

## CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

Alle ore 16,30 del 31 luglio 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 per gli Affari regionali - Bassanini:** dichiara aperta la seduta con la discussione sul 1° punto all'ordine del giorno e passa la parola al Sottosegretario Giarda.

**Sottosegretario al Tesoro - Giarda:** afferma che, a grandi linee, l'andamento del fabbisogno finanziario degli enti locali riguardo a quello statale è compatibile con le previsioni indicate nella relazione di cassa presentata dal Governo al Parlamento. Il fabbisogno derivante dalla gestione delle spese correnti e dell'attività ordinaria nei primi sei mesi dell'anno è sostanzialmente identico a quello della prima metà dell'anno precedente, ed è pari a circa 15.000 miliardi. L'effetto sul fabbisogno dell'attività della Cassa depositi e prestiti è invece peggiorato di circa 1.200 miliardi rispetto all'anno trascorso. A questo proposito però, suggerisce, è presumibile che i maggiori mutui erogati dalla Cassa corrispondano a minori mutui erogati dal sistema bancario privato.

Il Sottosegretario propone quindi di avviare una procedura diretta a realizzare un'intesa tra il Tesoro da un lato, e dall'altro un massimo di 40 tra i maggiori enti locali - dei quali 30 comuni e 10 province - mediante la quale possa essere definito per ciascun ente un livello di fabbisogno per il 1997. Tale livello dovrebbe poi essere riconosciuto dagli enti locali e dagli organi che li rappresentano, come riferimento per la conduzione dell'attività finanziaria fino alla fine dell'anno. Sottolinea che l'iniziativa - che non avrebbe carattere legislativo - segnerebbe l'apertura di rapporti diretti tra i Ministeri del Tesoro e dell'Interno e i sindaci dei maggiori comuni per concordare un profilo di fabbisogno finanziario.

Ricorda che la procedura appena esposta è stata sperimentata con il complesso delle 50 Università italiane e con una decina di Enti pubblici e si è conclusa con l'assegnazione di un target di fabbisogno per ciascun ente che viene rispettato con un impegno di tipo politico.

Lo strumento del vincolo del 90% della spesa rende il Ministero del Tesoro un po' più forte nei confronti delle università di quanto non lo sia rispetto agli enti locali, sui quali non ha strumenti legislativi di controllo, ma l'obiettivo fondamentale della proposta è quello di realizzare un'intesa che sia in grado di far assumere alle autorità centrali ed a quelle locali responsabilità finanziarie congiunte nell'interesse del Paese.

**Presidente Bianco:** afferma che il metodo e l'approccio suggerito dal Sottosegretario Giarda corrispondono largamente a quelli che l'ANCI propose al Governo in occasione di un incontro avuto alla fine dello scorso dicembre, quando il Ministro del Tesoro paventò il possibile sfondamento delle previsioni di spesa. Dichiara quindi la disponibilità dei comuni a trovare strumenti che consentano alle amministrazioni di raggiungere obiettivi che stanno a cuore sia al Governo, sia agli stessi comuni.

**Sottosegretario al Tesoro - Giarda:** chiarisce che, considerata la complessità delle operazioni indispensabili a definire gli obiettivi finanziari di ciascun ente locale, verrebbero invitati a partecipare all'intesa solo 30-50 grandi comuni e 10-20 grandi province, salvo eventuali allargamenti. Propone quindi di tenere la prima riunione dell'organo all'inizio di settembre.

**Presidente della Provincia di Siena - Starnini:** dichiara che, per quanto è a sua conoscenza come componente della Cassa depositi e prestiti, il maggiore indebitamento nei confronti dell'ente è dovuto alle regioni. Aggiunge poi che le cifre dell'anno in corso andrebbero riferite a mutui assunti in anni precedenti in quanto l'ammortamento dei mutui si attiva a due anni dalla stipula del contratto.

**Sottosegretario al Tesoro - Giarda:** afferma che l'iniziativa da lui proposta non riguardava la Cassa depositi e prestiti ma le erogazioni che vanno ad incidere direttamente sul fabbisogno statale. Per l'eventuale incontro suggerisce il 2 o il 9 settembre e chiede consiglio in merito alla possibilità di farvi partecipare in un primo tempo gli assessori al bilancio e di coinvolgere solo in seguito i sindaci delle grandi città, sindaci della cui partecipazione è comunque molto dubbioso.

**Presidente Bianco:** sostiene che la partecipazione dei sindaci dei grandi comuni può essere sollecitata facendo leva sul loro senso di responsabilità e suggerisce di fare il primo incontro con gli assessori al bilancio e con una delegazione dell'ANCI e di coinvolgere i sindaci solo in un secondo tempo.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** suggerisce che la soluzione migliore sarebbe forse quella di chiedere la partecipazione sia degli assessori che dei sindaci.

