Verbale n. 1/98
Seduta dell'8 gennaio 1998

CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

Alle ore 10,45 del giorno 8 gennaio 1998 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: avvia la discussione sul primo punto all'ordine del giorno e passa la parola al presidente Panettoni.

Presidente Panettoni: afferma che la richiesta inoltrata dall'UPI di esaminare il problema della fiscalità provinciale in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali è stata dovuta al fatto che a valle dell'esame sul testo del decreto delegato in materia di riordino della finanza locale sono accaduti, in Parlamento e in sede di stesura definitiva del decreto, cose che, accanto a tutta una serie di elementi positivi, hanno preoccupato l'Unione delle province. In particolare ricorda come l'UPI avesse l'obiettivo di basare la fiscalità provinciale su tre filoni fondamentali legati a: viabilità, sistema produttivo, attività di tutela ambientale.

Rispetto al secondo punto, mette in evidenza la funzione essenziale delle province in materia di infrastrutture del territorio per le zone produttive - nel quadro del rilevante processo di decentramento che ha conosciuto il sistema economico nazionale - molto spesso svolta in collaborazione con i comuni, specie quelli più piccoli, che hanno più bisogno di aiuto da parte delle amministrazioni provinciali. Afferma che l'UPI comprende le preoccupazioni che hanno portato Parlamento e Governo ad eliminare le possibili addizionali provinciali all'IRAP ma non ha gradito il modo attraverso il quale è stata gestita l'operazione. Sostiene infatti che l'associazione non è stata minimamente informata né dai parlamentari, né dal Governo in merito alla mancata applicazione di una addizionale IRAP provinciale.

Dichiara di voler riaprire la discussione in materia di fiscalità autonoma delle province in sostituzione di risorse scomparse. Rispetto alla fiscalità ambientale ricorda come il decreto in materia di rifiuti urbani proroga al solo '98 l'addizionale - che dà alle province un gettito di 300 miliardi - e quindi occorre trovare per tempo misure sostitutive che coprano il mancato introito nel futuro e consolidino la presenza delle province in questo settore.

Sottolinea come gli ultimi avvenimenti, anche legati al dibattito sulla legge finanziaria, hanno ulteriormente indebolito la flessibilità dei bilanci delle province, che sta diventando invece una necessità sempre più sentita dalle amministrazioni provinciali.

[Ore 10,55, entra in seduta il presidente Bianco]

Presidente della provincia di Siena - Starnini: afferma che, considerata l'impossibilità per la posizione negativa del Parlamento di una addizionale IRAP sull'energia elettrica per le provincie, non vi sono altre ipotesi che quelle di nuove forme di imposizione in materia ambientale, oppure di addizionali IRPEF anche per le province. Sottolinea come a fronte di una prospettiva di un forte aumento dell'autonomia impositiva delle province vi sia una forte rigidità di bilancio difficilmente gestibile solo con un margine impositivo facoltativo del 20% sulle entrate del pubblico registro

automobilistico. Nel momento in cui i disegni di riforma istituzionale sembrano prevedere per le province una funzione di governo molto più larga, le amministrazioni provinciali sono dotate di strumenti di gestione finanziaria e di bilancio assolutamente inadeguati.

Oltre al contenuto, aggiunge, è necessario riflettere sullo strumento legislativo con il quale poter affrontare il tema della fiscalità provinciale, tenendo conto dell'urgenza del problema finanziario.

Ministro delle Finanze - Visco: ricorda l'accordo raggiunto con il mondo delle autonomie più di un anno prima su un progetto di autonomia tributaria e di decentramento fiscale, inizialmente condiviso da tutti, che prevedeva per le province sia l'addizionale IRAP che l'attribuzione dell'imposta sull'energia. Tale accordo è saltato nel 1997 per via di una pesantissima azione di lobbing dei comuni diretta ad eliminare l'addizionale IRAP ed a mettere l'addizionale IRPEF, un'azione svolta, con successo, sia rispetto al Governo che al Parlamento. Eliminata la possibilità di un'addizionale IRAP per i comuni è caduta anche quella per le province. E' stata quindi tentata la strada di un'addizionale sull'energia elettrica per i comuni ed un'altra, riguardante le imprese - sempre relativo all'energia - in favore delle province. Questa soluzione ha incontrato però in Parlamento l'opposizione molto forte dell'ENEL e del Sottosegretario all'Industria che, con l'accordo di un partito della maggioranza, ha bloccato il progetto nonostante la contrarietà del Ministero delle Finanze; in questa situazione, sottolinea, si è avvertita l'assenza delle province.

