa centralistica che si intestardisce a considerare gli 8000 comuni alla stessa stregua dei Ministeri, senza alcuna flessibilità e rifiutando tenacemente di riconoscere l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle amministrazioni elettive.

Il settore più delicato e di più viva sensibilità riguarda la materia del personale e delle risorse umane. Su questo fronte l'ANCI ha ottenuto il risultato, dal Governo Amato in poi, di veder riconosciuta una certa autonomia ai Comuni che non avessero una situazione finanziaria in dissesto. Ciò non di meno vi è il quarto tentativo della Funzione pubblica di estendere anche ai comuni la

normativa sul blocco delle assunzioni e della mobilità centralizzata, con l'aggravante contenuta nel DDL collegato alla finanziaria del congelamento delle risorse al 31.8.93 e del divieto di creazione di nuove figure dirigenziali nelle piante organiche, anche dopo aver rifatto i carichi di lavoro.

La gestione dei servizi

L'ANCI non si è mai sottratta alla esigenza di promuovere forme di integrazione tra i Comuni per la gestione dei servizi di aree vaste e ha condiviso la nuova legislazione in tema di acque o di rifiuti, laddove si prende in considerazione che, in mancanza di una intesa a scala adeguata, possano essere previsti consorzi anche obbligatori o poteri sostitutivi dei Comuni inadempienti. L'importante è che venga sempre salvaguardata la funzione di rappresentanza e di governo delle proprie comunità ai Sindaci ed ai Consigli Comunali, anche con la corresponsabilizzazione negli oneri che certi servizi comportano. In materia di sanità, scuola e assistenza sociale i Comuni vogliono restare o tornare ad essere protagonisti nelle scelte fondamentali di indirizzo, programmazione e controllo, non nella gestione. L'esperienza delle USL è a questo proposito emblematica. Nate come Associazioni dei Comuni, ma con risorse totalmente centralizzate e a piè di lista, le USL con la riforma De Lorenzo sono state definite "aziende" che si volevano "strumentali delle Regioni". In sede parlamentare questa definizione fu sostituita con il riferimento alla Legge 142, ma ciò non ha impedito che in

molte leggi regionali questa definizione sia ricomparsa e venga messa in discussione la possibilità per la Conferenza dei Sindaci di svolgere con efficacia il ruolo di indirizzo e di controllo nella tutela degli interessi del proprio territorio.

Le USL istituzioni socio-sanitarie

Il mancato riconoscimento della Conferenza dei Sindaci quale organo delle nuove USL, meglio definita istituzione socio-sanitaria, ha reso sempre più difficile il rapporto con le realtà locali in una fase di inevitabili ristrutturazioni e contenimento delle spese. Gli stessi “manager” chiamati a dirigere queste delicate istituzioni avvertono l’insopprimibile necessità di costruire con gli enti locali il consenso attorno ai processi di riorganizzazione dei servizi. In alcune importanti regioni è tuttora aperta la discussione sull’assetto definitivo di questo essenziale settore della vita sociale.

Vengono avanzate proposte di radicale separazione dei servizi sanitari da quelli socio-assistenziali, anche dove erano in atto importanti esperienze di integrazione e di collaborazione con i Comuni. Le nuove USL provinciali sembrano far risorgere i vecchi uffici provinciali di Sanità e le strutture delle mutue soppresse con la creazione del Servizio Sanitario Nazionale. Con le proposte elaborate dal gruppo di lavoro sulla Sanità e la costituzione in questa sede della Federazione ANCI-Sanità, si ribadisce l’impegno dei Comuni a non lasciarsi emarginare e a tornare protagonisti della riforma in questo delicato

comparto dei servizi alle persone. Analoghe considerazioni vanno fatte di fronte alle proposte di riorganizzazione dei servizi scolastici e al disegno di autonomia scolastica che ci sembra ignorare o sottovalutare la funzione di promozione, valorizzazione e raccordo con le realtà produttive del territorio. che è sempre stato al centro della attenzione degli amministratori locali. Al Ministro Lombardi è stata prospettata questa preoccupazione del mondo dei Comuni. Basti pensare ai comuni montani che sono sempre più emarginati dal servizio scolastico, ma anche ai centri maggiori che dovrebbero conferire immobili, personale e risorse dei propri bilanci, tenendosi a carico i mutui contratti in molti casi senza alcun contributo dello Stato. Se questa è la via del federalismo, i conflitti e le tensioni non potranno che aumentare.

L'autonomia finanziaria

Le questioni finanziarie tornano al centro del dibattito in relazione ai provvedimenti della legge finanziaria e per la mancata attuazione dei principi contenuti nella Legge 142. Non è necessario richiamare le complesse vicende che hanno caratterizzato la finanza locale, dalla soppressione delle imposte locali nella riforma Visentini ai decreti Stammati sino alla Legge Delega 421 del Governo Amato e alla istituzione dell'ICI.

Dal Congresso di Padova in poi l'ANCI ha contribuito a delineare un sistema fondato sulla responsabilizzazione delle amministrazioni elette anche in materia

di entrate, ricostruendo quel rapporto fondamentale tra consenso e prelievo fiscale che è alla base di ogni vero rapporto democratico. I principi guida della Legge 421 - imposizione immobiliare e sui servizi, riordino e autonomie dei tributi minori (Tarsu, Tosap, pubblicità, concessioni) addizionale IRPEF per gli investimenti, coinvolgimenti dei Comuni nella lotta all'evasione IRPEF, perequazione della spesa storica e della capacità fiscale delle diverse aree del Paese - rimangono sostanzialmente validi, ma sono rimasti per la maggior parte inattuati e contraddetti dalle reiterate riduzioni dei trasferimenti contenuti nelle leggi finanziarie e nelle manovre di aggiustamento susseguitesesi negli ultimi anni. Le esigenze di risanamento della finanza pubblica, con il vincolo di non accrescere la pressione fiscale complessiva, hanno finito per far gravare sull'ICI il maggior peso della finanza comunale con la conseguente distorsione di un appesantimento della tassazione sulla proprietà della casa che è un bene primario per tanti anni incentivato e agevolato.

I Comuni hanno piena consapevolezza di questa realtà e hanno anche in occasione dei recenti tagli nei trasferimenti fatto uso molto limitato della facoltà concessa di innalzare le aliquote ICI. Rimane però l'esigenza di un adeguamento delle basi imponibili e di una integrazione della finanza comunale con un prelievo sulle attività produttive che renda partecipi dei costi dei servizi locali tutti coloro che li utilizzano, non solo i proprietari di casa. È difficile contestare che oggi chi non è proprietario contribuisce alle spese comunali solo con la tassa

rifiuti né è sostenibile la tesi che con i patti in deroga la tassazione ICI si sarebbe trasferita nei canoni d'affitto. I Comuni chiedono più flessibilità nella gestione dell'ICI, in particolare per le detrazioni e le agevolazioni alle fasce più deboli della popolazione, ma soprattutto chiedono di poter controllare la trasparenza e l'aggiornamento del catasto, anche per garantire il pieno assolvimento dello sforzo fiscale in tutte le aree del Paese.

Da un anno e mezzo, come ANCI, è stata firmata una convenzione con la Direzione Generale del Territorio delle Finanze per la collaborazione dei Comuni all'aggiornamento del catasto. Purtroppo il relativo regolamento attuativo è ancora in gestazione tra Consiglio di Stato e uffici legislativi del Ministero e sembrano evidenti i tentativi di svuotarlo per ridurre i Comuni a semplici collaboratori tecnici delle inadeguatezze degli uffici. Il Presidente Dini e anche il Ministro Fantozzi hanno assicurato in questi giorni la volontà del Governo di provvedere all'attribuzione di reali funzioni ai Comuni in questa materia.