Segnala che nella cartella di lavoro si trova il testo dello schema di decreto sul trasporto locale definito in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, e ricorda che vi è tempo fino a settembre sia per avere il parere parlamentare sia per conoscere quello delle Conferenze Stato-Città e Stato-Regioni, organismi che a quella data si dovrebbero poter riunire anche in forma unificata. Nella documentazione vi è pure un documento dei presidenti delle regioni che esprime alcune considerazioni su uno schema di decreto che reputa di particolare interesse per gli enti locali, documento sul quale vi dovrà essere un confronto in sede di Conferenza unificata. Sottolinea come nel documento del Governo siano stati accolti alcuni dei rilievi formulati nella precedente Conferenza.

[Ore 17,00, lascia la seduta il Sottosegretario Giarda]

**Presidente Bianco:** segnala alcune gravi osservazioni presenti nel documento delle regioni, come quelle sulla presunta incostituzionalità dell'equiparazione dell'autonomia degli enti locali a quella regionale.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** ricorda che il confronto con le regioni avverrà in sede di Conferenza unificata.

Passa quindi all'esame del punto 2 all'ordine del giorno, sottolineando che il decreto legislativo - di cui è prossima la scadenza dei termini - non è per legge soggetto ad alcun parere formale, che pur tuttavia il Governo crede estremamente utile raccogliere.

**Capo della Segreteria tecnica della Conferenza - Pizzetti:** dichiara di dare per scontata la conoscenza del testo dello schema di decreto in quanto, in modo analogo a quanto fatto rispetto alla Conferenza Stato-Regioni, questo è stato consegnato ai funzionari ed ai tecnici delle organizzazioni degli enti locali.

Segnala quindi che, accogliendo la richiesta degli enti locali, viene riprodotto integralmente nel testo dello schema il DPCM che disciplina la Conferenza Stato-Città, anche per dare certezza legislativa all'organismo e per evitare di incorrere nel rischio di eccesso di delega, visto che l'art. 9 della legge 59 non consentirebbe di disciplinare ex novo la Conferenza. Sottolinea quindi che, rispetto al DPCM, è stato inserito a pieno titolo nella Conferenza il presidente dell'UNCCEM, una scelta voluta in particolare dal Ministro Bassanini sulla base della considerazione che una serie di disposizioni della legge 59 (artt.6 e 7) chiedono esplicitamente che sia sentita la Conferenza Stato-Città allargata a rappresentanti delle Comunità montane.

Illustra quindi in dettaglio altri aspetti dello schema di decreto, in particolare segnala che la metà dei posti della segreteria tecnica della Conferenza Stato-Città, - analogamente a quanto previsto per quella della Stato-Regioni rispetto al personale delle regioni - verrà riservata a personale delle province, dei comuni e delle comunità montane, il cui trattamento economico rimarrà a carico delle amministrazioni di appartenenza.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** ricorda che la facoltà di riservare metà dei posti della segreteria tecnica della Conferenza Stato-Regioni a personale regionale era nata dalla consapevolezza dell'utilità di avere in quell'organo funzionari sensibili alla cultura ed alle esigenze delle autonomie regionali. La stessa consapevolezza ha fatto sì che anche per la Conferenza Stato-Città sia stata prevista la possibilità di avere personale degli enti locali.

**Presidente Bianco:** apprezza il progetto di decreto e si dichiara lieto che le regioni non abbiano sollevato obiezioni in merito. Chiede poi che venga esplicitamente allargata anche ai rappresentanti degli enti locali la possibilità, prevista dall'art. 8, co. 2), di invitare alle riunioni rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di Enti pubblici. Chiede quindi chiarimenti in merito all'art. 9 punto d) che sembrerebbe concedere ai presidenti delle regioni e delle province autonome la possibilità di designare un rappresentante ciascuno presso la Conferenza unificata.

Dichiara quindi di concordare sulla scelta della modalità di votazione della Conferenza unificata per blocchi di voto distinti, regioni ed autonomie locali, ed anche rispetto alla composizione della segreteria tecnica della Conferenza Stato-Città, per metà composta da dipendenti delle autonomie locali.

[Ore 17,05, lascia la seduta il Sottosegretario Macciotta]

**Presidente Panettoni:** esprime il consenso pieno dell'UPI al testo predisposto, in particolare per la disciplina delle modalità di voto e per la possibilità che metà dei posti della segreteria della Conferenza possa essere occupata da personale degli enti locali, che potranno portare anche una conoscenza diretta del funzionamento degli enti locali.

**Presidente UNCEM - Gonzi:** dichiara di essere favorevole al progetto che riconosce, attraverso l'UNCEM, la rappresentanza delle comunità montane all'interno sia della Conferenza Stato-Città, sia della Conferenza unificata.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** rispetto all'osservazione del presidente Bianco, ricorda che nella Conferenza Stato-Città sono chiamati a partecipare, normalmente, i capi delle amministrazioni, ma, come accade di fatto anche nella Conferenza Stato-Regioni, è possibile farsi sostituire, in particolare per questioni molto complesse, anche se è necessario però evitare che ciò accada sistematicamente.

