

Libro bianco sul federalismo

**FEDERALISTI A PAROLE:
IL NEO-CENTRALISMO DEL GOVERNO BERLUSCONI**

1. L'Italia in mezzo al guado fra dirigismo e federalismo

- 1.1. *Crisi economica e accentramento delle decisioni di finanza pubblica*
- 1.2. *Lo Stato parallelo e nascosto: "in house" non va bene per i Comuni, ma va benissimo per i Ministeri*
- 1.3. *Qualche esempio di schizofrenia normativa*
- 1.4. *Il federalismo per abbandono*
- 1.5. *E le riforme?*

2. Se non è fiscale non è vero federalismo: la finanza locale strozzata dal centralismo berlusconiano

- 2.1. *Il Patto di stabilità: decisioni al centro, sacrifici in periferia*
- 2.2. *L'autonomia finanziaria che non c'è e che continua a diminuire*
- 2.3. *Perché non si vogliono usare i Comuni e le Province per politiche anti-crisi?*

3. Il paternalismo governativo e il cammino incerto delle riforme

- 3.1. *L'araba fenice del federalismo fiscale*
- 3.2. *Federalismo demaniale: con una mano regalo, con l'altra prendo*
- 3.3. *L'uovo e la gallina: Carta delle autonomie e federalismo fiscale*
- 3.4. *Le riforme pasticciate dei servizi pubblici locali*

4. La grande rapina: i fondi revocati e bloccati

- 4.1. *Lo scippo al Sud: l'uso dei Fondi per lo sviluppo (FAS) come bancomat*
- 4.2. *Gli scippi alle Regioni*
- 4.3. *L'agricoltura sempre dimenticata*

5. "Palla al centro": il regionalismo tradito

- 5.1. *Il blocco dei processi di "regionalismo differenziato"*
- 5.2. *I territori sotto tutela: commissariamenti e protezione civile*
- 5.3. *Il nucleare sopra la testa delle Regioni e delle comunità locali*
- 5.4. *Regioni: per ripartire dal 2010, le proposte del Partito Democratico*

1. L'Italia in mezzo al guado fra dirigismo e federalismo

È sotto gli occhi di tutti che l'indirizzo politico impresso dal Governo Berlusconi alle politiche pubbliche italiane bascula costantemente fra accentramento e decentramento, con un atteggiamento centralista sulle cose concrete e federalista su quelle di là da venire. Con strappi continui e con una legislazione a singhiozzo, interessata più alle prime pagine dei giornali e al lancio di facili parole d'ordine demagogiche che non a mettere mano con serietà alle riforme di cui il paese ha bisogno, il Governo e la maggioranza di centrodestra hanno condotto il paese, nei primi ventidue mesi di legislatura, attraverso un percorso di vera e propria schizofrenia normativa.

Da un lato il taglio dell'ICI e la riduzione dell'autonomia finanziaria dei Comuni, dall'altro il varo della legge 42 del 2009 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (cosiddetto federalismo fiscale). Da un lato il costante accentramento delle decisioni finanziarie, attraverso il patto di stabilità interno, dall'altro l'assegnazione agli enti locali di nuove e inedite responsabilità in settori delicati quali l'ordine pubblico e la sicurezza. Da un lato un lavoro (lentissimo e confuso) di riforma dell'ordinamento multilivello della Repubblica, con la Carta delle autonomie, dall'altro il ricorso reiterato a norme e vincoli che si applicano in modo indistinto a tutti gli enti territoriali, senza alcuna attenzione per le variegate diversificazioni territoriali che costituiscono una ricchezza, e non un problema, del paese Italia. Da un lato riforme pasticciate che intervengono in modo autoritario e pericoloso sulle competenze delle istituzioni locali in materia di servizi pubblici locali, con il rischio di mettere in crisi la gestione di servizi pubblici essenziali come l'acqua e i rifiuti, dall'altro l'uso massiccio di società per azioni dove decentrare (e nascondere) compiti e attività istituzionali dei Ministeri romani.

In questo Libro bianco ripercorriamo la storia della schizofrenia del Governo Berlusconi fra dirigismo e federalismo. Una schizofrenia che ha precise origini politiche e costituisce, a nostro avviso, una reale e gigantesca contraddizione nella maggioranza di centrodestra che governa l'Italia.

Contraddizione fra la "politica del fare", spesso senza pensare, che porta inevitabilmente alla concentrazione autoritaria del potere e delle politiche al centro, e ancor di più al centro del centro, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai suoi apparati amministrativi, come la Protezione civile, e dall'altro lato l'ispirazione politica del principale azionista della maggioranza, la Lega. La quale a sua volta oscilla paurosamente fra mediazioni al ribasso (vedi il caso della difesa a oltranza delle Province o dell'ipocrisia con cui è stata accettata una riforma dei servizi pubblici locali che colpisce le gestioni pubbliche, presenti soprattutto nel nord e nel centro del paese) e galleggiamento negli spazi di potere conquistati grazie al suo posizionamento strategico in una maggioranza per altri versi sempre più divisa e rissosa.

1.1. Crisi economica e accentramento delle decisioni di finanza pubblica

Il caso italiano così come si sta sviluppando in questi ultimi anni, appare sostanzialmente caratterizzato da due grandi fenomeni.

Il primo, dominato dai problemi legati al debito pubblico e al risanamento della finanza pubblica, consiste in una forma di accentramento continuo e costante in capo allo Stato delle decisioni di finanza pubblica e in una sempre più accentuata tendenza del Ministero dell'Economia ad accentrare presso di sé non solo ogni decisione relativa alla gestione del bilancio ma anche forme di controllo sempre più penetranti e pervasive sull'intera macchina pubblica, centrale e locale.

Sull'espansione del ruolo fortemente accentratore del Ministero dell'Economia e delle sue articolazioni si potrebbe dire molto in un'epoca che dice di guardare al federalismo, come nuovo assetto di organizzazione e funzionamento della Repubblica. Si pensi alle decisioni relative al settore bancario, oppure a quelle che coinvolgono la Cassa depositi e prestiti, e al costante rinvio a decreti del Ministro dell'Economia attuativi di misure e previsioni introdotte spesso con decreti legge o con decreti legislativi attuativi di leggi delega. Una successione di fonti grazie a cui, scardinando i principi generali del diritto, si unificano in capo ad un unico soggetto le scelte riguardanti l'uso e la distribuzione delle risorse pubbliche.

Il primo atto adottato da questo Governo e proposto da quel Ministero è stato il decreto legge 112 del 2008 contenente la manovra finanziaria triennale. Atto nella veste formale, ossia la decretazione d'urgenza, espressione di una forte spinta dirigista, finalizzata a tagliare i margini di confronto fra le istituzioni e dentro il Parlamento, sino addirittura a sconvolgere in maniera surrettizia le normali procedure di bilancio.

Per quanto riguarda i contenuti, ferme restando le valutazioni sull'intervento sull'ICI (cfr. oltre al cap. 2), è giusto ricordare il blocco ancora vigente sulla già marginale autonomia fiscale di Regioni ed enti locali; i contenuti fortemente centralisti del piano casa; gli interventi sul ridimensionamento degli istituti scolastici; tutta la materia legata alle politiche per il pubblico impiego.

Insomma, l'indirizzo politico governativo si è concretizzato, quando ha riconosciuto uno spazio autonomo agli altri livelli di governo, nell'introduzione di paralleli e stringenti poteri di controllo, monitoraggio, rendicontazione, sostituzione che vanno oltre la giusta e necessaria funzione di coordinamento che va esercitata dallo Stato e che ricordano di più forme antiche di decentramento autarchico.

Anche nella materia della sicurezza, al riconoscimento e all'estensione del potere di ordinanza sindacale oltre l'urgenza e la contingibilità e oltre l'incolumità pubblica, è seguita l'attribuzione di un potere di controllo e autorizzazione da parte dei prefetti.

In molti casi poi assistiamo al proliferare di obblighi a carico delle sole amministrazioni territoriali. Ad esempio l'obbligo di trasmettere tutte le assenze per malattia al Dipartimento della Funzione Pubblica, oppure l'obbligo di dismettere le imprese "in house" che gestiscono servizi pubblici locali in settori di grande delicatezza come l'acqua e i rifiuti. Simili indirizzi, però, non valgono per le amministrazioni centrali, e mentre Comuni, Province e Regioni devono garantire obblighi di servizio essenziali dentro una giungla normativa infernale, i Ministeri romani possono con tutta tranquillità moltiplicare l'uso di società "in house" strumentali sottratte a qualsiasi forma di controllo: Difesa servizi spa e, nel Ministero per i beni e le attività culturali, Ales spa e Arcus spa sono soltanto alcuni casi recentemente portati all'attenzione dell'opinione pubblica.

Va inoltre sottolineato il proliferare di atti di difficile collocazione nel sistema delle fonti, come linee guida, piani, ecc., che vincolano di fatto gli altri livelli di governo, senza il contrappeso di sufficienti garanzie democratiche.