La riforma del catasto

Questo è un passaggio essenziale per costruire una fiscalità immobiliare più efficiente e giusta, anche la funzione catastale non può che essere "erariale" nel senso della oggettività e omogeneità delle regole che devono disciplinarla. Non è credibile la possibilità di attuare l'intesa per le microzone con gli uffici della Direzione generale del Territorio, mentre è interessante la riforma

del catasto con la nuova classificazione e la trasformazione da vani a metri quadri.

Flessibilità e discrezionalità dei Comuni possono riguardare le detrazioni e le aliquote, non la descrizione e la definizione dei cespiti immobiliari. Un catasto a pelle di leopardo rischierebbe di riprodurre le sperequazioni della vecchia imposta di famiglia e quindi ogni distorsione in periferia finisce per generare spinte ad un nuovo centralismo che si giustifica come riparatore di eventuali ingiustizie o disparità di trattamenti locali. In un periodo di gravi tensioni fiscali e di inevitabili sacrifici, i Comuni sanno di dover esercitare la propria autonomia con grande misura ed equità, ricercando sempre il confronto e la collaborazione delle categorie chiamate a sopportare il prelievo. Le proteste che anche in questi giorni le organizzazioni della proprietà edilizia e degli ambulanti avanzano debbono essere ricondotte ad un confronto utile con l'ANCI e i maggiori Comuni per costruire un rapporto più aperto e comprensivo delle esigenze. Al Ministro Fantozzi viene riproposta l'esigenza di dare attuazione ai propositi più volte enunciati di procedere alla effettiva sdemanializzazione e riconversione del patrimonio immobiliare inutilizzato dello Stato, riconoscendo i Comuni come essenziali interlocutori e protagonisti nelle decisioni urbanistiche sul riuso di questi beni. L'ANCI ha chiesto al Governo di promuovere una delega legislativa che preveda il trasferimento anche oneroso di questo patrimonio ai Comuni, decentrando le decisioni e favorendo accordi di programma che consentano di uscire dalla paralisi e rendere effet-

tivo in capo ai consigli comunali il governo di porzioni spesso essenziali dei centri urbani.

Il patrimonio dei comuni

Dovrebbero essere meno rigide e penalizzanti per i Comuni le norme in materia di alienazioni del patrimonio abitativo che viene imposto di vendere sulla base di parametri catastali che pure si riconoscono inadeguati e sperequati. Insieme all'esenzione dall'INVIM che sembra venga accolta, una maggiore autonomia in questo ambito può mettere i Comuni in condizioni di fare una vera politica attiva di dismissioni e riconversioni patrimoniali con criteri di equità, ma anche di vera economicità. In passato si sono avute inerzie e lassismi ormai non più tollerabili e l'ANCI ha contribuito alle regole di bilancio e contabilità che rendono obbligatori inventari e ammortamenti.

La sottocommissione Finanze della Commissione Maroni nel dicembre '94 ha concluso alla unanimità i suoi lavori indicando un modello di determinazione del fabbisogno corrispondente ai servizi indispensabili che ogni comune deve essere in condizione di erogare e proponendo di abbreviare il periodo di sedici anni previsto nel DPR 504 per il riequilibrio della spesa storica tra le varie fasce di Comuni. Il governo e il Parlamento hanno proceduto alla riduzione a sette anni del periodo di rientro applicando il taglio di 670 miliardi sui 1900 Comuni sopramedia. Questa decisione ha determinato comprensibili reazioni per l'incidenza del taglio a metà

esercizio, solo attenuata dal correttivo per 105 miliardi ai Comuni che avevano avuto un taglio superiore al 3% della spesa corrente. L'ANCI ha chiesto che tale processo venga riconsiderato, sia per verificare una migliore determinazione dei parametri delle spese indispensabili e dei costi standardizzati, sia per rendere più graduale il superamento degli squilibri nella spesa storica.

Un vero federalismo fiscale

Sarebbe un grave errore interrompere questo processo di riforme che deve dare certezza ed obiettività al processo di un vero federalismo fiscale, togliendo discrezionalità al centralismo ministeriale e superando ogni contrapposizione tra zone e aree di Comuni più o meno privilegiati negli anni della spesa facile. Il governo del Territorio e la politica della casa soffrono da tempo degli squilibri originati da una fase vincolistica cui è seguita una disordinata “*deregulation*” e la sovrappone di normative settoriali incoerenti, minuziose e penalizzanti.

E' sempre più urgente che in materia di lavori pubblici, di urbanistica e tutela dei beni ambientali e storici, siano definite norme quadro di principi nazionali che consentano la ripresa a livello regionale, provinciale e locale di una programmazione realistica, flessibile e trasparente. Fuori dalle spinte dell'emergenza o dell'urbanistica contrattata - con previsioni pluriennali e progettazioni serie che sono l'unico antidoto vero alle deviazioni di tangentopoli - i controlli devono essere

semplificati e resi efficaci, non moltiplicati e sempre più invasivi delle scelte amministrative affidate alle singole amministrazioni. La stessa esperienza della Conferenza dei servizi, se non vincola tutti i protagonisti delle varie competenze chiamate ad esprimere pareri a un contestuale e definitivo temperamento dei vari interessi pubblici coinvolti, perde ogni efficacia ed è una esperienza inutile. Questo è l'unico modo per uscire dal clima di emergenza determinato da "tangentopoli" ed è per questo che questa assemblea dedica l'attenzione proprio ai temi della responsabilità e della distinzione tra discrezionalità amministrativa e controllo contabile e penale.

L'Associazione ha svolto in questi anni una tenace azione di monitoraggio sulla legislazione e sugli indirizzi di governo che interessano la vita dei Comuni: dal decreto Cassese alla legge Merloni, dalle norme sulla contabilità a quelle in materia di acque, inquinamento acustico e rifiuti, sino alla tuttora non definita materia dei Consorzi e alla nuova disciplina delle aziende di gestione dei servizi pubblici locali.

Le imprese pubbliche locali

Al di fuori di ogni pregiudizio ideologico che rischia di contrapporre pubblico a privato e con piena adesione ai principi di trasparenza e protezione degli interessi dell'utenza, non vanno abbandonati i valori di fondo di una presenza degli enti locali anche nella gestione dei servizi essenziali per le imprese e l'economia locale. Le

imprese pubbliche locali, nelle forme previste dalla 142 e con la possibilità di svilupparsi in termini di economicità anche in concorrenza con i privati, costituiscono un patrimonio insopprimibile che non deve essere mortificato o penalizzato al servizio degli obiettivi di governo del territorio in capo alle amministrazioni elettive. Le costituende “*authorities*” non possono essere realizzate espropriando i Comuni delle competenze in materia di qualità dei servizi e dei criteri della politica tariffaria. E’ paradossale che la soppressione della norma che limitava ai comuni contermini la facoltà di estendere le gestioni municipalizzate, ottenuta dall’ANCI insieme alla Cispel, sia stata interpretata da qualche tribunale amministrativo come divieto di operare anche in quei comuni rinchiudendo l’azienda speciale entro i confini spesso non economici del solo territorio comunale.

In seno alla Commissione Maroni è stato ribadito il principio della autonomia comunale nella scelta degli strumenti previsti dall’art. 22 della Legge 142 comprese le istituzioni per i servizi sociali e culturali che debbono essere dotate di un minimo di profilo economico se se ne vuole davvero fare un’occasione di specializzazione e di professionalità qualificata pur all’interno dei bilanci municipali. In quella stessa sede è stata corretta una impostazione tendente a rendere obbligatoria la trasformazione in Spa delle aziende speciali. I pretesi vantaggi di snellimento della gestione non possono in molti casi prevalere sulla salvaguardia di un settore di servizi pubblici caratterizzati quasi sempre da condizioni di monopolio naturale o che rendono difficile il controllo

esterno delle amministrazioni concedenti. L'esperienza europea insegna che il settore dei servizi pubblici, nelle sue varie forme e dimensioni, può rappresentare un elemento decisivo a sostegno della economia locale. Con la nomina attribuita ai Sindaci e l'archiviazione delle degenerazioni politiche, in un rapporto di chiara divisione tra indirizzi e gestione economica, le imprese pubbliche locali possono dare un contributo decisivo nella ripresa degli investimenti e dell'occupazione in un contesto generale di competitività e modernizzazione.