**Presidente Bianco:** afferma che però nel caso di votazione i rappresentanti non potrebbero esprimere alcun voto, perché la partecipazione ai fini del voto è personale...

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** sostiene la possibilità che venga stabilita questa norma. Dichiara che può essere acquisita una valutazione largamente positiva dello schema di decreto, con alcune osservazioni di cui verrà tenuto conto nella fase finale della messa a punto del provvedimento. Sottolinea quindi come la Conferenza unificata possa diventare un elemento di notevole semplificazione che consentirà di mantenere lo spirito del documento sulla riforma costituzionale, in quanto sede di armonizzazione delle diverse posizioni nelle quali, quando espresse in sedi separate, potrebbero prevalere spinte settoriali.

Aprire la discussione sul punto 3 dell'ordine del giorno.

**Presidente Bianco:** annuncia la consegna al Governo, alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali ed al Ministero delle Finanze, di un documento elaborato dall'ANCI relativo alla finanza locale.

Sottolinea come in una recente relazione della Corte dei Conti sia stato rilevato lo sforzo dei comuni per il miglioramento dell'efficienza del sistema fiscale locale specie in ordine alla lotta all'evasione, che ha bilanciato in parte l'aumento delle spese, in particolare in materia di personale. Il Governo ha evidenziato la difficoltà di procedere in quello che sembrava il disegno di assegnare ai comuni una quota della imposta regionale IREP, ma l'obiettivo dei comuni è quello di ottenere una imposta specifica che sia sostitutiva e che quindi lasci invariata la pressione fiscale; vi è poi il problema di una ridefinizione dei criteri dei trasferimenti erariali.

**Sindaco di Bologna - Vitali:** afferma che il documento consegnato rappresenta il tentativo dei comuni di dare un contributo positivo e costruttivo al problema della fiscalità locale che attualmente si basa soltanto sull'ICI e su trasferimenti erariali in diminuzione. L'effetto dal punto di vista fiscale è quanto mai sperequato perché dovendo ricorrere in modo sempre più massiccio all'imposta sugli immobili è evidente che i comuni sono costretti a far gravare su una sola categoria di cittadini i costi

di servizi che vengono utilizzati da tutti. A questa situazione si era tentato di mettere mano nel trascorso anno con il progetto, concordato tra Governo ed ANCI, di introdurre dal 1998 una addizionale IRAP per i comuni e le province. Il Parlamento però non ha accolto questa proposta facendola slittare al 2000.

Vi sono comunque difficoltà oggettive per introdurre questa addizionale, confermate dal Ministero delle Finanze e dalla competente Commissione che sta lavorando sull'IRAP, è infatti difficile poter valutare l'imponibile comune per comune. I comuni ritengono che il cespite più adatto a consentire una universalità del contributo dei cittadini ai servizi del comune, senza eccessive distorsioni, sia l'IRPEF, una misura che consentirebbe anche una corresponsabilizzazione dei comuni nella lotta contro l'evasione. Una addizionale IRPEF potrebbe essere male accolta dall'opinione pubblica solo se si trattasse di una imposta aggiuntiva. Ben diverso sarebbe invece il caso di una imposta introdotta con una corrispondente riduzione dell'aliquota erariale. In questo modo verrebbe raggiunto l'obiettivo di dare una terza gamba alla fiscalità locale, con una proposta semplice che supererebbe le difficoltà attuative di una addizionale sull'IRAP.

L'entità complessiva dei trasferimenti erariali ai comuni è di 26.000 mld, compresi i 12.500 mld per i contributi ai mutui sottoscritti prima del 1992; il gettito complessivo dell'ICI è pari a 15.000 mld. Un'addizionale comunale all'IRPEF compresa tra lo 0,5 e l'1% frutterebbe tra i 4.000 e gli 8.000 mld, una cifra che non sconvolgerebbe l'equilibrio complessivo della fiscalità e delle finanze comunali. Questa soluzione andrebbe nella stessa direzione indicata dal Governo nel documento di programmazione economica e finanziaria per una maggiore responsabilizzazione delle comunità locali in materia finanziaria e fiscale, per il decentramento, per il federalismo, per l'autonomia.

Si potrebbe obiettare che l'IRPEF è distribuita in modo diseguale sul territorio, ma a bilanciare questa circostanza resterebbero comunque i trasferimenti erariali. La possibilità poi che questa misura possa essere introdotta fin dal 1998 potrebbe essere garantita dalla delega parlamentare ricevuta dal Governo per la revisione delle aliquote IRPEF. Invece di utilizzare il sistema dell'addizionale si potrebbero introdurre imposte diverse sullo stesso cespite, come avviene negli USA, un sistema simile a quello proposto è già in vigore in Belgio, Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia.

