

NUOVA RASSEGNA

DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

RIVISTA AMMINISTRATIVA QUINDICINALE

PER I COMUNI, LE PROVINCE, LE REGIONI E PER GLI ALTRI ENTI LOCALI

FONDATORE: PIETRO LINDORO NOCCIOLI

CONSIGLIO DI DIREZIONE

ARMANDO CIRALLI · DANTE COSÌ · CLAUDIO GELATI · ANTONIO GHIANI
GIACOMO GIACOBELLI · CARLO GIANNATTASIO · RINO GRACILI · GIUSEPPE LOCATI
EDOARDO LOMBARDI · CLAUDIO MEOLI · GIOVANNI MIELE · PAOLO PADOIN
FRANCESCO PICCIOLI · GIUSEPPE RENATO · DOMENICO RODELLA
GUGLIELMO ROEHRSEN · DOMENICO SANTELIA · DIVO SARACENO · ROBERTO TORRIGIANI

PUBBLICA GLI ATTI UFFICIALI DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI ITALIANI (ANCI) E DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA GLI ENTI DI ASSISTENZA (ANEA)

ANNO LIII
(35ª seconda serie)
N. 9-10
FIRENZE 1-16 MAGGIO 1978

La rivista non si vende a numeri separati. Prezzo del fascicolo L. 8.000. L'impegno di abbonamento è continuativo salvo regolare disdetta da notificarsi per raccomandata entro e non oltre il mese di novembre; la repulsa del fascicolo non equivale a disdetta. Non si tiene conto della disdetta se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. L'abbonamento dà diritto ogni quattro mesi:

a) alla soluzione gratuita di due quesiti d'indole generale vertenti sulle ordinarie materie amministrativa e tributaria;

b) al ricevimento, senza alcuna spesa, di uno o due volumi teorico-pratici.

Gli abbonati hanno titolo a ricevere gratuitamente, nei limiti della disponibilità, i fascicoli non pervenuti; per quelli arretrati (anteriori, cioè, a sei mesi) occorre l'autorizzazione a gravarli di assegno.

Gli scritti, anche se non pubblicati, non si restituiscono; la riproduzione di essi, firmati o non firmati, è interdetta se non ne sia citata la fonte.

Per ogni controversia l'abbonato accetta la competenza dell'Autorità giudiziaria di Firenze.

Stabilimento: Via della Pergola, 38, tel. (055) 215.544-287.306
— Dir. Red. Amm.: Via XXIV Maggio, 24, tel. (055) 475.744-483.850 — Cas. post. 269 — Telegrammi: Nocchioli Firenze
— C/c postale: 5/15915 intestato a «Nuova Rassegna» - 50129 Firenze.



Associata all'USPI
Unione Stampa Periodica Italiana

LA FINANZA DELLE AUTONOMIE IN ITALIA E IN EUROPA

Note teorico-pratiche di Rino Gracili-Teresio Trabella e Fiorenzo Narducci
— Resoconto sistematico del XIII Convegno nazionale sul tema «Il nuovo assetto finanziario ed istituzionale delle Autonomie locali», promosso dall'ANCI e svoltosi a Viareggio, con presentazione di Giuseppe Lensi e numerose foto.

CASA EDITRICE R. NOCCIOLI - FIRENZE

pure presentano molte differenze, mostrano su di un punto un accordo abbastanza ampio: quello del ruolo del Comune come «pilastro» del sistema delle Autonomie.

Credo che noi dobbiamo partire da questi due elementi (esigenza, da una parte, di confermare il decentramento e, dall'altra, di proiettare il nostro lavoro in relazione a questi elementi che sono oggetto di discussione in sede legislativa) per muoverci senza perdere un minuto, senza però fare passi allertati, che abbiano soltanto il significato di una razionalizzazione interna e non dimostrino che abbiamo presente di essere al servizio dei cittadini e di essere capaci di dimostrare la bontà del nostro operare attraverso un miglioramento dei servizi.

