

PROPOSTA DI DOCUMENTO DI LEGAUTONOMIE  
PER LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE 2004

Introduzione.

La riforma del Titolo V ha sancito il principio di sussidiarietà come criterio fondamentale di funzionamento dell'amministrazione pubblica e dell'allocazione dei poteri e delle risorse. L'attuale governo opera nel senso opposto. Forti sono le manifestazioni di un centralismo statale che sta svuotando, nella sostanza, la riforma del Titolo V.

In questo quadro, si evidenzia un'involuzione dei rapporti tra lo stato e le autonomie locali nel segno del neo-centralismo, testimoniato dalla politica economica del Governo e dalle ultime leggi finanziarie, nonché dal mancato rispetto degli impegni assunti dal Governo in sede di concertazione con le autonomie locali e regionali.

L'introduzione dei meccanismi di federalismo previsti dall'art. 119 della Costituzione, si presenta come vero ed ineludibile passaggio per una piena attuazione della riforma.

Occorre una netta soluzione di continuità già in occasione della prossima presentazione del Documento di Programmazione economica e finanziaria. In esso dovranno essere contenuti gli assi portanti di una proposta di riforma del sistema fiscale che tenga conto del regime delle compartecipazioni degli enti locali al gettito dei principali tributi erariali, della politica di perequazione e del necessario coordinamento dell'intero regime della finanza pubblica e del sistema tributario.

Anche i lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo finanziario e fiscale dovranno essere finalizzati all'introduzione, nella prossima legge finanziaria, di chiari ed espliciti elementi di federalismo fiscale, anticipatori del nuovo assetto costituzionale dettato dall'art. 119.

Particolare attenzione va posta alla vicina scadenza delle deleghe della legge "La Loggia" per l'attuazione della riforma del Titolo V; con esse dovranno definirsi, infatti, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane.

Andrà evidenziato lo stretto rapporto esistente tra funzioni fondamentali, il loro sistema di finanziamento in base ai principi dell'art.119 Cost. e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, quali coordinate fondamentali per l'attuazione della riforma e la costruzione di un federalismo solidale e cooperativo.

In questo quadro appare pericolosa e velleitaria la proposta di "riforma della riforma" attualmente all'esame del Parlamento, che mina alla radice la coesione sociale e l'unitarietà stessa dell'ordinamento in relazione all'esercizio dei diritti sociali e di cittadinanza.

La Finanza locale

Il quadro che va delineandosi per la finanza locale è drammatico: i trasferimenti subiscono tagli significativi e non vengono neppure adeguati al tasso di inflazione programmato. I comuni

rischiano di mandare in dissesto i bilanci. L'autonomia finanziaria è bloccata dalla legge finanziaria.

Risorse già stanziare vengono drasticamente abbattute, anche in ambiti di particolare valore, come nel Fondo per le politiche sociali, né sono previsti tributi di scopo, da tempo richiesti dai sindaci, per far fronte a specifiche rilevanti esigenze delle collettività locali.

Si tratta di portare a regime una compartecipazione percentualizzata degli Enti locali alle imposte sui consumi e sul reddito, che permetta il superamento dell'attuale sistema dei trasferimenti statali.

Va inoltre istituito un Fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, previsto dall'art. 119 della Costituzione per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Così come vanno previsti "interventi speciali" per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona.

Invece importanti funzioni, già attribuite agli enti locali nell'ambito delle leggi sul federalismo amministrativo, vengono bloccate a livello centrale. E' il caso del catasto, fondamentale per la gestione del territorio e per il suo stretto rapporto con le principali basi imponibili della fiscalità locale, anche ai fini di una riforma della tassazione degli immobili e dell'ICI.

La riforma della finanza locale deve rafforzare l'autonomia impositiva propria dei comuni. A tal fine noi sosteniamo il rafforzamento e l'unificazione nell'ICI di tutte le imposte e tasse che gravano sugli immobili, con un'opera di razionalizzazione degli adempimenti, di snellimento e di semplificazione a favore dei contribuenti.

Un'ICI così ridisegnata dovrebbe prevedere:

- a) un'imposta unica sugli immobili attribuita agli enti locali;
- b) l'eliminazione di imposte e tasse marginali;
- c) l'invarianza di gettito dei tributi;
- d) una semplificazione e razionalizzazione della gestione;
- e) la riduzione del peso fiscale sulla prima casa;
- f) un decentramento delle funzioni catastali.

