



legautonomie
associazione autonomie locali



XV CONGRESSO NAZIONALE
Firenze, 22 e 23 gennaio 2010

Legautonomie
e le sfide del cambiamento:
storia, territori, comunità

Palazzo Vecchio, Piazza della Signoria
Istituto degli Innocenti, Piazza della SS. Annunziata, 12

DOCUMENTO BASE PER IL XV CONGRESSO NAZIONALE
DI LEGAUTONOMIE

Indice:

▪ Premessa.....	2
▪ Ripartire dalla crisi	2
▪ La cultura autonomista e il dibattito politico	3
▪ Il ruolo delle associazioni di rappresentanza e i rapporti tra le associazioni	3
▪ La necessità del federalismo e il nuovo modello sociale	4
▪ Completare le riforme	5
▪ L'autonomia finanziaria e il patto di stabilità.....	5
▪ Il Federalismo fiscale e la carta delle autonomie	6
<i>La legge n. 42/del 2009</i>	6
<i>Le Autonomie Speciali</i>	8
▪ Il ddl Calderoli sulle funzioni fondamentali degli enti locali	8
<i>Difendere e promuovere la partecipazione</i>	9
<i>Le funzioni fondamentali dei Comuni</i>	9
<i>Piccoli Comuni e Associazionismo</i>	10
<i>Le Province</i>	11
<i>Le città metropolitane</i>	11
<i>Decentramento</i>	11
<i>Il difensore civico</i>	12
<i>Il direttore generale</i>	12
<i>Gli uffici territoriali del Governo</i>	12
▪ I Servizi pubblici locali.....	12
▪ Il Mezzogiorno	14
<i>Il Sud nella crisi: le difficoltà competitive del Mezzogiorno</i>	14
<i>Poli di eccellenza e sottosviluppo</i>	15
<i>Un nuovo modello di sviluppo – Invertire la tendenza</i>	15
▪ La centralità delle politiche sociali.....	15
<i>Welfare, federalismo e diritti di cittadinanza</i>	16
<i>La Lega delle Autonomie difende la scuola pubblica</i>	17
▪ Innovazione ed e-government	17
▪ Le Politiche ambientali	19

Premessa

Il Congresso di Legautonomie dovrà essere una grande occasione di riflessione sui problemi del paese, sulla crisi economica e sui processi di riforma in corso sia sul versante istituzionale sia su quello della risposta ai bisogni sociali; sulla ristrutturazione del modello economico-produttivo e sui suoi possibili esiti. L'obiettivo deve essere quello di riportare al centro del dibattito politico il ruolo dei territori e degli enti locali fornendo proposte e strategie utili al paese e al suo futuro. Dentro questa riflessione Legautonomie intende dare voce, in particolare, al sempre più diffuso senso di impotenza che gli amministratori pubblici locali esprimono e che si manifesta talvolta attraverso la sfiducia verso le associazioni di rappresentanza delle autonomie locali.

Ripartire dalla crisi

La crisi economica e le sue ricadute sul piano della coesione sociale deve essere pertanto il tema centrale da cui ripartire, intrecciando questo tema con il federalismo e la trasformazione istituzionale. Alla fine della lunga transizione italiana occorrerà trovare un modello sociale ed economico fondato sui principi di sussidiarietà e di solidarietà, una solidarietà lungimirante, che guardi al futuro, verso le prossime generazioni e verso uno sviluppo sostenibile. Ciò che può apparire espressione della solidarietà oggi può essere incompatibile con le prospettive di sostenibilità future.

Quel che è chiaro e incontrovertibile sono i pesanti effetti che la crisi globale ha prodotto in termini di chiusura di aziende e di perdita di posti di lavoro, rendendo ancora più evidenti i limiti delle misure che governo e Parlamento hanno fin qui adottato. Servono insieme misure di sostegno alle imprese e al reddito e l'avvio di interventi strutturali per agganciare la ripresa, quando ci sarà, con un Paese più moderno, più competitivo e più coeso. Su entrambi questi fronti il ruolo degli enti locali (come dimostrano le scelte dei nostri principali partners europei) è decisivo: gli investimenti pubblici che possono produrre effetti positivi immediati per l'economia reale sono quelli che comuni e province hanno dovuto bloccare o ridurre drasticamente a causa del patto di stabilità interno. Al contempo gli stessi investimenti degli enti locali debbono misurarsi con il tema della qualità degli interventi e non solo della loro quantità, se si vuole concretamente e realisticamente uscire dalla crisi attraverso un modello di sviluppo diverso da quello che ha prodotto la crisi stessa. Per questo, ad esempio, occorre puntare sulla "green economy" e sulle sue opportunità di buona occupazione; sul rilancio della pianificazione strategica come strumento di visione condivisa dello sviluppo locale; sul contenimento dell'espansione urbana attraverso processi di riqualificazione e recupero, anche in termini di sostenibilità ambientale, del patrimonio abitativo; sulla realizzazione di interventi residenziali mirati ad una domanda sociale reale, al posto di una generica offerta abitativa, che leghi sviluppo e coesione sociale; sulle infrastrutture tecnologiche per la società della conoscenza e la lotta al digital divide.

Proprio dalla capacità di mantenere saldo, ma anche di innovare, il legame tra qualità dello sviluppo e difesa delle politiche atte a realizzare coesione e maggiore equità sociale, anche sulla spinta della attuale crisi, discende la valorizzazione e il rilancio del ruolo delle Autonomie Locali.

La stessa riaffermazione della cultura dell'autonomia locale, nel contesto odierno, passa dalla necessità di ricostruire una idea di comunità attiva e partecipe sia nella definizione del proprio futuro che sulla condizione di vita, definendo standard e livelli essenziali delle prestazioni sociali (e

conseguenti costi e risorse) ma anche standard e livelli adeguati delle istituzioni pubbliche e dei costi sostenuti dalla collettività per mantenerle. Attraverso un confronto trasparente e responsabile sia nella società attraverso gli istituti della rendicontazione sociale, sia tra i diversi livelli istituzionali, emergerebbero i costi enormi del centralismo e le inefficienze che questi generano sulla qualità delle politiche pubbliche.

La cultura autonomista e il dibattito politico

Un federalismo di facciata, ma centralista nella sostanza, toglie l'acqua all'autonomia locale e alla sua possibilità di risposta ai bisogni e alle domande che emergono dalla società condannando gli EELL ad un ruolo passivo rispetto alle trasformazioni sociali in atto. Il modello che emerge dalle politiche nazionali appare quello di mettere insieme una comunità spaventata dalle nuove domande, chiusa, egoista e più disuguale con un ente locale che subisce la trasformazione della società. A questo modello culturale, prima che politico, il sistema delle autonomie deve saper contrapporre l'idea di un proprio ruolo attivo nell'interpretazione e nelle risposte ai nuovi bisogni e la capacità di realizzare una comunità responsabile, solidale e attenta al futuro. Su questa base fonda il proprio rilancio e la sua funzione.

E' dunque necessario che la questione del ruolo delle autonomie locali torni al centro del dibattito politico. Questa è la richiesta che avanziamo a tutte le forze politiche e, in particolare, a quelle che, per dimensione e radicamento territoriale possono esprimere una visione unitaria e nazionale nelle risposte che il Paese attende.

Occorre aprire una riflessione seria sul fatto che una cultura autonomista nobile e storica rischia di essere spazzata via, sotto la spinta di fenomeni che, in tutta Europa, stanno alterando quel saper fare comunità che, da oltre un secolo, è l'anima della cultura autonomista.

Quella cultura, dalla quale ha tratto origine anche l'esperienza di Legautonomie, ha poggiato, per più di un secolo, sul riformismo di matrice cattolico popolare e su quello di matrice socialista.

Entrambe convergevano, con maggiori o minori successi sullo strumento del governo locale come costruttore di comunità. Queste due culture in parallelo hanno dato vita a pagine bellissime della storia d'Italia, segnate da realizzazioni concrete che, ancora oggi, rendono migliore la vita di milioni di cittadini italiani.