I segretari comunali

Un capitolo tuttora aperto della 142 rimane la normativa sui segretari comunali in quanto posizione in materia tenuta dalla Associazione nelle varie sedi in cui si è proceduto alla elaborazione di proposte anche radicali di riforma. E' essenziale che si proceda sollecitamente, anche mediante una delega legislativa, all'attuazione dell'albo nazionale, articolato regionalmente, quale garanzia di professionalità, così come il rilancio della scuola prevalentemente decentrata. Al di là di questa garanzia di formazione e professionalità non dovrebbe spingersi il ruolo dello Stato e del Ministero dell'Interno o delle autonomie.

Le procedure concorsuali, la verifica periodica sull'efficienza, l'attribuzione delle responsabilità dirigenziali al di fuori delle competenze sulla legittimità degli atti, devono essere interamente ricondotte alla autonomia dei Sindaci messi nelle condizioni di attuare i program-

mi su cui hanno ottenuto la fiducia dei cittadini. Anche se il dibattito su questa delicata materia è certo sempre vivo, anche con le principali rappresentanze dei segretari esiste ormai una base comune che potrebbe portare alla definizione dei principi di una delega che, certo, richiede un governo convinto di superare veramente la vecchia mentalità del controllo burocratico e centralista nella vita dei nostri Comuni.

Il sistema dei controlli

Sul versante dei controlli, anche a Costituzione vigente, è possibile procedere ad una ulteriore semplificazione degli atti da sottoporre ai Coreco, mentre è al suo avvio una nuova esperienza di controllo di gestione successivo in capo alla Corte dei Conti ed esteso per la prima volta a tutti i comuni, anche al di sotto degli 8.000 abitanti.

L'ANCI ha avuto modo di prospettare alla Sezione Enti locali della Corte dei Conti le esigenze di gradualità e di collaborazione con particolare riferimento ai piccoli Comuni. Pervengono continue segnalazioni di richieste molto varie di documentazione da parte delle procure regionali della Corte. Ciò preoccupa molto gli amministratori per il timore che questo tipo di controlli finisca per tradursi in una azione di responsabilità. Ci sarà modo di esaminare i vari aspetti della situazione, ma ANCI dissente verso quelle posizioni che anche dalla Corte sono venute in tema di prescrizione quinquennale prevista dalla Legge 142 e che hanno portato ad

interventi legislativi che hanno prolungato al decennio la prescrizione stessa.

Lo status degli amministratori

Nel clima di tangentopoli si è voluto far credere che potessero ricadere nella prescrizione le mazzette della corruzione o della concussione che sono perseguite in sede penale, rimettendo in discussione un criterio di civiltà giuridica che rende inaccettabili termini troppo dilatati per procedere ad accertamenti e valutazioni su fatti così lontani nel tempo.

La responsabilità che gli amministratori si assumono richiede certezza di controlli, specifica attribuzione delle competenze ai dirigenti, pieno riconoscimento delle discrezionalità amministrative di cui possono essere giudici solo gli elettori. A queste esigenze si ispirano le proposte di ANCI avanzate in materia di migliore definizione di certe fattispecie penali, quali l'abuso e l'omissione di atti d'ufficio, che si prestano ad ingerenze che spesso si spingono ad apprezzare il merito di scelte politicoamministrative al di fuori di ogni confronto democratico e di una vera legalità. Nelle nuove norme sullo status degli amministratori che sono in discussione alla Camera, per tutelare lo svolgimento del mandato elettivo e riconoscere anche sul piano economico e nelle autonomie dei consigli comunali il sacrificio personale degli eletti sarebbe necessario raccogliere queste esigenze, anche considerando la proposta di limitare la responsabilità degli amministratori come per i ma-

gistrati o i membri dei Coreco alle sole ipotesi di dolo o colpa grave. Questa Assemblea chiude un ciclo breve, ma intenso, nella vita dell'Associazione.

Concludendo questa esperienza alla guida dell'ANCI e alla vigilia di un congresso che sia di rilancio, non si nega che suddetta transizione è stata complessa e difficile, con il ricambio della classe dirigente in un quadro politico sempre precario e caratterizzato dalla restrizione delle risorse e dal susseguirsi spesso imprevedibile della decretazione d'urgenza. Il consuntivo, che le relazioni documentano, testimonia la crescita dell'ANCI e la correttezza della sua gestione espressa anche nei bilanci, pur senza nascondere le difficoltà incontrate. Lo sforzo è stato rivolto ad assicurare la integrazione degli organi con le espressioni politiche nuove e con significative rappresentanze delle grandi città. La volontà di mantenere il carattere unitario e rappresentativo dell'ANCI è stata una linea tenacemente perseguita, così come dal luglio '94 è stato avviato il coordinamento tra le diverse associazioni delle autonomie affidandone la guida al Sindaco della capitale. I rapporti con il cosiddetto club dei Sindaci delle città metropolitane, al di là delle legittime esigenze di visibilità esterna e di specifici problemi delle grandi aree urbane, sono stati improntati dalla volontà di realizzare nei confronti del Governo e del Parlamento il massimo di coordinamento e di unità sugli obiettivi comuni.

La voce dei comuni

Non è interesse di nessuno dar corpo alla sensazione

che passano essere divaricazioni o addirittura contrapposizioni di interessi tra centri maggiori e minori, anche se talvolta sono risultate incomprensibili le ragioni di iniziative promosse al di fuori degli organi della associazione. magari a pochi giorni di distanza dalle assemblee congressuali dell'ANCI. Penso di poter serenamente affermare che gli organi dell'Associazione hanno garantito con puntualità la presenza della voce dei Comuni in ogni passaggio delicato di questa difficile stagione.

Non è caso di parlare di supplenza dell'ANCI da parte dei sindaci delle città metropolitane. Se si vuol dire che c'è bisogno di un supplemento di autorevolezze e di visibilità politica, anche sul versante dei mass media, c'è consapevolezza che si è cercato di favorire soluzioni che dessero risposta a questa peculiare realtà politica. Questo spirito andrebbe da tutti condiviso e riportato negli organi dell'Associazione tutte le voci che costituiscono la ricchezza e la forza della associazione che vuole rimanere fedele alla regola statutaria che vuole tutti eguali in dignità e diritti associativi in nome di quella solidarietà che portò a Parma nel 1901 alla nascita dell'ANCI. E' evidente che l'Associazione non può essere il partito dei sindaci come viene descritto da una certa stampa, come pure deve salvaguardare il suo ruolo istituzionale rispetto a movimenti di tendenze o culturali che pure alimentano le problematiche del mondo delle autonomie. Ma sarebbe altrettanto sbagliato pensare che nella vita dell'ANCI non possano confluire positivamente i contributi e le sollecitazioni che pro-

vengono da tante voci presenti nella vasta platea degli amministratori locali di ogni orientamento politico. Lo sforzo e la specificità dell'ANCI si ritrovano in quella cultura di governo e nei compiti permanenti di servizio e di formazione che le nuove strutture, potenziate anche ai livelli regionali, devono assicurare. In coerenza con i deliberati di Sorrento è stata attuata una più accentuata regionalizzazione, anche sul versante delle risorse.

Senza voler prefigurare strutture simili a quelle che le autonomie hanno nei paesi dell'Europa con cui vi è il confronto, occorre prendere atto che la tutela degli interessi delle autonomie con una rete di servizi efficienti richiede maggiori investimenti e un bilancio ben più significativo di quello che le fragili strutture, nazionali e regionali, oggi hanno. Il programma del nuovo gruppo dirigente incontrerà sotto questo aspetto l'adesione, anche attraverso la revisione delle varie forme di contribuzioni associative che dovrebbero essere semplificate e meglio coordinate.