Se non otteniamo questo risultato, tutti i nostri discorsi restano all'interno senza riuscire a dare dei risultati positivi; ciò vuol dire che noi dobbiamo avere capacità di immaginare; il prof. Borghesi ha detto «verifichiamo le esperienze concrete»; anche noi a Milano stiamo tentando di portare avanti un'esperienza concreta e abbiamo in discussione, in Consiglio comunale, un progetto di ristrutturazione; progetto che abbiamo immaginato in modo aperto, anche se il nuovo accordo per il rinnovo contrattuale dei dipendenti comunali mortifica alcune parti di questa nostra proposta, rendendone più difficile la realizzazione, che però con l'avvio della dipartimentazione dovrebbe sicuramente favorire un migliore funzionamento di tutti i servizi e di tutti gli uffici.

Se non saremo in grado di verificare concretamente delle esperienze, avremo poi però delle difficoltà ad immaginare soltanto dei modelli teorici. Non possiamo, del resto, nemmeno immaginare che un modello teorico possa valere concretamente per tutte le realtà, tali sono le differenze e diverse le dimensioni dei problemi che devono essere affrontati in modo più articolato. Ecco perché biso-

gna combinare questo momento di esperienza con il momento del modello teorico che non prescinda dai fatti concreti che stanno venendo avanti e che magari possono mettere in forse le stesse misure di riorganizzazione che si stanno adottando in alcuni comuni. Quando si pensa alle competenze che in questo momento la legge attribuisce ai comuni e a quelle che sono in discussione (in alcune regioni si sta già discutendo l'Unità socio-sanitaria) noi non possia-

mo prescindere da questi condizionamenti e immaginare che cosa deve essere il Comune senza pensare all'Unità sanitaria locale o all'Unità socio-sanitaria.

Non si può in conclusione, immaginare il Comune con determinate competenze attuali quando le stesse possono essere attribuite ad altri organismi.

C'è poi il problema di far funzionare il Comune e di come farlo funzionare. Se vogliamo quindi fare uno sforzo dobbiamo sapere

Sul problema della salute mentale l'intervento di terapeuti popolari

La legge 13 maggio 1978, n. 180, avente come titolo «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori» reca una disciplina innovatrice e coraggiosa per la cura delle malattie mentali: la sua attuazione, peraltro, ha incontrato e incontra serie difficoltà.

Nella materia si registrano tre interventi: i loro autori non sono amministratori di enti locali. Diamo ad essi una collaborazione separata e distinta sia per la natura dell'argomento, fonte di legittime preoccupazioni, sia per sottolineare l'esigenza di urgenti misure a vantaggio degli ammalati ed a conforto dei loro familiari.

Dott.ssa CLAUDIA MELLI, Psicologa presso il Centro d'igiene mentale di Modena.

Intervengo brevemente per informare i partecipanti del contributo concesso dall'Attività Terapeutica Popolare al problema della salute mentale in particolare, e più in generale al problema della salute e della partecipazione: si tratta di un contributo al risparmio per gli enti locali nel campo della salute mentale.

Da una ricerca che abbiamo condotto alcuni anni fa, quando ancora le competenze delle amministrazioni provinciali non erano state ridotte, risulta che l'13 delle spese correnti dei bilanci delle amministrazioni provinciali sono devolute al settore psichiatrico. A queste sono da aggiungere le spese di ricovero, che fino a poco tempo fa erano di competenza mutualistica e che sono ora passate alle regioni, nonché le spese a carico dei comuni per il pagamento delle équipes medico-psico-pedagogiche. Queste spese ingentissime che gravano sui poteri locali non portano salute, bensì malattia, in quanto l'attività delle équipes medico-psico-pedagogiche, dei centri d'igiene mentale e in genere delle istituzioni psichiatriche e psicologiche è un'attività di psichiatizzazione del territorio: inculcano cioè nella popolazione la paura della malattia mentale, la divisione e l'isolamento, favoriscono l'affluenza dei cittadini agli «specialisti» dei rapporti interpersonali, diffondendo l'idea che chi non è specialista è incapace di affrontare e risolvere, con gli amici, con i vicini, con i compagni, con i familiari, i problemi di carattere personale, e accentuano così il processo di disgregazione già in atto nella collettività.