Il ruolo delle associazioni di rappresentanza e i rapporti tra le associazioni

Il rilancio della cultura autonomista richiede, anche, un'azione più incisiva delle associazioni di rappresentanza delle autonomie locali. Perciò occorre costruire "occasion" per una discussione e un confronto approfonditi anche sul ruolo, sul radicamento e sul rapporto tra le diverse associazioni autonomiste.

Legautonomie rileva con preoccupazione il rischio che le evidenti difficoltà finanziarie in cui versano i bilanci degli enti locali divengano il motivo scatenante di un progressivo indebolimento dello spirito associativo. Per evitare questa possibile deriva è necessario rilanciare, come Legautonomie sostiene da moltissimi anni e come in parte è avvenuto con l'accordo tra Legautonomie e Uncem, il progetto di confederazione tra le associazioni di rappresentanza. Proprio la stretta collaborazione tra Legautonomie e UNCEM è stata sin dall'inizio presentata come un esempio concreto di anticipazione di un rapporto unitario offerto a tutte le associazioni, in primo luogo ad ANCI e UPI, e da quest'ultime sin qui non accolto.

L'istituzionalizzazione della rappresentanza, sulla quale si sentono impegnate in particolare ANCI ed UPI, non può tradursi in un indebolimento del movimento delle autonomie e prescindere dal suo

ricco e articolato patrimonio politico e culturale. Soprattutto non può avvenire negando alle Associazioni il loro carattere di libera espressione del movimento stesso.

La necessità del federalismo e il nuovo modello sociale

Stanno venendo meno le vecchie centralità: Stato nazione- welfare nazione, centralità che ruotavano tutte attorno al processo di industrializzazione e al modello fordista di produzione.

La forte imprevedibilità che caratterizza anche l'immediato futuro e le profonde diversità dei territori, della loro composizione sociale, richiede modelli organizzativi e istituzionali flessibili e rapidi nel decidere, capaci di reagire tempestivamente ai mutamenti, spesso rapidi anch'essi, della realtà sociale ed economica - si pensi al fenomeno dell'immigrazione - ovvero di agevolare e facilitare il sistema delle imprese che si trovano a dover reagire altrettanto tempestivamente ai mutamenti del mercato globale. Il federalismo, oggi, è in primo luogo una necessità del sistema.

E' in questo scenario che va riprogettato il nostro sistema di protezione sociale, un modello di welfare flessibile, che ponga al centro i territori. Il welfare locale è l'articolazione di un sistema istituzionale complesso che deve dare risposte a bisogni e rischi in contesti sempre più diversificati ed eterogenei. Sono proprio la globalizzazione e l'età dell'incertezza a evidenziare l'importanza del livello locale di welfare rispetto ai limiti della standardizzazione operata dalle istituzioni centrali sviluppatesi durante la fase dello sviluppo industriale. E questo riguarda anche e soprattutto le modalità di finanziamento delle politiche sociali che devono far leva su meccanismi di responsabilità e trasparenza. Il modello a cascata ancora oggi in vigore per cui lo Stato definisce le risorse, che di solito sono spezzettate in diversi fondi che afferiscono a ministeri diversi (politiche sociali, famiglia, non autosufficienza – asili nido, pari opportunità ecc.) che vengono poi distribuite alle Regioni e da queste ai Comuni non funziona più; è la frammentazione gestionale delle funzioni, un meccanismo deresponsabilizzante che si pone solo l'obiettivo del controllo sulla legittimità della spesa con l'illusione che il moltiplicarsi dei controlli formali ne aumenti l'efficienza senza occuparsi del monitoraggio degli obiettivi, di capire quel che è l'effettivo costo dei servizi, quanto va al cittadino utente e quanto si disperde in passaggi burocratici e nella macchina amministrativa. Soprattutto è un welfare che non pone al centro la domanda e la costruzione di una rete integrata dei servizi. E' un sistema di welfare che non favorisce l'inclusione, non stimola la partecipazione dei cittadini, delle loro formazioni sociali, che non incoraggia l'implementazione delle forme di sussidiarietà orizzontale attraverso la partecipazione del volontariato e dei soggetti del terzo settore; realtà di cui l'Italia è ricca ma che ancora non ha compiuto quel salto di qualità che la rende indipendente dalla politica e pienamente partecipe della costruzione della welfare community.

Occorre pertanto uscire dalla concezione di un welfare ancora sostanzialmente "riparatore", che interviene cioè a valle, nella fase acuta dell'emergenza, quando questa si è manifestata talvolta anche drammaticamente a seguito di emergenze sociali, come avviene nel caso della sicurezza urbana o dell'immigrazione clandestina.

Invece occorre costruire un welfare aperto alla società e alle pratiche della sussidiarietà orizzontale, solo così avremo un welfare inclusivo, in cui il sistema pubblico abbia essenzialmente un ruolo di soggetto regolatore ed in cui questa funzione venga svolta al livello di maggior prossimità al cittadino, programmando gli interventi e garantendo adeguati, essenziali, standard nelle prestazioni sociali a tutti.

Alla fine della lunga transizione il nuovo modello sociale e quello istituzionale dovranno integrare in verticale i poteri delle diverse articolazioni istituzionali della Repubblica e in orizzontale le funzioni tra i poteri pubblici, la società e il mercato.

Completare le riforme

Legautonomie ritiene necessario uno sviluppo coerente dell'impianto contenuto nel titolo V della Costituzione e il recupero di uno spirito costituente che completi il disegno di riforma costituzionale. Considera, a tal fine, la c.d. "bozza Violante" un'utile e concreta base di partenza per un confronto che coinvolga pienamente il sistema delle autonomie locali e regionali. Per parte sua Legautonomie non può che ribadire l'attualità di quanto già affermato nel precedente Congresso del dicembre 2006: costruire "un vero Senato federale espressione dei territori ed esterno al circuito fiduciario Governo Parlamento, con competenze in materie di legislazione concorrente, inteso come sede di rappresentanza degli interessi territoriali e momento istituzionale di raccordo tra Stato e territorio, in cui i diversi livelli territoriali costitutivi della Repubblica siano immediatamente rappresentati e con funzioni anche di garanzia, bilanciamento e contrappeso, espressione del pluralismo istituzionale e di tutela di interessi in senso lato generali. In esso deve essere evidente la relazione, colta al momento del voto nella sua completezza e trasparenza, tra l'elettorato passivo e gli interessi politici delle collettività locali e regionali."

Accanto al completamento della riforma costituzionale occorre ripensare il sistema delle Conferenze rafforzandone la rappresentatività attraverso meccanismi elettivi e il loro ruolo di snodo tra Stato e autonomie. Complessivamente il sistema delle conferenze e il loro attuale funzionamento non appare più adeguato agli impegni derivanti dall'attuazione della legge 42/09 e dell'intero disegno riformatore. Ipotesi di riforma al riguardo devono, tra l'altro, garantire procedure più rigorose e rafforzare l'istituto delle cosiddette intese "forti", anche al fine di attenuare i possibili conflitti di attribuzione ed i successivi contenziosi davanti alla Corte Costituzionale.

E' necessario, pertanto, istituire una nuova Conferenza Stato-Autonomie, che si inserisca, senza sovrapposizioni e interferenze, nel sistema di rapporti tra enti locali e Stato e nell'articolazione dei poteri costituzionali; quindi con compiti nettamente e chiaramente differenziati da quelli attribuiti al Senato federale. La Conferenza riformata, coerentemente con il Titolo V e i principi della cooperazione istituzionale, avrebbe il carattere di un organo complesso a sua volta articolato in sezioni separate per la trattazione delle questioni di esclusivo interesse regionale o di esclusivo interesse degli Enti locali.

L'autonomia finanziaria e il patto di stabilità

Gli amministratori locali sono pienamente consapevoli della necessità di affrontare i nodi dello sviluppo evitando, nel contempo, di riportare fuori controllo la spesa pubblica. Anzi, il federalismo, in primo luogo quello fiscale, è un'occasione straordinaria di responsabilizzazione sul versante della spesa e di trasparenza su quello dell'acquisizione delle risorse. Questo risultato, tuttavia, si ottiene soltanto attraverso una effettiva cooperazione istituzionale che sappia valorizzare il ruolo di ciascun soggetto. Le scelte compiute in questi anni, da governi di diversa ispirazione politica, hanno invece teso a mortificare il ruolo degli enti locali e, in particolare, di quelli più virtuosi e che maggiormente hanno saputo innovare le politiche e gli strumenti per realizzarle.

