

CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

Alle ore 15,50 del giorno 17 giugno 1997 nella Sala Verde di Palazzo Chigi hanno inizio i lavori della riunione della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali di cui all'ordine del giorno.

Ministro Napolitano: dichiara aperta la seduta e invita il Ministro Bassanini a dare comunicazioni in merito all'attuazione della legge 59.

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: ricorda come nell'approvazione della legge 59 il Senato, con un ordine del giorno firmato da tutti i capigruppo, ad esclusione di quello della Lega, avesse impegnato il Governo a non procedere all'attuazione della norma prima della fine di giugno, in modo da accordarla con le conclusioni dell'attività della Commissione Bicamerale. In questa fase di riflessione, un'eccezione è stata rappresentata dal decreto legislativo relativo al riordinamento di competenze in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, rispetto al quale la Conferenza si è espressa ed ha proposto una correzione che è stata accolta.

I pareri espressi sul testo del decreto dalle competenti Commissioni parlamentari (considerato il fatto che non è ancora in funzione la Commissione bicamerale prevista dalla legge 59) sono stati abbastanza critici, ritenendo che ci fosse un eccesso di trasferimento di competenze alle Regioni ed agli Enti locali, ma il Governo ha preferito tenere sostanzialmente la linea dello schema approvato dalla Conferenza Stato-Città e cogliendo una parte dei rilievi e delle osservazioni della Conferenza Stato-Regioni.

L'Ufficio Centrale della Cassazione per i referendum ha poi comunque ritenuto di indire il referendum sul nuovo testo proposto, e quindi ricorda come la consultazione elettorale non abbia ottenuto il quorum necessario a convalidarne il risultato. La vicenda di questo primo decreto, che poteva rappresentare un ostacolo nell'iter di attuazione della legge 59, ne ha invece permesso un avvio positivo.

La seconda questione che va considerata con particolare urgenza, per il fatto di avere termini di delega abbastanza ristretti (scadono infatti a fine agosto) è quella che riguarda la ristrutturazione, il potenziamento della Conferenza Stato-Regioni e la sua unificazione per le materie di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. A questo proposito la posizione del Governo tende ad interpretare l'art. 9 nel senso di mantenere in vita le due Conferenze, che resterebbero separate, e prevede, sostanzialmente, una terza conferenza, che sarebbe la Conferenza unificata.

La Conferenza Stato-Regioni conserverebbe in qualche modo le competenze attuali (la norma ne prevede anche un potenziamento); si manterrebbe la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali che in forza della legge 59 ha ormai anche un fondamento legislativo, oltre al DPCM attuativo; vi sarebbe quindi una terza Conferenza unificata: Stato-Regioni, Città e Autonomie locali, una sorta di Conferenza delle istituzioni di governo del Paese nei diversi livelli territoriali.

L'indirizzo generale che dichiara di voler proporre è il seguente: mantenere la separazione e l'autonomia delle due Conferenze e prevedere la Conferenza unificata come un terzo organismo che nasca dalla sommatoria dei componenti delle due Conferenze, che abbia le competenze attribuite dalla legge (per ora solo dalla legge 59), più le questioni eventualmente inserite negli ordini del giorno dal Presidente (il Presidente del Consiglio e i Ministri delegati), e anche dai componenti che

possono sollecitare il Presidente dell'assemblea ad integrare l'ordine del giorno di una discussione comune, più eventuali materie attualmente di competenza della Conferenza Stato-Regioni che il Presidente del Consiglio, con proprio decreto, ritenga di dover attribuire alla Conferenza unificata. Il medesimo indirizzo verrà proposto alla prossima riunione della Conferenza Stato-Regioni.

Se su questo indirizzo, con eventuali indicazioni della Conferenza Stato-Città, vi sarà una posizione favorevole, si potrebbe iniziare a lavorare in modo da arrivare alla seguente riunione con uno schema da sottoporre ad un esame preventivo rispetto al parere formale che dovrà essere espresso dopo l'approvazione dello schema di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri.

Presidente Bianco: afferma di prendere atto e di concordare con le indicazioni fornite dal Ministro Bassanini e propone di costituire una sorta di "cabina di regia" - costituita da rappresentanti del Governo, delle regioni e delle autonomie locali - che possa garantire l'unicità del disegno strategico della decretazione relativa alla legge 59, e quindi una visione armonica delle attribuzioni delle competenze ad enti locali e regioni. Conferma quindi la disponibilità delle autonomie locali a partecipare, con propri tecnici, alla fase di predisposizione dei decreti.

Dichiara di essere d'accordo con la proposta del Ministro Bassanini nel mantenere due Conferenze, Stato-Regioni e Stato-Città, ed alla costituzione di una terza Conferenza, che sarà ovviamente molto snella; ove il Governo lo ritenesse opportuno dichiara la disponibilità delle autonomie locali a partecipare alla stesura del regolamento relativo. La formula proposta appare comunque, nel suo complesso, adeguata.

Ministro Napolitano: sottolinea come si siano dimostrate eccessive le preoccupazioni espresse da parte dei rappresentanti delle regioni rispetto alla creazione della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, che ha funzionato bene e si è dimostrata molto utile, senza nulla togliere all'autorevolezza della Conferenza Stato-Regioni e si può quindi procedere a questa nuova articolazione indicata dal Ministro Bassanini. Per quanto riguarda la terza istituzione sostiene l'auspicio che ne venga garantita l'agilità e la snellezza, perché non è indispensabile che debba essere composta da tutti i membri delle due Conferenze...