La proposta che noi facciamo è di superare ogni forma di specialismo nell'ambito dei rapporti interpersonali: essa si basa su una ricerca scientifica trentennale condotta dalla dott.ssa Antonietta Bernardoni di Modena, ricerca di cui abbiamo distribuito documentazione all'ingresso.

Tale ricerca dimostra, fra l'altro, come la psichiatria, la psicanalisi, la psicologia, si siano appropriate indebitamente dell'ambito dei rapporti interpersonali e della formazione della personalità, facendo sì che i cittadini pongano in atto un processo di delega in tale ambito, ritenendolo di competenza specialistica, mentre si tratta di un ambito in cui tutti, in realtà, possono intervenire.

La critica che noi conduciamo in maniera scientifica nei confronti di

che questo non può essere soltanto di razionalizzazione, ma avere presente che da qui all'80 dovrebbero accadere questi fatti estremamente importanti: riforma dell'ordinamento, riforma socio-sanitaria e una serie di altri provvedimenti che ci possono mettere in condizione di immaginare meglio, oggi, cosa deve essere il Comune di domani, non per non mettere in atto subito tutte le misure possibili, ma per avere questo quadro di riferimento sul quale

operare.

Io credo che l'A.N.C.I. non possa perdere un solo minuto per essere in grado di mettere insieme le esperienze delle diverse classi dei comuni e tutti quei contributi che ci possono venire dal mondo universitario, se vogliamo acquisire quegli elementi di conoscenza più di carattere generale e quegli elementi che la società nel suo complesso ci offre.

Dobbiamo anche tenere conto dei settori privati, le cui experien-

ze, pur non essendo trasferibili immediatamente al pubblico impiego, non ci debbono però far dimenticare che anche noi dobbiamo lavorare per migliorare la produttività dei servizi che offriamo ai cittadini.

Inoltre non possiamo ignorare un vincolo molto serio: quello che viene proposto nell'accordo fra Governo e A.N.C.I. per quanto riguarda il decreto finanziario per il 1979, dove si dice: «Noi vogliamo offrire ai comuni la possibilità di superare l'attuale difficoltà per quanto riguarda il livello del personale, però entro il 30 giugno si deve procedere alla ristrutturazione della macchina comunale e alla determinazione di nuovi organici». Vorrei che avessimo presente che i tempi sono così ristretti che potremmo far finta di fare la ristrutturazione approvando nuovi organici, ma non avremmo ottenuto nessun risultato.

Ecco perché, allora, è importante non perdere nemmeno un minuto. Io non mi illudo che per giugno saremo in grado di proporre dei modelli perfetti, ma certo possiamo offrire un contributo di elaborazione perché questo sia l'avvio di un processo che possa partire col piede giusto e ottenere il risultato di un migliore funzionamento della macchina, consentendoci di vincere la grande scommessa che noi abbiamo fatto in primo luogo con noi stessi, ma anche con gli altri: quella di far attribuire ai comuni — e a quelli che saranno i nuovi enti futuri — una funzione molto più importante che però non possiamo soltanto richiedere, ma che dobbiamo anche poter dimostrare di saper realizzare avviando una politica di decentramento, e contemporaneamente essendo in grado di soddisfare quei bisogni dei cittadini di cui come sempre noi siamo i primi ad essere investiti. E questa è una parte nella quale noi possiamo giocare un ruolo molto importante al fine di ottenere dei risultati positivi.

ogni tentativo di tecnicizzazione nel campo dei rapporti interpersonali, comporta lo sprigionarsi di energie da parte dei cittadini, energie di partecipazione e insieme di prevenzione e di cura nel campo della salute mentale.