Questa tendenza si è accentuata con l'attuale governo. Ogni giorno si chiede agli amministratori locali di fare sempre di più, di coprire bisogni dei cittadini rispetto ai quali lo stato arretra (scuola, doposcuola, non autosufficienza, integrazione sociale, sanità, sicurezza, casa ecc.). Nel contempo si toglie ai comuni ogni possibilità di autonomia di bilancio, attraverso il taglio dell'Ici e attraverso un patto di stabilità concepito più come variabile dipendente delle manovre finanziarie piuttosto che

come sistema stabile di regole condivise per perseguire l'equilibrio complessivo del sistema pubblico. Ciò ha portato al taglio dell'ICI e dei trasferimenti. Senza autonomia finanziaria non è possibile determinare alcuna scelta politica. A questo stato di cose, che per molti comuni si aggraverà in conseguenza delle ricadute che la crisi economica determinerà sui redditi e quindi sulle addizionali IRPEF, non si può rispondere con i proclami sul federalismo fiscale.

Legautonomie ribadisce con forza che comuni e province non possono attendere gli effetti dell'attuazione della legge 42/2009. Per questo chiede alle associazioni di rappresentanza delle autonomie una comune piattaforma che dia più forza al movimento e, oltre a rivendicare una modifica del patto di stabilità che consenta lo sblocco totale degli investimenti e affronti le questioni finanziarie ancora aperte nel confronto con il governo.

Il Federalismo fiscale e la carta delle autonomie

Legautonomie, nel ribadire l'urgenza di dare un definitivo assetto federalista alla Repubblica ritiene che il processo di attuazione con la LC n. 3 del 2001 avviato con la legge delega sul federalismo fiscale deve garantire, in modo armonico e secondo i principi di leale collaborazione, il rafforzamento della capacità decisionale di ogni livello istituzionale attraverso l'allocatione e il decentramento delle funzioni ad ogni livello di governo, la semplificazione della pubblica amministrazione locale, la realizzazione del federalismo fiscale con l'assegnazione di tributi propri e autonomia finanziaria ai territori; la riforma delle sedi della concertazione istituzionale; la definitiva realizzazione del Senato federale.

C'è necessità, al riguardo, di garantire una forte governance complessiva al processo di attuazione del federalismo, a partire innanzi tutto dall'organizzazione degli organismi previsti dalla legge 42 e del raccordo con l'attuazione del federalismo fiscale. Resta sullo sfondo, in materia di governance e di relazioni interistituzionali, l'altra grande questione di rilievo per le autonomie relativa alle sedi proprie e alle procedure di leale cooperazione a livello parlamentare e istituzionale.

La legge n. 42/del 2009

La legge delega 42 del 2009 ha avviato un lungo percorso di attuazione del federalismo fiscale. Questo deve essere realizzato secondo i principi fondamentali di autonomia e responsabilità di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo; garantire la copertura integrale dei costi per il godimento dei diritti civili e sociali in tutto il Paese; semplificare gli adempimenti fiscali per i cittadini, e stabilire una chiara correlazione tra funzioni effettivamente esercitate, prelievo fiscale e benefici ottenuti dal territorio, anche attraverso sistemi di rendicontazione che possano palesare la qualità del governo locale; superare la spesa storica a vantaggio dei costi standard; consentire flessibilità e manovrabilità delle imposizioni tributarie, e definire strumenti di premialità per gli enti virtuosi.

Legautonomie ritiene altrettanto urgente definire altri importanti aspetti dell'attuazione del titolo V della Costituzione, in particolare la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali e la scrittura di un nuovo Codice delle autonomie. Se da un punto di vista logico il finanziamento delle funzioni deve seguire alla preliminare definizione delle stesse, oggi dopo l'approvazione della legge 42/2009 occorre necessariamente parlare di coerenza e contestualità nella attuazione dei provvedimenti in oggetto.

Si tratta, infatti, di coordinare questo complesso disegno riformatore e garantire la necessaria armonia tra due pilastri fondamentali dell'attuazione del Titolo V.

L'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite e queste a loro volta legate alle effettive capacità organizzative e all'adeguatezza strutturale e dimensionale del sistema delle autonomie. La promozione di forme di **associazionismo tra i piccoli comuni obbligatorie** sia nelle forme delle unioni sia in quelle delle comunità montane

ovvero di veri e propri processi di fusione sono condizioni essenziali, sulla scorta del modello francese, per un efficiente esercizio dell'autonomia finanziaria ed impositiva con il conferimento di solide basi imponibili a sostegno degli obiettivi politico-programmatici e collegati alle funzioni di spesa.

Legautonomie ritiene infatti che il conferimento del potere fiscale debba essere strettamente condizionato e legato al grado di integrazione (associazione-fusione) strutturale tra enti locali.

Si tratta di principi tanto più validi per le **città metropolitane** la cui istituzione è rimandata alla riforma dell'ordinamento e a favore delle quali è prevista l'attribuzione di specifici tributi connessi alle loro funzioni fondamentali.

Il federalismo fiscale serve a dare certezza al sistema delle istituzioni repubblicane disegnato dall'art. 114 della Costituzione sottraendolo ad un centralismo paradossalmente sempre più invadente, a rendere più trasparenti le politiche pubbliche, a definire più chiaramente le responsabilità di chi queste politiche deve deciderle e attuarle, ad avvicinare il prelievo fiscale alla responsabilità di spesa, a dettare un insieme di regole nuove per disciplinare la responsabilità fiscale dei livelli costituzionali e in sostanza a dare nuove e più solide basi al principio della rappresentanza.

Va pertanto affermato il principio di responsabilità finanziaria dell'ente locale, e pertanto la necessità di individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e alla quali assicurare la copertura finanziaria, collegarle con un tributo autonomo, stabile, manovrabile, trasparente nei confronti della comunità e direttamente collegato ai servizi erogati dall'ente locale impositore; definire le risorse per la perequazione sulla base dei fabbisogni standard.

La chiara individuazione per i comuni e le province di un tributo proprio autonomo è la necessaria premessa su cui costruire l'autonomia finanziaria e fiscale, e questa deve essere garantita dalla fiscalità immobiliare per i comuni e da quella legata alla mobilità e all'ambiente per le province. Altre opzioni vaghe e indeterminate indebolirebbero la trasparenza del rapporto tra gettito fiscale e servizi resi alla collettività.

Legautonomie ribadisce la necessità di un **riordino e di una semplificazione della fiscalità che grava sugli immobili attraverso un accorpamento delle imposte e tasse ad essi riferibili conferendone il relativo gettito ai Comuni.**

Legautonomie ha fatto di questa proposta da più di dieci anni uno dei cardini principali del riordino della fiscalità locale e continua a ritenerla come la più idonea e naturalmente correlata ad un assetto federale della finanza pubblica, accanto però ad un sistema di finanziamento che attui l'art.119 della Costituzione nella sua completezza e perciò prevedendo un meccanismo fondato,oltre che su tributi propri, su una compartecipazione dinamica ai principali tributi erariali e meccanismi di perequazione per i territori con minore capacità fiscale chiari e trasparenti.

Soprattutto, il federalismo fiscale serve a superare l'attuale disallineamento tra le dinamiche reali dei mercati e dei sistemi produttivi territoriali, e l'uniformità delle istituzioni pubbliche di governo; tra le necessarie caratteristiche di flessibilità e di aderenza ai cambiamenti globali e le rigidità dei regolatori pubblici.

Legautonomie, consapevole che questa sfida andrà sostenuta garantendo la coesione e l'universalità dei diritti sociali, giudica decisivo il percorso di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard. Si tratta della vera scommessa su cui si giocherà la partita del federalismo e la tenuta dell'ordinamento.

La definizione e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali commisurati in base ai costi standard e quindi i criteri la determinazione e il riparto delle risorse per la perequazione costituirà il vero paradigma federalista del paese.

Attorno all'equilibrio tra garanzie dei livelli essenziali ed efficienza della spesa si misurerà pertanto la capacità del sistema delle istituzioni repubblicane di riformarsi nel segno della trasparenza, dell'autonomia e della responsabilità.