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: ricorda che i presidenti delle regioni sono 21...

Ministro Napolitano: sottolinea come gli enti locali possano esibire numeri ben più massicci, si potrebbe arrivare con facilità alle centinaia; vi è poi il problema dello staff dei presidenti delle regioni...

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: dichiara che rispetto a questo possono essere stabilite delle regole... Rispetto alla proposta delle autonomie locali di fornire, anche in questa fase informale, dei testi, dichiara la disponibilità a riceverli attraverso il prof. Pizzetti, segretario della Conferenza, ed a mantenere i necessari contatti a livello tecnico.

Ministro Napolitano: dichiara aperta la discussione sul punto 3 dell'ordine del giorno.

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: afferma che in attesa dell'attuazione della legge 59, la legge 127 ha previsto un'intesa tra Governo ed associazioni rappresentative degli Enti locali per le direttive da dare all'ARAN a questo riguardo.

La trattativa sull'ordinamento professionale avviata dall'ARAN ha incontrato difficoltà sia da parte sindacale, sia da parte delle associazioni degli enti locali, in particolare le due parti danno valutazioni molto diverse sui possibili costi, ed è imminente una pre-dichiarazione di agitazione dei dipendenti degli enti locali. Date le valutazioni estremamente divergenti delle due parti, suggerisce la possibilità di un confronto informale a livello tecnico, sulle cifre.

Su questo punto si inserisce la proposta da parte di alcune regioni di un modello contrattuale diverso da quello stabilito dalla legge 59, che prevede la stipula di contratti nazionali che stabiliscano, come nel settore privato, gli elementi generali dei contratti che poi dovrebbero essere predisposti dall'ARAN sulla base delle indicazioni delle associazioni degli enti locali. L'ipotesi avanzata da alcune regioni è invece quella di stabilire una contrattazione regionale, gestita dalle regioni con le organizzazioni sindacali, che sostituirebbe al contratto nazionale 20 contratti regionali del pubblico impiego che varrebbero per tutti i dipendenti pubblici della regione: statali, degli enti locali e quant'altro.

Passa quindi la parola al prof. Dell'Aringa.

Presidente dell'ARAN - Dell'Aringa: afferma che la proposta di riforma dell'ordinamento professionale prevede l'accorpamento degli attuali 8 livelli in 3 grandi qualifiche per permettere delle progressioni economiche all'interno delle qualifiche, un modello simile a quello applicato in alcuni settori dell'industria privata. Il negoziato si è arenato su due punti sui quali le stesse amministrazioni locali hanno espresso la decisione di non andare oltre la proposta fatta dall'ARAN: la spesa e il problema delle relazioni sindacali.

Per quanto riguarda il primo punto vi sono forti preoccupazioni, soprattutto da parte delle regioni, che il cambiamento della classificazione dei lavoratori possa mettere in moto aspettative di una progressione economica degli stipendi. Rispetto al secondo punto vi è un problema nello stabilire quali organizzazioni sindacali siano legittime a partecipare al tavolo negoziale, dato il numero molto elevato di sigle presenti.

L'obiettivo in questa fase non è quello di fare l'ordinamento ma di fare negoziato sull'ordinamento entro settembre, ma non c'è alcun obbligo di accordo. L'intenzione del sindacato era quella di arrivare con un nuovo ordinamento alla data dei rinnovi contrattuali. Da parte dell'ARAN invece esistono forti perplessità che l'hanno indotta a non cercare una forma di compromesso su due punti basilari della bozza di accordo proposta: un forte vincolo della spesa e relazioni sindacali ben definite.

Presidente Bianco: dichiara che la legge 127 offre l'opportunità di una gestione più flessibile delle risorse umane, opportunità che raccomanda venga sfruttata al massimo nella contrattazione, dato che per i sindaci la flessibilità nella gestione del personale è una esigenza fondamentale. Riguardo al problema finanziario, visto che le risorse trasferite dallo Stato e le risorse proprie degli enti locali sicuramente non cresceranno di molto in un prossimo futuro, chiede che il costo del personale venga controllato nella sua dinamica complessiva in forma centralizzata, per evitare che il decentramento della trattativa sui costi, città per città, possa favorire il dissesto finanziario degli enti locali. Una volta stabilite regole quadro molto chiare, vi è invece la massima disponibilità ad una forte contrattazione periferica rispetto alle altre materie contrattuali, a condizione però che si risolva il problema della rappresentatività dei sindacati.

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: afferma che vi è la possibilità di definire le norme sulla rappresentanza sindacale utilizzando la delega fornita dalla legge 59.

Ministro Napolitano: passa la parola al Ministro Costa per un provvedimento che il Ministro ha deciso di sottoporre all'avviso della Conferenza Stato-Città, pur non essendovi tenuto.

Ministro dei Lavori pubblici - Costa: dichiara che in base al Codice della strada i comuni possono subordinare l'ingresso, o la circolazione, dei veicoli a motore nelle zone a traffico limitato al pagamento di una somma. Lo stesso Codice prevede anche che questa materia venga regolata autonomamente dai comuni sulla base di una direttiva predisposta dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale del Ministero dei Lavori pubblici.