Su un piano più generale si potrebbe già formulare un bilancio sulle fasi successive all'approvazione della legge sul federalismo fiscale (maggio 2009).

Quel provvedimento, approvato con il consenso di quasi tutte le forze parlamentari, contiene in sé, sebbene nella forma dei principi e criteri direttivi, un equilibrio fra autonomia e *accountability*, fra obiettivi di efficienza nella gestione delle risorse e obiettivi di valorizzazione dell'autonomia fiscale e tributaria nel circuito democratico, fra principio di territorialità e coesione sociale.

Il raggiungimento di questi obiettivi è corredato da un sistema di regole che andranno specificate e che prevedono obblighi, sanzioni e premi. Può essere che dice il vero chi sostiene che questa legge, se non attuata nella sua interezza, si potrà risolvere in una grande operazione di centralizzazione e controllo sull'uso delle risorse pubbliche da parte dei livelli di governo substatali, senza alcun avvicinamento fra cittadini e decisore pubblico.

Alcuni segnali si avvertono già: va ricordata l'immediata reazione di una parte della burocrazia ministeriale che si è tradotta in alcune norme della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, dove sono stati fatti passi indietro rispetto a quanto era stato scritto nella legge 42 sui meccanismi di co-decisione Stato-Autonomie locali in tema di processo di bilancio. Mentre in sede di federalismo fiscale si era stabilito che il Patto di stabilità interno venisse definito, anno per anno, dal Governo di intesa con la Conferenza unificata Stato-Autonomie locali, la legge di riforma della contabilità pubblica (la 196 del 2009) torna indietro e riduce la concertazione al mero livello di un "parere".

Questa impostazione dei processi di decisione del bilancio, anche se per certi aspetti corretta rispetto all'estremismo iniziale grazie al lavoro parlamentare delle opposizioni e del Partito Democratico in particolare, pesa e peserà nel processo di attuazione della legge 42. In sostanza, si vuole dire che manca a tutt'oggi non solo cultura, consapevolezza e volontà di decentrare potere e risorse dal centro alla periferia negli organi di vertice degli

apparati ministeriali, ma manca anche un indirizzo chiaro a questi apparati da parte dei Ministri.

La persistente visione centralista appare predominante anche nella cosiddetta Carta delle Autonomie, che dovrebbe inaugurare il tanto atteso processo di trasferimento delle competenze amministrative, nonché valorizzare nell'ordinamento degli enti locali autonomia statutaria e potestà regolamentare. Basta guardare l'articolo 11, che rinvia ad ipotetici disegni di legge, che peraltro già oggi Governo o Parlamento potrebbero presentare ed adottare, l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il cuore di un assetto autenticamente federale.

È quella la sede, infatti, in cui stabilire finalmente “chi fa cosa” nel sistema multilivello della Repubblica, che per colpa di una politica per troppo tempo distratta, e mai tanto distratta come negli ultimi due anni di Governo Berlusconi, si è evoluto a strappi, presenta evidenti ridondanze e sovrapposizioni e non consente ai cittadini di individuare con chiarezza e semplicità l'istituzione responsabile dei servizi (e dei disservizi). Ma non consente neppure agli amministratori locali eletti democraticamente di perseguire obiettivi e impegni, dentro vincoli normativi barocchi e vere e proprie incertezze di ordinamento e di interpretazione.

La lentezza con cui Governo e maggioranza lavorano sull'articolo 118 della Costituzione (federalismo amministrativo), contrapposta alla velocità con cui hanno voluto lavorare sull'articolo 119 (federalismo fiscale), ci dice praticamente tutto ciò che comunque avevamo già compreso, ad esempio in seguito a decisioni come quelle di dare investitura al Ministro per il turismo o di aumentare il numero di sottosegretari del Governo. Non c'è dubbio: stiamo assistendo ad un federalismo al contrario. Le amministrazioni centrali non solo non si riducono in termini di personale, competenze e apparati, ma addirittura si espandono; sorgono nuove Commissioni (vedi Commissione Brunetta, vedi Commissione per la valutazione delle docenze universitarie) e Autorità, mentre su Comuni, Province e Regioni viene quotidianamente rigettata, nella comunicazione pubblica del Governo e nei suoi atti (vedi il disegno di legge sulla corruzione), tutta la colpa del malfunzionamento della macchina pubblica.

1.2. Lo Stato parallelo e nascosto: “in house” non va bene per i Comuni, ma va benissimo per i Ministeri

Il secondo fenomeno in atto procede su due strade parallele. Da un lato, lo spostamento della titolarità dell'azione pubblica a soggetti depositari di poteri straordinari ed emergenziali, che in alcuni casi rappresentano una forma di centralizzazione e avocazione di competenze locali o regionali. Dall'altro lato, il ricorso sempre più frequente a società private a prevalente o totale capitale pubblico (facenti integralmente capo al Ministero dell'economia) alle quali sono affidati ambiti sempre più ampi di attività serventi le amministrazioni centrali o periferiche dello Stato ovvero, e in misura crescente, la gestione

e l'allocazione della spesa relativa ad attività strumentali delle funzioni pubbliche che restano in capo alle amministrazioni statali.

Queste due strade parallele si stavano pericolosamente incrociando su “Protezione civile spa”, ma il sussulto dell'opinione pubblica e la battaglia condotta dal Partito Democratico e da tutte le opposizioni in Parlamento hanno, almeno per adesso, evitato il cortocircuito.

A questo fenomeno possono ricondursi le trasformazioni sempre più frequenti di enti precedentemente a natura pubblicistica in società per azioni. L'esempio più significativo è la Cassa depositi e prestiti, la cui trasformazione giuridica non è recente, ma che è stata negli ultimi due anni riempita di compiti e funzioni strategiche nell'ambito delle politiche economiche. Non sempre, si badi bene, con la contrarietà delle opposizioni, le quali si rendono ben conto che la crisi richiede risposte veloci e innovazioni anche radicali, ma comunque senza che si sia ancora aperta una riflessione sulla “governance” dell'istituto e su forme efficaci e trasparenti di indirizzo e di controllo da parte del Parlamento.

Proliferano poi società per azioni alle quali è affidato essenzialmente il compito di programmare e gestire il trasferimento a soggetti pubblici o a enti territoriali di risorse finalizzate a incentivare o sostenere le loro attività o le loro iniziative. Qui l'esempio migliore è certamente la società Arcus del Ministero per i beni e le attività culturali.

Dall'altra parte, il Governo è colpevolmente inadempiente nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo nei confronti della grandi concessionarie pubbliche affinché esse rispettino gli obblighi di investimento nei confronti delle aree svantaggiate del paese. Le Ferrovie dello Stato destinano al Sud appena il 18% della loro spesa, l'Enel circa il 30%, e tendono a utilizzare le risorse a loro assegnate dai Fondi per lo sviluppo (FAS e Fondi strutturali) per interventi sostitutivi di quelli ordinari e non autenticamente aggiuntivi.

Insomma, mentre si condannano le gestioni “in house” dei Comuni su servizi universali ed essenziali come acqua, rifiuti e trasporti, assistiamo alla proliferazione di gestioni “in house” dei Ministeri di dubbia utilità. E mentre la riflessione indotta dalla crisi economica porta a una riabilitazione degli strumenti d'intervento pubblico diretto nell'economia, lo Stato italiano non fa nulla per rendere la gestione delle grandi imprese a partecipazione statale più trasparente e più fortemente legata al perseguimento delle missioni pubbliche prioritarie, come quella dello sviluppo del Mezzogiorno.

1.3. Qualche esempio di schizofrenia normativa

Anche sul versante della legislazione di settore si registrano alcuni fenomeni interessanti e in parte tra loro contraddittori.

Da un lato, specialmente negli anni più recenti, si va delineando una tendenza molto forte a dettare norme vincolanti (e uniformanti) in campi di attività molto ampi, anche laddove questi riguardino competenze esercitate solo in parte dello Stato e per il restante dalle Regioni e dagli enti territoriali.

Una linea di tendenza che dilata sempre più la nozione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali dell'art. 117 della Costituzione e, allo stesso tempo, amplia sempre più la presunzione che siano sempre in gioco diritti civili e sociali, anche laddove le norme che si individuano come vincoli alle attività delle Regioni e degli enti territoriali (che sono vincolate ovviamente senza richiamo alla nozione costituzionale citata) attengono ad attività puramente organizzative o alla gestione del personale, o alla erogazione di servizi specifici, in taluni casi persino a carattere strumentale.

Su un piano in parte connesso si vanno sviluppando sempre di più leggi o normative tecniche che, specialmente nel campo delle nuove tecnologie e basandosi moltissimo sulla necessità di avere sistemi omogenei per la raccolta, l'archiviazione e lo scambio di informazioni in ambiente elettronico, tendono a imporre linee guida uniformi e uniformanti, anche attraverso la creazione di specifici organismi tecnici incaricati di predisporre tali linee guida e di verificarne il rispetto.