I comuni italiani non possono accettare passivamente l'affossamento di una necessaria riforma delle finanze locali, senza la quale verranno resi vani i programmi elettorali che i nuovi amministratori hanno proposto agli elettori delle proprie comunità.

Piccoli Comuni.

I piccoli comuni rappresentano una risorsa ambientale, economica, turistica e culturale su cui costruire nuove politiche di sviluppo sostenibile per il paese. Per questo occorre procedere con urgenza verso una legislazione ad hoc, a partire dalla approvazione della proposta di legge Realacci -Bocchino, che va opportunamente finanziata.

I piccoli comuni rischiano, se non viene invertita la tendenza ad una selvaggia razionalizzazione nell'organizzazione dei servizi, di incorrere in poco tempo in un gravissimo depauperamento di quei servizi primari che garantiscono livelli essenziali di vita. Se non vogliamo che venga abbandonata una parte rilevante del nostro territorio, con grave pregiudizio per la qualità ambientale e la difesa del suolo, occorre invertire questa tendenza con specifiche politiche per i piccoli centri che, partendo da un indispensabile rafforzamento della legislazione che favorisce le unioni di comuni per funzioni e servizi associati prevedano:

- misure concrete per il sostegno alle attività economiche, agricole, commerciali artigianali e turistiche dei piccoli comuni; investimenti e agevolazioni ai piccoli comuni per gli adeguamenti tecnologici; riorganizzazione con logiche di rete dei servizi di primaria importanza;
- una legislazione che favorisca un aumento del peso perequativo dei piccoli comuni nei trasferimenti erariali, un sostegno alla gestione associata di servizi e funzioni in ambiti intercomunali; l'abolizione della soglia del terzo mandato per i sindaci dei comuni con popolazione inf. ai 5.000 ab.

### Il welfare locale

Il welfare rappresenta una decisiva garanzia per la coesione e l'armonia sociale, elemento fondamentale per uno sviluppo qualitativo dei territori e per la crescita complessiva delle comunità locali. Per questo occorre attuare concretamente le riforme più significative intervenute in questi anni, a partire dalla legge di riforma per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, contrastando i tentativi di un suo svuotamento e la centralizzazione degli interventi e delle risorse per le politiche sociali.

I nuovi amministratori dovranno chiamare le regioni ad un forte impegno programmatico per predisporre piani sociali regionali, attivando, come prevede la legge, tutte le necessarie forme di concertazione con gli enti locali.

Le Amministrazioni territoriali dovranno attivare tutte le loro capacità progettuali nella definizione del sistema integrato degli interventi e dei servizi, di reperimento e qualificazione delle risorse per il sistema dei servizi sociali a livello locale. costruire strumenti efficaci di verifica dei risultati coinvolgendo i cittadini - utenti, le loro famiglie, le loro rappresentanze, per costruire, più in generale, un'efficiente metodologia di sorveglianza degli interventi e dei servizi. L'esercizio della "sussidiarietà orizzontale" deve consentire alle formazioni sociali (associazioni, famiglie, volontariato, organizzazioni no profit, imprese sociali in genere) di esprimere al meglio tutte le proprie potenzialità nella costruzione di un nuovo welfare locale

Da ciò discendono alcune indicazioni immediate:

la programmazione delle politiche di welfare locale deve prevedere sistemi permanenti di monitoraggio della domanda sociale per individuare le aree prioritarie di intervento, i diritti dei minori, le persone anziane, il contrasto alla povertà, le disabilità, gli immigrati, le dipendenze, nel quadro di una strategia che promuova l'evoluzione dalle tradizionali politiche di contrasto all'esclusione sociale a politiche per promuovere l'inclusione. Occorre attivare sinergie fra gli enti locali per l'esercizio associato delle funzioni sociali, valorizzando pienamente gli accordi di programma come strumenti essenziali per il governo delle politiche di welfare e iniziative di concertazione con le A.S.L. per l'integrazione socio-sanitaria, il coordinamento con le politiche abitative, l'istruzione professionale e del lavoro, nonché iniziative per la formazione e l'aggiornamento degli operatori sociali, la realizzazione del segretariato sociale e il servizio sociale professionale, la carta dei servizi, procedure efficaci e trasparenti per l'autorizzazione, l'accreditamento, l'affidamento dei servizi alla persona.