Il problema, afferma, è il recupero politico del provvedimento in favore delle province, dopo la divisione del mondo delle autonomie, considerato che il Parlamento una volta accolta la prospettiva di un'addizionale IRPEF per i comuni ha deciso di non far passare quella sull'IRAP. Il disegno di riforma per le province rimane immutato, anche se è necessario articolarlo meglio e trovare un sostegno parlamentare e di maggioranza adeguato perché la cosa sia accettata e non ci sia opposizione da parte dei produttori di energia, che è stata molto netta. Sottolinea infine la necessità di creare un tavolo di discussione per elaborare una strategia e trovare una soluzione al problema.

[Ore 11, entra in seduta il Ministro Napolitano]

Presidente Panettoni: dichiara che l'UPI aveva dato il proprio consenso all'emendamento proposto dal Governo che accoglieva una valutazione dei comuni più favorevole ad una partecipazione all'IRPEF piuttosto che all'IRAP; una scelta autonoma dei comuni che le province avevano assecondato nella convinzione che così sarebbe stato più semplice prevedere la partecipazione delle province all'IRAP.

Non c'è stata assenza delle province su questo tema, anche se non erano presenti con nessun parlamentare al Senato. Sottolinea la necessità di un confronto delle province con tutto il Governo, in modo tale da evitare prese di posizioni di singoli Ministri diverse tra loro. Da qui la decisione di porre il problema in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, luogo deputato al confronto tra istituzioni locali ed il Governo inteso nella sua globalità. Afferma poi che nel caso non fosse sufficiente la seduta in corso si potrebbe organizzare una prossima Conferenza a cui partecipi il Ministero dell'Industria, per evitare che, come è accaduto, le province apprezzino la posizione del Ministro delle Finanze per poi scoprire che in Parlamento un altro Ministero determini un'azione del Governo diversa che mortifica e penalizza le province.

Chiede quindi al Governo nella sua globalità l'impegno a recuperare parte della manovra così come era stata disegnata da quell'emendamento.

Ministro delle Finanze - Visco: sottolinea la necessità di costituire un tavolo tecnico-politico per discutere la materia tra tutti i soggetti interessati: Ministero del Tesoro, dell'Interno, dell'Industria, delle Finanze e province, onde definire la questione in modo tale che poi possa essere discussa in sede di Conferenza. Segnala che quanto è accaduto esprime difficoltà che non sono solo e tanto del Governo quanto del Parlamento, ipersensibile al problema delle tasse, per cui si tratta anche di informare i Gruppi parlamentari. Afferma comunque che non ci sono problemi per il '98, in quanto è rimasta la compartecipazione all'IRAP, il problema è trovare rapidamente una soluzione definitiva.

Presidente Panettoni: afferma che al tavolo potrebbe partecipare anche il Ministero dell'Ambiente.

Ministro dell'Interno - Napolitano: dichiara di esser intervenuto esclusivamente per un atto di deferenza verso la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali e per sottolineare l'esigenza che questa riprenda un corso normale di riunioni frequenti. Sottolinea l'importanza di aver proceduto ad una unificazione parziale della Conferenza Stato-Città e della Conferenza Stato-Regioni ma afferma che ambedue le Conferenze conservano ciascuna un profilo autonomo. Evidenzia come dopo l'illustrazione del pluralismo delle posizioni nel Governo, nel Parlamento e negli enti locali sia stata poi indicata una strada di approfondimento tecnico per arrivare a risolvere le questioni poste.