Tra i documenti che abbiamo distribuito c'è la risposta alla lettera aperta della dott.ssa Bernardoni — che richiede la verifica sperimentale dell'affermazione secondo la quale tutti i cosiddetti malati mentali guariscono, senza eccezione alcuna, qualora le situazioni di vita in cui si trovano immersi vengano opportunamente trasformate — da parte della Direttrice dell'Istituto superiore di psicologia sociale, prof.ssa Angiola Massucco Costa, la quale dichiara: «Tutti possono avvantaggiarsi della liberazione proposta dalla terapia popolare, ma in particolare coloro che si soccombono più facilmente per l'accumularsi delle circostanze esterne negative che li emarginano, li isolano e li consegnano in gravi condizioni di disparità di potere allo psichiatra, agli operatori psicologi, agli psicanalisti che ne gestiscono i disturbi mentali a tutto vantaggio della propria corporazione e a salvaguardia del sistema sociale cui ineriscono».

La proposta che noi facciamo agli amministratori è di un grosso risparmio che può essere operato, in campo psichiatrico, mobilitando le energie dei cittadini su questi problemi.

Sono stati qui ricordati, più volte, i nuovi compiti degli enti locali relativi alla riforma sanitaria e sono stati richiesti maggiore efficienza e minori costi.

La proposta che noi facciamo è una proposta gratuita, che, attraverso la partecipazione, garantisce realmente una nuova qualità di vita che è stata invocata da tutte le forze politiche, e quindi una reale autonomia nell'ambito dei poteri locali.

Gli amministratori che desiderino avere altri documenti e informazioni possono rivolgersi a: Antonietta Bernardoni, viale Crispi 36, 41100 Modena (tel. 059/223081 - 238929 - 216464 - 235623).

Siete tutti invitati a partecipare ai nostri convegni nazionali che si tengono ogni primo sabato e domenica del mese (sabato ore 16, domenica ore 10 e ore 16) presso l'Istituto professionale per il commercio «Carlo Cattaneo», Via Berengario, 49 - Modena.

Prof. RIZIERO ZUCCHI, Insegnante - Torino.

Noi, di Attività Terapeutica Popolare, abbiamo studiato a lungo i bilanci delle province e abbiamo visto concretamente che essi supportano, per 1/3 delle spese correnti, tutte le spese psichiatriche, il che vuol dire, ad un certo momento, psicofarmaci, interventi di équipes medico-psico-pedagogiche delle quali l'intervento concreto della popolazione può, pian piano, concretamente offrire un'alternativa. Cioè noi abbiamo strumenti concretamente scientifici, che portano la popolazione alla partecipazione: la partecipazione, però, può andare solo su strumenti concreti.

Noi abbiamo visto, ad esempio, che la disgregazione delle grandi città è analoga anche nei piccoli paesi, e questo provoca un grosso malessere all'interno della popolazione. Già da adesso è possibile costituire, a livello di paesi, a livello

avere il consenso del sindacato o dell'interessato; allora sarebbe opportuno che questo aspetto giuridico venisse chiarito.

Anche un altro aspetto giuridico deve essere chiarito, per quanto riguarda il lato retributivo. I diritti acquisiti come vanno visti? Il bigliettotaio facendo il bidello comunale mantiene, così come sembrerebbe e forse potrebbe essere più giusto, uno stipendio di bigliettotaio ovvero acquista lo stipendio di bidello, che è forse la metà di quello che aveva prima?

Su questi temi, ripeto, la normativa giuridica dovrebbe dare un'indicazione certa, chiara e tassativa. È ora di finirla col clientelismo e con le soluzioni diverse Comune per Comune.

Per quanto riguarda il personale si è accennato alla consistenza, all'aggancio al 31 dicembre 1976. Per me potrebbe andare bene però con questa interpretazione: cioè l'aggancio non dovrebbe essere all'esistente in servizio ma all'esistente nella pianta organica. Qualcuno ha detto che in quella data in

parecchi posti potevano esserci numerosi vuoti; la legge vuole colpire gli amministratori negligenti che non hanno coperto in tempo quei posti. Bene potrebbe anche raffigurarsi un reato di omissione di atti d'ufficio, io non avrei niente in contrario; ma in subordine, in aggiunta si colpiscono le comunità se esistono così come esistono grandi città, per esempio in Sicilia di oltre 400.000 abitanti, che hanno 1/5 di posti organici al 31 dicembre 1976 vuoti e chi ha appunto oggi 800 posti scoperti su 4.700 non si colpisce la negligenza degli amministratori che hanno amministrato male, ma si colpisce la comunità amministrata, il che è assurdo.