Suggerisce quindi al Governo di valutare la proposta con la massima attenzione. Ribadisce quindi la richiesta affinché nel 1998 non vi siano riduzioni di trasferimenti rispetto al 1997.

**Ministero per gli Affari regionali - Bassanini:** ricorda che il decreto legislativo approvato il giorno precedente in attuazione della delega della legge 94 sulla riforma di bilancio traccia il percorso per l'uscita graduale dal regime della tesoreria unica degli enti locali e delle regioni.

**Presidente Panettoni:** sollecita il Sottosegretario Castellani ed il Governo a sviluppare i contatti avviati con le autonomie locali, probabilmente con qualche ritardo. Ricorda quindi come la soppressione dell'addizionale sulla nettezza urbana, prevista per il 1999, comporterà una diminuzione nelle entrate provinciali di circa 250-300 mld, ammontare in base al quale è necessario prevedere entrate sostitutive. Fa poi notare come i cespiti relativi a PRA e RC auto possano anche non coincidere, visto che non sempre il luogo di immatricolazione e quello della stipula dell'assicurazione corrispondono, per via della struttura delle società e della distribuzione della popolazione. Non a caso in Francia pare sia previsto un fondo nazionale di equilibrio tra i vari dipartimenti proprio per ovviare a questa situazione.

[Ore 17,30, entra in seduta l'Assessore Lanzillotta]

**Presidente della provincia di Siena - Starnini:** ricorda che i tecnici del Ministero delle Finanze hanno manifestato dubbi in merito alla applicazione della delega in materia di TOSAP entro il 30 novembre, per via di una necessaria fase transitoria per l'applicazione delle nuove norme. I dubbi però potrebbero essere superati se si prevede l'applicazione del regolamento per le amministrazioni che hanno fatto in tempo ad adottarlo mentre gli altri potrebbero applicare la tassa secondo la precedente normativa.

L'altro cespite della fiscalità provinciale è legato all'applicazione della nuova imposta sul pubblico registro automobilistico di semplice gestione, grazie anche al fatto che viene divisa equamente tra Stato e province, con la possibilità per queste ultime di aumentare fino al 20% il proprio gettito di imposta.

I problemi della fiscalità provinciale possono essere considerati molto simili a quelli della fiscalità comunale, considerato che a fronte del progressivo esaurimento dei contributi statali e dell'aumento delle spese, come quella per gli immobili scolastici, la sola leva fiscale manovrabile è legata al PRA. Potrebbe essere esaminata la possibilità di un'addizionale sulla RC auto, ma considera possibile un confronto anche sulla proposta del sindaco Vitali per un'eventuale un'addizionale provinciale sull'IRPEF, che comunque avrebbe un impatto quantitativamente molto minore rispetto a quella dei comuni.

Il presidente della provincia di Siena afferma quindi che le province hanno studiato la possibilità di potenziare, in modo consistente, l'addizionale provinciale sull'energia elettrica per usi produttivi e forse anche per quelli domestici; attualmente il gettito per le province è di circa 1.600 mld, ma potrebbe essere prevista la possibilità di un aumento facoltativo dell'imposta fino al raddoppio.

Ricorda infine un recente incontro al Ministero delle Finanze nel quale sarebbero state esaminate varie ipotesi di finanziamento, in modo da diversificare l'attuale sistema di imposizione, troppo sbilanciato: sugli immobili rispetto ai comuni, e sui mezzi di trasporto rispetto alle province.

**Assessore del comune di Roma - Lanzillotta:** afferma l'urgenza di una riforma del sistema fiscale locale per il 1998. Rispetto alle ipotesi indicate dal sindaco Vitali crede che nel breve-medio periodo il bilancio statale non possa privarsi di quote di gettito e quindi l'addizionale non potrebbe che sostituire corrispondenti quote di finanziamenti statali. Ritiene comunque difficilmente praticabile - specie dal punto di vista politico - la possibilità di una "addizionale" per i comuni che comporti un aumento della pressione fiscale sui cittadini. Risulterebbe invece più realistica l'ipotesi di un trasferimento ai comuni di quote del gettito statale delle imposte sui redditi, trasferimento che però andrebbe realizzato nel quadro dei trasferimenti agli enti locali di funzioni nell'ambito delle deleghe attualmente in via di definizione.

Dovrebbe poi essere approfondito lo studio della leva fiscale locale sulle attività economiche d'impresa il cui reddito complessivo è spesso sostenuto dalle politiche locali e ritiene discutibile privare le autonomie di una leva come quella dell'addizionale IRAP che, tra l'altro, avrebbe sostituito una serie di contributi assai onerosi sul piano della gestione, sia da parte dei contribuenti che per le autonomie, come la TOSAP, che può essere sostituita da canoni di concessione, e l'ICIAP, l'imposta di pubblicità.