L'ANCI al servizio dei comuni

L'avvio di un servizio specifico sulle questioni comunitarie, che ha accompagnato l'ingresso di una qualificata rappresentanza di Comuni e Province nel Comitato delle Regioni e dei poteri locali previsto dal Trattato di Maastricht, rappresenta un segnale della volontà di contribuire alla costruzione di una Europa delle autonomie che valorizzi realmente le regole della sussidia-

rietà e della cooperazione tra i vari livelli di governo. Il riconoscimento ottenuto dal Governo Ciampi di questa rappresentanza accanto a quella delle Regioni è uno dei risultati politici più significativi in nome della sussidiarietà. Ora si tratta di raccogliere questa opportunità e di assicurare nella vita associativa il più ampio coinvolgimento dei Comuni nelle varie occasioni che la politica comunitaria offre.

Con il potenziamento e l'espansione delle attività di Ancitel e con l'avvio del Consorzio ANCICnc per la fiscalità locale ritengo si siano accresciute le occasioni di servizio agli associati, così come riscuote sempre maggior utilizzo il servizio ANCI-Risponde. Spetta ora a questa assemblea esprimere le aspettative e le sensibilità di cui i nuovi eletti sono portatori per offrirle alle deliberazioni del Congresso. Tre anni fa qui a Sorrento la canzone "Torna a Sorrento" aveva avuto in origine una matrice politica ed era stata composta come saluto al primo Presidente del Consiglio, il bresciano Zanardelli, che andava a visitare il Mezzogiorno d'Italia. Voleva dire "torna a Sorrento" con i fatti, con le opere, per far sentire la presenza dello Stato nelle zone meno favorite del Paese. A Sorrento rimane, accresciuto, il patrimonio di una Associazione che rimane interamente al servizio della cultura e degli interessi delle autonomie locali".

CAPITOLO II

**INTERVENTI AL QUIRINALE
E AL VATICANO**

“Il riconoscimento delle autonomie come valore aggiunto della Costituzione”

*L'ANCI incontra il Presidente della Repubblica
1 Febbraio 1993*

L'incontro chiesto (e ottenuto) con urgenza al Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro nell'inverno del 1993, denotò quanto fosse sentito il bisogno di preservare il ruolo di autogoverno e autonomia finanziaria che la Costituzione attribuiva alle municipalità. Pietro Padula – in relazione alla grave crisi economica che attanagliava l'Italia e più in generale l'Europa – manifestò la sua preoccupazione circa i tagli alle risorse e il ridimensionamento delle prerogative delle amministrazioni locali (anche in materia di Sanità) decisi dall'allora governo Amato. Iniziative che stavano provocando una seria rottura politica e gravi tensioni sociali.

Questo il suo messaggio alla più alta carica dello Stato:

“Signor Presidente, è un onore rivolgerLe, a nome dell'Assemblea Congressuale dei Comuni d'Italia e del nuovo Direttivo, il saluto più cordiale e l'augurio che il Suo autorevole ed intenso impegno in difesa dei valori fondativi della Repubblica e di uno spirito pubblico più responsabile e solidale, incontri la leale collaborazione di tutti gli amministratori eletti nei nostri municipi. La

Sua esperienza di Costituente e di Ministro dell'Interno ci confortano nel richiamare, in questa solenne occasione, l'attualità e la modernità di quel "riconoscimento" contenuto nella Carta Costituzionale che ha segnato uno dei caratteri distintivi ed essenziali della nuova democrazia repubblicana.

In un momento di grandi tensioni e trasformazioni economiche e politiche, mentre il Parlamento ha avviato una indispensabile revisione delle forme di governo e del sistema delle autonomie, ci rivolgiamo con fiducia a Lei per sollecitare, al più alto livello di garanzia, la conferma dell'ispirazione comunitaria e solidaristica che deve tradursi, ad ogni grado dell'ordinamento, nel pieno rispetto del patrimonio di autogoverno che si è sviluppato nelle comunità locali. Anche nel rilancio della costruzione europea, di fronte ai rischi di una direzione tecnocratica e alle spinte distruttive che sprigiona la pura logica dei mercati, viene riproposto il principio di sussidiarietà per garantire il consenso democratico delle diverse identità nazionali e regionali. A questo principio, che è già contenuto nella nostra Costituzione vorremmo rimanesse saldamente ancorata l'azione legislativa in materia di revisione degli art. 177, 118 e 128 della Carta Fondamentale. Non faccia il Governo superiore ciò che potrebbe essere fatto dalla comunità più vicina agli interessi della nostra gente. Non le nascondiamo, Signor Presidente, la nostra preoccupazione per indirizzi anche recenti, soprattutto in materia socio-sanitaria, che sembrano contraddire apertamente questa cultura delle autonomie, con una giustifica-

zione ispirata all'emergenza finanziaria, subordinando gli enti locali ad una aziendalizzazione regionale che non trova alcun riscontro nelle migliori tradizioni della nostra comunità.

In un altro incontro di una delegazione dell'ANCI, guidata dall'amico Sen. Triglia, con il Suo predecessore, esponemmo analoga preoccupazione con riguardo al rispetto sostanziale dell'art. 81 della Costituzione in tema di oneri ed incombenze addossate ai Comuni senza alcuna considerazione delle risorse e dei mezzi necessari per farvi fronte. Debbo dirle con tutta franchezza che questo problema permane in tutta la sua gravità ed è fonte di grandi incertezze e talora anche di responsabilità giudiziarie, di tanti amministratori, chiamati a rispondere di inadempienze o ritardi rispetto ad una legislazione nazionale e regionale minuziosa e certo anche avanzata, ma del tutto inadeguata sul piano degli strumenti e delle risorse. Ci sembra doveroso rinnovare a Lei la nostra fiducia che anche su questo versante il ruolo di garanzia che Le spetta in tema di copertura delle leggi che comportano spesa venga esercitato con lo scrupolo che tutti Le riconoscono. Sono pienamente consapevole, Signor Presidente, della vibrante preoccupazione che tutti gli italiani hanno avvertito nelle Sue parole di fine anno quando si è riferito alla questione morale che tanti e così diffusi fenomeni di illegalità ed immoralità hanno messo in evidenza, tanto da farne il primo problema politico nella convivenza del Paese. Le posso assicurare che la stragrande maggioranza degli amministratori locali e la nostra Associazione inten-

dono corrispondere nel modo più pieno e attento al Suo autorevole richiamo. I nostri statuti hanno recepito pienamente la distinzione tra responsabilità di indirizzo e di scelte politico-amministrative e ruolo attuazione e gestione che spetta alla dirigenza secondo canoni di trasparenza ed imparzialità.

Daremo ogni nostra collaborazione ad iniziative di revisione della legislazione e delle strutture amministrative che sovrintendono alla realizzazione di opere pubbliche ed agli appalti. Rinnoveremo gli sforzi per sostenere e potenziare il ruolo degli Enti locali in quelle zone del Paese dove la pressione ed il condizionamento della mafia e della criminalità organizzata rischiano di stravolgere la vita democratica di quelle comunità. Pur nella precarietà degli equilibri politici che reggono le nostre amministrazioni, manteniamo fermo l'impegno ad assicurare la continuità dei servizi essenziali per la qualità della vita e la ricerca di risposte concrete alle fasce più deboli della nostra popolazione. Nel nostro congresso ho avuto modo di prospettare l'esigenza che la necessità e doverosità dell'intervento della magistratura in tante vicende che coinvolgono amministratori eletti venga temperato con la tutela dell'onorabilità e del prestigio che rappresentano il patrimonio insostituibile e difficilmente risarcibile di chiunque rivesta una pubblica responsabilità. Con la coscienza di esprimere una indicazione che può apparire spericolata alla luce dei principi che regolano il moderno processo penale, ho chiesto che si esamini la possibilità di superare l'informazione di garanzia che deve essere emessa prima

di ogni attività di indagine cui abbia diritto di assistere il difensore. Credo che la stragrande maggioranza degli amministratori rinuncerebbe volentieri a questa garanzia procedimentale per ottenere la certezza che solo in presenza di concrete e verificate ipotesi accusatorie venisse evocata pubblicamente la loro figura. Per chi ha avuto la fiducia popolare, più che per qualunque altro cittadino, la vera pena è il processo, ed irrimediabili risultano i danni i conseguenti che generano emarginazione e sospetto.