Le Autonomie Speciali

Una questione cruciale nell'attuazione del federalismo fiscale è certamente rappresentata dal ruolo svolto dalle **autonomie speciali** (Regioni a statuto speciale e Province autonome). Un altro serio elemento critico è rappresentato infatti dalla rinuncia a definire una disciplina unitaria dell'ordinamento degli enti locali, valida anche in materia finanziaria per le Regioni a statuto speciale e le province autonome. La legittima e doverosa tutela della "specialità" regionale non può trasformarsi – come ha già sostenuto Legautonomie – in una sorta di "estraneità", nel senso che l'attuazione della riforma costituzionale e gli obblighi comunitari riguardano tutti gli enti territoriali, senza alcuna distinzione, rispetto ai principi della perequazione nazionale.

Il ddl Calderoli sulle funzioni fondamentali degli enti locali

Legautonomie denuncia in primo luogo la mancanza, nell'attuale fase del dibattito politico e istituzionale, di ogni riferimento politico e culturale alle ragioni delle autonomie e dei territori, di cui andrebbe riconosciuto invece il ruolo e la centralità che già oggi essi rivestono nello sviluppo economico e sociale del paese. Ruolo del resto testimoniato dalle misure che le autonomie hanno messo in campo nell'attuale congiuntura di crisi per sostenere, pur nelle loro limitate risorse disponibili, le famiglie e le imprese. Si tratta di riferimenti che dovrebbero informare l'intero processo riformatore caratterizzato, al contrario, dal parallelo svilupparsi di una legislazione sostanzialmente centralista che produce immediati impatti sulla vita degli enti locali, e che contraddice il percorso verso il federalismo. Ciò porta a un conseguente logoramento dell'autonomia delle istituzioni locali e all'avvilimento e deresponsabilizzazione del ruolo degli amministratori locali, in definitiva all'arretramento della stessa democrazia.

Secondo Legautonomie gli elementi qualificanti della nuova Carta delle autonomie devono essere:

- **il riconoscimento delle Regioni nella costruzione dei sistemi regionali delle autonomie e quello degli enti locali nella titolarità delle funzioni amministrative;**
Una interessante prospettiva potrà aprirsi, infatti, quando si porrà il problema di un'allocazione delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nelle materie di competenza residuale o concorrente delle Regioni. Sarà nella dimensione regionale, facendo leva sui **Consigli regionali delle autonomie** e sul loro potenziamento, che potranno costruirsi efficaci sistemi territoriali e politiche pubbliche vicine alle comunità locali.
- il riconoscimento della specificità delle **città metropolitane**

- il riconoscimento del **principio di adeguatezza** come valore guida che deve sorreggere tutto l'impianto della riforma e quindi le forme più idonee di esercizio delle funzioni amministrative nei piccoli comuni. Tutto questo al fine di delineare un sistema di poteri locali integrati e coordinati in una dimensione regionale che superi il dialogo finora tutto imperniato con lo Stato centrale.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 2009, malgrado alcune correzioni rispetto alle versioni precedenti non modifica l'impianto originario e tuttora mostra numerosi punti critici che contrastano fortemente con i principi autonomistici, in particolare manca il riferimento ad una solida cultura autonomista che riconosca il ruolo e la centralità che già oggi comuni, province e regioni rivestono nello sviluppo economico e sociale del paese.

C'è necessità, innanzi tutto, di garantire una forte *governance* complessiva al processo di attuazione del federalismo che coinvolga in modo paritario e leale le regioni e gli enti locali. Senza una chiara sede di regia unitaria è forte il rischio di incagliare definitivamente la riforma del Titolo V.

Va pertanto ribadito il riconoscimento del Comune come ente esponenziale della collettività, che ne cura e promuove lo sviluppo e la coesione sociale e della Provincia come ente esponenziale intermedio, destinatario prioritario delle funzioni di area vasta, in primo luogo nelle politiche di pianificazione e di riequilibrio territoriale, di tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale.

Difendere e promuovere la partecipazione

L'obiettivo del riordino delle funzioni pubbliche va perseguito, innanzi tutto, valorizzando i luoghi della rappresentanza locale e la partecipazione democratica. La riduzione dei consiglieri non tiene adeguatamente conto del valore della partecipazione democratica, in particolare nei comuni di minore dimensione demografica. Legautonomie sottolinea la contrarietà a qualsiasi intervento di semplicistica riduzione dei consiglieri. I consigli comunali e provinciali rappresentano le sedi in cui gli interessi diffusi trovano una loro proiezione istituzionale e contribuiscono alla condivisione delle politiche locali. Non convince inoltre la facoltà attribuita al sindaco, in assenza di un'apposita disposizione da demandare semmai esclusivamente allo statuto, di non nominare la giunta nei comuni al di sotto dei tremila abitanti.

Il provvedimento va inoltre rivisto – laddove abroga le Comunità montane, già oggetto di un'operazione di riordino su base regionale. Per un verso, infatti, promuove le Unioni comunali, per un altro verso ne distrugge la forma più consolidata, specifica e, nonostante pesanti campagne stampa, più utile. Si tratta di un tentativo non coerente con i principi costituzionali di imporre dal centro soluzioni inadeguate sul versante delle amministrazioni municipali di minore dimensione demografica e sulla razionalizzazione e semplificazione della congerie di enti e organismi che a tutti i livelli si sovrappongono alle competenze di regioni ed enti locali.

Le funzioni fondamentali dei Comuni

Un capitolo fondamentale del disegno di legge è quello rappresentato dall'individuazione delle funzioni fondamentali. Legautonomie ritiene a tale proposito inadeguate le disposizioni del testo di legge. Preoccupa, in particolare la generica definizione prevista per la funzione di governo del territorio degradata ad una non meglio precisata "*partecipazione*" dei Comuni alla pianificazione urbanistica" e lo stesso può affermarsi con riguardo alla funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali quasi escludendone del tutto lo svolgimento da parte dei comuni stessi. Mentre generico e approssimato appare l'elenco riguardante le città metropolitane, con ciò risultando contemporaneamente ancora poco qualificato il ruolo proprio della provincia e insufficiente quello dei governi metropolitani. Sempre tra le funzioni fondamentali, occorre prevedere, tra quelle dei

Comuni, **il catasto** e l'attribuzione ai medesimi della promozione dello sviluppo economico del territorio comunale escluse esplicitamente dal disegno di legge.

Piccoli Comuni e Associazionismo

Nella definizione di un federalismo coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non può non essere considerata con la dovuta attenzione la frammentazione del sistema comunale italiano, e la conseguente necessità di sviluppare il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – promuovendo unioni stabili e obbligatorie, con assetto dimensionale, funzionale e organizzativo adeguato allo svolgimento di competenze complesse, non più gestibili dai singoli enti, con la possibilità di giungere all'acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

Legautonomie ritiene, altresì, che il nuovo modello istituzionale deve affermare **l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni di minor dimensione demografica attraverso un processo realmente cooperativo.**

Non si tratta di affermazioni contraddittorie ma del maturare di una solida cultura autonomista di governo che vuole rendere vero ed effettivo il governo delle comunità locali e preservare, laddove le dimensioni demografiche e strutturali non lo consentono, il ruolo dei piccoli comuni come proiezione istituzionale dell'identità dei luoghi e della loro cura, palestre della partecipazione democratica.

Comunità Montane e Unioni di Comuni sono due modelli di governo sopra comunale che è sbagliato contrapporre.

L'Unione dei Comuni rappresenta un modello valido da sostenere fortemente, anche con incentivi di natura finanziaria e che deve consolidare le proprie funzioni di governo sopra comunale. I profili critici da risolvere riguardano la zonizzazione territoriale che deve essere adeguata ai bacini di utenza di numerosi servizi reali e personali, le dotazioni di personale, un'attività prevalentemente rivolta alla gestione corrente a fronte di pochi investimenti sul territorio per i servizi e le infrastrutture.

Va data risposta ad una specifica soluzione associativa in ambito montano secondo principi geografici e socioeconomici, nel rispetto delle prerogative regionali in materia, con competenze nella gestione associata dei servizi e delle funzioni dei piccoli comuni, le funzioni di programmazione e pianificazione in ambito sovracomunale e la gestione delle risorse per i territori montani.