Presidente Bianco: ringrazia il Ministro Napolitano per essere intervenuto alla Conferenza nonostante gli impegni, e dichiara di essere presente, nonostante i molti appuntamenti, per la stessa ragione espressa dal Ministro. Afferma che l'ANCI, in pieno accordo con il mondo delle autonomie, ritiene essere assolutamente indispensabile che la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali abbia una vita autonoma ed una certa frequenza di riunioni. Chiede quindi che la Conferenza venga potenziata ed a questo proposito viene valutata la possibilità di mettere a disposizione della segreteria della Conferenza personale delle amministrazioni comunali, come previsto dalla legge.

[Ore 11,10, lasciano la seduta il Ministro Napolitano ed il presidente Bianco]

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: afferma che i problemi della finanza locale sono parte di un insieme di problematiche che non possono che essere affrontate in sede di Conferenza Stato-Città. A questo proposito concorda con il Ministro Napolitano sulla necessità che la Conferenza venga messa nelle condizioni di svolgere il proprio ruolo e questo è responsabilità del Governo e del sistema delle autonomie, anche rispetto al rafforzamento degli strumenti operativi. Ricorda come la Conferenza Stato regioni si sia consolidata proprio perché Regioni e Governo hanno risolto insieme il problema, sottolineando a questo proposito come il segretario della Conferenza Stato-Regioni sia funzionario di una regione. Ricorda quindi la necessità che venga assicurata una presenza adeguata alle riunioni della Conferenza, evitando quindi la sovrapposizione di impegni.

Evidenzia la validità della soluzione proposta dal Ministro Visco di costituire un tavolo tecnico all'interno della Conferenza, direttamente legata all'esigenza fondamentale di iniziare a collegare la questione delle risorse delle autonomie locali all'incremento di compiti e di funzioni delle autonomie stesse in base alla legge 59, incremento che, attraverso appositi documenti inviati alla fine dello scorso mese di dicembre, è all'esame preliminare dei Ministeri e delle presidenze di ANCI, UPI e della Conferenza dei presidenti delle regioni.

[Ore 11,25, lasciano la seduta il Ministro Visco ed il presidente della provincia di Siena Starnini]

Presidente Panettoni: concorda con la proposta del Ministro Visco.

Presidente della Provincia di Roma - Fregosi: illustra la situazione di una grande provincia, come è quella di Roma, che ha in carico circa 400 edifici scolastici. Dichiara che secondo una stima tecnica il fabbisogno finanziario della propria amministrazione per la messa a norma di tutti gli edifici scolastici provinciali dal punto di vista della sicurezza, che la legge prevede venga effettuata entro il 1999, è di circa 100 miliardi di lire, una cifra enorme per il bilancio dell'amministrazione provinciale.

Afferma che se non si dovesse trovare una soluzione a questo problema, nonostante le prospettive di riforma, le amministrazioni provinciali ritorneranno ad essere enti monotematici che si potranno occupare solo di edilizia scolastica e di viabilità. Sottolinea quindi la necessità che anche le province, responsabili delle spese, possano partecipare ad una necessaria ed indispensabile attività di razionalizzazione della rete degli edifici scolatici, potere che attualmente compete solo al Consiglio provinciale scolastico, ai provveditori ed alla Amministrazione centrale dello Stato.

Presidente Panettoni: concorda con le dichiarazioni del presidente Fregosi e ricorda come uno dei temi degli incontri avuti con il Ministro della Pubblica Istruzione, Berlinguer, sia stato quello del ruolo delle province nella programmazione relativa agli edifici scolastici. Esprime quindi il proprio apprezzamento per la lettera inviata dal Presidente del Consiglio, d'intesa con i due Ministeri competenti in materia. Propone quindi che la Conferenza possa tornare ad esaminare gli argomenti collegati agli impegni presi dal Presidente del Consiglio nella sua comunicazione. Rispetto alla norma indicata dal Presidente del Consiglio per il passaggio automatico di risorse dai bilanci comunali a quelli provinciali, considerate anche le posizioni espresse dall'ANCI, crede sia possibile dare mandato ad un tavolo tecnico affinché il consenso di fatto acquisito in sede di Conferenza possa avere un sollecito sviluppo.