**Assessore al comune di Bologna - Delbono:** sostiene che le tre caratteristiche distintive della proposta dei comuni sono: un gettito impositivo sostitutivo "sottrazionale" e non addizionale,

facoltativo, senza vincoli di destinazione e che possa essere parte integrante delle entrate correnti; solo con queste caratteristiche si potrà dare una "terza gamba" alla fiscalità locale.

Rispetto ai trasferimenti erariali ricorda le difficoltà di modifica dei criteri del sistema. Se infatti è relativamente semplice modificare il criterio della popolazione residente con quello della popolazione effettiva, è invece ben più difficile misurare lo sforzo tributario, quando, per esempio, il gettito dell'ICI dipende anche da come funziona il Catasto, che certo non potrà essere riformato entro il 1° gennaio.

Ricorda infine che il gettito IRAP è di 40.000 mld, mentre quello IRPEF è di 200.000 mld, e quindi è evidente come per ottenere la stessa somma per i comuni la proporzione di incremento sull'IRAP sarebbe molto più vistosa che quella sull'IRPEF.

**Sottosegretario alle Finanze - Castellani:** dichiara che il Governo potrà dare una risposta alle richieste presentate dalle autonomie locali solo dopo l'esame dei documenti relativi ed il lavoro di attuazione delle deleghe.

Rispetto alle questioni di fondo sollevate dal sindaco Vitali ritiene evidente come l'eventuale "sottrazionale", come è stata definita, sull'IREP è alternativa a quella sull'IRAP, difficilissima da applicare. Il Ministero delle Finanze è disponibile a studiare la "sottrazionale" sull'IREP ma ribadisce la difficoltà di introdurla per il 1998, anche per il conseguente effetto distorsivo, e ritiene possibile applicarla solo dopo avere sperimentato, almeno per un anno, l'addizionale regionale sulla stessa IREP. A tale fine il Governo potrebbe chiedere una delega specifica in occasione della prossima legge finanziaria, per studiare il problema nel 1998.

Per quanto riguarda le province, dichiara che il Governo è interessato a dare loro una maggiore autonomia finanziaria e ritiene che l'addizionale sul consumo di energia elettrica potrebbe essere lo strumento adatto a far crescere la "terza gamba" del sistema fiscale provinciale.

Afferma infine che il decreto di applicazione dell'IRAP prevederà un regime transitorio che dovrebbe assicurare agli enti locali entrate costanti.

**Sindaco di Bologna - Vitali:** giudica molto positivamente la disponibilità del Ministero delle Finanze a studiare il tema dell'addizionale IRPEF affermata dal Sottosegretario Castellani e prende atto delle difficoltà nell'applicare l'addizionale IREP per il 1998. Avanza quindi la proposta di istituire un ristretto gruppo di lavoro tecnico presso il Ministero delle Finanze composto, per quanto riguarda le autonomie locali, da ANCI, UPI ed UNCEM con il compito di approfondire il tema in vista di una prossima Conferenza Stato-Città dedicata ai temi della finanziaria.

**Ministero per gli Affari regionali - Bassanini:** dichiara che, se il Sottosegretario Castellani concorda, il gruppo tecnico potrebbe lavorare presso il Ministero delle Finanze ed essere costituito nell'ambito della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Interno e del Ministero del Tesoro. Apre quindi la discussione sull'ultimo punto all'ordine del giorno.

**Sottosegretario all'Interno - Vigneri:** si scusa per le imperfezioni, anche formali, del testo che è comunque incompleto rispetto a quanto richiesto da atti regolamentari. Il lavoro svolto, frutto delle consultazioni con l'apposita commissione consultiva costituita presso il Ministero dell'Interno, è stato costruito, con l'accordo dell'ANCI, sulla base del testo sottoposto dai rappresentanti dei segretari comunali presenti nella stessa commissione. Nel regolamento manca la disciplina della

scuola, anche se vi sono norme che riguardano la relativa contabilità. La legge di delega, d'altra parte, non era chiara su questo punto, scriveva di scuola, scuole regionali e nazionali ed infine ANCI ed UPI nelle proprie proposte prendevano in considerazione esclusivamente l'attività della scuola rivolta ai segretari. La legge invece prevede una scuola superiore per i dirigenti dell'amministrazione locale, anche se è necessario tenere distinti i due tipi di strutture, se non altro per le modalità di finanziamento.

La nomina del consiglio nazionale di amministrazione della scuola è fatta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, comprese le sezioni regionali. Con il consenso di tutti gli interlocutori si è stabilito di avere subito un consiglio di amministrazione definitivo e per questo sono necessarie norme elettorali per la formazione della rappresentanza dei segretari comunali che il regolamento prevede vengano stabilite in tempi brevissimi dal Ministero dell'Interno.