C'è inoltre bisogno di rilanciare una legislazione speciale per la montagna, che rappresenta il 54% del territorio nazionale e il 18% della popolazione. L'abbandono della montagna è un danno sociale, economico e ambientale. Per Legautonomie, la tutela della montagna deve essere un impegno che va oltre gli aspetti di riordino dei suoi livelli di governo istituzionale, fermo restando che, a tal fine, occorrerebbe partire dall'esperienza delle Comunità montane più virtuose. E' sbagliato inoltre considerare, per l'erogazione delle risorse, la sola altitudine come parametro per la definizione della montanità e non considerare invece le complesse interrelazioni, geomorfologiche, economiche e sociali che spesso legano comuni montani e comuni di collina o di vallata in un unico sistema territoriale.

Le Province

L'esercizio unitario di funzioni di area vasta devono essere svolto dalle province, insieme con i compiti di coordinamento e di gestione dei servizi a rete in ambiti sovracomunali: in questo senso, non solo la riforma dovrà sanzionare la fine di un dibattito poco utile sulla pretesa della loro soppressione, ma anche un ulteriore momento del processo del loro rafforzamento e **di riordino territoriale**. Anche per le province, infatti, quello di adeguatezza deve costituire il principio guida per la attribuzione delle relative funzioni. In questo quadro si auspica anche il superamento, ispirato al principio di unicità, che della differenziazione e della semplificazione istituzionale costituisce la manifestazione concreta, della generica elencazione di materie dell'attuale art. 19 del TUEL, da attuare con l'attribuzione di vere funzioni amministrative, ivi comprese le tante attualmente gestite dalle regioni e da enti dipendenti o strumentali delle regioni, in un contesto di una più razionale e coerente distribuzione di funzioni e risorse.

Le città metropolitane

L'istituzione delle città metropolitane resta un nodo ancora oggi irrisolto. La norma costituzionale resta però un vincolo non solo formale, ma al contrario l'indicazione di una soluzione per affrontare e risolvere nel modo più adeguato un tema non eludibile, e dunque cogente, per l'importanza strategica che le conurbazioni hanno assunto, concentrandosi in esse, oltre ad una rilevante parte della popolazione, anche le più importanti funzioni economiche e sociali per lo sviluppo e la crescita, come quelle relativa alla mobilità, alle telecomunicazioni, alla ricerca e alla conoscenza, alla salute, alla finanza.

E' dunque necessario porre mano all'attuazione del dettato costituzionale, incentivando i processi di costituzione delle città metropolitane e procedendo alla individuazione di percorsi anche differenziati. Vanno pertanto rafforzate le intese con le Regioni interessate e mantenute aperte le opzioni tra modello strutturale - la costituzione della città metropolitana - e quello funzionale, che affida alla gestione associata di funzioni e servizi la *governance* dell'area metropolitana.

Legautonomie ritiene che quest'ultimo percorso sia più realistico e consenta la costruzione di politiche di scala metropolitana, obiettivo fondamentale, senza porre immediatamente in discussione i livelli istituzionali esistenti e senza attardarsi prioritariamente su farraginosi meccanismi di perimetrazione, scomposizioni e ricomposizioni territoriali, e defatiganti vincoli a volte insormontabili di contiguità territoriale tra i comuni.

Il modello funzionale può infatti costituire, attraverso la necessaria cooperazione istituzionale che esso comporta e sulla base delle esperienze prodotte, le premesse per un approccio finale e condiviso al modello strutturale.

Decentramento

Legautonomie non condivide inoltre la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale che ignora le proposte avanzate dalle autonomie locali di valorizzazione della partecipazione municipale unita ad una decisa opera di riorganizzazione e sburocratizzazione da demandare però alle fonti statutarie locali. Nelle aree urbane il decentramento rappresenta inoltre l'opportunità per l'erogazione di servizi di base più efficiente e vicina alle domande dei cittadini. Le forme di **partecipazione e di responsabilità sociale** che si esprimono attraverso strumenti di rendicontazione, come **il bilancio sociale o partecipato**, devono trovare una stabile collocazione all'interno del provvedimento in esame.

Il difensore civico

E' necessario valorizzare la figura del difensore civico demandando a forme associative anche obbligatorie tra comuni la sua istituzione piuttosto che prevederne la sua soppressione a livello comunale e, come stabilito anche in sede di manovra finanziaria, anche a livello provinciale.

Il direttore generale

Un'ulteriore elemento critico è rappresentato dal limite posto alla facoltà di nomina dei direttori generali innalzata alla soglia dei 100 mila abitanti dal disegno di legge del Governo e, ora in sede di manovra finanziaria, addirittura della sua completa soppressione senza addurre alcuna motivazione e ciò, in gravissimo contrasto e con l'autonomia degli enti locali in materia di organizzazione e funzionamento delle proprie strutture amministrative.

Gli uffici territoriali del Governo

Un'altra questione che tuttora resta sullo sfondo, ma che se non risolta rischia di inficiare in modo significativo il processo di trasferimento delle funzioni amministrative in favore delle regioni e degli enti locali, riguarda il riordino e la razionalizzazione degli uffici territoriali del governo UTG. Il processo di riordino non risulta coerente con quello riguardante il trasferimento delle funzioni amministrative in favore di regioni e comuni e con lo stesso riordino e semplificazione delle strutture amministrative statali. La mancata individuazione delle amministrazioni periferiche interessate al riordino degli UTG sottolinea le resistenze ancora perduranti in materia e il sostanziale rinvio di qualsiasi concreto progetto di riorganizzazione complessiva delle amministrazioni statali.

I Servizi pubblici locali

Sino ad oggi, nel sostanziale fallimento di tutti i tentativi di riforma organica complessiva che si sono succeduti, la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stata disciplinata sostanzialmente per azione delle pronunce giurisprudenziali di livello comunitario, costituzionale e amministrativo succedutesi nel corso degli ultimi anni e da numerose disposizioni disorganiche e non armonizzate con le discipline di settore intervenute nel frattempo,.

Con l'approvazione della legge 166/2009 di conversione del DL 135/2009, in attesa dell'approvazione definitiva del regolamento di attuazione, **non pare ancora potersi affermare che la disciplina dei servizi pubblici abbia finalmente acquisito un assetto definitivo** e ciò sostanzialmente per le numerose criticità che ancora la disciplina presenta malgrado l'introduzione di alcune significative disposizioni relative alla disciplina ordinaria riguardante ora espressamente anche l'affidamento a società miste con scelta del socio operativo mediante gara e la disciplina transitoria relativa alle società quotate e non quotate e alla gestione del servizio idrico, rispetto al quale va riaffermata comunque la natura pubblica delle risorse idriche.

In particolare le modifiche introdotte ridefiniscono il ruolo delle società miste alla luce della stessa giurisprudenza comunitaria e degli indirizzi della stessa riferiti al partenariato pubblico-privato, inoltre viene innovato completamente il regime del periodo transitorio non più rinviato al regolamento ma disciplinato direttamente dalla fonte primaria.

Il ricorso alle società miste viene individuato come modalità di affidamento ordinaria dei servizi pubblici locali, al pari delle procedure a evidenza pubblica. Nel contempo le società miste possono costituire l'evoluzione delle società in house i cui affidamenti, come è previsto nell'ambito della disciplina transitoria, non decadano al 31 dicembre 2011 se tali società si "aprono" a soci privati

mediante apposite procedure aventi il doppio oggetto (qualifica di socio e ruolo operativo). Viene quindi qualificato il ruolo del socio privato mediante la partecipazione alla costituenda società non inferiore al 40 per cento e l'attribuzione non di tutti i compiti operativi della società mista ma di specifici compiti operativi con ciò qualificando l'acquisizione da parte dei comuni delle necessarie competenze tecniche specializzate.

Rimane invariata la disciplina degli affidamenti per la gestione in house a società aventi i requisiti di controllo analogo e prevalenza dell'attività con l'ente o gli enti pubblici controllanti previsti dal diritto comunitario, ma risulta discriminatoria la scelta di aggiungere ulteriori condizioni per tali affidamenti, oltre quelli richiesti in ambito europeo, rivolti alla tutela della concorrenza.