Anche in questo caso, poi, lo strumento giuridico attraverso il quale in linea di massima si impongono queste linee guida alle Regioni è quello dei livelli essenziali delle prestazioni, il che accentua ancora di più lo svuotamento concettuale di quella formula legislativa. Per gli enti territoriali la tendenza è semplicemente quella di imporre il rispetto delle linee guida, talvolta, come accade per la riforma Brunetta in materia di lavoro pubblico e di modalità di valutazione delle performance, concedendo al massimo che gli enti territoriali possano predisporre proprie linee guida, anche sulla base di apposite convenzioni e accordi.

Si badi bene: un eccesso di conservatorismo e di gelosia delle proprie prerogative non ha fatto bene alle Regioni, le quali talvolta hanno utilizzato la coperta del nuovo Titolo V per ritardare comportamenti di buon senso, come quello volto all'armonizzazione dei bilanci pubblici. E tuttavia, tende a prevalere l'idea che armonizzare i bilanci pubblici non significhi, come sarebbe il caso, poterli leggere e aggregare grazie all'adozione di un sistema omogeneo di classificazione e di codifica, ma implichi invece che la stessa struttura del bilancio sia imposta dall'alto in modo uniforme per tutti.

Su un altro e ulteriore piano, specificamente connesso con alcune attività e alcune normative relative a servizi alla persona o all'erogazione di prestazioni incidenti davvero sui diritti fondamentali, è costantemente confermata la linea a predisporre a livello statale normative legislative, e spesso anche normative tecniche, che impongono modalità di esercizio e di trattamento uniforme delle prestazioni, o della raccolta e trattamento delle informazioni relative a settori specifici, o all'uso di tecnologie dedicate. Questo fenomeno appare particolarmente evidente nel settore sanitario, dove si moltiplicano le tendenze (ma anche le esigenze) verso modalità uniformi di esercizio di specifiche attività: dal fascicolo sanitario elettronico, ancora non approvato, ai registri relativi a determinate prestazioni sanitarie particolarmente delicate; da quelle, recentissime, relative all'impianto di protesi mammarie a quelle relative alla tenuta di registri contenenti informazioni sul ricorso alla fecondazione assistita e alle malattie sui luoghi di lavoro.

Un fenomeno analogo si ha però anche nel settore del lavoro e della scuola, dove emergono sempre di più le tendenze a disegnare un ruolo dello Stato visto come Stato di tipo colbertiano, con una totale negazione del principio di sussidiarietà. Questa tendenza, evidentissima nel Libro Bianco presentato lo scorso anno dal Ministro Sacconi, ma molto chiara anche in numerose attività e raccolte d'informazioni relative alla carriera scolastica, delineate dal Ministro Gelmini, coinvolge necessariamente anche le Regioni e gli enti territoriali nonché, aspetto in questi ambiti molto evidente, anche le organizzazioni sociali e talvolta le famiglie.

Ne scaturisce un quadro dominato da principi e obiettivi “uniformanti” che riducono sempre di più lo spazio di discrezionalità a livello territoriale o, comunque, pretendono di definire secondo modalità centralmente stabilite i margini di differenziazione rimessi ai livelli decisionali regionali e territoriali

1.4. Il federalismo per abbandono

Per amore di completezza occorre anche dire che accanto ai fenomeni qui richiamati, ispirati tutti a forme di accentramento che, pur diverse, hanno in comune la caratteristica di spostare decisioni importanti e spesso strategiche a livelli, organismi e sedi distinte (e spesso distanti) rispetto ai livelli regionali e territoriali di governo, vi sono altri fenomeni che vanno in una direzione del tutto opposta.

In taluni ambiti, infatti, e primo tra tutti in quello della sicurezza e del controllo del territorio, si assiste in questi anni a un costante accentramento di compiti e di competenze in capo alle Regioni e agli enti territoriali, chiamati non solo ad assumere una corresponsabilità, spesso anche molto rilevante, in settori delicatissimi, ma anche a sostenere a carico dei loro bilanci compiti e attività per il passato del tutto riservate allo Stato. E quello che più è importante, almeno dal punto di vista finanziario, è che all'assegnazione di nuovi compiti e attività non corrispondono assegnazione di nuove risorse in misura equivalente. Il che delinea un nuovo “federalismo per abbandono” sul piano finanziario e un crescente “federalismo della corresponsabilizzazione” sul piano sostanziale.

Su questi temi occorre una particolare attenzione perché è del tutto prevedibile che questa linea di tendenza si svilupperà anche nel futuro e si estenderà anche alle politiche di integrazione, come riflesso di una politica di gestione dei flussi migratori che sempre meno potrà continuare ad essere vista soltanto o prevalentemente come attività di sicurezza pubblica.

1.5. E le riforme?

Il complesso quadro delineato fin qui pone almeno tre grandi questioni, apparentemente diverse ma in realtà tra loro strettamente collegate.

La prima riguarda come si cala il federalismo fiscale all'interno di un contesto così complesso, dominato, come si è cercato di dimostrare, non solo dai problemi del debito pubblico e del patto di stabilità, ma anche dall'espansione costante del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, e quindi del ruolo delle politiche economiche nazionali al confronto con quelle territoriali.

La seconda riguarda invece l'urgente necessità di ridefinire un quadro, anche costituzionale, che delinei in modo coerente, efficiente, semplice le funzioni e i raccordi tra i diversi livelli istituzionali.

La terza è che risulta dirimente giungere alla trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, all'interno della quale trovino rappresentanza reale gli enti intermedi che costituiscono la nostra Repubblica. In quest'ottica essi devono essere permanentemente presenti al centro, in modo non solo da partecipare in prima persona alle decisioni che più direttamente li riguardano – con particolare riferimento agli enti dotati di potestà legislativa – ma anche per costituire una sede all'interno della quale ricomporre in modo quotidiano le tensioni che fisiologicamente vengono a determinarsi fra i livelli di governo in sistemi ad elevato decentramento di funzioni e competenze.

Il Partito Democratico da tempo cerca di porre il tema al centro dell'agenda politica. Il Governo e la maggioranza – non è mai inutile ripeterlo – temporeggiano e procedono solamente con proclami politici, senza alcuna conseguenza fattiva sul piano parlamentare, anche se sta qui la chiave più importante per rendere il nostro sistema istituzionale realmente federalista.

2. Se non è fiscale non è vero federalismo: la finanza locale strozzata dal centralismo berlusconiano

2.1. Il Patto di stabilità: decisioni al centro, sacrifici in periferia

Gli obiettivi di stabilità delle finanze pubbliche sono più difficili da perseguire in tempo di crisi. Il ciclo economico recessivo crea tensione sui bilanci pubblici anche in assenza di una decisa politica fiscale di sostegno alla produzione e all'occupazione, per il solo fatto che diminuiscono le entrate tributarie e le entrate extra-tributarie legate direttamente o indirettamente ad attività economiche o patrimoniali di pertinenza pubblica.

Il 2009 è stato, quindi, un anno particolarmente difficile per la finanza pubblica italiana. Ma anche nel 2008, prima dell'avvento della crisi, il deficit di bilancio della Pubblica amministrazione italiana, nel suo complesso, era aumentato di 20 miliardi di euro rispetto all'anno precedente. Per il 2009 si stima un peggioramento ulteriore di 35 miliardi. Un biennio di grave deterioramento degli equilibri di bilancio del settore pubblico, quindi: 55 miliardi di euro di maggiore deficit in due anni.

Eppure sono ormai tre anni, dal 2006 al 2008, che i Comuni realizzano saldi primari in avanzo. Nel 2008 il deficit, al lordo degli investimenti, dei Comuni si è ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. E nel difficile 2009 i Comuni dovrebbero riuscire ancora a ridurre il proprio deficit di altri 300 milioni di euro circa¹.

Se l'Italia riesce a non disattendere totalmente gli impegni di stabilità finanziaria concordati in Europa gran parte del merito va riconosciuto al contributo delle Amministrazioni locali. Le quali spesso non si limitano a rispettare i vincoli del Patto di stabilità interno, ma fanno anche di più, ottenendo risultati migliori di quelli previsti nei documenti nazionali di programmazione finanziaria. Gli Enti locali – e in special modo i Comuni – ricevono puntualmente, da qualche anno a questa parte, il plauso della Corte dei Conti. La Magistratura contabile, tuttavia, non riconosce solo il contributo fondamentale degli EE. LL. agli equilibri di finanza pubblica, ma anche le gravi «distorsioni indotte dall'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità interno»², in particolare sui bilanci dei Comuni:

- a fronte dell'impossibilità di contenere le spese correnti, soprattutto a causa di un aumento del costo del lavoro determinato dai rinnovi contrattuali, le città italiane riducono ai minimi termini la spesa per investimenti (vedi il par. 2.2) ;

¹ Elaborazioni su dati ISTAT citati in ANCI, *Sintesi delle problematiche di finanza locale*, audizione presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati del 4 febbraio 2010, pag. 2.

² Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, presentata in audizione alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, 20 gennaio 2010, pag. 5.

- mentre la spesa in conto capitale crolla – e con essa il contributo dei Comuni allo sviluppo locale – aumenta l'indebitamento e la spesa per interessi;
- dal lato delle entrate rallenta fortemente il gettito da imposte indirette, a causa degli sgravi ICI decisi dal Governo nazionale, e il gettito delle addizionali sulle imposte dirette non riesce a compensare tale calo;
- per quanto detto al punto precedente è gioco forza che ad aumentare siano i trasferimenti da altri enti pubblici (Stato, Unione Europea, altri enti).

In sintesi: a causa delle decisioni governative che inaridiscono le fonti tributarie di finanziamento, i Comuni italiani sono costretti a tagliare gli investimenti e a indebitarsi in misura crescente. I Comuni italiani, inoltre, si approvvigionano sul mercato del credito senza nessuna forma di coordinamento a livello nazionale, con la conseguenza di subire costi e condizioni di credito più sfavorevoli di quelli che si potrebbero negoziare in forma centralizzata. Per tacere dei pessimi affari che alcune amministrazioni locali hanno fatto con i “derivati”. In questo caso, in cui sarebbe utile un coordinamento centrale, chiesto più volte dagli stessi Comuni, gli enti locali sono invece stati lasciati da soli.

Le distorsioni indotte dal Patto di Stabilità Interno derivano anche dal modo concreto con cui vengono definiti gli obiettivi del Patto stesso. La loro definizione e misurazione non sono mai state costanti nel tempo. A partire dal 1999 sono mutate quasi ogni anno le variabili obiettivo (saldo finanziario, tetto di spesa, ecc.) e le metodologie di calcolo di tali variabili (in termini di cassa o di competenza, riguardo alle voci di bilancio incluse ed escluse, ecc.). Secondo alcune interpretazioni, la continua mutevolezza delle norme di definizione degli obiettivi del Patto è stata utile a contrastare comportamenti opportunistici da parte degli Enti locali, impedendo interpretazioni “di comodo” delle norme, ma d'altra parte l'assenza di punti di riferimento costanti ha impedito agli Enti locali la programmazione di strategie di medio periodo di controllo dei conti³.

Le distorsioni oggi osservabili nei comportamenti finanziari dei Comuni italiani – e degli Enti locali in genere – derivano anche dal disorientamento causato dal continuo mutamento del quadro normativo, che contribuisce a sottrarre autonomia decisionale e programmatica agli enti periferici.

2.2. *L'autonomia finanziaria che non c'è e che continua a diminuire*

L'autonomia finanziaria degli Enti locali risulta fortemente compressa negli ultimi anni. Gli ultimi dati consuntivi di contabilità nazionale, relativi al 2008, descrivono un quadro di grave sofferenza⁴:

³ Si veda in proposito Amatuucci F., Pezzani F. e Vecchi V., *Le scelte di finanziamento degli Enti locali*, 2009, Egea editore, Milano, pagg. 13 e ss.

⁴ Nei punti che seguono si citano dati di fonte Corte dei Conti, *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit., pagg. 3 e ss.

- nei Comuni la spesa è cresciuta del 4% rispetto al 2007, per effetto dell'aumento della spesa di parte corrente (+7,9%), non compensato dal preoccupante calo della spesa in conto capitale (-6%);
- sull'aumento delle spese correnti pesa l'effetto dei rinnovi contrattuali, come detto in precedenza, ma variazioni al rialzo si osservano in tutte le voci di spesa (acquisti di beni e servizi +6,4%, consumi intermedi +7,5%, spesa per interessi +7%);
- nella spesa in conto capitale calano gli investimenti fissi lordi (-4,2%), che invece nel 2007 erano cresciuti, ma le riduzioni più gravi riguardano i contributi agli investimenti (-18,3%) e i trasferimenti alle imprese (-13,7%);
- le entrate dei Comuni crescono più delle uscite (da cui il contributo positivo dato alla stabilità dei conti pubblici), a un tasso superiore al 6%, ma tale crescita è trainata dai trasferimenti correnti da altri enti pubblici (+35%), il cui aumento è dovuto alla compensazione operata a copertura delle minori entrate tributarie dovute all'esenzione ICI sulla prima casa;
- aumenta anche il gettito delle imposte dirette (+10,6%), per gli effetti degli aumenti delle addizionali disposti nel precedente esercizio e giunti a maturazione nel 2008;
- per le Province la spesa complessiva aumenta del 3%, mentre le entrate restano pressoché costanti (+0,2%);
- anche in questo caso è la spesa corrente ad aumentare, in tutte le sue voci (rilevando particolarmente la crescita della spesa per interessi, pari al 12%), mentre la spesa in conto capitale si riduce del 7,4% (gli investimenti fissi lordi calano quasi del 9%) ;
- nel caso delle Province, oltre alle imposte indirette (-1,5%), calano anche i trasferimenti (-2,2%), con la compensazione dovuta all'aumento delle altre entrate correnti;
- sia per le Province, sia per i Comuni queste tendenze comportano un ulteriore "irrigidimento" dei bilanci, poiché ad aumentare maggiormente sono le spese per il personale e per la prestazione di servizi, voci che rappresentano una quota di spesa corrente pari a circa il 75% per i Comuni e a oltre il 66% per le Province.

Nei numeri riguardanti i Comuni, in particolare, è raccontata la secca perdita di autonomia finanziaria subita dagli Enti locali. A questo riguardo, la vicenda ICI⁵ è paradigmatica dell'atteggiamento neo-centralista del Governo attuale: l'esenzione della "prima casa" ha comportato una perdita di gettito ICI, per il 2008, pari al 23,3% di accertato e pari al 26,4% di riscosso⁶: vale a dire un quarto della voce di entrata tributaria maggiormente

⁵ Il decreto legge 93/2008, convertito dalla L. 126/2008, ha stabilito l'abolizione dell'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili) sulla "prima casa", ossia la casa di abitazione principale del nucleo familiare, prevedendo la compensazione tramite trasferimenti statali delle minori entrate tributarie per i Comuni.

⁶ Dati di fonte Corte dei Conti, *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, cit., pag. 6.

importante per i Comuni. E un esito davvero paradossale, per un Governo egemonizzato dalla Lega, è che il calo maggiore di gettito si è avuto nei Comuni dell'Italia settentrionale.

La compensazione del crollo delle entrate tributarie di competenza comunale dovuta all'abolizione dell'ICI sulla prima casa è solo parziale. Secondo l'ANCI⁷ le risorse previste dal Governo a ristoro del minore gettito per i Comuni non sono sufficienti: il D.L. 93/2008 prevedeva uno stanziamento di 2.604 milioni di euro, immediatamente denunciato come inadeguato dai Comuni, i quali hanno certificato minori introiti ICI per 3.364 milioni di euro. A seguito di tale denuncia, e delle verifiche del Ministero dell'Economia che ha giudicato attendibili le certificazioni esibite dai Comuni, lo stanziamento è stato integrato in due riprese⁸, con una somma aggiuntiva complessiva di 416 milioni di euro, per un totale di trasferimenti compensativi di 3.020 milioni di euro. Ciò significa che manca ancora all'appello il completamento del ristoro del 2008, pari a 344 milioni di euro.

Per il 2009 il trasferimento compensativo è nominalmente pari al mancato gettito (760 milioni di euro), ma di fatto anche per l'anno appena trascorso i Comuni hanno dovuto subire una decurtazione di risorse, dovuta alla dinamicità dell'imposta derivante dall'incremento naturale della base imponibile, la quale aumenta del 3,8% all'anno secondo stime dell'Agenzia del Territorio (sia a causa delle nuove edificazioni, sia a causa delle revisioni dei valori catastali). Sulla base di questa stima, quindi, si può prevedere un altro ammanco forzato nelle casse comunali di quasi 29 milioni di euro nel 2009.

L'insufficiente compensazione del mancato gettito ICI, causato dall'abolizione dell'imposta sulle abitazioni principali, è solo la beffa che si aggiunge al danno. Ciò che rileva maggiormente, infatti, non è solo la perdita di risorse finanziarie per i Comuni – che pure era doveroso evitare – quanto il *vulnus* all'autonomia finanziaria degli stessi, i quali si vedono sottrarre la disponibilità del loro strumento tributario principale, per decisione governativa, in cambio di trasferimenti comunque sottoposti alla discrezionalità statale. Discrezionalità che non si limita solo all'ammontare delle risorse stanziare per i trasferimenti compensativi, ma anche – e soprattutto – alle modalità di ripartizione di tali risorse tra i vari Comuni.

Un altro effetto negativo è dato dal disincentivo ai Comuni di procedere nelle attività di “manutenzione” della base imponibile dell'ICI, tramite le operazioni di riclassificazione catastale avviate dalla Legge Finanziaria per il 2005.