### Il governo del territorio

L'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione ed il processo di decentramento dei poteri locali richiedono che la materia della pianificazione territoriale e del governo della trasformazione del territorio sia normata in modo nuovo, adeguato e completo a partire dal livello nazionale, con ricaduta sulla legislazione regionale.

Con l'estendersi degli strumenti della programmazione negoziata (Patti Territoriali, i Patti per lo Sviluppo, i Contratti d'Area, i Contratti di Quartiere, i PRUST, i PRU) per riqualificare i territori e realizzare interventi di sviluppo locale si è in pratica passati da una pianificazione territoriale normata ad una pianificazione pattizia.

Questo processo porta con sé aspetti positivi e, nello stesso tempo, desta molte preoccupazioni. Esso ha posto al centro dello sviluppo del territorio le Autonomie Locali rendendole capaci di cogliere, con grande dinamismo, tutte le opportunità per competere con altri sistemi locali, ma di contro, sta creando i presupposti per una deregolamentazione nell'uso del territorio.

Legautonomie sostiene che, dopo la riforma del Titolo V, la sede primaria del governo del territorio vada collocata nelle autonomie locali e regionali e che ai Comuni sia riconosciuta pienamente la funzione pianificatoria, dentro un quadro di norme generali di principio certe.

All'interno di questo sistema ordinamentale, occorre:

- una legge quadro nazionale di indirizzi e di principi, accompagnata da una carta nazionale sull'uso del suolo;
- piene competenze legislative sul governo del territorio alle Regioni e una legislazione regionale urbanistica e di uso del suolo, concertata con gli Enti Locali;
- rafforzare il ruolo della Provincia nella pianificazione di area vasta e tutela del suolo e come sede di raccordo territoriale tra i comuni minori anche in relazione al Piano regionale e alla rete delle grandi infrastrutture;
- una pianificazione comunale a due livelli: uno strutturale, la carta particolareggiata dell'uso del territorio da approvare in una Conferenza con tutti gli Enti interessati; l'altro operativo di esclusiva competenza comunale che individui localizzazioni, destinazioni d'uso, standard, caratteristiche, oneri, capacità insediative.

## Il Mezzogiorno

Il Mezzogiorno deve misurarsi con due ordini di problemi. Il primo riguarda la politica del governo in materia di finanza pubblica con il taglio delle risorse, gli investimenti conclamati ma fermi alle intenzioni, le giravolte nel campo della amministrazione della giustizia. Il secondo riguarda l'allargamento dell'Unione Europea, con l'ingresso di nuove aree di sottosviluppo e di difficoltà economiche e il ruolo delle stesse Regioni, con il venir meno di importanti stanziamenti finanziari di fonte comunitaria.

Il Sud ha retto nel corso di questi anni grazie alla straordinaria e innovativa funzione assolta da Sindaci e amministratori locali, protagonisti di profonde svolte nel metodo e nell'azione amministrativa, migliorando la qualità e l'efficienza del governo locale, la partecipazione dei cittadini nelle scelte per lo sviluppo territoriale.

Dopo la "stagione dei Sindaci", che ha assunto nel Sud contenuti e significati più accentuati e specifici, come forte discontinuità con il passato, ora è necessario ridefinire percorsi e modalità per la partecipazione e la democrazia rappresentativa.

I continui tagli delle recenti finanziarie sui trasferimenti stanno provocando guasti profondi alle comunità del sud; i comuni non riescono ad assicurare i servizi essenziali e stentano anche sul piano della amministrazione ordinaria. Occorre una più forte e incisiva azione unitaria del sistema delle Autonomie per definire strumenti e metodi per l'attuazione del "federalismo fiscale" e la previsione delle risorse speciali per favorire la coesione e lo sviluppo economico del Mezzogiorno. Ciò riguarda anche ambiti importanti come quello della Sicurezza Territoriale, problema grave e complesso che condiziona pesantemente la vivibilità di tanti Comuni del Sud, mettendo a rischi i diritti di cittadinanza e le potenzialità dello sviluppo.

