



La ricerca
Donne in politica
Ue: l'Italia è ultima

SAMANTHA PALOMBO

A PAGINA 2

L'analisi
Montagna: in alto
investimenti bassi

GIOVANNI CAPRIO

A PAGINA 3

Sanità
Sette piani strategici
in dirittura d'arrivo

FRANCESCO TARONI

A PAGINA 5

Personale
Scuola, la legge tace
sulle nuove mansioni

RITA PALLANTE

A PAGINA 7

Quotidiano
di politica,
economia
e cultura

SUPPLEMENTO
DE L'UNITÀ
ANNO 2 - NUMERO 2
GIOVEDÌ 13 GENNAIO 2000



Autonomie

FEDERALISMO ED ENTI LOCALI: ISTRUZIONI PER L'USO

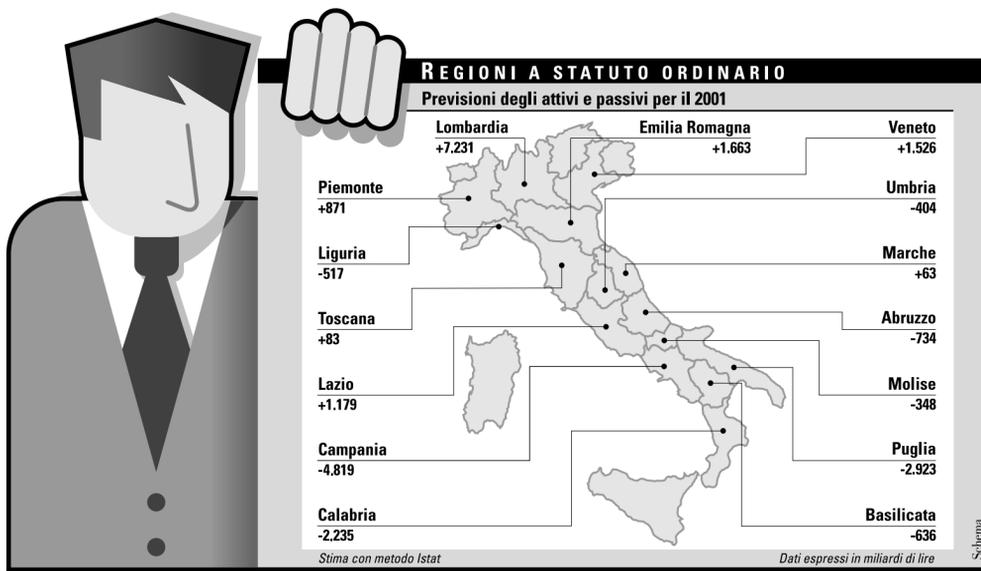
L'Unità



LA RICHIESTA

Turismo: iter accelerato

Iter accelerato per la nuova legge quadro sul Turismo in discussione alla Camera dei deputati. Lo ha chiesto ieri l'assessore figure Maria Paola Profumo a nome del Coordinamento delle Regioni italiane, al ministro dell'Industria Enrico Letta, che ha assunto anche la delega in materia turistica, nel corso di un incontro a Roma. Letta ha assicurato il proprio sostegno a una rapida approvazione del testo legislativo ampiamente condiviso dalle Regioni, che hanno offerto un forte contributo alla sua elaborazione, dalle categorie e dai sindacati. Fra le novità più importanti della legge, l'estensione della definizione e status di impresa turistica, fino a oggi limitata al solo comparto ricettivo, e tutte le imprese che concorrono alla formazione dell'offerta turistica e che esercitano attività economiche di produzione e commercializzazione di prodotti e servizi.



L'INTERVENTO

Statuti a rischio Troppo pochi centoventi giorni per una rivoluzione

FRANCESCO MONTEMURRO

Autonomie locali in ritardo nella revisione degli statuti imposta dalla legge 265/99, la riforma della 142. Scaduto il 19 dicembre scorso il termine dei 120 giorni fissato dall'art. 1, neanche il 10% degli oltre 8 mila Enti locali coinvolti nell'operazione di restyling ha provveduto all'approvazione della nuova "carta d'identità".