Per l'affidamento del servizio idrico va riaffermata, superando le perplessità generate dal testo del governo, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche e **la tutela dell'acqua come bene primario della collettività da preservare per le generazioni future**, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio e di garanzia della universalità ed accessibilità del servizio. Ciò anche in riferimento alla disposizione, introdotta dal regolamento di attuazione, che prevede per il servizio idrico specifiche condizioni (chiusura dei bilanci in utile, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico; reinvestimento nel servizio almeno dell'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento; applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore; raggiungimento di costi operativi con una incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore) per rendere la eventuale gestione in house non svantaggiosa per i cittadini rispetto a una modalità alternativa di gestione. Nel caso che tali condizioni non risultano rispettate, anche su segnalazione dell'Antitrust, l'ente dovrà procedere alla revoca dell'affidamento e al conferimento della gestione del servizio mediante gara a un soggetto privato o a società mista. Non si comprende, allora, perché tali criteri non possano ragionevolmente essere considerati anche per altri servizi altrettanto importanti quali il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti urbani.

Accanto alle specifiche notazioni critiche non possono però non essere sottolineate le problematiche più generali che tuttora connotano lo sviluppo dei servizi pubblici sul territorio nazionale e la grave situazione che caratterizza alcune aree del paese ed in particolare il mezzogiorno ove i presupposti per una adeguata e trasparente liberalizzazione e privatizzazione dei servizi non sembrano essere presenti.

Resta tuttora una questione di rilevante interesse nazionale il potenziamento e lo sviluppo complessivo dei servizi pubblici locali attraverso un'adeguata politica di sviluppo industriale e di regolazione trasparente del settore in grado di colmare i gravi divari territoriali che connotano tuttora il nostro paese.

In questi casi, ove fondatamente non si ravvisino le condizioni per un'immediata liberalizzazione dei servizi occorrerebbe, allora, passare per un piano straordinario definito di concerto dagli enti locali con le rispettive Regioni e lo Stato per realizzare specifici programmi recanti l'indicazione delle misure atte a promuovere la liberalizzazione, innanzi tutto attraverso la realizzazione preliminare della necessaria interconnessione delle reti, dell'unificazione delle gestioni in ambito di area vasta e della realizzazione degli investimenti per colmare i deficit strutturali e di prestazione entro un periodo predeterminato, alla conclusione del quale attivare la piena liberalizzazione dei servizi sulla base di gare svolte per ambiti territoriali ampi.

Il Mezzogiorno

Si pone, oggi, l'urgenza e la necessità di ripensare e di riproporre la "questione meridionale" come priorità nazionale in termini radicalmente nuovi. Non occorrono nuovi strumenti straordinari. Le politiche economiche e di sviluppo dei governi non hanno rimosso il dualismo storico Nord-Sud.

Invece di essere interpretato come risorsa propulsiva per il Paese il sud è stato ulteriormente impoverito anche da riforme che hanno messo in discussione gli stessi "diritti di cittadinanza", accentuato le spinte centralistiche ed innescato meccanismi perversi e divaricanti tra le stesse Regioni del Nord e del Sud e tra le Regioni e lo Stato.

Non sono mancati impegni, risorse, strumenti. E' mancata drammaticamente la "qualità. Le "politiche per il Mezzogiorno" sono state parziali, settoriali, prive di integrazione.

Ci sono stati e tuttora persistono anche fattori, responsabilità e condizionamenti su scala territoriale che vanno affrontati e rimossi in particolare su due terreni: della efficienza e qualità dei governi locali, a partire dalle Regioni e dalla efficienza e produttività della P.A.; della "questione urbana", della riorganizzazione territoriale, della carenza di un "habitat per lo sviluppo".

Più che mai urgente appare, dunque, l'esigenza di assicurare vitalità e dinamismo alla economia, alla società civile ed alle forze imprenditoriali sulla base di un netto recupero di efficienza, di "qualità" del "sistema politico-decisionale" e del superamento del "dualismo amministrativo".

Regioni, Province, Città, Comuni sono sollecitati a nuove, più significative responsabilità, mettere in campo un forte impegno per innovare strategie e obiettivi ed elevare la qualità progettuale ed operativa e di spesa, per concorrere ai programmi U.E. ed alla dotazione delle risorse finanziarie.

Il Sud nella crisi: le difficoltà competitive del Mezzogiorno

Ai problemi "storici" della economia, della industria e della occupazione, si aggiungono il peso insostenibile della criminalità organizzata e la divaricazione delle politiche sociali.

Il divario c'è ed è enorme. Riguarda il reddito pro-capite, i tassi della occupazione e della disoccupazione, numero e dimensioni delle imprese, quantità e qualità dei servizi, infrastrutture materiali ed immateriali. Tutte le 36 province del Mezzogiorno appartengono alla categoria delle province deboli.

Il mancato sviluppo del terziario si riflette sulla "questione" delle grandi aree urbane. Le aree metropolitane meridionali, da potenziali "motori di sviluppo" divengono luoghi di acutizzazione del disagio sociale, dell'aggravamento delle crisi ambientali, della accentuazione delle difficoltà di partecipazione delle donne al mondo del lavoro.

Si è nel pieno della "Seconda Fase" della politica di coesione e della nuova programmazione comunitaria 2006-2013. Gli obiettivi guida dovrebbero essere: riqualificazione del modello di specializzazione produttiva, attraverso il sostegno all'innovazione tecnologica e alla ricerca; aumento delle dimensioni medie dell'impresa meridionale, attraverso il sostegno alla formazione di "reti" e un maggiore accesso al credito; crescita del grado di apertura verso l'estero e rilancio delle politiche di attrazione. Inoltre, adottare una "vera" fiscalità di vantaggio, intesa come fiscalità differenziata a favore delle Regioni meridionali nel loro complesso e reintegrare la dotazione di risorse del FAS.

Il Sud non è più un'area da "assistere". C'è altro e di radicalmente diverso da fare. La logica dell'"intervento straordinario", o nuovi modelli che affrontino soltanto le ricorrenti emergenze senza incidere sui nodi storici e di fondo non servono né al Mezzogiorno, né al paese.

Poli di eccellenza e sottosviluppo

E' possibile pertanto inventare un nuovo modello di sviluppo e invertire la tendenza puntando sulle energie proprie e sulle capacità di emulazione che queste esperienze positive possono creare nel territorio.

Un nuovo modello di sviluppo – Invertire la tendenza

Prima ancora del “Ponte sullo Stretto” e della Banca per il Mezzogiorno, il Sud ha bisogno di modernizzare e rendere efficiente la rete dei trasporti e il sistema bancario e creditizio.

Assumono carattere straordinario e prioritario per lo sviluppo meridionale i temi della “sicurezza territoriale”; della lotta alla criminalità organizzata; i drammatici problemi sociali derivanti dalle “nuove povertà” che sollecitano misure specifiche come il “reddito di dignità sociale”; l’“immobilismo sociale” che penalizza, in particolare, i giovani meridionali. Connettere strategie e politiche del governo centrale con i programmi di sviluppo regionali è il tema di fondo.

Tocca al Mezzogiorno essere protagonista di una “nuova stagione”. Se il dualismo italiano o il divario durerà ancora a lungo e si muoverà nella direzione sbagliata, la responsabilità sarà soprattutto del Mezzogiorno e della sua “classe” dirigente.

Soprattutto per il **mezzogiorno**, il federalismo fiscale costituirà l’occasione per il riscatto dalle dipendenze centraliste della finanza derivata nonché dall’opacità delle politiche pubbliche generate dalla logica degli interventi speciali fin qui conosciuti.

La centralità delle politiche sociali

Il sistema socio-assistenziale italiano si trova oggi a fronteggiare i profondi cambiamenti che hanno investito il tessuto sociale, economico e demografico del Paese.

E' aumentato il numero delle famiglie e degli individui a rischio di povertà, con l’aggravamento delle patologie sociali tipiche del sistema Italia, delle iniquità nella distribuzione del reddito e delle disparità sociali.