È il caso di ricordare che l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, che contrasta palesemente con il principio costituzionale dell'autonomia tributaria, è stata motivata con la finalità di ridurre la pressione fiscale e di sostenere i redditi. In verità, l'abolizione dell'ICI è avvenuta a pressione fiscale invariata, ossia compensando le minori entrate ICI proprio attraverso l'aumento di gettito erariale. E si è trattato, in ogni caso, di un provvedimento profondamente iniquo dal punto di vista distributivo.

⁷ ANCI, *Sintesi delle problematiche di finanza locale*, cit.

⁸ Con il decreto 154/2008 e con la Legge finanziaria per il 2010.

L'abolizione dell'ICI sulla "prima casa", infatti, non ha riguardato la totalità delle famiglie proprietarie della casa di abitazione. Era già vigente un sistema di detrazioni, rafforzato dal Governo Prodi, che abbattava l'ICI sulla casa di abitazione fino a circa 300 euro di importo dell'imposta. L'abolizione introdotta dal Governo Berlusconi, quindi, ha beneficiato solo le famiglie proprietarie di appartamenti per i quali era dovuta un'imposta superiore ai 300 euro. L'iniquità del provvedimento è dunque palese, dato che si tratta di una "redistribuzione al contrario" che premia le famiglie più ricche, equiparandole a quelle con patrimoni di valore inferiore, ed esclude totalmente le famiglie in affitto, che nemmeno sono proprietarie della casa in cui abitano. La redistribuzione è perversa anche in senso territoriale, perché premia di più le famiglie residenti al Nord rispetto a quelle del Centro-Sud, nonché quelle residenti in aree urbane a maggiore valore immobiliare, spesso maggiormente dotate di infrastrutture materiali e immateriali, rispetto a quelle residenti in aree rurali.

Altra, evidente spia dell'atteggiamento centralista dell'attuale Governo è il blocco dell'autonomia decisionale di Comuni e Regioni sulle aliquote addizionali di loro competenza: le Amministrazioni locali non sono più libere di determinare il valore delle aliquote addizionali loro spettanti. Il blocco delle aliquote dei tributi locali, introdotto con il già citato D.L. 93/2008 e confermato con il successivo D.L. 112/2008, rappresenta il secondo grave attentato all'autonomia tributaria locale. La giustificazione del Governo è che il blocco viene introdotto nelle more attuative del Federalismo fiscale, il quale – quando sarà realizzato – prevederà nuovi e maggiori meccanismi di autonomia tributaria per gli Enti locali e le Regioni. L'argomento è capzioso e, dati i tempi sicuramente lunghi e comunque incerti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (vedi il par. 3.1), non risponde alle gravi distorsioni che il "blocco fiscale" comporta (aumento dell'indebitamento, ricorso a forme una tantum di autofinanziamento come le dismissioni patrimoniali, ma anche le sanzioni amministrative, ecc.). Proprio in considerazione di queste distorsioni l'ultimo Governo Prodi, con la Legge finanziaria per il 2007, aveva eliminato il blocco fiscale, restituendo ai Comuni l'autonomia decisionale sulle addizionali e anche sugli oneri di urbanizzazione.

Il colpo mortale inferto dall'attuale Governo all'autonomia tributaria dei Comuni è riassunto efficacemente da un semplice indicatore: a seguito dell'abolizione dell'ICI prima casa il peso delle entrate tributarie sul complesso delle entrate dei bilanci comunali cala dal 32,4% al 26,7%, mentre l'incidenza dei trasferimenti cresce dal 41,1% al 47,3%⁹.

Per completare il quadro della manovra neo-centralista del Governo in carica è necessario citare altri punti di attacco all'autonomia e alla capacità finanziaria dei Comuni:

- i tagli per i risparmi sui costi della politica. Nel 2008 i Comuni sono stati in grado di risparmiare 25 milioni di euro, ma la legge finanziaria del Governo ha stabilito *preventivamente* di sottrarre alle Amministrazioni municipali ben 171 milioni di

⁹ Elaborazioni su dati ISTAT.

trasferimenti, senza alcun riferimento all'effettivo risparmio conseguito e senza nessun ristoro successivo. Il risultato è che dalle casse comunali sono usciti per mano del Governo altri 146 milioni solo nel 2008.

- La riduzione del Fondo ordinario, ridotto di 200 milioni di euro dal decreto 112 del 2008.
- La riclassificazione degli immobili nel gruppo catastale D. La riclassificazione catastale di alcune categorie di immobili ha comportato una perdita di gettito ICI per molti Comuni, i quali vengono compensati con contributi statali previsti da una norma approvata dal centrosinistra (Legge n. 448 del 1998). Il Governo attuale, con un semplice comunicato del Ministro dell'Economia pubblicato sul sito del Ministero in data 23 gennaio, che introduce un cavillo procedurale, blocca con esito retroattivo i trasferimenti dovuti a molti Comuni, i quali hanno nel frattempo già consolidato queste somme nei loro bilanci e si vedono, in alcuni casi, a rischio di dissesto.

Le Province non navigano in acque migliori, perché subiscono le stesse limitazioni di autonomia tributaria dei Comuni e, pur non dovendo confrontarsi con una vicenda come quella dell'ICI, devono fronteggiare le pesanti conseguenze della recessione economica, che si abbatte sulle finanze provinciali in modo particolarmente virulento. Le entrate tributarie delle Province, infatti, sono fortemente procicliche, ossia tendono a variare in funzione del ciclo economico, seguendone l'andamento, perché sono essenzialmente legate ad attività produttive e di consumo.

È il caso dell'Imposta Provinciale di Trascrizione (IPT), ossia il tributo che si paga all'atto dell'acquisto degli autoveicoli, e dell'imposta sull'assicurazione RcAuto¹⁰. In periodi di recessione il mercato dell'auto è uno dei primi ad entrare in crisi di domanda, dato che le auto sono beni durevoli e non di prima necessità. Il calo delle immatricolazioni durante il 2009, nonostante le politiche di incentivazione, si è ripercosso gravemente sui bilanci delle amministrazioni provinciali: secondo l'UPI¹¹ nei primi dieci mesi del 2009 il gettito IPT è crollato del 13,3% e quello dell'imposta RcAuto del 12,3%. Ma un calo ancora maggiore ha avuto l'addizionale sull'energia, la voce di entrata tributaria provinciale non legata al mercato dell'auto ma comunque a forte carattere prociclico (i consumi energetici diminuiscono durante le fasi recessive): quasi il 15% in meno di gettito. Questi andamenti negativi, riassunti nella tabella seguente, hanno contribuito a causare un calo delle entrate tributarie provinciali di oltre 450 milioni di euro nei primi dieci mesi del 2009. Nella sua foga neo-centralista l'attuale governo disattende totalmente le richieste delle Province per

¹⁰ Più precisamente, l'IPT si paga per ogni acquisto o atto diverso che comporti una variazione da trascrivere sul Pubblico Registro Automobilistico. L'IPT e l'imposta sull'assicurazione RcAuto sono le principali voci di entrata tributaria delle Province. La relazione tra entrate delle province e mercato dell'auto è quindi molto stretta.

¹¹ Unione delle Province Italiane, *Indagine conoscitiva sulla finanza locale*, presentata in audizione presso la V Commissione permanente Bilancio della Camera dei Deputati, 4 febbraio 2010.

fare fronte a questo drammatico assottigliamento delle risorse, prima fra tutte lo sblocco delle aliquote dei tributi di competenza provinciale.

Le entrate tributarie delle Province nei primi 10 mesi del 2009

	gen.-ott. 2008	gen.-ott. 2009	Var.	Var. %
Totale entrate tributarie	4.198.810.496	3.748.020.481	- 450.790.015	-10,7%
di cui:				
- RCA	1.734.533.875	1.520.825.677	- 213.708.198	-12,3%
- IPT	1.017.400.890	881.853.582	- 135.547.308	-13,3%
- Add. Energia	801.990.099	682.524.091	- 119.466.008	-14,9%

Fonte: UPI – Siope

La sordità del governo nei confronti delle richieste delle Amministrazioni locali ha ricadute dirette sui cittadini, non solo per il tramite delle funzioni svolte e dei servizi resi da Comuni e Province, ma immediatamente sui bilanci familiari.

Come nel caso della vicenda che riguarda la gestione dei tributi sui rifiuti, in particolare la Tariffa d'Igiene Ambientale (TIA), che dovrebbe soppiantare la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Sulla TIA, in quanto “tariffa” richiesta contro la prestazione dei servizi offerti, i circa 1.200 comuni che l'hanno adottata hanno sempre praticato l'IVA al 10%, pagata dai cittadini e detratta dalle imprese. La Corte Costituzionale, però, con sentenza n. 238 del 2009 ha stabilito che la TIA è in realtà un tributo, e non una tariffa, perché non esiste una reale corrispondenza fra il suo importo e il servizio effettivamente offerto al cittadino.