Al centro della riforma sono gli statuti locali "aperti" alla partecipazione dei cittadini. Garantire lo svolgimento delle funzioni amministrative "anche attraverso le attività che possono essere esercitate dall'autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali"; garantire le minoranze; introdurre il referendum propositivo e abrogativo e non più solo consultivo; sfoltire i vincoli organizzativi e gestionali: questi i principali indirizzi del nuovo statuto. Troppi, soprattutto per la qualità dei contenuti, per essere metabolizzati in soli 120 giorni: il rischio di un semplice adempimento formale, che deriva dalla corsa alla rielaborazione dei testi, è davvero molto alto.

L'obiettivo prioritario della riforma è, invece, rivedere i vecchi testi, alleggerendoli dalle affermazioni di principio superflue e ridondanti, per mettere a fuoco, i problemi operativi di ciascun Ente, che non riguardano solo i temi introdotti dalla legge di riforma della 142/90. L'altro architrave della nuova fase degli Enti locali è, infatti, il d. lgs. 286/99, di potenziamento dei sistemi di valutazione dell'azione pubblica, che indirizza gli Enti locali verso un nuovo sistema di controlli.

Da questo punto di vista assume particolare importanza la lettura incrociata delle nuove responsabilità che emerge dalla riforma della 142 con quanto disposto dal decreto legislativo 286/99, che bilancia la completa espropriazione delle giunte dagli atti di gestione, attraverso l'introduzione del controllo strategico che si affianca al controllo della gestione, alla valutazione dei dirigenti e all'attività ispettiva dell'organo dei revisori. Con la revisione degli statuti gli Enti locali sono chiamati soprattutto a ricomporre il nuovo quadro delle responsabilità, attorno a due fondamentali elementi: il nuovo ruolo dei Consigli. L'orientamento della legge 265/99 si traduce nel bilanciamento dell'enorme potere decisionale in capo al sindaco/presidente di Provincia, previsto dalla legge 81/93 e rafforzato con la legge 127/97.

La "riappropriazione" dei Consigli della possibilità di incidere nel governo locale è la loro diretta partecipazione alla formazione e allo sviluppo del programma amministrativo.

Spetta allo statuto stabilire procedure e modalità. Il dibattito consiliare sulle linee programmatiche diventa, allora, il primo atto di una serie di operazioni di controllo, che mirano a esaltare le funzioni del Consiglio, più di quanto non avesse fatto la 142/90. A tale proposito l'ultimo paragrafo del nuovo comma 2-bis dell'art. 34 assegna allo statuto il compito di disciplinare "i modi della partecipazione del Consiglio" alla definizione e attuazione delle linee programmatiche. Non basta più il semplice dibattito e la conseguente approvazione del programma.

Il problema è come "contemperare" il rinnovato ruolo dei Consigli con la necessità di una razionale gestione dell'amministrazione nell'interesse dei cittadini. Probabilmente, la migliore soluzione è quella di legare tutti gli attori del complesso processo decisionale degli Enti locali a vincoli temporali: in altri termini, sarebbe opportuno prevedere a predisporre una griglia di tempi e "passaggi" dei nuovi procedimenti: **Politica e gestione separate**. La riaffermazione del principio di separazione tra organi politici e gestionali è l'altro degli elementi che caratterizza la 265/99. I punti più significativi sono l'abolizione delle deliberazioni (di giunta o Consiglio, quindi dei "politici") a contrattare, da sostituire con le determinazioni dirigenziali, e l'attribuzione di tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori ai dirigenti.

L'ostacolo più grande è di tipo "culturale". Le recenti esperienze mostrano la tendenza degli statuti a inquadrare la definizione del ruolo dirigenziale secondo uno schema tradizionale, più in chiave di attribuzione che non di relazioni con gli altri soggetti (Consiglio, giunta, presidente, segretario) che concorrono a formare il modello di governo dell'Ente.

Al contrario, occorre cogliere l'occasione della l. 265 per chiarire relazioni, ruoli, ambiti d'intervento e potenzialità dei soggetti che concorrono al processo decisionale. L'obiettivo è dare nuova linfa all'intero ciclo di programmazione dell'Ente locale, con particolare riguardo alle nuove modalità di negoziazione tra amministratori e dirigenti per la realizzazione del Piano esecutivo di gestione.

Il punto

Dopo la legge per l'elezione diretta del presidente della Regione il cammino delle riforme ha compiuto un altro significativo passo in avanti.