Afferma quindi di aver ritenuto opportuno illustrare alla Conferenza il testo della direttiva per riceverne eventuali osservazioni e ne espone i tratti fondamentali.

Sindaco di Bologna - Vitali: plaude all'iniziativa del Ministro Costa e quindi richiama l'attenzione su un punto del testo della direttiva relativo ai varchi elettronici. Chiede a questo proposito un adeguamento del codice che consenta il pieno utilizzo dello strumento di lettura elettronica degli accessi alle zone a traffico limitato anche per elevare contravvenzioni, un tipo di utilizzo che attualmente non è esplicitamente consentito. Questa incertezza impedisce al comune di Bologna, come ad altri grandi comuni, di poter utilizzare i più moderni mezzi a disposizione per un adeguato controllo del traffico.

Presidente Bianco: dichiara di associarsi al plauso del sindaco Vitali ed alle sue annotazioni e quindi osserva che in alcuni punti la direttiva appare un po' troppo vincolante, scende cioè un po' troppo nei particolari.

Sindaco di Roma - Rutelli: dichiara anch'egli di associarsi all'apprezzamento della direttiva espresso dagli altri membri della Conferenza ed osserva però come la gestione differenziata dei permessi di transito e quelli di transito e sosta, vista la grande estensione del centro storico ed i pochi parcheggi, risulterebbe particolarmente onerosa per il comune di Roma. Afferma quindi che, per le difficoltà di controllo e la mole delle richieste, è previsto che le autorizzazioni temporanee non siano onerose.

Ministro dei Lavori pubblici - Costa: dichiara che per quanto riguarda i varchi elettronici questi possono essere utilizzati per la tariffazione e sembrerebbe anche per le sanzioni. Ove non fosse sufficiente una soluzione amministrativa per consentire le sanzioni con i varchi elettronici verrà considerata la possibilità della forma legislativa.

Sindaco di Bologna - Vitali: concorda con le parole del Ministro Costa e dichiara di voler verificare concretamente, nella propria città, la possibilità di elevare contravvenzioni attraverso i varchi elettronici, difendendo poi questa decisione in sede giudiziaria.

Ministro dei Lavori pubblici - Costa: ringrazia per le osservazioni e sottolinea sia il fatto che l'obiettivo della direttiva è soprattutto quello di aiutare i sindaci a gestire il traffico, sia la possibilità di eventuali modifiche della direttiva stessa nel corso del tempo.

Presidente Bianco: considerata la circostanza della spontanea presentazione alla Conferenza della direttiva del Ministro Costa sulle zone a traffico limitato, anticipa che verrà chiesto al Governo di sottoporre all'esame dell'organismo un disegno di legge relativo ai centri storici inviato all'ANCI dal Ministro Veltroni.

Ministro Napolitano: dichiara il passaggio all'esame del punto 4 dell'ordine del giorno e dà la parola al Sottosegretario Vigneri.

Sottosegretario all'Interno - Vigneri: afferma che sono emerse alcune osservazioni dalla riunione congiunta dei gruppi di lavoro degli enti locali e delle regioni che ha esaminato il modello predisposto. Dichiara che tali osservazioni potranno essere valutate in sede separata e propone quindi di non entrare nel merito della questione.

Ministro Napolitano: dichiara aperta la discussione sul punto 5 all'ordine del giorno.

Sindaco di Bologna - Vitali: afferma che in questo momento nel quale il Governo presenta alle parti sociali una proposta di riforma del welfare state sia importante considerare anche comuni e comunità montane come soggetti rilevanti nella materia. A questo proposito è stato valutato come inquietante il riferimento contenuto nel DPEF alla possibilità di alimentare un fondo sociale nazionale attraverso una rimodulazione dei finanziamenti agli enti locali. Al contrario, bisognerebbe far perno sui comuni e su risorse ad essi attribuite per concertare, secondo le regole europee della *partnership*, le opportune forme di intervento.

Rispetto alla questione delle erogazioni dello Stato agli enti locali sostiene l'opportunità di utilizzare come riferimento per l'operazione di consolidamento l'ammontare stabilito per il '97. Gli enti locali sono pronti a fare la propria parte, anche sostenendo il Governo nella modifica dello stato sociale, ma crede sia negativo riproporre la diminuzione dei trasferimenti a loro destinati.

Vi è poi la possibilità di introdurre fin dal 1998 nei comuni e nelle province una autonoma imposizione fiscale, attraverso una addizionale IREP, un'eventualità particolarmente importante in quanto, con la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali, le risorse autonome degli enti locali si basano solo sull'ICI, e quindi i costi dei servizi forniti alla generalità dei cittadini ricadono, di fatto, sui soli proprietari immobiliari.

Ministro Napolitano: ricorda che il DPEF sarà oggetto di risoluzioni parlamentari che saranno di indirizzo per il Governo nella formazione della legge finanziaria ed i relativi provvedimenti collegati per il '98. Il Governo quindi potrà tener conto delle indicazioni della presente riunione, ma è necessario non sopravvalutare il grado di specificazione che potranno avere le risoluzioni parlamentari, specificazioni che saranno poi affidate in grande misura anche alla definizione dei decreti legislativi di attuazione delle 12 deleghe contenute nella legge finanziaria del 1997.