In Italia la spesa sociale (dati 2005) è al 26,6%, contro il 31% della Francia, il 29% della Germania (siamo al 10° posto in Europa).

Per l’assistenza in senso stretto destiniamo il 3% del PIL (contro il 3,7 del 2001). Per le famiglie, maternità e figli l’1,1% (contro il 3% della Germania, il 2,5% della Francia).

E' necessario assegnare priorità alle politiche sociali, per porle al centro, in questa importante stagione di transizione al federalismo, di una vera e propria svolta riformatrice di cui siano protagonisti i soggetti di welfare e le amministrazioni locali. Il processo di riforma deve passare attraverso la qualificazione e il potenziamento della dimensione locale del welfare e la costruzione di quella governance condivisa di sistema già definita e avviata in molte realtà locali e regionali sulla base dei principi della Legge quadro di riforma n.328 del 2000, rimasta inattuata in alcune parti fondamentali e del tutto ignorata dal libro verde dal ministero del welfare.

L’Italia paga, nella crisi, una segmentazione patologica del mercato del lavoro, con l’exasperazione delle molteplici forme di precarietà, che per milioni di giovani (e non solo) è diventata una condizione “a vita”.

Oltre ai precari, ai disoccupati, ai giovani in cerca di lavoro, sono più colpite dalla crisi le famiglie monoparentali e monoreddito (particolarmente nel Mezzogiorno), quelle famiglie lasciate sole di fronte al dramma della non autosufficienza.

Di fronte ai continui tagli delle risorse per le politiche sociali, aggravati dalla finanziaria 2010, alla mancanza di risposte forti alla crisi in termini di politiche riformatrici, Regioni ed Enti locali hanno messo in campo una molteplicità di misure che hanno fino ad ora contribuito alla tenuta sociale del Paese. Il 94% dei capoluoghi ha deciso interventi ad hoc, con la capacità di “fare rete” con i soggetti pubblici, privati e non profit attivi nel territorio, a favore di famiglie, lavoratori, imprese.

Tutto ciò a fronte della ben nota situazione critica dei bilanci comunali, causa i vincoli del Patto di stabilità, i tagli ai trasferimenti, il blocco delle entrate tributarie, la riduzione dei fondi sociali, ecc.

Si prevede un taglio delle risorse disponibili per gli Enti locali di circa 3.550 milioni.

Una crisi, come l’attuale, dai caratteri strutturali, e di non breve periodo, impone l’adozione di reali strategie riformatrici nel campo delle politiche sociali, che non possono significare – come proposto da qualche parte – un ridimensionamento del welfare, del ruolo e delle responsabilità pubbliche, a favore di un modello mercatista, del ritorno all’assistenzialismo e alla beneficenza.

Al contrario: una forte ed efficace politica sociale – sulla linea della L. 328/2000 – deve essere una delle scelte di fondo su cui puntare per ricostruire la coesione sociale, come base per la stabilità economica e il rilancio dello sviluppo.

Alla base di questa ridefinizione non ci può essere che il territorio, che è luogo di ogni possibile cittadinanza universale: il welfare o è locale o non è, se si vogliono affrontare realmente le nuove emergenze sociali.

Welfare, federalismo e diritti di cittadinanza

Il federalismo può essere una base fattore fondamentale per l’autogoverno dei territori, come attori primari di un welfare rinnovato, che sia anche fattore di promozione della sussidiarietà orizzontale, del terzo settore, dell’impresa sociale, della partecipazione attiva dei cittadini. Una sussidiarietà non sostitutiva – come alcuni propongono – del ruolo fondamentale delle istituzioni pubbliche, quali soggetti primari della programmazione delle politiche sociali nel territorio (anche attraverso la concertazione e la coprogettazione), del controllo sull’efficienza e sull’efficacia degli interventi e dei servizi, con la partecipazione attiva dei cittadini e degli utenti, come già nella Legge di riforma 328/2000.

Fra aprile e giugno del 2010, in base alle deleghe della Legge 42/09, dovranno essere definiti i costi e i fabbisogni standard, cioè il prezzo giusto dei servizi cui ancorare i livelli di finanziamento e di perequazione statale.

Si tratta di un adempimento di grande portata per l’avvio di una nuova fase delle politiche sociali perché dovrà saldarsi con la determinazione, nella legislazione statale, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale.

I servizi e le prestazioni per la non autosufficienza, per l’infanzia, per il contrasto alla povertà devono così diventare diritti soggettivi, cioè diritti sociali esigibili, non più condizionati e limitati da scelte programmatiche e dalla disponibilità di risorse.

I livelli essenziali devono essere definiti con modalità partecipative in ambito istituzionale (come la Conferenza Stato - Regioni - Autonomie Locali) e in ambito sociale.

E' inoltre essenziale definire forme più organiche di coordinamento fra i diversi livelli istituzionali (nazionale, regionale, territoriale), attivando le opportune forme di monitoraggio sulla corretta ed efficace applicazione dei livelli essenziali, nonché i relativi poteri sostitutivi.

Occorre perciò riaffermare con forza – come già nello spirito e nella lettera della L. 328 - **la centralità del piano sociale di zona come base del welfare territoriale**, la definizione di un piano pluriennale che consenta il graduale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali partendo dalle priorità indicate dall'Osservatorio sulla legge 328 (costituito da Legautonomie, Anci, Cgil, Cisl, Uil e Forum Terzo Settore), il sostegno alle responsabilità familiari, un piano di assistenza per le persone non autosufficienti, un piano di misure di contrasto alla povertà, di inclusione sociale e sostegno occupazionale.

La rete dei servizi e delle prestazioni sociali territoriali deve puntare alla piena integrazione delle politiche e dei servizi sociali e di quelli sanitari, con il fine primario di conseguire l'ottimale ripartizione delle responsabilità, delle funzioni e degli oneri economici fra enti locali e servizio sanitario ai vari livelli, rivitalizzando anche strumenti importanti come le conferenze dei sindaci.

Occorre altresì puntare a un effettivo coordinamento fra le politiche e i servizi socio-assistenziali nel territorio e le politiche abitative dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Alla luce di ciò appaiono ancor più inaccettabili i continui tagli e ridimensionamenti di spesa; interventi come la social-card e il bonus famiglia, oltre che insufficienti, non hanno alcun carattere strutturale, ispirandosi a logiche meramente assistenzialistiche e di tipo centralistico.

La Lega delle Autonomie difende la scuola pubblica

La scuola pubblica nel nostro Paese presenta ritardi e insufficienze che vanno affrontati tramite una politica di rinnovamento e riqualificazione che coinvolga tutti i livelli istituzionali competenti in materia. Il diritto all'istruzione, in quanto diritto prioritario che garantisce l'effettiva attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, non consente di confondere processi di riforma e razionalizzazione con procedimenti di smantellamento/ridimensionamento della scuola pubblica. Ad essa non può risultare estraneo il sistema delle autonomie. Proprio considerando la qualità dell'istruzione e della formazione come fattori determinanti per la crescita, lo sviluppo e la coesione delle comunità e dei sistemi produttivi locali, Legautonomie considera la scuola pubblica come un patrimonio "repubblicano" costitutivo dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili da difendere e qualificare con l'apporto significativo del sistema delle autonomie.

Innovazione ed e-government

La digitalizzazione della PAL è presupposto indispensabile per una maggiore efficienza, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione pubblica e rappresenta una strumentazione abilitante per la sostenibilità della transizione al federalismo perché interviene nella semplificazione delle procedure amministrative, introduce nuove modalità di interazione con cittadini e imprese, contribuisce a superare il rischio di duplicazioni di uffici e apparati burocratici, occorre, pertanto, realizzare la piena digitalizzazione delle procedure burocratiche e interconnettere tutte le banche dati e le informazioni in possesso della pubblica amministrazione.

I piani di e-government che si sono succeduti fino ad oggi non hanno saputo centrare la sfida; sono mancati nella visione unitaria e nel coordinamento di tutti gli attori istituzionali; non sono state individuate con chiarezza le priorità degli interventi, gli standard e le metodologie per la conduzione delle attività; sono mancate la qualità e la competenza manageriale e tecnologica, risorse fondamentali per un progetto di cambiamento organizzativo così complesso.