La vigilanza sull'Agenzia è, per legge, affidata al Ministero dell'Interno fino all'attuazione della legge 59. Segnala quindi che, rispetto a testi precedenti, è stata accentuata la vigilanza del Ministro dell'Interno sulla gestione finanziaria dell'Agenzia; non si è introdotta l'approvazione del bilancio ma il Ministro interviene in caso di mancata tempestiva approvazione, squilibrio sostanziale, impossibilità di funzionamento, con poteri sostitutivi o scioglimento del consiglio di amministrazione e conseguente nomina di commissari straordinari.

Per quanto riguarda il personale dell'Agenzia sono state disciplinate le procedure di mobilità. Le principali differenze tra il testo del Governo e quello fornito dall'ANCI sono sull'articolazione dell'albo in fasce professionali e sull'inserimento del personale in servizio nelle stesse. Collegato a questo è il problema della "qualifica" dei segretari comunali, un termine che scaturisce dal testo della legge che, pur non riferendosi alla "qualifica" stabilisce che i segretari comunali si dividono necessariamente in dirigenti e funzionari.

In materia di nomina o di revoca sono state stabilite solo alcune norme di carattere procedurale ed è stato affrontato il problema della revoca nel periodo transitorio durante il quale i sindaci, attualmente in carica, potranno avvalersi di questo istituto.

Rispetto ai vicesegretari comunali la legge prevede che dopo 4 anni di servizio avvenga il passaggio alla prima fascia professionale dell'albo, ma accanto a questa norma vi sono varie richieste affinché vengano stabilite altre modalità di ingresso, a cominciare da un ordine del giorno approvato dalla Commissione del Senato. Secondo il Governo solo il vicesegretario comunale che ha esercitato in maniera continuativa le funzioni di segretario per un certo periodo può essere collocato nella fascia corrispondente a quella dell'ente in cui presta servizio. In base ai dati del Ministero dell'Interno risulta che solo 26 vicesegretari avrebbero svolto per almeno sei mesi continuativi le funzioni di segretario, anche se altre fonti riferiscono che sono molti di più.

**Presidente della Provincia di Brindisi - Frugis:** dichiara che ad una prima lettura del testo risalta la carenza delle norme relative al collegio dei revisori dei conti, che verrebbe nominato dallo stesso consiglio di amministrazione, organo che poi dovrebbe essere controllato dal collegio. Suggerisce quindi che la nomina dei revisori dei conti sia demandata ad ANCI ed UPI, con lo stesso criterio previsto per la designazione dei rappresentanti del consiglio di amministrazione... la ratio, comunque, è che non sia un collegio nominato dallo stesso consiglio. Osserva quindi che lo stesso tipo di composizione del consiglio nazionale viene ripetuto per i consigli regionali...

**Sottosegretario all'Interno - Vigneri:** afferma che si tratta di una norma prevista dalla legge.

**Presidente della Provincia di Brindisi - Frugis:** sottolinea che questa situazione porta ad una duplicazione dei consigli di amministrazione, un organo che invece, considerate le limitate competenze del consiglio regionale, avrebbe valore solo a livello nazionale; lo stesso art. 21 che disciplina la parte finanziaria relativa ai bilanci non prevede nulla per la contabilità dei consigli regionali.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** ricorda, in particolare al presidente Bianco, che il testo dovrà essere esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, inviato al parere del Consiglio di Stato, e poi a quel punto dovrà essere deliberato dal Consiglio dei Ministri previa consultazione delle organizzazioni sindacali e delle associazioni degli enti locali. Quella della Conferenza Stato-Città è quindi una sede di esame utile ma non definitiva, nel senso che al momento opportuno i protagonisti saranno ANCI e UPI e non la Conferenza; afferma che quindi sui particolari ci sarà modo di eventuali nuove messe a punto.

**Presidente Bianco:** concorda con le valutazioni del Ministro Bassanini ma sottolinea che quella in oggetto è una delle questioni più delicate in discussione nella Conferenza; dà atto al Ministero dell'Interno ed al Sottosegretario Vigneri di avere lavorato con intensità su una materia così difficile, e sottolinea come il metodo della consultazione preventiva, anche in sede tecnica, abbia consentito di risolvere una parte rilevante delle questioni.

Afferma che il problema più complesso di tutti è quello del riconoscimento della funzione dirigenziale ad una classe di segretari comunali che, per la complessità delle questioni che trattano, dovrebbero averne diritto. L'opinione della maggioranza dei sindaci dell'ANCI, basata anche sulla consultazione degli stessi segretari comunali, il cui consenso è indispensabile alla riforma, è che oltre la soglia dei 3.000 abitanti il segretario comunale svolga una effettiva funzione dirigenziale e sottolinea che l'impossibilità di trovare una soluzione equilibrata provocherebbe una serie di vertenze che rischierebbero di far naufragare il senso della riforma determinando una condizione di gravissima incertezza.