Presidente della Provincia di Siena - Starnini: afferma che sarebbe utile che nel documento venisse fatta una distinzione nelle indicazioni generali tra enti strumentali e la parte relativa alle autonomie locali. Credé quindi opportuna una puntuale indicazione circa la necessità di mantenere i livelli di trasferimenti previsti nel '97 e ribadisce le affermazioni del sindaco Vitali sull'assoluta necessità di una leva fiscale sostitutiva delle risorse statali che vanno ad esaurimento.

[Ore 17,05, lascia la seduta il Ministro Costa]

Presidente dell'UNCEM - GONZI: osserva come nel DPEF non vi sia alcuna attenzione per i problemi del territorio, circostanza che sottolinea con preoccupazione, dato che si tratta di una tematica molto importante. Afferma quindi la necessità di valutare i primi effetti sul territorio nazionale e specie sulle zone meno ricche, quelle montane e quelle rurali, delle politiche di risanamento, di razionalizzazione e di restringimento della spesa, politiche che stanno colpendo molto gravemente i servizi in quelle aree.

Concorda quindi con il presidente della provincia Starnini sull'opportunità di valutare il peso degli enti strumentali come poste, ferrovie, scuola e sanità nel quadro dei servizi comunali. Le popolazioni delle zone meno vicine ai grandi centri hanno un continuo impoverimento dei servizi complessivi; vi è quindi il timore che vi possa essere una ripresa dell'esodo dalle zone rurali.

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: passa la parola al Sottosegretario Giarda.

Sottosegretario al Tesoro - Giarda: prende nota del fatto che gli enti locali sarebbero soddisfatti che trasferimenti erariali per il 1998, che prevedono una riduzione di 570 miliardi rispetto al 1997, ritornassero ai valori di quell'anno. Dichiara quindi, a titolo personale, di ritenere l'addizionale IRPEF in favore dei comuni migliore di una addizionale IREP, dato che mentre la prima si applica ai cittadini contribuenti, la seconda, interessando il valore aggiunto prodotto in un territorio, necessita di un indicatore di capacità contributiva di difficile individuazione. Si tratta di un classico tributo "da esportazione" che si ripercuote sui consumatori finali; potrebbe andare bene forse solo per i grandi comuni.

Riguardo alla questione del venir meno dei contributi per gli investimenti crede che nel breve periodo questo non dia preoccupazioni ai comuni, visto l'ammontare dei contributi erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti. Rispetto al futuro, quando gli effetti della rinegoziazione dei mutui dell'anno scorso si saranno esauriti, reputa opportuna l'ipotesi di fornire ai comuni più ricchi la possibilità di finanziamento degli investimenti con fonti di entrata appositamente dedicate. Dichiara infine di prendere atto delle indicazioni fornite dal presidente dell'UNCEM sui problemi del territorio, ma non è in grado di rispondere e si rammarica che queste indicazioni siano state fornite dopo l'allontanamento del Ministro Costa, che invece avrebbe potuto fornire chiarimenti in merito.

Ministro Napolitano: ricorda che il sindaco Vitali ha chiesto delucidazioni rispetto al passaggio sugli "istituti dell'assistenza" a p. 78, un passaggio piuttosto criptico, come il concetto di interventi innovativi di collaborazione con gli enti locali decentrati ed è oscura l'espressione "risorse da attribuire al fondo reperite attraverso rimodulazioni dei finanziamenti degli enti locali"; chiede quindi chiarimenti al Sottosegretario Giarda.

Sottosegretario al Tesoro - Giarda: dichiara di non aver partecipato direttamente alla stesura di quella parte e crede, in proposito, che il documento si riferisca all'ipotesi di finanziare nuove iniziative tagliando i trasferimenti ai comuni.

Ministro Napolitano: afferma che, considerata l'importanza della riforma dello stato sociale, dell'assistenza, sarebbe opportuno prevedere un esame da parte della Conferenza Stato-Città del ruolo degli enti locali in una rinnovata politica di welfare. Si potrebbe chiedere quindi la partecipazione del Ministro per la Solidarietà sociale, che forse ha avuto un qualche ruolo nell'ispirazione del passaggio in questione.

Presidente Bianco: informa che nella settimana seguente presenterà uno studio sull'importanza dell'incidenza delle spese locali in materia di assistenza e concorda con il suggerimento del Ministro Napolitano in merito all'invito al Ministro per la Solidarietà sociale a partecipare alla Conferenza Stato-Città.

Sottosegretario al Tesoro - Giarda: dichiara che i dati disponibili dimostrano che il peso del settore degli enti locali sui conti del settore statale è in linea con le previsioni.

Presidente Bianco: apprende con piacere le informazioni fornite dal Sottosegretario Giarda che dimostrano il senso di responsabilità degli enti locali nella dinamica della spesa.

Ministro Napolitano: dichiara aperta la discussione sul primo punto all'ordine del giorno.

Sottosegretario all'Interno - Vigneri: afferma che il disegno di riordinamento dei trasferimenti, che segue i criteri contenuti nella legge di delega, dovrà essere accompagnato da interventi anche sul fronte della fiscalità che siano coerenti con il disegno generale di riforma.