La sentenza comporta effetti immediati per i soggetti interessati. Le amministrazioni comunali sono però tuttora impotenti e non possono dare risposte né ai tanti contribuenti che, anche per il tramite delle associazioni dei consumatori, hanno presentato o si apprestano a presentare le istanze di rimborso, né ai soggetti gestori, i quali non sanno come procedere alla bollettazione per il 2010. Il governo, più volte sollecitato in materia nelle dovute sedi parlamentari, non ha ancora presentato alcuna proposta di intervento normativo per affrontare una questione così delicata, che riguarda il 15% circa dei Comuni e quasi 17 milioni di cittadini passati a TIA, ma coinvolge anche i Comuni e i cittadini restati ancora in regime di TARSU, i quali comunque pagano l'IVA (un'imposta statale) sui contratti di servizio sottoscritti dalle amministrazioni locali con i soggetti gestori.

2.3. Perché non si vogliono usare i Comuni e le Province per politiche anti-crisi?

Nonostante alcuni miglioramenti introdotti nel decreto legge sugli enti locali in queste settimane in discussione al Parlamento, resta tutta aperta la questione della sostenibilità della manovra imputata ai Comuni e alle Province per l'anno 2010. Il minimo che il Governo potrebbe fare è di sbloccare una percentuale dei residui passivi, al fine di sostenere le economie locali e permettere ai Comuni e alle Province di adempiere ai

pagamenti delle opere infrastrutturali già avviate sui territori, con la contemporanea sospensione delle sanzioni per l'anno 2009 per i relativi interventi.

Insomma, la questione finanziaria sta diventando drammatica per gli enti locali territoriali, e questo non è un bene non solo dal punto di vista della tenuta della finanza pubblica, ma anche e soprattutto perché Comuni e Province potrebbero essere le sentinelle più sensibili e più veloci per interventi di tipo anticiclico di sostegno all'economia. Sono Comuni e Province, infatti, a poter mettere in campo investimenti di piccola entità e di immediata fattibilità, a partire dalle manutenzioni straordinarie del patrimonio pubblico (verde, scuole, periferie, strade, beni culturali, case popolari, ecc.). Non saranno certo i grandi e faraonici progetti, spesso discutibili, decisi da Roma, come il Ponte sullo Stretto, ad avere un impatto sulla congiuntura economica.

Allo stesso modo, i Comuni sono i soggetti di prossimità più presenti sul terreno degli interventi di ultima istanza sulle sofferenze sociali. Schemi di reddito di ultima istanza possono funzionare ed evitare distorsioni assistenzialistiche solo se gestiti con il filtro dei servizi di assistenza sociale dei Comuni.

Si vede bene, allora, l'errore fatto dal Governo Berlusconi sull'ICI. Da due anni la spesa statale si affanna a rastrellare risorse per rimborsare l'ICI mancante ai Comuni: i trasferimenti del fondo ordinario agli enti locali sono saliti da 4,7 miliardi nel 2008 a 8 miliardi nel 2009, e sono previsti in soli 7 miliardi nel 2010. Questo però non toglie asfissia finanziaria al comparto, che ha visto ridursi i margini di autonomia, e non gli permette di esercitare una benefica funzione anticiclica.

E intanto i contributi statali per investimenti agli enti locali sono stati drasticamente ridotti: da 3,3 miliardi nel 2008 a 1,7 nell'assestato 2009 fino a 1,5 nel previsionale 2010.

Inoltre, si sta assistendo a uno snaturamento in chiave centralistica della funzione della Cassa depositi e prestiti, che sempre più sta perdendo il suo ruolo storico di banca dei comuni e delle province.

Che logica c'è in questa politica? Probabilmente nessuna: prevale un mero obiettivo di rigorismo finanziario a carico della sola finanza decentrata, senza una lucida analisi del ruolo anticiclico che gli investimenti pubblici locali potrebbero avere, e che non a caso è stato ampiamente utilizzato nei pacchetti anti recessivi di tanti Stati europei, a partire dalla Francia e dalla Germania.

3. Il paternalismo governativo e il cammino incerto delle riforme

3.1. L'araba fenice del federalismo fiscale

La legge 42/2009 per l'introduzione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, delega il Governo a emanare un numero imprecisato di decreti legislativi. Il primo di tali decreti deve essere presentato entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge delega. Il termine per l'adozione degli altri decreti attuativi, invece, è fissato in ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega. Entro due anni, quindi, tutto dovrebbe essere finito, cioè dovrebbero essere affrontati e risolti gli enormi problemi tecnici e tecnico-politici che la legge delega contiene. Affrontati e risolti anche grazie al parere della Conferenza Unificata Stato-Autonomie locali, nonché della Commissione Parlamentare Bicamerale di controllo, istituita grazie a un emendamento del Partito Democratico al testo della delega.

Oggi, a dieci mesi dall'approvazione della legge, è stato prodotto soltanto un decreto, sul quale manca ancora l'intesa con Regioni e autonomie locali, e la Commissione bicamerale non ha ancora cominciato i suoi lavori.

È facile prevedere che nel dilatarsi dei tempi di attuazione il Governo proverà a comprimere il ruolo di controllo della Commissione Bicamerale e della Conferenza Unificata, con il pretesto di abbreviare i tempi di emanazione degli atti. Nessun decreto legislativo di attuazione è stato ancora approvato in via definitiva. È stato adottato dal Consiglio dei Ministri un unico schema di decreto legislativo, in data 17 dicembre 2009, che si occupa di dare attuazione all'art. 19 della l. 42 del 2009, relativo all'attribuzione alle Regioni e agli enti locali di un loro patrimonio: un argomento certamente importante, ma che costituisce ben poca cosa rispetto agli interventi complessivi di sistema di cui il paese ha bisogno (vedi il par. 3.2).

Il decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, sarà essenziale. Il problema principale per l'attuazione del federalismo fiscale, infatti, sta nella corretta definizione dei fabbisogni finanziari dei diversi livelli istituzionali, nonché dei criteri di ripartizione dei fabbisogni tra i singoli enti. Perché ciò sia possibile è necessario che i bilanci di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni siano redatti in base a criteri uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. "Federalismo fiscale" significa, infatti, che non saranno più possibili trasferimenti di risorse tra livelli di governo diversi, i quali dovranno finanziarsi interamente con tributi propri (che, con riguardo agli enti locali, la legge delega non individua), compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (o regionali) e fondi perequativi.

Per questo la legge dispone che siano garantiti, per quanto riguarda le Regioni, i fabbisogni finanziari necessari all'erogazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in campi di

cruciale importanza, quali la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale; mentre, per quanto riguarda Province e Comuni, i fabbisogni garantiti dovranno coprire le funzioni fondamentali di tali enti.

La legge tutela, insomma, principi fondamentali di equità, sia sul piano distributivo che sul piano territoriale. Ciò è avvenuto grazie all'incalzante iniziativa del Partito Democratico e delle opposizioni. Il disegno di legge inizialmente proposto dal Ministro Calderoli era ben diverso dalle ipotesi contenute nel programma elettorale della coalizione di centrodestra, le quali avrebbero portato alla guerra fra egoismi territoriali. E quell'iniziale testo è stato profondamente modificato durante l'esame del Parlamento, con l'introduzione di 66 proposte emendative, la maggior parte delle quali presentate dal Partito Democratico.

L'attuazione della legge, tuttavia, avrà bisogno di grande attenzione e iniziativa politica. I fabbisogni standard vanno legati ai LEP, come detto, e bisogna evitare che prevalga una visione minimalista dei servizi e delle funzioni essenziali. La *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* presentata dal Ministro Tremonti ad aprile 2009 parla esplicitamente di "standard minimi" con riguardo alla definizione dei LEP.

Si tratta di un vecchio, cruciale scontro tra due visioni opposte: una prima, che parla correttamente di *Livelli essenziali*, nel senso che il settore pubblico deve garantire l'erogazione di servizi quantitativamente e qualitativamente in grado di rendere effettivi ed esigibili alcuni diritti fondamentali dei cittadini; una seconda, invece, che mira esclusivamente alla riduzione quali-quantitativa delle prestazioni pubbliche entro livelli minimi definiti in base a criteri puramente economici e di cassa, senza nessun riferimento ai bisogni sociali espressi dalla cittadinanza.

Di certo c'è solo una cosa: l'iter di attuazione della riforma sarà lungo e accidentato, intrecciato com'è con le vicende della crisi economica e con quelle delle altre riforme che dovrebbero andare in parallelo. Nel frattempo, però, il neo-centralismo berlusconiano può giovarsi del blocco della leva fiscale. Il federalismo fiscale diventa, paradossalmente, una promessa di autonomia – che non si sa se, quando e in che forme concrete sarà mantenuta – nel nome della quale si comprime ogni autonomia tributaria decentrata.

Aleggia materializzandosi ormai di frequente un equivoco di fondo su tutta questa vicenda le cui contraddizioni dovranno prima o poi manifestarsi e risolversi: il sacrosanto principio dell'invarianza della pressione fiscale e dell'assenza di oneri a carica della finanza pubblica sembra voler dire in sostanza assenza di oneri a carico della finanza statale.