Secondo i calcoli dell'ANCI, dal punto di vista economico, il riconoscimento della funzione dirigenziale costerebbe ai comuni circa 15 milioni l'anno a segretario. I segretari comunali che godrebbero della qualifica dirigenziale in quanto compresi nel criterio dei 4 anni e 6 mesi previsto dall'ANCI dovrebbero essere 4.041, per un totale di circa 60 miliardi l'anno.

Se la preoccupazione fondamentale del Governo è di tipo economico, dichiara la disponibilità dell'ANCI a modificare sia il livello retributivo, sia il limite temporale, per arrivare ad una riduzione del numero dei segretari interessati dal provvedimento.

Sottolinea che con la nuova norma si darebbe alla categoria una prospettiva di carriera che potrebbe mitigare le preoccupazioni in merito alla possibilità di revoca dei segretari comunali da parte dei sindaci nuovi eletti. Ricorda comunque che il riconoscimento del potere di revoca ai nuovi sindaci avverrebbe contemporaneamente all'attribuzione all'Agenzia della facoltà di trovare una diversa sistemazione ai segretari. Afferma poi che il limite temporale di svolgimento delle mansioni superiori per il passaggio dei vicesegretari alla qualifica superiore, stabilito in sei mesi consecutivi, potrebbe essere portato anche a 9, e si potrebbe prevedere anche un esame di idoneità da parte dell'Agenzia.

L'equilibrio delle proposte potrebbe assicurare un ampio consenso alla riforma, compreso quello dei segretari comunali, e ciò potrebbe accelerare i tempi evitando quella conflittualità che rischierebbe di vanificare lo spirito delle nuove norme.

**Presidente Panettoni:** nel complesso viene valutato positivamente il lavoro compiuto dal Governo, ed in particolare dal Sottosegretario Vigneri, con il contributo delle associazioni e sottolinea che proprio grazie a questo confronto è stato risolto il nodo politico dell'applicazione immediata della riforma.

Un altro dei nodi della riforma è quello dell'art.13 co. 5, lettera a) e b), rispetto al quale dichiara di avere un'opinione distinta da quella manifestata dal presidente Bianco, che, sottolinea, sarebbe dovuta anche alla diversità dei problemi della gestione di cento segretari provinciali rispetto a quelli di ottomila segretari comunali. Tra le due ipotesi infatti preferirebbe quella della lettera a) che stabilisce la nomina e la revoca dei segretari, senza far carico al Ministero, o all'albo, di trovare una nuova destinazione a chi viene revocato da un comune o da una provincia; crede sia opportuno venga dato un segnale netto e preciso con le nuove norme.

**Sindaco di Colleferro - Moffa:** dichiara di temere che la grande aspettativa dei sindaci, avallata dalla riforma Bassanini, possa essere ostacolata sul piano operativo dalla conflittualità provocata dalla distinzione tra livello dirigenziale e quello dei funzionari, che complica sostanzialmente la situazione.

L'accordo con i segretari comunali è stato raggiunto in considerazione del fatto che il cambiamento radicale del sistema rendeva indispensabile creare un equilibrio in grado di evitare una fibrillazione costante e la conseguente non operatività del sindaco dovuta ai ricorsi. È quindi utile impegnarsi soprattutto sulla questione della revoca in modo tale che nel momento stesso in cui viene esercitata sia l'Agenzia il luogo della decantazione e della soluzione del problema. Se questo non avviene, sottolinea, c'è il rischio della fibrillazione del sistema, di paralizzare le possibilità riconosciute al sindaco dalla riforma.

Se viene scelta l'ipotesi prevista dalla lettera b), che lascia all'Agenzia la possibilità di gestire il fenomeno, abbastanza vasto, dei segretari che perdono la sede, afferma che si farà un'operazione di equilibrio in una fase transitoria prevista anche dalla stessa legge Bassanini.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** afferma che l'ipotesi prevista dalla lettera b) della bozza consente al sindaco di riflettere sull'opportunità di revoca il proprio segretario comunale prima di prendere una decisione definitiva, mentre nell'ipotesi a) la decisione deve essere presa subito.

**Sindaco di Colleferro - Moffa:** sostiene che la questione è nella possibilità di permettere all'Agenzia, superato il termine della revoca, di intervenire per lo meno per provare a risolvere il problema.

**Presidente della Provincia di Brindisi - Frugis:** rileva nell'art. 13 una disparità tra le disposizioni relative alla nomina dei segretari e quelle relative alla revoca che sarebbero assoggettate alla deliberazione di giunta.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** osserva che così è stato fatto in quanto previsto dalla legge.