Qualsiasi sia il loro titolo, conferimento di risorse integrative o riequilibrio rispetto alla fiscalità locale, è necessario che ci siano dei criteri oggettivi rispetto ai quali lo Stato deve operare i propri trasferimenti agli enti locali. Fino ad ora, con qualche breve intervallo, i trasferimenti erano stati conferiti sulla base della spesa storica, un criterio che aveva creato forti disparità di risorse. L'operazione di computo del fabbisogno è l'operazione fondamentale sulla quale si basa l'intero riequilibrio. Ovviamente il Governo avverte la difficoltà di fare questo riequilibrio dovendo utilizzare lo stesso ammontare di risorse. Nello svolgimento della delega l'apposita commissione tecnica, presieduta dal dott. Giuncato, ha operato in parte in modo abbastanza automatico seguendo i criteri generali della legge delega, in parte con decisioni discrezionali sulle quali è possibile intervenire.

Il primo correttivo utilizzato riguarda i grandi comuni superiori a 250.000 abitanti, che hanno un correttivo del 20% sul risultato finale del fabbisogno computato in base ai criteri di legge; il secondo è relativo alle presenze diverse dalla residenza, applicato in base a particolari calcoli ricavati dal censimento ISTAT del 1991.

Dai dati esposti risulta evidente che praticamente tutti i capoluoghi di provincia risultano sovradotati, con rare eccezioni, compresa quella già conosciuta del comune di Roma che è ampiamente sottodotato. Risulta poi che la maggior parte dei comuni del nord sono sottodotati, mentre la maggior parte dei comuni del sud risultano sovradotati. Complessivamente, dall'applicazione dello schema di decreto risulta che 5720 comuni, per un totale di circa 29 milioni di persone sono sottodotati e quindi dovrebbero ricevere più trasferimenti, mentre gli altri, per un totale di circa 25 milioni di persone sono sovradotati.

Si pone a questo punto l'interrogativo se sia adeguato il correttivo per i comuni capoluoghi di provincia, dedotto dall'esperienza europea, se siano adeguati i criteri del calcolo del fabbisogno così come sono scritti nelle leggi di delega. Il computo del fabbisogno diventerà un riferimento permanente sul quale si dovrà fare riferimento per calcolare la distribuzione, a qualsiasi titolo essa venga fatta, di risorse nazionali agli enti locali. È quindi indispensabile che quando il Paese si avvia ad un riequilibrio delle risorse partendo da una situazione ingiusta si sia convinti di applicare il metodo giusto. Anche così, si possono comunque effettuare operazioni che consentano di attenuare gli effetti indesiderati. Ci possono essere eventualmente delle perplessità sugli stessi decreti di delega, che però non sono dovute ad iniziative del Governo ma a circostanze più complesse.

La questione è comunque molto articolata, in quanto bisogna operare a fondo chiuso ed in un quadro legislativo non ancora del tutto definito rispetto alla fiscalità locale, e per la prima volta si applicano criteri oggettivi, tecnicamente complessi, per calcolare il fabbisogno.

Sottolinea che l'applicazione matematica dei criteri è stata fatta dopo che il Governo aveva adottato lo schema di decreto ed i risultati hanno sorpreso un po' tutti.

[Ore 17,25, lascia la seduta il Ministro Bassanini]

Ministro Napolitano: osserva che nel seguito della discussione è necessario tener conto del fatto che la Conferenza non è una sede tecnica, oltretutto il provvedimento in oggetto è stato già studiato da rappresentanti del Governo insieme a quelli di ANCI, UPI e UNCEM. Dichiara che quello in esame è un decreto legislativo che è in discussione al Parlamento e che quindi non può essere modificato in sede di Conferenza, come richiesto da un documento dell'ANCI, del quale comunque apprezza il richiamo alle esigenze della popolazione con più acute problematiche sociali. Rimane infine difficile rispondere alle esigenze degli enti che risultano meno dotati senza turbare troppo le esigenze di quelli che paiono sopradotati.

[Ore 17,40, lascia la seduta il Sottosegretario Giarda]

Presidente Bianco: afferma che l'ANCI, al pari di UPI e UNCEM, è conscia del fatto che nella materia in discussione l'interlocutore non è solo il Governo ma soprattutto il Parlamento. Il consiglio nazionale ANCI ha recentemente discusso la difficile questione dei comuni che ricevono meno della media e di quelli che ricevono di più e che improvvisamente potrebbero vedere venir meno le proprie disponibilità, una questione poi aggravata dal fatto che le risorse disponibili sono decrescenti. Prega quindi il sindaco Vitali di esporre le conclusioni del consiglio nazionale.

Sindaco di Bologna - Vitali: ricorda come furono i comuni a chiedere correzioni del sistema in vigore mantenendone sostanzialmente invariata la logica e agendo, soprattutto, su due fattori che allora parvero decisivi. Il primo era quello della popolazione presente, calcolando quindi non solo i residenti ma anche coloro i quali usano i centri urbani provenendo da altre zone. Il secondo era quello dello sforzo tariffario fiscale, con l'idea che i trasferimenti potessero essere utilizzati come incentivo affinché i comuni si impegnassero nel combattere l'evasione e l'elusione fiscale.