Se non si troverà sollecitamente la capacità di attuare efficaci riforme istituzionali ed un vero rinnovamento del personale politico che ha tradito il mandato ricevuto, è forte in noi il timore che tanti amministratori disinteressati e silenziosi saranno indotti ad abbandonare il campo con grave indebolimento del tessuto democratico del Paese. A Lei, Signor Presidente, è sembrato doveroso consegnare la testimonianza dei nostri problemi e del disagio per le difficoltà in cui operiamo. Lo faccio, per altro, nella certezza di incontrare la Sua grande sensibilità e con la fiducia che l'Italia delle cento città racchiuda una grande capacità di ripresa e di rinnovamento nella fedeltà ai principi ed ai valori di cui Ella è supremo custode. Con questo spirito Le assicuro la volontà di tutti i dirigenti dell'ANCI e dei nostri rappresentanti di restare fedeli alla ispirazione originaria che ha caratterizzato agli inizi del secolo la Costituzione, sotto l'impulso del riformismo socialista e del solidarismo cristiano di Don Sturzo e della Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia”.

“La guerra nella Ex-Jugoslavia: l’ANCI incontra il Pontefice Giovanni Paolo II”

Città del Vaticano, 22 Gennaio 1994

Dall’insorgere dei primi contrasti tra le repubbliche della ex Federazione jugoslava, l’ANCI si adoperò presso tutte le sedi istituzionali perché fossero trovate soluzioni pacifiche al fine di evitare il pericolo di una guerra che sarebbe stata lunga e odiosa. Quell’impegno fu doveroso, non solo per la grande tradizione dei comuni italiani in tema di pace, ma perché da molti anni le due sponde adriatiche, l’Associazione e quella corrispondente dei Comuni della Federazione jugoslava (Skroj), stavano dando luogo allo sviluppo di iniziative comuni sui vari problemi che interessavano le rispettive comunità.

Il saluto dell’ANCI

“Santità, si esprime viva gratitudine per l’Udienza che Vostra Santità ha voluto accordare in occasione della giornata mondiale della pace, celebrata ad Assisi nell’ormai lontano 27 ottobre 1986. Come allora, anche oggi le amministrazioni locali hanno accolto l’appello per la pace nei territori della ex Jugoslavia che Vostra Santità ha rivolto al mondo intero, con la proposta per una giornata di preghiera il 23 gennaio 1994.

L'impegno per la pace dei Comuni italiani, infatti, è una costante della loro azione politica essendo le Autonomie locali, per loro stessa natura portatrici di quei valori che maggiormente si conciliano con la libertà dei singoli e la costante ricerca di adeguate risposte ai bisogni dei cittadini. La Conferenza Permanente dei Poteri Locali e delle Regioni presso il Consiglio d'Europa - preso atto della incapacità della diplomazia internazionale di porre fine al conflitto che continua ad insanguinare la ex Federazione jugoslava - ha ritenuto necessario promuovere, in ogni Comune europeo, una giornata per "La Pace e la Solidarietà in Europa" al fine di consentire ai cittadini europei di manifestare direttamente e palesemente la loro volontà di pace e di solidarietà: tale giornata si è tenuta il 18 dicembre u.s.

L'Italia dei Comuni, che ha anche la responsabilità e l'onore di rappresentare le Autonomie locali di tutto il mondo attraverso la Presidenza della IUTA (International Union Local Authorities) nella persona del Sen. Riccardo Triglia, ha risposto con una grande mobilitazione fin dal primo esplodere dei contrasti tra i popoli della ex Federazione jugoslava al fine di evitare lo scontro armato. Su iniziativa delle amministrazioni locali e d'intesa con le associazioni di volontariato - specialmente con la Caritas Italiana e la Croce Rossa - insieme con le parrocchie, le più vaste esperienze della società civile e l'impegno di numerosi giovani, alcuni dei quali hanno trovato la morte - e vanno ricordati con affetto, ammirazione e riconoscenza - sono stati avviati i primi concreti aiuti alle popolazioni confinanti. Immediata è stata in

numerosi Comuni l'accoglienza e la sistemazione dei profughi così come la raccolta di fondi, viveri e materiale da inviare nelle regioni più duramente colpite dalla guerra. Nel ringraziare Vostra Santità per l'accoglienza nella Sua casa, consenta rivolgerLe il saluto di tutti i Comuni italiani e dei loro cittadini che apprezzano quanto il Papa si prodighi quotidianamente e instancabilmente a favore della pace nel nuovo ordine mondiale, che tutti sono chiamati a costruire animati da criteri di solidarietà e favorendo la cooperazione tra i popoli. La speranza è che si possa al più presto raggiungere una pace fondata sul rispetto dell'uomo, della sua dignità, delle libertà individuali che sono tali solo se sorrette da salde istituzioni democratiche.

Il saluto del Santo Padre

“Signor Presidente! Illustri Rappresentanti dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani! Un cordiale benvenuto in occasione dell’odierna Udienda speciale, che ha luogo proprio alla vigilia della Giornata di preghiera per la pace nella tormentata regione dei Balcani. Grazie in particolare al vostro Presidente, l’Avvocato Pietro Padula, per le gentili parole e per la testimonianza qui portata circa l’impegno dei Comuni italiani a favore della pace.

L’Italia possiede una ricca eredità culturale di pace e, anche per la sua collocazione al centro del Medi-terraneo, può vantare una molteplice esperienza di mediazione fra popoli e culture diverse. Avvalendosi di questa se-

colare tradizione, numerose Istituzioni e Istanze ecclesiali e civili stanno già da tempo impegnando energie e mezzi per fronteggiare le conseguenze dell'immane tragedia, che si sta consumando a poca distanza dal territorio italiano. La collaborazione fra le Amministrazioni locali e le diverse Associazioni di volontariato ha già portato copiosi frutti, in un solidale slancio di generosità verso fratelli meno fortunati. Alla raccolta e all'invio di aiuti umanitari nelle regioni colpite dalla violenza bellica, è congiunto lo sforzo per promuovere un'autentica cultura della pace che faccia appello alle nuove generazioni. L'ANCI può autorevolmente svolgere un fondamentale servizio in tale campo, proprio perché ha la possibilità di coinvolgere le diverse componenti della società italiana.

Di fronte al perdurare della guerra nelle regioni della ex Jugoslavia, malgrado i ripetuti ed infruttuosi tentativi di porvi fine, l'impegno degli uomini di buona volontà non deve affievolirsi. Anzi, deve ancora più rafforzarsi. Lo richiede la folla di oppressi che bussava alla porta del cuore; lo esige il grande numero di bambini innocenti feriti o uccisi, di donne maltrattate e violate nella loro dignità, di credenti impediti nel libero esercizio del loro credo religioso. Quest'anelito per la pace sia soprattutto sostenuto dalla incrollabile speranza di un mondo più giusto e fraterno. Speranza che Dio stesso propone all'uomo mediante le parole del profeta, preannunciatrici di un'era in cui gli uomini "forgeranno le loro spade in vomeri, le loro lance in falci; un popolo non alzerà più la spada contro un altro popolo, non si eserciteran-

no più nell'arte della guerra" (Is 2, 4). Manifestando l'apprezzamento per le molteplici iniziative benefiche già poste in atto dalle Amministrazioni rappresentate, vada di cuore a ciascuno un sereno e proficuo buon lavoro a servizio del bene comune. Iddio vi benedica; benedica particolarmente il fattivo contributo alla realizzazione della pace nei Balcani ed al progresso della comprensione e della fratellanza fra i popoli".