Grazie all'intesa tra Regioni e governo ha visto la luce il federalismo fiscale. C'è voluto un governo di centro-sinistra per dare coerente attuazione alla Costituzione, cinquant'anni dopo la sua approvazione. Il governo ha accolto sette emendamenti - relativi al grado e all'effettiva compartecipazione delle Regioni all'Iva, all'Irpef e all'accisa sulla benzina - presentati unitariamente dalla conferenza delle Regioni: grazie ad essi il federalismo fiscale è divenuto reale.

Il provvedimento presentato dal governo aveva infatti il difetto di prefigurare un federalismo fiscale virtuale, dove una sola Regione avrebbe raggiunto l'autosufficienza finanziaria, costringendo le altre quattordici a continuare a dipendere dai trasferimenti dello Stato centrale.

L'intesa raggiunta il 10 gennaio è un buon risultato, non meno importante della stessa elezione diretta del presidente. Innanzi tutto vengono soppressi i trasferimenti statali alle Regioni, a partire da quello per la spesa sanitaria. La compartecipazione regionale al gettito Irpef sarà dello 0,9 per cento. Aumenterà di otto lire la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, passando dalle attuali 242 a 250 lire al litro. Verrà attribuito alle Regioni il 25,7 per cento del gettito Iva raccolto sul territorio nazionale e ripartito tra di esse sulla base dei consumi finali delle famiglie rilevati a livello regionale. Verrà istituito un fondo di solidarietà di 12.709 miliardi, alimentato dal surplus del gettito Iva nelle sette Regioni con maggior base imponibile.

Le Regioni con insufficiente capacità fiscale accederanno al Fondo di solidarietà, sulla base di un criterio che terrà progressivamente sempre meno conto della spesa storica in favore di altri fattori quali: la popolazione, la spesa sanitaria, la dimensione geografica e soprattutto la capacità fiscale.

Questo nuovo sistema entrerà

Regioni 2000

Si incomincia dal Fisco

VANNINO CHITI - Presidente della Conferenza delle Regioni

È convocato questa mattina il Consiglio dei ministri, con all'ordine del giorno l'esame preliminare del decreto legislativo con disposizioni in materia di federalismo fiscale, dopo il via libera dato dalla Conferenza Stato-Regioni, lunedì scorso. Si tratta di un riassetto, di circa 40 mila miliardi, grazie al quale le Regioni a statuto ordinario avranno maggiore libertà politico-amministrativa. L'avvicinamento al territorio della utilizzazione dei fondi riscossi avverrà attraverso la compartecipazione regionale ad Iva e Accisa sulla benzina. Alle Regioni andrà anche, con nuovi criteri, la quota di compartecipazione all'Irpef che prima andava a Comuni e Province.

Il provvedimento prevede la istituzione di un fondo perequativo nazionale finanziato con una parte del gettito Iva, che dovrà garantire soprattutto la copertura del fabbisogno sanitario alle Regioni non autosufficienti. A questo scopo il provvedimento stabilisce anche un vincolo di destinazione per le spese sanitarie, in modo da assicurare i livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Però, a partire dal 2004, tale vincolo sarà rimosso nei confronti delle Regioni che avranno attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria. Gli eventuali risparmi per la spesa per la salute, comunque, rimarranno attribuiti alla Regione che li ha realizzati. Per garantire la piena attuazione del federalismo fiscale, il testo varato dalla Conferenza Stato-Regioni prevede che anche le Regioni parteciperanno, assieme allo Stato, all'attività di accertamento dei tri-

buti erariali.

Sono sette le Regioni che acquisiscono subito l'autosufficienza: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio e Marche. Per le Marche è stata però chiesta una verifica del calcolo dei parametri da parte del ministero del Tesoro.

Iva: l'istituzione della compartecipazione all'Iva prevede per le Regioni una quota del 25,7% a partire dal 2001. La ripartizione sarà fatta utilizzando come indicatore la media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat negli ultimi tre anni. Irpef: anche le aliquote Irpef saranno rideterminate nelle due addizionali regionali che passeranno dallo 0,5% allo 0,9% e dall'1% all'1,4%. Anche queste saranno calcolate sul versamento delle famiglie del 2001. Viene ridotto, poi, l'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che a partire dal 2001 passerà dal 98% al 95%.