Dai dati esposti dal Sottosegretario Vigneri risulta che, se si esclude la città di Roma che ha una situazione particolare con la sua popolazione di circa 3 milioni di abitanti, si hanno 25 milioni di persone che vivono in comuni che sulla base del presente schema di decreto avranno maggiori risorse e 25 milioni di italiani che invece avranno minori risorse. Il problema è che i 25 milioni di persone che vivono nei comuni che avranno maggiori risorse utilizzano tutti i giorni quei centri urbani che ne dovrebbero avere meno e che hanno tutti i gravi problemi delle aree urbane di media e grande dimensione.

L'interrogativo essenziale a questo punto è se si vuole agire nell'ambito della legge o se, almeno in via d'ipotesi, la si vuole mettere in discussione.

Lo Stato con i propri trasferimenti e con l'ICI al 4% assicura che in ogni parte del Paese tutti i cittadini abbiano diritto agli stessi servizi indispensabili, per il resto i comuni devono provvedere da sé. Il problema è come calcolare il fabbisogno di spesa dei servizi indispensabili senza valutare quanto ciascun comune chiede ai propri cittadini in termini di contributo per quegli stessi servizi. Si chiede quindi se non sarebbe più giusto, anziché calcolare il solo fabbisogno di spesa, calcolare la differenza tra la spesa e il contributo dei cittadini e in rapporto al reddito, in rapporto alla tariffazione, per calcolare meglio ciò che lo Stato dice essere la base indispensabile di finanziamento dei servizi dei comuni.

Crede che una forte e generalizzata riduzione di risorse per le aree di più intensa concentrazione urbana non sarebbe comprensibile e pensa che se i criteri previsti, pur applicati in perfetta buona fede, portano a risultati non voluti allora bisogna avere il coraggio di modificarli per quanto possibile nell'ambito della delega e quindi riconsiderare complessivamente il problema appena possibile.

Sindaco di Roma - Rutelli: ritiene insostenibile il protrarsi della situazione presente, quando tra l'altro lo schema proposto prevede il riequilibrio in un arco di 12 anni. Dichiara che Roma riceve ogni anno il 40% in meno dei trasferimenti ordinari cui avrebbe diritto, paradossalmente sarebbe preferibile rinunciare a tutti i trasferimenti straordinari, come quelli per il Giubileo e per la legge di Roma capitale, per avere anche solo la metà, in lire '97, della somma maturata in 10 anni di trasferimenti minori. Dichiara che quello presente è un momento di riforma e la riforma si deve fare.

Non crede possibile che la posizione dell'ANCI possa essere favorevole a che sparisca il disegno riformatore in attesa della ridiscussione dei criteri. Dichiara che il momento del riequilibrio è arrivato e lo si deve percorrere, non per seguirlo neanche con l'enorme gradualità prevista sarebbe una beffa, conferma comunque la propria disponibilità a discutere di ulteriori correttivi, quale potrebbe essere, in primo luogo, la mancata utilizzazione dei fondi disponibili.

[Ore 18,15, lascia la seduta il Sindaco Rutelli]

Sindaco di Padova - Zanonato: sostiene che i comuni capoluogo ricevono trasferimenti erariali molto bassi, Padova per esempio, al penultimo posto nella graduatoria dell'ammontare dei trasferimenti, riceve 179.000 lire pro-capite, Pordenone, che è all'ultimo ne riceve 170.000. Nonostante questo è prevista una riduzione delle risorse, ciò significa che non è stato tenuto conto della capacità contributiva dei comuni. Sottolinea come i grandi comuni realizzino strutture ed abbiano servizi che vengono utilizzati da tutta la provincia e questi verrebbero penalizzati in favore di comuni più piccoli che hanno già oggi una migliore situazione nei servizi rispetto a quella delle città maggiori. Ricorda infine come l'applicazione del progetto in discussione aggraverebbe le difficoltà di comprensione tra l'area geografica nella quale si trova Padova ed il Governo del Paese.

Sindaco di Milano - Albertini: sostiene l'assoluta peculiarità della situazione di Milano, città metropolitana per eccellenza, che vede i propri servizi utilizzati da una popolazione che è il doppio di quella residente. Sottolinea poi come la popolazione milanese, appena il 2% di quella nazionale, produca il 10% del gettito erariale, dichiara quindi di voler dialogare sui temi in discussione ma non potrà avallare posizioni che non tengano conto della situazione esposta. Passa infine la parola all'assessore al bilancio, alla finanza ed ai tributi locali della giunta milanese.

Assessore al comune di Milano - Casero: sostiene innanzitutto l'esistenza di una parte politica nel disagio milanese, che è anche un disagio del Nord, da affrontare in sede di Conferenza Stato-Città ma anche in quella di Governo e Parlamento. Dichiara che la quota di 20% di incremento del fabbisogno per i comuni capoluogo è sottostimato rispetto ai costi del pendolarismo del milione di persone che si trasferisce ogni giorno a Milano ed a quelli dei problemi sociali, come quelli dell'immigrazione, che i comuni dell'area metropolitana non hanno. La richiesta è di rivedere la percentuale di maggiorazione del 20% che appare molto bassa.

Vi è poi il problema della leva fiscale che i comuni in questo momento non sono in grado di utilizzare; un'addizionale IRPEF o IRPEG a disposizione dei comuni potrebbe anche ovviare al problema della scarsità di risorse.

