

**La manovra
«I tagli sono troppi
Così ci paralizzano»**

VINCENZO DE LUCA

A PAGINA 2

**Patti territoriali
Gli amministratori
danno la sveglia**

GIOVANNI CAPRIO

A PAGINA 4

**Il sondaggio
L'efficienza pubblica
«non è un problema»**

CARLO BUTTARONI

A PAGINA 6

**Progetto Europelago
Le piccole isole
vanno a scuola**

LAURA D'ALESSANDRO

A PAGINA 7

Quotidiano
di politica,
economia
e cultura

SUPPLEMENTO
DE L'UNITÀ

ANNO 1 NUMERO 12

GIOVEDÌ 7 OTTOBRE 1999



Autonomie

L'Unità



FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

FINANZIARIA

Non è solo una questione di soldi

LAURA MATTEUCCI

Inizierà giovedì prossimo il confronto, già rinviato la settimana scorsa, tra Enti locali e governo in tema di manovra Finanziaria. Che non si preannuncia puramente formale. Perché, nonostante un giudizio nel complesso positivo, le perplessità da parte di Comuni, Province, Regioni, sono parecchie. E nelle prossime settimane potrebbero trasformarsi in veri e propri motivi di scontro. Il "fil-rouge" non cambia: le risorse sono sempre al limite della sufficienza, e sullo sfondo della manovra governativa aleggia il tema dei tagli ai trasferimenti statali, l'idea di un ulteriore giro di vite al patto di stabilità, e la richiesta da parte dei Comuni della possibilità di raggiungere un'autonomia fiscale e finanziaria che di fatto, per il momento, resta solo nominale. Senza risorse, o avendo a disposizione risorse troppo scarse, inutile continuare a sperare in un'autentica riforma in senso federalista. È stato ribadito anche martedì scorso, a Modena, in apertura del IX Salone delle Autonomie locali, che chiude i lavori oggi. Da Giuliano Barbolini, innanzitutto, il sindaco di Modena, nonché presidente della Lega delle Autonomie. Da Walter Vitali, responsabile Ds degli Enti locali. E, poiché su questo tema l'accordo tra amministratori è trasversale, ha sottolineato il concetto anche Silvano Moffa, tutologo eletto nelle liste di An, che a Modena ha fatto la sua prima uscita pubblica: sindaco di Colleferrato, presidente della Provincia di Roma, vicepresidente dell'Anci e con incarichi anche nell'Upi.

Non che siano «solo» le risorse inesistenti a frenare i processi di riforma, certo. Di fatto, le bocce sono ferme. Lo ha ricordato nei giorni scorsi, questa volta allo Smau di Milano, il sottosegretario Franco Bassanini: «La rivoluzione nella Pubblica Amministrazione, propugnata anche dal presidente Ciampi, è cominciata, ma il problema è sempre quello di portarla a termine». Traguardi decisivi per Bassanini: «Uno sportello informatizzato unico dove i cittadini possano ottenere informazioni su tutto il sistema pubblico in tempo reale», e la «soppressione definitiva dei certificati anagrafici». Perché comunque l'Italia resta sempre in coda in tema di innovazione del sistema pubblico: «Gli altri vanno avanti celermente, e noi ogni anno che passa paghiamo questo ritardo, in termini di competitività del nostro sistema. Da noi, il 50% dei Comuni non ha ancora attuato lo sportello unico per le imprese». Essenziale anche la formazione, peraltro. Perché se ormai la gran parte degli amministratori sono computerizzati, ancora troppo spesso non li sanno neanche usare. A spingere dichiaratamente per un'accelerazione dell'innovazione, oltre a Ciampi e a Bassanini, è stato di recente anche il presidente della Camera Luciano Violante.

Se le risorse scarseggiano, comunque, l'utilizzo di quelle che ci sono non raggiunge certo il massimo dell'efficienza. Caso eclatante, resta quello dei fondi comunitari, come solo l'altro giorno ha ricordato il commissario europeo Mario Monti: «Siamo ancora parecchio lontani - ha commentato - dall'efficienza che occorrerebbe prima di pensare ad altre forme di agevolazioni». Decisamente, non è solo una questione di soldi.



INFO Il caso

Il Lazio
riorganizza
i servizi
idrici

La riforma dei servizi idrici nel Lazio è entrata nella fase operativa: sono stati sciolti gli oltre 400 gestori per sostituirli con soli 5 soggetti. L'affidamento partirà all'inizio del 2000. Il piano d'ambito di Latina verrà approvato entro ottobre; Frosinone e Rieti entro novembre. Per Viterbo, invece, non c'è neppure la ricognizione delle opere. Quanto alle tariffe, si aggirano intorno alle 1700-1800 lire al metro cubo.