Giovanni Paolo II

CAPITOLO III

INTERVISTE E SCRITTI

“L’insediamento alla Presidenza dell’ANCI e le prime dichiarazioni ufficiali”

*Da ANCI Rivista, anno XXXVIII, n° 1,
Gennaio 1994*

Nelle prime dichiarazioni ufficiali rilasciate dopo la sua elezione alla Presidenza dell’ANCI, avvenuta a fine 1993, Pietro Padula parlò a tutto campo affrontando una pluralità di tematiche, tra cui le relazioni tra enti locali e governo a fronte delle nuove normative fiscali e le sue impressioni circa la legge 81 del 25/03/1993 (elezione diretta del sindaco). L’intervista fu effettuata da ANCI Rivista ad inizio gennaio del 1994. Ecco le sue parole:

Presidente Padula, facendo un breve bilancio del 1993, è possibile essere ottimisti?

“Il processo di profonda trasformazione ha toccato tutti gli aspetti più essenziali dell’ordinamento, il modo di essere organizzativo, gli aspetti finanziari della vita dei Comuni. Il ‘93 ha sicuramente segnato una grande svolta e la partecipazione dei cittadini è stata fondamentale. L’indebolimento, il deperimento del sistema dei partiti e la nuova disciplina legislativa hanno fatto in modo che il ruolo di rappresentanza istituzionale e di tutela sindacale dell’Associazione venisse esaltato. In

questa fase di trasformazione naturalmente non sono mancati momenti contraddittori. Al consolidamento dell'Ici non si è affiancata purtroppo la definizione di uno strumento di prelievo di risorse, collegato ai servizi complessivi e indivisibili che il Comune assicura, cosicché le aliquote si sono manifestate agli occhi dell'opinione pubblica non come l'architrate di governo del bilancio comunale, ma solo come una nuova imposta, trasformando i Comuni in gabellieri per conto dello Stato. La riforma del sistema sanitario ha visto la definizione del profilo delle nuove Usi che con l'impegno forte dell'Associazione e la sensibilità dei Ministri Garavaglia e Cassese è stato disegnato. rivalutando, pur nella modifica gestionale che attribuisce ai direttori generali il ruolo di manager, il ruolo del Comune.

È stato infatti previsto l'ancoraggio della verifica e del controllo della programmazione dei servizi sanitari e socio-assistenziali sul territorio alla Conferenza dei Sindaci e ai comitati da questa espressi. Tutto ciò per assicurare la qualità e il controllo su un capitolo così essenziale per le categorie più deboli. E ancora, non è possibile trarre un bilancio sui lavori della Commissione bicamerale perché, come noto, la proposta di riforma della seconda parte della Costituzione si è conclusa con un documento, indubbiamente significativo, presentato dalla Presidente Jotti, ma non ha finora visto nessuna concreta modifica di questa parte della Costituzione. Questo complesso di temi hanno evidentemente messo in tensione la capacità e le strutture della nostra associazione che ha avviato, al suo interno, un

processo che porti verso una nuova articolazione in associazioni regionali più forti e più autorevoli. Verso un potenziamento delle strutture per essere all'altezza di una domanda di assistenza politica, legislativa e di consulenza sempre più prorompente chiedendo, per raggiungere questo obiettivo, la collaborazione degli associati".

Parliamo dell'autonomia. L'introduzione dell'Ici ha di certo migliorato la situazione in cui versavano i Comuni, ma il taglio dei trasferimenti ha ridotto di molto i benefici di questa innovazione legislativa. Quanto ancora bisogna fare su questo fronte? E cosa bisogna fare?

"Esiste la necessità di completare l'assetto semplificato ed essenziale degli strumenti di reperimento delle risorse dove, a fianco dell'Ici e dei tributi locali riordinati con il decreto di fine anno, si dovrà arrivare, nel quadro di una riforma fiscale più complessiva che renda più trasparente il prelievo, all'istituzione di una imposta sui servizi definita Iscom che dovrebbe consentire di alleggerire il peso dell'Imu e insieme dare risorse ai Comuni per avviare una politica di rivalutazione della qualità dei servizi resi ai cittadini. Contemporaneamente si dovrà attuare il principio già contenuto nella legge delega 421, cioè la compartecipazione dei Comuni all'accertamento dell'Irpef, alla lotta all'evasione per garantire che il sistema fiscale nel suo complesso sia più equo per i cittadini. Analogamente la revisione, l'aggiornamento e la ridefinizione del ruolo del cata-

sto impegneranno il sistema dei comuni nei prossimi mesi, consentendo di allargare la base imponibile e creare maggior gettito. Si parla spesso di federalismo fiscale. Cosa ne pensa? Il termine federalismo rischia di diventare una sorta di oggetto misterioso nel linguaggio politico degli ultimi tempi. All'Assemblea di Riva del Garda ho avuto modo di dire che noi crediamo di interpretare lo spirito più autentico delle nostre comunità non lasciandoci suggestionare o inseguire da ipotesi di tipo egoistico o secessionistico.

Non rinunciando per altro — come diceva Tocqueville che definiva i Comuni come realtà naturali — a ciò che è scritto nella nostra Costituzione dove le autonomie locali non sono solamente “riconosciute”, ma valorizzate ed esaltate. Noi crediamo che lo sforzo di riforma autonomistica e regionalistica, sulla base del principio di sussidiarietà, che è tornato sia in Italia che in Europa di grande attualità, debba essere orientato, e in primo luogo anche quello fiscale, verso il principio di riconoscibilità dell'autorità che realizza il prelievo in relazione ai servizi che può rendere senza indebolire quel versante di solidarietà di perequazione di redistribuzione delle risorse che rimane la funzione fondamentale di uno Stato che voglia dirsi tale”.

Privatizzare, sembra in questi mesi, essere la parola d'ordine sia per i beni dello Stato sia per quelli dei Comuni. Qual è secondo lei la via giusta da seguire?

“Devono esser fatte due valutazioni. Una sul piano

più generale che si ancora all'insostenibilità ormai riconosciuta dell'indebitamento pubblico del paese che si traduce in esigenza forte di correzioni profonde nei modi e nelle priorità della spesa che giustificano le manovre messe a punto dal Governo. Altra valutazione è che sotto il profilo della privatizzazione è passata una modifica culturale significativa della gestione del patrimonio pubblico e dei bilanci delle aziende pubbliche locali. Sembra quindi doveroso, e la 142 offre tutti gli strumenti per farlo, rivisitare tutte le forme di gestione dei servizi pubblici locali assumendo il criterio dell'efficienza e gestendo secondo le leggi del mercato”.

Il nuovo sindaco ha poteri nuovi. La Giunta e il Consiglio sono stati “ridimensionati” nella loro azione. Ma le cose, e mi riferisco ai Comuni in cui si è votato di recente, non sembrano essere cambiate così come ci si sarebbe aspettato. Nelle grandi città molte sono già le critiche all’operato del primo cittadino. La legge ha qualche limite? O è un problema ancora di uomini?

“E evidente che la vischiosità delle abitudini, le incomprensioni burocratiche e il coordinamento delle nuove norme creano grandi difficoltà da affrontare e risolvere per i nuovi sindaci. Ma credo che le modifiche introdotte siano di carattere sostanziale e strutturale e avranno effetti in tempi medi e lunghi molto significativi. Il Comune si pone per il futuro, al centro della vita istituzionale del Paese. Si tende a partire dalle realtà locali per affrontare i grandi problemi che affliggono il nostro paese. Ma come si concilia questo atteggiamento poli-

tico con il processo di integrazione europea? Indubbiamente il rafforzamento del ruolo del Comune, soprattutto per quanto riguarda quelli di grandi dimensioni, nel governo di questa difficile fase di ristrutturazione del nostro apparato produttivo, con le tensioni che ne conseguono, risulta importantissimo.