Sindaco di Pordenone - Pasini: afferma di concordare con la posizione del sindaco Rutelli ed in parte con quella del sindaco Zanonato rispetto alla necessità che venga stabilità una qualche proporzionalità tra capacità contributiva e fabbisogno. Sottolinea l'importanza che vi sia una riforma in tempi più brevi dei 12 anni previsti, considerate le gravi difficoltà di molti comuni e anche che vi sono municipi che ricevono dallo Stato trasferimenti anche fino a 400.000, 500.000 lire pro-capite, rispetto, ad esempio alle 170.000 di Padova; ricorda di aver proposto in sede ANCI un periodo di 3 anni per l'attuazione della riforma.

Chiede anche che vengano considerati nel calcolo dei trasferimenti statali tutti i finanziamenti, compresi quelli speciali. Certamente qualche comune sovradotato vedrà diminuire le proprie risorse se si vogliono equilibrare i municipi sottodotati ma non vi è altra scelta, altrimenti si dovrà avanzare la proposta provocatoria di iniziare subito l'attivazione del federalismo fiscale. Bisognerà poi certo pensare a risorse integrative rispetto allo stanziamento complessivo assegnato agli enti locali e quindi prevedere che il Governo possa recedere da un'area impositiva per lasciarla ai comuni, piuttosto che lasciare ai comuni la possibilità di stabilire tasse aggiuntive, perché crede che il cittadino paghi anche troppe tasse.

Comune di Napoli - Barbieri: ricorda che Napoli è tra i comuni che possono essere considerati sovradotati, una condizione che la presente amministrazione ha ereditato insieme a miliardi di debiti; sottolinea comunque come Napoli si sia mobilitata per cercare nuove fonti di finanziamento. Dichiara quindi di non essere stato convinto politicamente dal discorso del sindaco Rutelli. Il sindaco rappresenta una collettività locale ma è anche un uomo dello Stato che rappresenta in una certa area gli interessi generali del Paese, quindi ogni riforma degli enti locali deve essere considerata in un ambito complessivo e la risoluzione immediata di un proprio problema non può causare problemi altrettanto immediati ad altri comuni. È d'accordo nell'incentivare il meccanismo del premio o della punizione rispetto all'uso della leva fiscale da parte dei comuni, un'area rispetto alla quale Napoli ha ancora moltissima strada da fare.

Il problema della mancanza di risorse proprie dei comuni e di decremento dei trasferimenti dello Stato non è un problema solo dei comuni, ma anche del Governo, perché nel momento in cui vengono meno delle risposte che il comune da in sede locale. Come insegna il Ministro Napolitano, uomo politico della città campana, i problemi locali possono diventare anche nazionali, del Governo, e a volte vengono risolti con strumenti molto più assistenziali dei trasferimenti.

Se dal progetto di riforma dei trasferimenti finanziari agli enti locali è scaturito un rimedio peggiore del male, la strada che può essere presa è quella di una riflessione, di studiare per rendere il modello più complesso e coerente con un decentramento dei poteri fiscali.

Ministro Napolitano: sottolinea come i tempi strettissimi stabiliti per l'esame del progetto da parte delle commissioni parlamentari (19 giugno) e per la pubblicazione del decreto (29 giugno) non lascino margini per una pausa, ma solo per una riflessione.

Presidente della Provincia di Siena - Starnini: afferma che, considerati i limiti posti da una legge delega e che si deve operare nel quadro di un fondo chiuso, non si sarebbe potuto fare di meglio, il ché non vuol dire che non si siano fatti, forse, degli errori. I riequilibri si possono fare, ragionevolmente, solo se si hanno, negli anni futuri, migliaia di miliardi in più, così ora non è e, probabilmente, andava pensato prima. Non reputa quindi opportuno ritornare sui tempi del riequilibrio, stabiliti in 12 anni, pensando anche alle possibilità che potrebbero venire dalla data fatidica del 1999, quando, utilizzando le leggi attuali, si possa rimodulare la situazione. Dichiara

infine di confermare i suggerimenti fatti dalle province al Ministero, al Sottosegretario ed alle commissioni parlamentari.

Presidente UNCEM - Gonzi: dichiara di voler ringraziare la commissione ed il Ministero per il lavoro fatto in ordine ad alcuni aggiustamenti per le comunità montane. Sottolinea quindi la necessità che venga chiarito che laddove si stabilisce l'incentivo per la gestione associata dei servizi tra comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, questo venga applicato prendendo in considerazione tutti i modi possibili di gestione associata, siano essi quelli previsti da alcuni articoli della legge 142 come l'utilizzo delle comunità montane.

Concorda con il presidente Starnini sul fatto che è difficile fare meglio di quanto è stato fatto, ma non sul fatto che si possano fare degli aggiustamenti successivi, l'unica possibilità sarebbe data infatti solo dalla riforma del decreto 504, che giudica totalmente sbagliato nelle sue premesse. Quando, per esempio, si ha una riduzione dei servizi sanitari ospedalieri quelle spese vengono di fatto scaricate sugli enti locali. I temi delle aree urbane sono importanti come quelli delle aree rurali e montane, dove chilometri di reti di ogni tipo di servizio vanno mantenute, non solo per i residenti ma anche per gli abitanti delle aree urbane che si trasferiscono periodicamente in quelle zone per goderne i vantaggi.