Rispetto agli strumenti legislativi si dichiara molto favorevole all'utilizzo del decreto sul terremoto che si occupa per 1/3 delle vicende della scuola ed è quindi possibile collegarlo ad analoghe problematiche nazionali. Se questo non accadesse anche nella migliore delle ipotesi bisognerebbe aspettare come minimo fino a giugno per avere la definizione del disegno di legge che aggiorna alcune parti delle leggi Bassanini. Si chiede se non sarebbe possibile utilizzare lo stesso strumento legislativo per indicare anche i criteri di riparto - già in uso - tra le province dei 46 miliardi per il '98 descritti dal Presidente del Consiglio nella sua lettera.

Presidente della provincia di Varese - Ferrario: afferma che a suo avviso doveva essere implicito nella nuova norma che contemporaneamente al trasferimento delle competenze in materia di edifici scolastici si sarebbe dovuto provvedere al trasferimento delle risorse. Oltre a questo dichiara che se gli edifici scolastici passati alla competenza alla province fossero stati in regola, le convenzioni sarebbero già state firmate tutte, e non ci sarebbero stati problemi di manutenzione straordinaria.

Per quanto riguarda la situazione della provincia di Varese - della quale ha già informato i Ministeri competenti, il provveditore e tutti i comuni della provincia - è simile a quella descritta dal presidente della provincia di Roma. Dichiara che gli importi di spesa corrente dell'amministrazione provinciale sono sufficienti solo fino al mese di aprile-maggio- Per la messa a norma e le opere straordinarie è stato calcolato un fabbisogno di 15 miliardi, per i 15 istituti scolastici divenuti di

competenza provinciale più i 35 che lo erano già da tempo. La proprietà degli edifici rimane però dei comuni che, quindi, formalmente, ne sono responsabili. Secondo un parere legale da lui sollecitato, sarebbe possibile invitare i proprietari degli immobili a fare le opere necessarie ed in caso di inadempienza potrebbero essere surrogati dalle province le quali poi potrebbero ottenere il rimborso delle spese affrontate aprendo un contenzioso con i comuni o con lo Stato.

C'è poi il problema della razionalizzazione della rete degli edifici scolastici, rispetto al quale le province non hanno alcuna competenza, pur dovendo sostenerne le spese; c'è anche il problema gravissimo della mancanza di fondi a causa delle nuove spese.

Ministro per gli Affari regionali - Bassanini: sostiene che il problema dell'adeguamento alle nuove norme di sicurezza è un problema generale che riguarda tutti gli edifici pubblici e quindi tutta l'amministrazione pubblica, anche se è di particolare gravità per le province per le loro ridotte dimensioni rispetto al carico degli edifici. Si tratta quindi di un problema che dovrà essere risolto al massimo livello, raffrontando le esigenze di riduzione della pressione fiscale con quelle che derivano dalla necessità di finanziare interventi assolutamente necessari.

Evidenzia inoltre la necessità, nello spirito della riforma prevista dalla legge 59, di cercare di riavvicinare e possibilmente unificare responsabilità, responsabilità della spesa e poteri di decisione, che costituisce il profilo essenziale nella elaborazione dei decreti di conferimento di funzioni e compiti a regioni, province e comuni. Allo Stato la legge 59 riserva l'ordinamento generale dell'istruzione pubblica, i programmi scolastici, lo stato giuridico del personale della scuola, ma non la programmazione e la localizzazione degli edifici scolastici ed è dell'attribuzione di queste competenze che bisognerà discutere.

Per avere indicazioni e proposte si è deciso di inviare, oltre che ai Ministeri anche a regioni, province e comuni gli elaborati dei gruppi di esperti relativamente alla riforma prevista dalla legge 59, affinché il confronto cominci prima del momento finale in cui la Conferenza unificata sarà chiamata a pronunciarsi sugli schemi dei decreti del Consiglio dei Ministri. Il tema è esattamente quello proposto dal presidente Fregosi e ripreso dal presidente Ferrario.