La circolare 131/99 delle Finanze grava d'imposta i contratti
Il Comune «consumatore finale» equivale a più tasse locali
Estendere la moratoria fiscale ai nuovi servizi esternalizzati

Aziende speciali e Spa le contraddizioni dell'Iva

GIUSEPPE PERICU - Sindaco di Genova

L'obiettivo di esternalizzazione dei servizi è un processo in atto in molte amministrazioni comunali, quale percorso fondamentale per raggiungere, anche nel sistema pubblico, parametri di efficienza e di qualità, oltre che di confronto concorrenziale con i terzi.

Con la recente circolare n. 131 del 16 giugno 1999, il ministero delle Finanze - Dipartimento delle Entrate - ha inteso fornire un chiarimento riguardo alle problematiche sorte in merito al trattamento tributario da riservare alle aziende speciali e alle società per azioni istituite ai sensi

della Legge n. 142/90.

In materia di Iva la circolare ministeriale n. 131/99 precisa che con l'acquisto della personalità giuridica, l'Azienda è tenuta ad aprire una propria partita Iva e deve assoggettare all'imposta tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, comprese quelle poste in essere nei confronti dell'ente territoriale di appartenenza. Questo è in contraddizione con quanto in passato lo stesso ministero aveva precisato attraverso la risoluzione n. 170/E del 5/11/1998, dalla quale si evince che, durante il periodo di moratoria fiscale, le Aziende Speciali so-

no esonerate dall'acquisizione della partita Iva ed anche dalla presentazione della dichiarazione Iva.

Alla luce di quest'ultima presa di posizione del ministero, risulta per conseguenza che i contratti di servizio esistenti tra Comune, Aziende Speciali e Spa a prevalente capitale pubblico vengono gravati da un'imposta che il Comune non può recuperare se non attraverso un aumento delle tariffe relative ai servizi erogati, oppure tramite le imposizioni fiscali di competenza.

Considerare il Comune quale consumatore finale significa,

conseguentemente, aumentare la pressione fiscale a carico dei cittadini.

In questo modo viene anche contraddetto l'obiettivo dell'esternalizzazione dei servizi. Infatti gli aggravii fiscali incidono pesantemente sui futuri processi di esternalizzazione dei servizi, forzando gli enti pubblici a ripensare le scelte relative alle modalità di gestione delle proprie attività.

Il tema è di particolare interesse per una realtà come quella di Genova, che oltre ad aver provveduto, in passato e con un certo anticipo rispetto agli altri Comuni italiani, alla terziarizzazione di

STANDARD & POORS

Alle Marche rating «AA»

Standard and poors, agenzia di valutazione internazionale, ha assegnato il rating di contrapparte «AA» alla Regione Marche. Il rating si basa sul moderato livello di debito della Regione, una performance finanziaria soddisfacente e una struttura economica sufficientemente diversificata e dinamica. Nelle Marche il reddito pro capite è al di sopra della media nazionale e di quella Ue e nel '98 il tasso di disoccupazione si è attestato sotto il 7%. Per quanto riguarda il futuro, Standard & Poor's prevede un miglioramento della situazione finanziaria della Regione in considerazione anche del finanziamento da parte dello Stato di buona parte del deficit sanitario accumulato.

alcuni servizi di primaria importanza, quali quelli del trasporto pubblico e dell'erogazione del gas e dell'acqua, sta realizzando una serie di operazioni di esternalizzazione di vari servizi pubblici.

A titolo di esempio si può menzionare quella appena completata, che ha visto la costituzione di un'Azienda speciale per la manutenzione dei sedimi stradali e degli impianti di illuminazione pubblica (Aster).

Con questo progetto il Comune di Genova migliorerebbe di molto il rapporto qualità-costi, anche attraverso lo smellimento dei processi decisionali interni, garantendo e, possibilmente, incrementando gli attuali livelli occupazionali dell'ente.

La civica amministrazione di Genova ha intenzione di proseguire la strada fin qui intrapresa delle esternalizzazioni dei servizi senza essere costretta, per questo, ad aumentare la pressione fiscale sui cittadini.

A questo scopo, ho richiamato l'attenzione del governo sul tema, prospettando due soluzioni: - estendere la moratoria fiscale per le nuove esternalizzazioni fino a che le costituite aziende non divengano soggetti terzi in modo effettivo, sia per la composizione della compagine societaria, sia per la partecipazione a mercati extra-moensia; - oppure riconsiderare la posizione del Comune quale consumatore finale.

IN VISTA DEI BILANCI 2000

Manifesto-Programma per il governo del territorio

ARMANDO SARTI - Presidente V Commissione del Cnel

Di finanza locale e patto di stabilità si parlerà questa mattina (inizio ore 9.30) al «Salone delle Autonomie locali» che si chiude oggi alla Fiera di Modena. Armando Sarti presiederà al convegno su «Entrate e rigore nella spesa per i bilanci degli Enti locali per il 2000: priorità e patto di stabilità». L'argomento sarà introdotto da Cesare Cava, assessore Finanze del Comune di Pisa. Concluderà gli interventi Bruno Solaroli, presidente della Commissione Bilancio della Camera.