Si ha quindi una occasione preziosa per rendersi conto che su questi temi va richiamata l'attenzione anche delle regioni che hanno la responsabilità di buona parte delle politiche e dei possibili correttivi di alcuni aspetti del sistema. In caso contrario si avrà una fibrillazione continua dei piccoli comuni, al di fuori delle associazioni e spesso contro le associazioni, piccoli comuni che potrebbero credere che tutto quello che si sta facendo lo si fa contro di loro ed a questo punto potrebbero creare problemi molto seri.

Sindaco di San Vito al Tagliamento - Del Fré: afferma di voler evidenziare il fatto che i criteri adottati hanno fatto conoscere anche ai sindaci dei comuni molto piccoli quale era la realtà in Italia, che è una realtà molto discriminata. La logica che viene sostenuta è che i comuni dovrebbero fare servizi su scala di una certa dimensione, per circa 250.000 abitanti, in quanto i servizi su grande scala dovrebbero comportare dei risparmi, di conseguenza si poteva credere che i trasferimenti alle grandi città fossero inferiori in media a quelli dati ai piccoli comuni. Si è invece potuta verificare l'esistenza di una situazione contraria: le grandi città che hanno avuto più potere contrattuale hanno percepito maggiori trasferimenti. Di fronte a 25.000.000 di abitanti di grandi città ce ne sono altrettanti nei piccoli comuni che risparmiano molto di più, ad esempio, spegnendo la luce all'uscita dell'ufficio per risparmiare sull'energia elettrica.

[Ore 18,50, il sindaco Castellani lascia la seduta]

Ministro Napolitano: riafferma i tempi strettissimi entro i quali il Governo deve esercitare la delega. Ricorda che gli sbocchi possibili della situazione sono due: la delega non viene esercitata e quindi il Parlamento riformulerà una nuova delega che potrà essere esercitata tenendo conto di nuove proposte, oppure si esercita la delega e allora si tratta soltanto di vedere in quale misura e modo è possibile correggerne lo schema.

Il complesso degli enti locali ha richiesto dei criteri di delega per il riequilibrio dei trasferimenti erariali che hanno dato risultati in parte non voluti, che non si sarebbero avuti se solo fosse stato possibile - come invece non è - accrescere le dotazioni degli enti sottodotati incidendo appena sugli enti sopradotati.

D'altra parte quando si rileva che le due categorie di comuni comprendono da una parte 29.000.000 e dall'altra 25.000.000 di persone non si può certo affermare che si privilegia una piccola parte del paese e se ne colpisce duramente un'altra e nemmeno il contrario.

I trasferimenti erariali si sono assestati storicamente anche attraverso epoche di malgoverno, di lunghi periodi di trattamenti politici preferenziali, privilegiati. Si tratta di una storia difficile e complessa dalla quale è necessario uscire evitando danni gravi. Oltre agli aspetti di carattere storico vi sono poi quelli attuali ed obiettivi, i fabbisogni speciali sia di quei centri urbani nei quali c'è un grande divario tra popolazione presente e popolazione residente, sia della grandi aree urbane con un sovraccarico di obblighi pubblici di cui bisogna sicuramente tener conto. Afferma che però è necessario evitare contrapposizioni anche tra grandi città. Il rischio è che ci si blocchi pericolosamente anche dal punto di vista politico, se si guarda con attenzione non si può nemmeno sostenere che ci sia una netta discriminante Nord-Sud, perché ci sono regioni del Sud che risultano sottodotate, come Sicilia, Sardegna e Puglia, e nel Nord la Liguria risulta sovradotata. È necessario comunque sottolineare che si dovrebbero togliere oltre 1.000 miliardi ad una regione come la Campania, una di quelle meno dotate dal punto di vista delle dotazioni civili. Rimane comunque la possibilità che lo Stato fornisca soccorsi indipendentemente dai trasferimenti erariali, come è accaduto nel passato rispetto a molte città. Anche nel futuro, anche in una prospettiva di federalismo fiscale, come ha dimostrato la politica di aiuto ai Länder dell'Est da parte della Germania, che pure persegue una politica di federalismo fiscale, può esservi una politica finanziaria nazionale complessiva di investimenti pubblici o di interventi pubblici, diretti a riequilibrare gli aspetti economici, sociali e civili.

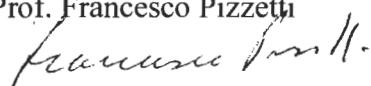
Afferma quindi che, tenendo conto di tutti gli interventi, la Conferenza si conclude con la richiesta di attuare la delega, procedere al riequilibrio secondo le linee che sono state indicate dall'apprezzato lavoro svolto dall'apposita commissione guidata dal dott. Giuncato, sotto la responsabilità politica del Sottosegretario Vigneri, ma si vedano quali correttivi siano possibili anche in riferimento all'arco temporale. Anche in questo caso vi sono spinte contraddittorie, visto che secondo alcuni è troppo lungo, altri invece chiedono un intervento temporale diverso, è comunque utile che queste considerazioni si esprimano in sede parlamentare con la massima chiarezza possibile e che il Parlamento esprima scelte che possano guidare il Governo nella operazione finale.

Dichiara che, in assenza di obiezioni, l'assemblea approva il verbale della riunione del 3 aprile 1997 e che, per limiti di tempo, il punto 7 all'ordine del giorno viene rimandato alla prossima riunione.

La seduta ha termine alle ore 19,15.

Il Segretario

Prof. Francesco Pizzetti



Il Presidente

Ministro Giorgio Napolitano