L'idea è che si possa realizzare un autentico federalismo fiscale senza modificare alcuna voce di spesa o di entrata nel bilancio statale. L'idea è che invarianza della pressione fiscale significhi invarianza di gettito per lo Stato. L'idea è che tutta la partita debba giocarsi fra regioni ed enti locali. L'idea è che il federalismo non significhi razionalizzazione, deconcentrazione di poteri dal centro alla periferia, con le relative risorse, efficientamento congiuntamente alla spesa territoriale anche della spesa centrale, ma una mera conversione più o meno ben attualizzata dei trasferimenti.

Eppure, una corretta e veloce applicazione della legge delega sul federalismo fiscale potrebbe portare sollievo alla finanza pubblica e potrebbe diventare un concreto indirizzo di medio periodo per la necessaria “exit strategy” dagli ingenti disavanzi accumulati nella fase della crisi economica internazionale. Il ricorso ai costi e ai fabbisogni standard, infatti, può fare emergere consistenti risparmi, a cui tutte le amministrazioni regionali e locali possono essere chiamate a contribuire.

Nel caso della spesa sanitaria, le prime analisi compiute da studiosi indipendenti mostrano la possibilità di risparmiare, con il passaggio ai costi standard, almeno 5 dei circa 100 miliardi attualmente spesi, il 5% del totale¹².

La distribuzione di questi risparmi potenziali è sull'intero territorio nazionale (la Lombardia, ad esempio, potrebbe risparmiare 680 milioni, il Piemonte 229 milioni, il Veneto 362 milioni), anche se in termini assoluti i massimi risparmi potranno venire da Lazio, Campania e Sicilia. Le uniche Regioni che già oggi mostrano un equilibrio fra spesa effettiva e costi standard nel comparto sanità sono Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche.

La tendenza conservatrice emerge chiaramente nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) la quale, se pure contiene molte novità per il percorso di decisione del bilancio centrale e correttamente supera l'ambito del bilancio dello Stato per ricomprendere l'intera pubblica amministrazione nelle nuove norme di contabilità, presenta tuttavia alcuni aspetti limitativi dell'autonomia degli enti decentrati:

1. Anzitutto, quanto al coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo, la legge n. 196 del 2009 appare carente di sedi di raccordo interistituzionale e intergovernativo, sedi prevalentemente orientate alle esigenze delle amministrazioni centrali.
2. Si modificano i principi e criteri direttivi delle deleghe della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, con conseguenti rischi di sfasature temporali nel processo di attuazione delle due riforme, nonché di potenziale lesione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.
3. La manovra per Regioni ed enti locali all'interno della legge di stabilità non viene anticipata rispetto al resto della manovra. Ciò comporta che non verrà superato l'annoso problema di Regioni ed enti locali, che non possono chiudere i loro bilanci preventivi entro la fine dell'anno. Questa innovazione era prevista nella proposta Prodi – Padoa Schioppa di attuazione del federalismo fiscale, e la stessa legge 42 era coerente con questo esito (patto di stabilità interno e patto di convergenza nel DPEF a luglio).

¹² G. Arachi, V. Mapelli e A. Zanardi, “Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale”, Roma, giugno 2009.

4. Come già detto in precedenza, nel caso del patto di stabilità interno si fa un passo indietro al confronto con la legge 42: non è più prevista l'intesa con Regioni ed enti locali, ma solo il parere.
5. Si realizza un'eccessiva concentrazione della sessione di bilancio che impedisce agli enti territoriali di partecipare alla definizione della manovra.

3.2. Federalismo demaniale: con una mano regalo, con l'altra prendo

È difficile dare una valutazione attendibile e definitiva dell'unico decreto attuativo della legge sul federalismo fiscale. Non è infatti ancora conosciuto il suo testo definitivo, anche perché non è stato ancora ufficialmente sottoposto della Conferenza unificata. Dal testo disponibile, comunque, qualche primo giudizio si può azzardare. Siamo in presenza non di una disciplina finalizzata a fissare regole generali per distribuire parti del patrimonio dello Stato agli altri livelli di governo, ma di una dismissione o privatizzazione di alcune limitate tipologie di beni in forma *à la carte*, entro un tempo abbastanza definito, e sulla base di una atto di volontà del sovrano centrale.

Si tratta di un processo dichiaratamente finalizzato a promuovere la valorizzazione del bene e quindi a trasferire prevalentemente o esclusivamente quei beni che oggi sono detenuti dallo Stato con negligenza ed incuria. Emerge una procedura favorevole al conferimento a fondi immobiliari, con la previsione dell'adozione di un regolamento che adegui la disciplina. I criteri indicati prevedono la partecipazione di soggetti privati e la possibilità per l'ente di indicare il diretto conferimento del bene al fondo. Tutto sembra congegnato per far leva sulle necessità finanziarie urgenti degli enti locali, con il rischio di speculazioni e probabili condizionamenti da parte di gruppi privati, con scarsa cura dei processi di valorizzazione funzionale, social, ambientale, ecc. dei beni stessi.

Lascia forti perplessità la previsione secondo cui, con DPCM e senza alcuna concertazione, sono determinati criteri e tempi per la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni ed enti locali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguenti all'adozione dei decreti. Insomma: lo Stato regala il bene ma riduce le entrate in relazione alla rendita prodotta da quel bene (ad es. concessioni demaniali).

Con tutta evidenza, si ripresenta un equivoco di fondo. Se da una parte lo Stato dà qualcosa (compiti o beni), allo stesso tempo toglie qualcos'altro. Non si comprende che il decentramento dovrebbe significare minori oneri burocratici, gestionali di apparato e quindi una riduzione complessiva della spesa delle amministrazioni centrali, riduzione coperta da una parte dal non dover più mantenere i beni e quindi allo stesso tempo dal venir meno delle rendite prodotte dagli stessi.

Con una battuta, si confonde il principio dell'invarianza complessiva con l'invarianza di ciò che è dello Stato, mentre federalismo dovrebbe significare "ridurre" lo Stato centrale e assegnare più responsabilità e risorse alle amministrazioni decentrate.

3.3. *L'uovo e la gallina: Carta delle autonomie e federalismo fiscale*

Da un punto di vista logico e cronologico l'attuazione del federalismo amministrativo non può che precedere quella del federalismo fiscale. Solo enti le cui competenze sono state chiaramente ridefinite e la cui struttura sia stata adeguatamente potenziata sono infatti in grado di poter portare avanti un indirizzo politico fiscale autonomo, senza che inefficienza, incapacità, mancato coordinamento, sovrapposizione di funzioni e sprechi determinino un'esplosione incontrollata della spesa pubblica senza alcun beneficio per i cittadini. In altre parole, il federalismo fiscale ha senso solo se la struttura istituzionale e amministrativa è efficiente, altrimenti contribuisce ad allentare i legami sociali sia fra le comunità locali sia, complessivamente, a livello nazionale.

Il Governo ha invece sottolineato sin dall'inizio la sua indisponibilità ad anteporre una riforma delle autonomie locali anche perché, sotto le pressioni leghiste, ha prevalso la spinta verso l'approvazione del disegno di legge delega sul federalismo fiscale prima delle elezioni europee del 2009.

Il risultato è che il percorso di riforma dell'assetto delle Autonomie locali è stato fino a ora altalenante, incerto, confuso. Vale la pena di ricordare i passaggi che hanno riguardato il tema dal novembre del 2009 ad oggi. In un arco temporale di poco meno di tre mesi il governo è intervenuto o ha tentato di intervenire con la proposta di Carta delle Autonomie approvata dal Consiglio dei Ministri del 19 novembre 2009 e presentata alla Camera dei deputati il 13 gennaio 2010 (AC 3118), con la finanziaria per il 2010, con il decreto legge recante Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni, (DL n. 2 del 2010) e, infine, con gli emendamenti alla legge di conversione del decreto legge stesso. In altre parole, quattro interventi succedutisi in un arco di tempo brevissimo che hanno apportato modifiche anche radicali, smentite di lì a poco da interventi ulteriori successivi. Va anche segnalato che una parte del Codice delle autonomie dovrebbe confluire nel decreto legge "anticorruzione": se la Carte delle autonomie viene smembrata in provvedimenti relativi ai costi della politica e alla corruzione, forse nell'immaginario del Governo gli enti locali sono costosi e corrotti!

Le proposte introdotte nella legge finanziaria per il 2010 con riferimento agli enti locali si discostano in maniera sensibile da quanto disciplinato dalla proposta di carta delle autonomie. E sono risultate talmente controverse – nonché talmente poco ponderata la decisione – che, nel medesimo giorno della presentazione della proposta di Carta delle autonomie alle Camere, il governo ha adottato il decreto legge richiamato (n.2 del 2010) con il quale ha previsto che la quasi totalità delle proposte di natura strutturale che il governo aveva introdotto in finanziaria non entreranno in vigore secondo i termini previsti dalla finanziaria stessa, ma a partire dal primo gennaio 2011.