**Sottosegretario all'Interno - Vigneri:** sostiene che nella materia in discussione sono due i punti maggiormente complessi: quello relativo alla dirigenza che, data la sua vastità, dovrà essere rimesso alla valutazione del Ministero della Funzione pubblica e del Tesoro, problema che, con un tentativo di soluzione anche discutibile, nel testo della norma è stato rinviato alla stipula del contratto di lavoro. Il secondo punto è quello della revoca del segretario; la differenza tra l'ipotesi a) e quella b) non è nell'intervento o meno dell'Agenzia - in entrambi i casi infatti il consiglio di amministrazione dell'Agenzia deve farsi carico della situazione del segretario - la differenza è che nel primo caso avviene uno scambio di segretari, nel secondo si tratta di un'iniziativa che parte dal sindaco, che parrebbe più corretta. Soprattutto l'ipotesi b) non ha un termine, nelle modalità ricordate dal Ministro Bassanini, circostanza che favorisce uno stemperamento del clima che si potrebbe venire a creare con l'entrata in vigore della legge che dà la possibilità al sindaco di revocare il proprio segretario: coloro che vorranno il cambiamento immediato lo potranno fare, gli altri potranno aspettare e vedere come si evolve il rapporto, in modo da non innescare una girandola di nomine in tutta l'Italia.

L'insicurezza dell'impiego che emerge dall'ipotesi b) sarebbe quella naturale derivante dal rapporto tra sindaco e segretario previsto dalla legge; un'ipotesi che il Sottosegretario Vigneri caldeggia di mantenere nei termini indicati dal progetto. Sottolinea che ci sarà del personale da sistemare ma afferma che non si tratterà altro che di una funzione finora attribuita al Ministero dell'Interno a cui l'Agenzia dovrà subentrare.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** concorda con il presidente Bianco in merito all'esistenza di problemi di copertura finanziaria. La legge 127 non ha infatti previsto oneri aggiuntivi a carico dello Stato e che difficilmente potrebbero essere previsti da un regolamento di attuazione. Si tratta di una questione sulla quale è necessario riflettere, altrimenti si rischierebbe di ricevere un veto dal Ministero del Tesoro. Il passaggio di livello dei segretari comunali dei municipi tra i 3 ed i 10.000 abitanti comporta una serie di oneri che potrebbero anche essere semplicemente accollati ai bilanci comunali, si tratta però di oneri che la Ragioneria centrale dello Stato ha stimato in circa 140 mld. Sarebbe quindi forse necessario approfondire il confronto su questo tema ed eventualmente proseguirlo anche dopo l'adozione di un primo schema di provvedimento, considerato che il momento decisivo sarà quello nel quale verrà presentato al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva, dopo le consultazioni previste dalla legge

**Presidente Bianco:** dichiara che la valutazione complessiva sul tema in argomento dipende dalla soluzione che si riuscirà a trovare per il problema finanziario. Ove questa andasse nella direzione auspicata la valutazione dell'ANCI sarà positiva, nel caso contrario si vedrebbe costretto ad un giudizio negativo. Rispetto alla questione contabile riconferma il calcolo fornito, con la disponibilità ad un confronto con la Ragioneria, e afferma che essendo questo costo a carico dei comuni non ci sarebbe alcun onere dello Stato. La questione riguarda quindi le amministrazioni comunali e ricorda che il problema potrebbe trovare una sua definitiva soluzione in sede di rinnovo del contratto.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** sostiene che la legge non ha modificato sostanzialmente il ruolo e le funzioni, da dirigente, dei segretari comunali, ed afferma che

condizionare il parere sul regolamento alla soluzione che verrà data sul problema finanziario appare essere, francamente, cosa discutibile.

L'offerta di assumere a carico dei bilanci comunali i relativi costi che è apparsa implicita nelle parole del presidente dell'ANCI è importante e i maggiori costi non farebbero variare di molto l'indebitamento complessivo delle pubbliche amministrazioni in relazione ai parametri di Maastricht.

Conclude sostenendo che l'esame del regolamento svolto nella Conferenza è stato un utile confronto e afferma, nel contempo, la necessità di ulteriori approfondimenti.

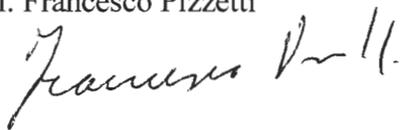
**Sottosegretario all'Interno - Vigneri:** dichiara che con le nuove norme praticamente tutti i segretari comunali vengono inquadrati in categorie superiori a quelle attualmente rivestite.

**Presidente Bianco:** afferma che i comuni sostengono con convinzione le nuove norme e sottolinea l'importanza del cambiamento della figura dei segretari comunali, un cambiamento che se non venisse realizzato in modo partecipe, senza eccessive conflittualità, rischierebbe un rigetto.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** afferma che la discussione può, per il momento, terminare e quindi, considerato che il tema è risultato essere più complesso del previsto, prospetta la possibilità di ulteriori contatti.

La seduta ha termine alle ore 18,05.

Il Segretario  
Prof. Francesco Pizzetti



Il Presidente  
Ministro Franco Bassanini