Diventa protagonista di questo processo di adeguamento che l'orizzonte europeo richiede ponendosi a garanzia per il mantenimento dell'intero sistema Paese nel quadro delle nazioni moderne. Per quanto riguarda il Trattato di Maastricht la presenza di nostri autorevoli rappresentanti, sindaci delle grandi città, nel Comitato dei Poteri Locali suggella la volontà delle autonomie nel nostro Paese di essere partecipi in prima fila di questo processo di rilancio dell'ideale europeo che si deve esplicitare su valori di solidarietà e di giustizia sociale. Valori che sono stati anche recentemente e autorevolmente ricordati nei messaggi del Santo Padre che vanno molto oltre rispetto alle esigenze economicistiche della regolazione dei mercati”.

*Intervista a cura di
Piero Martino*

“Autonomia e responsabilità”

*Da ANCI Rivista, anno XL, n° 1,
Gennaio 1996*

A fine mandato, in questo editoriale pubblicato da ANCI Rivista (della quale fu per anni condirettore), Pietro Padula espresse il suo punto di vista riguardo le difformità rilevate nella gestione degli immobili tra i settori pubblici e privati.

Ai giudizi, per il vero piuttosto sbrigativi, del Procuratore generale della Corte dei Conti sullo stato della gestione finanziaria e patrimoniale degli Enti locali, l'ANCI ha correttamente risposto richiamando la nuova realtà delle amministrazioni elette nelle recenti tornate elettorali ed impegnate proprio in queste settimane, a definire i propri bilanci sulla base di una finanza sempre più autonoma e meno dipendente dai trasferimenti statali sulla base della spesa storica.

Più in particolare, le osservazioni della Corte si sono appuntate sulle gestioni patrimoniali, soprattutto dei grandi Comuni, e sulle distorsioni dei fenomeni che hanno determinato l'emergenza di affittopoli. Contemporaneamente, la proposta di decreto legislativo in tema di dismissioni degli immobili di proprietà degli

Enti Previdenziali ha riaperto il dibattito sulla funzione del patrimonio pubblico e sui criteri che devono guidare la politica della casa in un paese che ha raggiunto una percentuale di proprietà superiore ad ogni altro paese europeo. Le inevitabili polemiche che la mobilitazione degli interessi colpiti ha suscitato mettono in evidenza ancora una volta la inadeguatezza di un approccio centralistico e burocratico di fronte ad una realtà complessa e diversificata. La pretesa di dettare regole dettagliate e fissare parametri legislativi uniformi rischia di riprodurre effetti negativi e penalizzanti dell'impegno di tante amministrazioni che hanno intrapreso una politica di risanamento economico delle proprie gestioni patrimoniali. Ne è esempio clamoroso il ritardo con cui le regioni stanno attuando le disposizioni in materia di revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il riferimento automatico ai parametri catastali come base per la cessione in proprietà degli alloggi degli IACP dei Comuni e degli enti previdenziali, con le detrazioni previste e le agevolazioni in tema di pagamenti e di mutui, rischiano di determinare nuove sperequazioni e privilegi. Degli abusi di affittopoli qualcuno già parla delle ingiustizie di vendopoli.

Da questo circuito perverso si può uscire solo facendo leva sulla autonomia e responsabilità degli amministratori in un quadro di principi definiti dalla legge e dalle direttive centrali, ma riconoscendo alle specifiche realtà locali il compito di integrarle con la conoscenza diretta dei bisogni e delle possibilità concrete delle famiglie. La revisione dei parametri catastali che dal 1997 do-

vranno garantire trasparenza e certezza nei rapporti fiscali tra autonomie e contribuenti costituisce il terreno di collaborazione tra autorità centrali e regionali e amministrazioni locali per conseguire una gestione credibile ed economicamente corretta di un patrimonio costruito nel tempo con il risparmio di tutti i lavoratori.

Se si vuole realmente porre fine alle logiche dei condoni e delle emergenze, luogo privilegiato di ogni populismo e di furbizie speculative, bisogna scegliere la strada certo più faticosa e difficile della responsabilità e della autonomia, al di fuori di ogni esaltazione moralistica e di ogni decisionismo giacobino.

*Intervista a cura della redazione
di ANCI Rivista*

“Federalismo fiscale e moneta unica europea”

*Da ANCI Rivista, anno XL, n° 10,
Ottobre 1996*

Interessante l'idea di “Autonomismo Federale” in ambito europeista espressa nel seguente articolo uscito nell'autunno del 1996, periodo che preludeva all'unione monetaria, avvenuta appena tre anni dopo.

La tensione che attraversa tutti i Paesi dell'Unione Europea, chiamati a ridimensionare i parametri della spesa pubblica per non mancare l'obiettivo di ammissione alla unione monetaria sin dal 1999, si somma nel nostro Paese alla necessità troppo a lungo rinviata di riordinare tutto l'apparato istituzionale dello Stato e del governo locale. Mentre si celebra il venticinquesimo anniversario della riforma tributaria del 1971, viene posto all'o.d.g. del Parlamento e del mondo delle autonomie il tema del c.d. federalismo fiscale, che indubbiamente sembra rovesciare radicalmente i principi su cui venne costruita quella riforma di impianto essenzialmente centralistico e deresponsabilizzante, nella illusione di poter arginare con successo le spinte inarrestabili dei tanti centri di spesa che continuavano a governare lo stato sociale e le stesse autonomie territoriali.

Questo riferimento sembra utile per richiamare la esigenza di non perdere di vista la stretta connessione che esiste tra riforma istituzionale, decentramento dei poteri e riordino dello stato sociale, inteso come il complesso dei diritti e delle prestazioni minime che danno contenuto alla cittadinanza ed alla appartenenza. Autorevoli voci si sono levate in queste settimane per ricondurre il dibattito sul “federalismo” e sul principio di sussidiarietà ad una dimensione concreta e percepibile dall’opinione pubblica, per dissolvere realmente i rischi di chiusure egoistiche o corporative che obiettivamente si nascondono dietro entrambi i termini evocati spesso con grande leggerezza. Nella stessa vicenda europea il termine “sussidiarietà” è stato impugnato per limitare i poteri dei c.d. eurocrati e tutelare gli interessi particolari di alcuni stati riluttanti a delegare proprie prerogative alla Commissione di Bruxelles, ma si è anche prestato a giustificare una espansione sempre più invasiva delle azioni comunitarie sino a toccare materie di interesse prevalente delle Regioni e degli enti locali. Le difficoltà crescenti della politica agricola e degli interventi sulla formazione professionale e nelle aree di crisi ne sono esempio evidente.

L’ANCI, anche nella Assemblea di Venezia, si è posta l’ambizioso obiettivo di contribuire ad un progetto di “federalismo delle autonomie” che sfugge ad ogni precostituito modello di ascendenza storica ottocentesca, ma che tende a realizzare in un quadro unitario dell’ordinamento giuridico ed istituzionale il massimo di flessibilità e di autogoverno delle comunità. Il com-

pito è molto arduo, perché sono molteplici le iniziative in campo e si rischia di procedere in modo sussultorio e talvolta addirittura contraddittorio. Qui sta, peraltro, la nostra scommessa sulla vitalità di una Associazione che non voglia essere solo sindacato di interessi locali più o meno colpiti e ancora meno una sorta di Stato parallelo insensibile ai grandi temi che il traguardo europeo pone a tutti gli italiani.