Accisa-benzina: questa verrà elevata dalle attuali 242 lire a 250 lire e, nel contempo, è stata concessa alle Regioni che confinano con la Svizzera la facoltà di legiferare nell'ambito regionale dell'accisa, una riduzione del prezzo della benzina per i privati cittadini al fine di contenere la concorrenza transfrontaliera.

Positivo il commento del ministro per gli Affari Regionali, Katia Bellillo, che ha definito l'intesa «un atto politicamente rilevante con il quale, dopo 50 anni, si attua un pezzo della Costituzione e si pongono le basi per una reale autonomia delle Regioni. Si completa - sottolinea la Bellillo - la

riforma del federalismo amministrativo prevista dalla legge Bassanini». «Il metodo della concertazione - ha concluso il ministro - accompagnerà tutte le fasi applicative previste dal provvedimento».

ICOMUNI - Soddisfazione per il via libera della Conferenza Stato-Regioni, ma con riserva. I Comuni sottolineano infatti che il federalismo fiscale riguarda anche loro, in particolare modo le grandi aree metropolitane. A ricordarlo è Leonardo Domenici, sindaco di Firenze e vice-presidente vicario dell'Anci (di fatto presidente dopo le dimissioni di Enzo Bianco): «Finalmente un passo avanti concreto verso quel nuovo assetto federale dello Stato».

Ma il federalismo fiscale non deve riguardare solo le Regioni, e richiede che nella realizzazione di questo processo riformatore siano coinvolti i resosi protagonisti anche i Comuni e soprattutto le grandi aree e le città metropolitane, che devono poter contare su forme di compartecipazione ai grandi tributi erariali, così come avviene per le Regioni, sia pure in modo differenziato».

Domenici auspica anche che, per quanto riguarda l'applicazione del decentramento amministrativo, il confronto fra Anci e Regioni prosegua e perché - spiega - non sempre il trasferimento da queste ultime agli Enti locali delle funzioni previste dalla legge Bassanini è supportato adeguatamente da proporzionali trasferimenti di risorse e personale».

in funzione nel 2001 e, per lo stesso anno l'ammontare delle compartecipazioni sarà pari ai trasferimenti statali soppressi. Non ci saranno quindi oneri aggiuntivi né per il bilancio dello Stato, né per quello delle Regioni, né soprattutto per i cittadini.

È una vera e propria rivoluzione che comporta un consistente riassetto distributivo pari a 39.698 miliardi, di cui 176 derivanti dalla compartecipazione all'accisa sui carburanti, 3.586 dall'Irpef e 35.937 dall'Iva.

Un federalismo fiscale così concepito consentirà di superare

il sistema di finanza derivata eliminando tutti i vincoli all'impiego delle risorse e di compartecipare al gettito di due grandi tributi erariali (Iva e Irpef) prodotti sul territorio di ciascuna regione. La certezza delle risorse negli anni e una loro più tempestiva disponibilità costituirà un forte contributo ad un aumento dell'efficienza delle Regioni.

E soprattutto sarà più facile per i cittadini giudicare l'azione dei governi, da quello regionale a quello nazionale. Con questo sistema sette Regioni a statuto ordinario saranno da subito finanziariamente autosufficienti:

Lombardia, Piemonte, Veneto, Marche, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio. Altre cinque lo potranno essere entro cinque-dieci anni: Liguria, Umbria, Basilicata, Molise e Abruzzo. Per le altre tre (Campania, Puglia e Calabria) resterà in funzione più a lungo il fondo di solidarietà.

Questo provvedimento rappresenta un primo importante passo di riordino della finanza regionale in senso federalista. Non ci dobbiamo nascondere però che manca ancora un tassello importante per arrivare a un federalismo fiscale compiuto: non è ancora prevista per le Regioni una

forma piena di autonomia tributaria, quale può essere quella derivante dalla disponibilità di un tributo proprio. Tuttavia con questo provvedimento e con l'elezione diretta del presidente, è evidente che si cambia marcia.

Si apre una nuova stagione per le Regioni, in cui saranno assicurate stabilità di governo, autorevolezza istituzionale, trasparenza amministrativa e una maggiore autonomia finanziaria. Per la prima volta il futuro delle Regioni sarà per buona parte nelle loro mani, nella loro capacità di programmare e sostenere lo sviluppo dei propri territori.