Allora l'aggancio dovrebbe essere corretto nel senso di prevedere la pianta organica al 31 dicembre 1976 anche per evitare l'altra giustizia, perché così come hanno disposto il primo ed il secondo decreto Scammari, si dà il premio agli enti locali che avevano un personale in sovrannumero al 31 dicembre 1976 rispetto alle loro piante organiche, quindi un premio per alcune città, una vera condanna per altre.

Per quanto riguarda le linee del nuovo contratto che ci sono state espresse io le condivido e desidererei esprimere alcune idee a forma di ipotesi e di problematica.

Primo: per quanto riguarda i coordinatori non vorrei che fosse una sovrastruttura aggiuntiva di carattere burocratico; non vorrei, facendo un esempio, che un mandato di pagamento anziché avere sette firme, avesse un'ottava firma. Quindi i coordinatori dovrebbero avere soltanto una funzione di programmazione, di coordinamento, di consulenza ma non essere sovrastrutture amministrative burocratiche anche per non incidere negativamente.

Secondo: straordinario. Io sopprimerei lo straordinario, tranne che per alcune categorie specifiche che potrebbero essere relative ai servizi essenziali, per es., i necro-

ti faceva, insomma, la coscienza scientifica che i cittadini non solo possono partecipare, ma anche risolvere concretamente questi problemi. E questo in modo gratuito, e noi affermiamo che tutto ciò è possibile adesso e subito.

GIULIA GIBERTONI, Insegnante - Modena.

Nella relazione introduttiva dell'avv. Comparsi si avverte la necessità di favorire la partecipazione dei cittadini.

Noi cittadini non vogliamo una riforma sanitaria calata dall'alto, ma una riforma che risponda alle nostre esigenze ed ai nostri bisogni.

Alle unità sanitarie locali vengono affidate le prestazioni sanitarie dirette al recupero dei soggetti affetti da minotrazioni fisiche e psichiche.

Ma quali gli strumenti di gestione e di partecipazione effettiva da parte dei cittadini?

A mio avviso occorre andare verso una valorizzazione delle unità sanitarie locali e delle capacità terapeutiche dei cittadini nell'ambito della salute mentale, affinché questa venga gestita direttamente dalla popolazione.

La partecipazione ai problemi della gestione della salute mentale equivale al risparmio. Noi dell'Attività Terapeutica Popolare affrontiamo questo tipo di problemi in maniera gratuita tramite assemblee collettive di dibattito e di discussione continuativa, reciproca, collettiva e concreta.

Abbiamo una proposta che va nella direzione del risparmio.

È inammissibile che venga impiegato 1/3 delle spese correnti del bilancio provinciale senza che si risolvano i problemi di sofferenza dei cittadini che cadono nelle reti della psichiatria.

Noi cittadini non tolleriamo che i nostri soldi vengano spesi per pagare le équipes medico-psico pedagogiche che ci vengono a dire che i nostri bambini sono deficienti oppure malati mentali.

La legge n. 180 va in una direzione nuova ed offre molti spazi in questo senso: bisogna che gli amministratori se ne appropriino in maniera giusta.

Come adempiere alla grave responsabilità di un ricovero obbligatorio? Quali strumenti usare, se non quelli di una mobilitazione dei cittadini in questi problemi tramite assemblee che mettano in evidenza le capacità terapeutiche inute in ciascuno di essi?

I cittadini, in questo modo, si riappropriano della gestione della salute mentale in termini di prevenzione.

Cito il testo della riforma sanitaria: «La tutela della salute fisica e psichica deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana».

Questo già avviene nelle assemblee di Attività Terapeutica Popolare, che, a Modena, si svolgono già da anni e che si stanno diffondendo in tutta Italia e anche fuori d'Italia.

Invito tutti a partecipare ai nostri convegni che hanno luogo il primo sabato e domenica del mese (sabato ore 16, domenica ore 10 e ore 16) presso l'Istituto professionale per il commercio «Carlo Cattaneo», Via Berengario, 49 - Modena.