*A cura della redazione
di ANCI Rivista*

“Crisi della politica e post-ideologismo”

*Da ANCI Rivista, anno XLIII, n° 2,
Febbraio 1999*

In questo editoriale Pietro Padula si soffermò sulla frantumazione dei partiti tradizionali appartenuti alla Prima Repubblica e sulla crisi della rappresentatività che Tangentopoli aveva e stava - a distanza di anni - ancora provocando.

Il declino dei partiti e l'ascesa della legittimazione mediatica, plebiscitaria e/o giudiziaria, hanno eroso i pilastri tradizionali, del potere statale. Mettendo a nudo la fragilità delle assemblee rappresentative nazionali al cospetto di concentrazioni economiche trans-nazionali ed extra-territoriali. Ma ora che anche la politica vede assottigliarsi gli spazi del proprio rapporto originario con il voto e la sovranità popolare, la sfida per il controllo democratico ha bisogno di nuove regole.

Le parole “forti” con cui Mauro Calice suggella la sua acuta riflessione sulla nuova “costituzione silenziosa” che avrebbe sostituito nei fatti l'equilibrio tra i poteri e svuotato quasi completamente i meccanismi della democrazia rappresentativa stimolano un approccio più razionale e meno legato alla provvisoria emotività delle

scadenze referendarie o agli allarmi superficiali sulle dimensioni ormai patologiche dell'astensionismo e del rifiuto della politica. La strada del "riformismo" istituzionale ed economico si fa sempre più stretta tra spinte oligarchiche e corporative e tentazioni populistiche e plebiscitarie. La crisi delle ideologie e della "militanza" nei partiti tradizionali ha determinato un vuoto che solo illusoriamente qualcuno ha pensato di riempire con la personalizzazione e la radicalizzazione della cosiddetta politica dell'alternanza.

Senza la mediazione culturale e programmatica di "partiti" che sappiano riprendere il ruolo che loro assegna la Costituzione, depurati dalle degenerazioni clientelari e affaristiche degli anni ottanta, è inevitabile che si aprano spazi rischiosi alle incursioni demagogiche e alle semplificazioni brutali di schieramenti coagulati solo dall'obiettivo di conquistare un potere sempre più apparente e virtuale.

Ha ragione il sindaco di Venezia Cacciari quando lancia l'allarme sulla difficoltà di ragionare obiettivamente sui gravi problemi della sua città e sul prevalere dell'aria "fritta" e della ricerca di immagine di chi interviene su una realtà così complessa e delicata come quella veneziana. Ricordo, però, che quando ebbi occasione di occuparmi come relatore alla Camera della prima legge sulla salvaguardia di Venezia scoprii che il governo della Serenissima era arrivato a comminare un notevole numero di nerbate a chiunque "parlasse della laguna senza saperne.

Forse, contro le suggestioni della politica dell'immagine qualche filtro "democratico" e qualche mediazione culturale non sarebbero ancora oggi di troppo".

A cura della redazione
di ANCI Rivista

“Integrazione nel mondo del lavoro e contro ogni forma di razzismo”

Da ANCI Rivista, anno XLIII, n° 4, Aprile 1999

Nel seguente editoriale si scopre un Padula più intimo, il quale affronta alcuni temi basilari come l'emergenza sociale, l'integrazione e il fenomeno del razzismo, che a fronte della grande ondata migratoria avvenuta a cavallo degli anni Duemila, in Italia stava determinando gravi divisioni e accese contrapposizioni ideologiche.

Si moltiplicano le rilevazioni sulla crescita di fenomeni di rifiuto, di allarme sociale, di preoccupazione e insofferenza verso gli immigrati e non solo quelli clandestini. Sembra emergere una qualche correlazione tra condizioni di quasi pieno impiego e di benessere e la tentazione di considerare “pericolosi” i nuovi arrivati, spesso dediti ad attività che nel mercato del lavoro locale faticano a trovare manodopera.

Nelle stesse zone, per lo più al nord, al di là di ogni verifica statistica si collega senza adeguate distinzioni l'aumento della microcriminalità con la presenza degli extracomunitari e si chiede con le più svariate iniziative una garanzia dello Stato sempre più capillare e puntuale, ivi compresa la riscoperta di poteri di polizia in capo ai Sindaci.

Dal mondo del volontariato e della stessa Chiesa vengono appelli sempre più pressanti perché, oltre ad una più efficiente politica di accoglienza e di integrazione, si renda effettiva una politica di controllo dei flussi per evitare che il fenomeno venga percepito o si trasformi in una “invasione” inarrestabile e produttiva di tensioni sempre più alte. I successi elettorali di recente registrati in paesi assai vicini ai nostri confini da movimenti esplicitamente xenofobi possono innescare anche da noi evidenti strumentalizzazioni di un disagio sociale che tutti i sondaggi confermano, sino al punto di voler travolgere quelle regole, certo ancora incomplete e soprattutto male applicate, che pure ci siamo dati per corrispondere agli impegni dell’Europa di Schengen.

Ma ciò che più risulta allarmante e che va contestato con forza dalla società civile e dalle istituzioni locali in primo luogo è la manifestazione di giustificazioni a sfondo ideologico-razzista contro “il meticciato generalizzato e la mescolanza delle culture”. Come sta scritto in un documento politico di un presunto movimento padano, chi, come certi ambienti confindustriali, si illude di poter affidare solo al “mercato” la disciplina di questi fenomeni porta acqua al mulino dell’intolleranza e deve constatare con amarezza che la “gente” comincia a chiedere il porto d’armi anche nelle nostre più civili città storiche.

Sarebbe un errore considerare questi episodi solo delle stravaganti e dissennate esercitazioni di violenza verbale. La storia del secolo che si chiude sta lì tutta a

dimostrarci che nel vuoto della politica ridotta a puro pragmatismo economico possono annidarsi e crescere bacilli incontrollabili di paura e rifiuto della diversità che alla fine minacciano la libertà di tutti.

*A cura della redazione
di ANCI Rivista*

Finito di stampare
nel mese di novembre 2019
da Revelox
Viale Charles Lenormant, 112/114
00119 Ostia Antica (Roma)

In Pietro Padula riconosciamo la concretezza e un serrato impegno lungo tutta la vita al servizio dei cittadini. La concretezza e l'abnegazione, oltre che caratteristiche personali, sono tratti che appartengono per condizione a noi sindaci. È a noi che i cittadini rivolgono le prime e a volte le più urgenti istanze. È da noi che si aspettano l'intervento immediato, ed è a noi che affidano la loro voce affinché la portiamo agli altri livelli istituzionali. (...). È un onore per me ricordare a dieci anni dalla scomparsa le virtù umane e pubbliche di Pietro Padula. Un parlamentare che nel corso della sua vita ha ricoperto ruoli importanti di governo e assolto funzioni significative nell'attività legislativa e ispettiva. Un dirigente di partito. Ma soprattutto un sindaco.

(Antonio Decaro)

Nell'Anci è avvenuto che alla sua presidenza, aperta nel 1992 a Sorrento e conclusa sempre a Sorrento nel 1995, subentrasse la mia. Poteva essere un passaggio traumatico, ma non lo fu. Anzi, nonostante la carica "rivoluzionaria" che sottostava al movimento dei sindaci appena eletti con il sistema a investitura diretta, il passaggio di consegne avvenne in un clima di profondo rispetto e reciproca comprensione. Egli ebbe il merito di guidare la transizione con stile elegante e sobrio, riconoscendo che una fase si era conclusa anche nell'Anci. Vi fu certamente un apporto di sapienza politica non ordinaria in quel suo tormentato triennio di presidenza, quando cioè i pilastri della cosiddetta Prima repubblica erano crollati e un sistema politico nuovo accennava a prendere forma.

(Enzo Bianco)

*“La consapevolezza che il Comune
è l’istituzione della Repubblica
più vicina ai bisogni delle persone
ha sempre accompagnato
la riflessione di Pietro Padula”.*

SERGIO MATTARELLA



ISBN 978-88-6650-190-9



9 788866 501909

Copia fuori commercio