Siamo in dirittura di arrivo per la predisposizione dei bilanci 2000: è il momento di costruire e proporre un vero Manifesto/Programma per tutte le Autonomie. Un atto straordinario ed unitario che assuma come sua principale identità originaria l'attribuzione costituzionale scaturita dai lavori della Bicamerale con la norma votata unanimemente da tutta la Camera dei deputati, che dichiara «Comuni, Province, Aree metropolitane, Regioni e Stato, costituiscono la

Repubblica»: formulazione ben più appropriata, rispetto all'attuale, per una Repubblica che vuole andare verso il federalismo.

Un atto che intende porsi come punto di coagulo sia dell'«intreccio» innovativo non sempre coerente e armonioso espresso recentemente dal nuovo quadro normativo (dalle leggi «Bassanini» alla riforma della 142, dal nuovo ordinamento contabile e finanziario al d.lgs. 286/99, fino alla cosiddetta Draghi), sia delle esperienze del movimento

delle autonomie locali, che ancora si attarda su comportamenti di unilateralità rivendicativa e ed autoassolutori.

È da questa piattaforma che può trarre ispirazione un Piano Programma di Rilancio delle Autonomie territoriali temporalmente di medio e lungo periodo che riqualifichi come Piano, la più ampia missione e l'identità dell'Ente locale, e nel Programma il complesso degli obiettivi e delle azioni da perseguire.

Questi i punti qualificanti il Manifesto delle autonomie locali: 1) La «ragion d'essere» dell'Ente e della sua missione deve provarsi con il suo agire, con il come e quanto si risponde alle aspettative ed alle esigenze della propria comunità. 2) Il rinnovamento deve essere rap-

presentato dall'inserimento di logiche e strumenti di pianificazione strategica e cioè di medio e lungo periodo. Ciò si contrappone ai più tradizionali meccanismi di programmazione, di norma confinati ad aspetti di valutazione sostanzialmente finanziaria-autorizzatoria, in funzione delle politiche di investimento per i lavori pubblici. La pianificazione strategica presuppone al contrario la messa a fuoco di una chiara e unitaria visione degli orientamenti e delle prospettive di evoluzione dell'Ente, mettendone in risalto la missione, il ruolo e le strategie, nonché per le opportunità offerte dal contesto di riferimento sia normativo quanto programmatico da parte delle istituzioni di area più vasta. Tale processo è finalizzato ad identificare gli indirizzi

di fondo di medio-lungo periodo dell'Ente ed è un presupposto fondamentale della messa a punto dei piani annuali e triennali e del previsto Piano-programma. 3) Questi ultimi sempre più dovranno trovare espressione attraverso la logica, lo strumento e la pratica del budget, realizzando un'opportuna correlazione tra obiettivi e risorse e superando i meccanismi rituali e legati ai dati storici di spesa che tradizionalmente hanno connotato i documenti di programmazione economico-finanziaria. 4) All'interno dell'organizzazione e delle azioni, inoltre, sempre più dovrà affermarsi una logica di gestione per obiettivi, contrapposta alla più tradizionale gestione culturale e attrezzata ed abituata per compiti.

5) L'orientamento è quindi quello di creare condizioni di maggiore autonomia e responsabilità a tutti i livelli della scala gerarchica.

6) Il controllo si dovrà sempre più spostare dai meccanismi classici della supervisione gerarchica (controllo tecnico e dei comportamenti) e delle verifiche di regolarità formale (controllo sugli atti), ad una verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati e ad un'analisi dei relativi scostamenti fra ciò che si doveva realizzare a favore della comunità e le insufficienze e carenze riscontrate. 7) Sistemi di controllo efficaci e responsabilizzazione presuppongono una certa deregolamentazione, in modo da garantire sufficienti spazi di autonomia e discrezionalità, snellire i processi e velocizzare i

tempi decisionali nei limiti comunque del rispetto della correttezza del funzionamento complessivo dell'Ente.

8) Alla rigida suddivisione per livelli gerarchici e unità organizzative formalizzate, sempre più si dovrebbe sostituire un'organizzazione flessibile, in grado di aggregare e disaggregare risorse ed energie in funzione degli obiettivi da perseguire e dei progetti da sviluppare. 9) L'obiettivo è superare gli assetti settoriali classici «verticalizzati» e i cosiddetti gruppi trasversali, anche con funzioni di integrazione, con la promozione di stili di direzione più partecipativi e «orizzontali». 10) Non una remunerazione comune e qualunque siano i risultati, al contrario sistemi retributivi incentivi.