Reputa infine particolarmente importante trovare soluzioni del problema se non ottimali almeno sufficienti. Vi è, infatti, la possibilità che proprio su una materia come quella scolastica l'opinione pubblica misuri la capacità del sistema delle autonomie di far fronte a nuovi compiti e funzioni e vi è quindi il rischio che vi sia una fase di riflusso nel favore dell'opinione pubblica nei confronti del processo di riforma. Non nasconde il pericolo che dall'insufficienza di risorse rispetto a compiti assegnati agli enti locali possa essere ricavata una valutazione negativa della riforma della pubblica amministrazione, definita anche "federalismo amministrativo".

Sindaco di Colleferro - Moffa: valuta positivamente l'intervento del Ministro Bassanini, e sottolinea come i comuni si siano occupati per anni degli edifici scolastici, compresi quelli degli istituti superiori, ricevendo trasferimenti insufficienti. Segnala l'utilità di convocare una Conferenza Stato-Città con i ministri interessati per fare il punto della situazione rispetto alla legge 626 che non ha previsto una copertura finanziaria, stabilendo anche per i comuni misure specifiche, così come si sta facendo per le province, rispetto agli oneri aggiuntivi relativi agli edifici scolastici. Per quanto concerne il potere di decisione sulla razionalizzazione della rete degli edifici scolastici sostiene che non deve essere assolutamente trascurato il ruolo dei comuni, per evitare ricadute pesanti sugli studenti e le loro famiglie soprattutto nei comuni minori.

Sottosegretario alla Pubblica Istruzione - Masini: rispetto al problema della programmazione della rete scolastica richiama le affermazioni del Ministro Bassanini per confermare che si tratta di una delle competenze che vengono previste a carico degli enti locali e delle regioni, sotto diversi profili, e ricorda quattro incontri avuti con i rappresentanti degli enti locali per prevedere una potestà delle autonomie locali in sinergia con le regioni. Sulla base delle consultazioni è stata redatta una prima bozza di regolamento che eventualmente potrebbe essere trasmessa alla Conferenza per acquisire un parere prima degli adempimenti definitivi. La prospettiva, sufficientemente condivisa in tutti gli incontri avuti, è che nel quadro dell'avvio del processo di autonomia, attraverso una riallocazione di procedure e competenze, si arrivi ad una programmazione territoriale della rete scolastica e quindi dell'offerta formativa.

Sottosegretario all'Interno - Vigneri: dà notizia che, come previsto dal decreto legislativo n.77, il Ministro dell'Interno ha adottato nel mese di dicembre il primo decreto che, a cadenza triennale, individua le medie nazionali annue per classe demografica di comuni, classi uniche per le province, delle risorse di parte corrente; comunica quindi che il regolamento di attuazione della legge 127 sui segretari comunali è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del giorno 5 gennaio 1998.

In merito all'invio delle domande per le persone che vogliano iscriversi alla sezione speciale dell'albo dei segretari comunali, nelle more della costituzione dell'Agenzia, chiarisce che queste possono essere inviate, come riportato in una circolare trasmessa il 22 dicembre a tutti i prefetti della Repubblica, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, con comunicazione al Ministero dell'Interno.

Sempre in materia di segretari comunali, in merito alla composizione del primo consiglio di amministrazione dell'Agenzia, annuncia l'imminente emanazione del relativo decreto del Ministro dell'Interno in quanto si è ritenuto che non debba essere inviato al Consiglio di Stato.

Ministro per gli Affari Regionali - Bassanini: afferma che quindi la Conferenza dovrà nominare gli esperti di propria competenza, poi sarà la volta di ANCI ed UPI, e quindi bisognerà costituire le Agenzie regionali; a questo proposito invita i componenti della Conferenza a svolgere il necessario lavoro istruttorio affinché tutto si possa concludere in tempi rapidi.

La seduta ha termine alle ore 12,25.

Il Segretario
Prof. Francesco Pizzetti

Il Presidente
Ministro Franco Bassanini