E' inoltre mancata ed è ancora carente una appropriata infrastruttura di rete in grado di veicolare i flussi informativi. La banda larga è ancora per moltissimi cittadini e per le imprese, una chimera e comunque sempre inadeguata all'evoluzione della tecnologia.

Si stimano in 8 mln, , i cittadini privi di connessione ADSL efficiente, pari al 13% della popolazione. I ritardi del Paese si accumulano anno dopo anno e anche in questa fase il piano di modernizzazione dell'infrastruttura di rete rimane fermo.

I comuni, le province e le comunità montane sono stati comunque impegnati in una intensa attività di progettazione di nuovi servizi per i cittadini e per iniziative di digitalizzazione delle procedure amministrative. Hanno dato luogo a interessanti esperienze, e spesso delle vere e proprie eccellenze, anche se non esenti da sprechi e da duplicazioni fermandosi, come previsto dai finanziamenti dagli stessi piani, alla fase sperimentale.

Il passaggio successivo alla logica del riuso dei progetti, previsto dalla seconda fase dei piani di e-government per ottimizzare gli investimenti precedenti, non ha raggiunto l'obiettivo di una allargata e approfondita diffusione delle esperienze realizzate.

Anche le ALI (Alleanze locali per l'innovazione) non sono riuscite ad accompagnare e sostenere i piccoli comuni verso un processo di introduzione delle nuove tecnologie e di processi innovativi nell'attività amministrativa. Le complessità e farraginosità delle procedure di accesso e di coordinamento hanno disincentivato molti enti nell'aderire a queste iniziative.

Il CNIPA non ha svolto adeguatamente il ruolo di Centro Nazionale in grado di dirigere l'innovazione, e anche a livello regionale non ha saputo accompagnare e coordinare la vitalità di molte amministrazioni territoriali.

Manca inoltre la piena connettività tra le pubbliche amministrazioni dovuta alla lenta messa a regime delle reti pubbliche come la RUPAR e il Sistema Pubblico di Connettività.

Le grandi anagrafi nazionali (popolazione, imprese, territorio) non hanno trovato ancora un progetto coerente e univoco. In particolare si scontala mancanza di un disegno generale per la costruzione del sistema informativo della PA..

La messa in rete di tutte le informazioni catastali in possesso dell'Agenzia del territorio insieme a quelle in possesso delle regioni e degli enti locali, potrebbero rappresentare una straordinaria banca dati a disposizione del sistemi pubblico per un'efficace ed efficiente governo della fiscalità e del territorio.

I grandi progetti abilitanti per il passaggio dal documento cartaceo all'amministrazione digitale, come la carta d'identità elettronica, la firma digitale certificata e la posta elettronica certificata e l'archiviazione elettronica sostitutiva, sono rimaste fino ad oggi alla fase della sperimentazione con grande dispendio di risorse.

Le resistenze al cambiamento presenti nelle strutture burocratiche pubbliche, la scarsa attitudine a condividere le informazioni, l'esiguità delle risorse disponibili, la poca capacità di coordinamento degli interventi, hanno ostacolato il raggiungimento di questi obiettivi strategici per il Paese.

I ritardi accumulati dall'Italia nella diffusione di una adeguata infrastruttura di rete ad alta connettività come la banda larga veloce, e la realizzazione di una amministrazione digitale efficiente e tempestiva nel dare servizi e prestazioni, rappresentano oggi più che mai un forte

impedimento per uscire dalla crisi e far ripartire il sistema produttivo del Paese, garantendogli una stabile e duratura ripresa economica.

E' fondamentale però dare piena attuazione al piano di investimenti e favorire un intervento degli operatori privati anche intervenendo sull'attuale quadro di regolazione.

Sul versante degli investimenti in infrastrutture di telecomunicazioni e da approfondire la proposta di costruire una new company con capitali pubblici e privati che potrebbe garantire tutti gli operatori del settore, e favorire la costituzione di un soggetto pubblico-privato, capace di garantire le risorse necessarie al costante adeguamento tecnologico delle infrastrutture di rete.

Le Politiche ambientali

La crisi economica ha contribuito a riavviare il dibattito sulle politiche e opportunità in termini ambientali: l'occasione da cogliere è quella di indirizzarsi verso un nuovo modello di sviluppo improntato alla sostenibilità integrando le tematiche ambientali all'interno dei principali strumenti politico-programmatici.

L'ambiente più che una materia, risulta essere un valore e, come tale, tutelabile da tutti i soggetti pubblici dotati di competenze e potestà di intervento, compresi regioni ed enti locali.

Dal vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992, dove sono state rese note le conseguenze dello sfruttamento delle risorse ed emissione di gas serra su persone e ambiente, al Protocollo di Kyoto del 1997 che ha stabilito impegni parziali e limitati nel tempo di riduzione delle emissioni, al vertice di Copenaghen il clima è argomento centrale nell'agenda degli Stati. Ma gli obiettivi, ancora lontani da raggiungere, si fermano sul piano delle aspirazioni ad ottenere determinati risultati e devono fare i conti con la difficile composizione degli interessi dei paesi sviluppati con quelli dei paesi emergenti.

L'Italia può, nel quadro dell'elaborazione internazionale e nazionale e delle politiche e degli obiettivi fissati in sede europea, assegnare priorità al territorio e all'ambiente, rivedendo il modello di sviluppo seguito sin qui, affrontare e dare largo spazio nel dibattito politico pubblico al c.d. *New Deal Verde* investendo nell'ambiente e nell'innovazione tecnologica.

Nel disegno di legge finanziaria 2010 non è rinvenibile nessun contributo concreto per il rispetto del Protocollo di Kyoto e marginale risulta l'intervento dello Stato in campo ambientale.

Il ministero dell'ambiente subisce un progressivo depauperamento delle risorse, passando dai 1650 milioni del 2008 ai 738 del 2010. I tagli investono anche risorse provenienti dal Fas e cogestite dal ministero ambiente con il ministero dello sviluppo economico che sono state utilizzate con le manovre dell'ultimo anno.

Gli stanziamenti a sostegno degli interventi di difesa del suolo sono progressivamente diminuiti (120 mln di euro nella previsione 2010) e sono assenti le risorse destinate ai piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati.

La messa in sicurezza del territorio deve essere una priorità per un Paese che ha un territorio vulnerabile dal punto di vista idrogeologico (nella misura del 47% secondo i dati del cnr) a causa dei fenomeni di cattiva gestione del territorio.

Lo stesso Piano casa, pensato come una misura di sostegno immediato alla crescita del Pil in un momento di crisi, colloca le questioni di efficienza energetica e ambientale a mero corollario.

Le disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese e in materia di energia (L. 99/2009) contenenti delega al governo in materia nucleare per la localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare evidenziano una politica ambivalente in tema di energia.

La trasparenza e la certezza di un quadro normativo nazionale di riferimento incide notevolmente sugli investimenti e aspettative degli operatori del settore delle rinnovabili e sulle misure di efficienza energetica. E risulta altresì urgente migliorare i meccanismi di coordinamento e raccordo tra amministrazioni centrali e locali.

La partecipazione delle comunità locali e regionali ai processi di gestione ambientale si è rafforzata negli ultimi anni.

Le scelte di piccoli e grandi Comuni orientate verso una politica verde spaziano dal fotovoltaico, all'edilizia sostenibile, alla gestione dei rifiuti, alla mobilità sostenibile e mettono in atto una serie di best practices e risultati validi che richiedono, tuttavia, una modifica delle condizioni quadro nazionali e maggiori risorse finanziarie.

La prospettiva della green economy è una sfida sulla qualità che va al di là delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico e punta sulla competitività del nostro sistema economico. Coinvolge l'edilizia e l'agricoltura di qualità legata al territorio, il turismo, l'high tech, i settori del made in italy che vedono le loro possibilità di crescita legate all'ambiente e all'innovazione.

La crisi ha dimostrato con chiarezza la necessità di intervenire strutturalmente sul sistema economico, producendo una radicale trasformazione del modello di crescita.

Sarà difficile difendere le istanze dei lavoratori, le richieste delle imprese, dei territori e delle comunità in assenza di un'idea convincente dell'Italia e della sua economia.