Occorre una forte sinergia tra Stato, Regioni, Enti Locali per fare "sistema sicurezza" nelle città e nelle aree a rischio del mezzogiorno, anche riconsiderando la legislazione sullo scioglimento dei Consigli Comunali per sospette infiltrazioni mafiose. Non si può colpire, insieme, istituzioni, città e cittadini. Urge specificare, identificare responsabilità personali, colpire duro la soggettività non la collettività.

La cultura, valore collettivo per il ben-essere delle comunità locali

Nel pensare, nel proporre, nel progettare l'insieme delle politiche locali con l'obiettivo di far crescere e migliorare la qualità di un territorio, un posto di primo piano deve essere riservato al diritto alla cultura quale elemento costitutivo di una nuova visione del welfare.

I beni culturali italiani raccontano, senza interruzioni o fratture, l'evoluzione della cultura e rappresentano per il cittadino italiano, l'elemento portante della sua identità civica e sociale.

L'opera di promozione e valorizzazione dell'insieme dei beni e delle attività culturali realizzata negli ultimi 20 anni è stata generata, nella stragrande maggioranza dei casi, dalla rete delle amministrazioni locali e dalle regioni che, al di là dei tradizionali siti d'arte noti in tutto il mondo, hanno saputo portare all'attenzione delle proprie comunità e offrire al turismo d'arte, una immensa quantità di opere d'arte e progetti culturali sparsi per tutto il territorio nazionale, riuscendo in taluni casi a fronteggiare gravi crisi di declino industriale.

Le amministrazioni locali hanno acquisito la piena consapevolezza che la cultura non è un "di più" per un territorio ma che:

- l'insieme del patrimonio culturale è un bene comune inalienabile;
- il suo pieno godimento da parte dei cittadini è un diritto da ascrivere tra quelli indisponibili come il diritto alla salute, al lavoro, all'educazione;
- la sua fruizione genera anche il cosiddetto turismo culturale, che ha come connotazione principale quello di far viaggiare per conoscere, per accrescere il sapere individuale e per costruire relazioni con altre culture.

I Servizi pubblici locali

La vigente modifica del Titolo 5° della Costituzione richiede per le Autonomie locali un impegno ad avere una legislazione regionale per i Servizi pubblici locali che ponga l'Ente locale al centro di ogni possibilità di scelta, superi molti dei precedenti e paralizzanti schemi con Ambiti Territoriali Ottimali immutabili stabiliti per Legge, non affermi separazioni obbligatorie tra reti ed erogazione dei servizi, non imponga assurde condizioni di gara anche ai proprietari per la gestione delle loro reti. Occorre pertanto chiedere al legislatore nazionale una moratoria al torrentizio succedersi di modifiche della normativa ad ogni Legge finanziaria. Gli enti locali hanno bisogno di un quadro normativo certo per programmare le rispettive politiche nel campo dei servizi.

I SPL sono nati per rispondere alle esigenze, storicamente determinate, delle comunità amministrative e non per implementare le entrate dei Bilanci locali. Anche oggi le esigenze degli utenti-elettori, cittadini o imprese, rappresentano il target privilegiato per l'Ente locale, e ad essi deve essere assicurata trasparenza e partecipazione anche dotandosi di un codice etico del buon governo. La domanda di servizi può essere assicurata attraverso la rinuncia ad ogni forma diretta di gestione, dalla capacità di stabilire propri obiettivi e nell'esercitare il controllo sul loro perseguimento da parte dei gestori pubblici o privati. La liberalizzazione nei SPL prima ancora che dalla normativa europea, nazionale e regionale deriva da un'esigenza di sviluppo del Paese. La privatizzazione deve essere una scelta possibile da parte della Pubblica

Amministrazione. Si dovranno perseguire/favorire dimensioni di produzione ed erogazione dei servizi che permettano ai soggetti gestori possibilità/capacità di gestioni efficienti, efficaci ed economiche ed aprire il mercato ad una pluralità di operatori pubblici e privati.

In questo quadro le Amministrazioni provinciali potranno mantenere un importante ruolo di coordinamento e di valorizzazione delle migliori esperienze.

Le imprese, pubbliche e private, dovranno a loro volta abbandonare la prassi di condizionare i Comuni ed accettare le regole ed i vincoli delle Istituzioni.

21 maggio 2004