In altre parole, il Governo ha smentito se stesso per l'ennesima volta, peraltro tramite l'impiego di un altro decreto legge, ormai trasformato in via definitiva in uno strumento per anticipare e rafforzare l'iniziativa legislativa piuttosto che per tentare di porre rimedio a condizioni di estrema necessità ed urgenza. In un tema come il trasferimento delle

funzioni agli enti locali, costantemente strumentalizzato per costruirsi una reputazione “federalista”, il governo interviene in maniera scomposta: riducendo prima, tagliando poi, rinviando infine il taglio poiché probabilmente poco redditizio dal punto di vista politico in vista delle elezioni del marzo 2010. Come se ciò non bastasse, l'intervento del Governo è stato ulteriormente smentito in sede parlamentare dove, in commissione, sono stati approvati emendamenti alla legge di conversione del decreto legge n. 2 del 2010 che hanno ulteriormente modificato la disciplina.

Fra promesse, interventi concreti e smentite, in poco meno di un mese il governo e la maggioranza hanno dunque cambiato idea almeno quattro volte: tagliando, ricucendo, riaggiustando, a seconda delle contingenze e senza un disegno complessivamente coerente ed omogeneo.

AmMESSO e non concesso che il governo non cambi idea di nuovo, i seguenti sono i principali tagli per gli enti locali, previsti dalla finanziaria per il 2010 e successivamente modificati, rivisti e rinviati dagli interventi richiamati sopra:

- *Comma 184.* Prevede una riduzione fissa del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali pari al 20%: la previsione entra in vigore a partire dal 2010, ma non vengono computati, al fine del raggiungimento della quota prevista, i sindaci e i presidenti di provincia.
- *Comma 185.* Dispone una riduzione fissa del numero degli assessori comunali e provinciali pari ad $\frac{1}{4}$ dei consiglieri che si applica a partire dal 2010 per gli organi per cui è previsto il rinnovo.
- *Comma 185bis.* Sopprime i circondari provinciali a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 2 del 2010.
- *Comma 186, lett a).* Prevede la soppressione della figura del difensore civico comunale, la trasformazione del difensore civico provinciale in difensore civico territoriale e il trasferimento delle competenze del primo a quest'ultimo. Questa trasformazione avverrà a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 2 del 2010, ma a far data dalla scadenza di ciascun incarico.
- *Comma 186, lett b).* Prevede la soppressione delle circoscrizioni nei comuni sotto i 250 mila abitanti e stabilisce una popolazione minima di 30 mila abitanti per quelle che residuano. Fa inoltre salva la possibilità per i comuni di dimensioni maggiori di introdurre peculiari forme di autonomia.
- *Comma 186, lett c).* Prevede la facoltà di conferire deleghe plurime a consiglieri nei comuni sotto 300 abitanti, a decorrere dal 2011.
- *Comma 186, lett d).* Dispone la soppressione della figura del Direttore generale nei comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti. Questa trasformazione avverrà a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 2 del 2010, ma a far data dalla scadenza di ciascun incarico. Qui resta una contraddizione

con quanto previsto nella Carta delle autonomie, che pone il limite a 65 mila abitanti.

- *Comma 186, lett e).* Prevede la soppressione dei Consorzi di funzioni fra enti locali ad esclusione dei Bacini imbriferi montani, a partire dall'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 2 del 2010.
- *Comma 186bis.* A partire da un anno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 2 del 2010 viene prevista la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale (Ato), assegnando alle regioni il compito di riallocare le loro funzioni entro il medesimo termine.
- *Comma 187.* Stabilisce che lo stato cessi di concorrere al finanziamento delle Comunità montane e che, nelle more dell'attuazione della delega sul federalismo fiscale il 30% di tale fondo sia assegnato ai comuni facenti parte delle comunità montane, previa intese in Conferenza unificata.

Per legiferare in una materia così importante e delicata è necessario un intervento attento e ponderato, netto e deciso, per evitare e ridurre sprechi che comunque esistono e che certamente vanno affrontati. Il Governo ha invece introdotto nell'ordinamento una serie di regimi differenziati e speciali, di rinvii *ad hoc* e specifiche condizioni, causando confusione ed incertezze, senza risolvere i principali problemi cui tali provvedimenti dovrebbero dare soluzione. L'obiettivo, infatti, non è tagliare qua e là in maniera sparsa ed incoerente, ma intervenire in maniera mirata, razionale ed omogenea, in modo che gli enti locali possano svolgere le loro funzioni nel rispetto di quei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che l'articolo 118 della Costituzione prevede per lo svolgimento di funzioni amministrative. È dunque necessario rivedere – riaccorpandoli, riducendoli ed eliminando gli sprechi – i livelli di governo e procedere ad una redistribuzione delle competenze amministrative sul territorio, non tagliare qua e là per risparmiare qualcosa oggi, senza alcun obiettivo per il domani.

È necessario impostare la riforma a partire dai costi standard e da una chiara specializzazione delle funzioni fra Comuni e Province, superando le duplicazioni, assegnando a ciascun ente le funzioni che sono più congeniali, dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia, al livello di prossimità (Comuni) e al livello di area vasta (Province).

È necessario ridurre al minimo l'esercizio di funzioni amministrative dirette e gestionali da parte delle Regioni, ed è necessario superare anche nelle Regioni le gestioni "separate" e "parallele" esercitate tramite esternalizzazioni, escluse quelle che hanno una ragione di tipo industriale. È necessario, poi, procedere sulla strada dell'esercizio delle funzioni in forma associata dei Comuni più piccoli, ponendo vincoli e obblighi in questa direzione.

Il principio fondamentale che andrebbe sempre tenuto a mente è che non ha senso alcuno una redistribuzione di funzioni legislative senza, parallelamente, procedere anche ad un trasferimento di funzioni amministrative e fiscali.

In altre parole, senza concentrarsi anche su un federalismo amministrativo e fiscale, quello legislativo, come abbiamo visto nel corso degli ultimi anni, comporta un decentramento ipocrita e sostanzialmente inutile.

Con i soli trasferimenti di funzioni legislative e fiscali, senza quelle amministrative, il sistema diviene invece schizofrenico, poiché i centri di responsabilità si polverizzano e distribuiscono sul territorio e nessuno è in grado di attribuire responsabilità – nonché meriti o demeriti rispetto all’implementazione di una determinata politica pubblica – a questo o quel livello di governo.

Quello che invece è necessario fare è procedere in parallelo, adottando al più presto i provvedimenti necessari per trasferire competenze amministrative laddove si intendono allocare anche le corrispondenti leve fiscali e – fattore tutt’altro che trascurabile – procedere ad un riassetto complessivo degli enti locali che li renda in grado di svolgere le nuove funzioni ad essi assegnate, anche tramite un loro accorpamento.

Questo approccio di sistema – l’unico che permetta di affrontare il tema senza aumentare a dismisura sprechi ed inefficienze – è del tutto assente nei proclami del governo, che continua a procedere per spot su temi che invece meriterebbero una visione di insieme assai più approfondita e responsabile.

3.4. Le riforme pasticciate dei servizi pubblici locali

Potrà sembrare strano, ma nonostante tutti i danni provocati dal Governo Berlusconi agli enti del governo territoriale e di prossimità sul piano della finanza e dell’ordinamento legislativo, nulla è paragonabile al pasticcio della riforma (?) dei servizi pubblici locali, approvata in fretta e furia con l’articolo 15 del decreto 135 del 2009.

È la norma con cui si cerca di “sotterrare” l’utilizzo delle società “in house” per la gestione dei servizi pubblici locali, proprio mentre di quel tipo di società si fa sempre più ampio uso da parte dello Stato e dei Ministeri centrali.

Il Governo mostra di non avere, con quella legge, nessuna vera strategia di liberalizzazione, regolazione e modernizzazione per i servizi pubblici locali. Si tratta di un pasticcio sgangherato, che produrrà problemi agli amministratori locali, con rischi rilevanti sulla certezza della continuità di servizi basilari per la vita delle nostre comunità locali, come l’acqua, l’ambiente, il trasporto pubblico locale; maggiori costi per i cittadini senza garanzie di miglioramento dei servizi; vantaggi a pochi gruppi finanziari e industriali che potranno comprare le aziende pubbliche locali quotate in borsa e ad altri interessi economici che, in alcune parti del paese, hanno storicamente (nei rifiuti come nell’acqua) zone grigie di cointeressenza con la criminalità organizzata.

Il Partito Democratico, insieme a tutte le opposizioni, aveva proposto di adottare anche in questo caso il metodo che ha condotto alla legge delega sul federalismo fiscale: la rinuncia

da parte del governo al decreto d'urgenza e l'apertura di un tavolo di lavoro per fare una vera e sostenibile riforma.

Sarebbe stato possibile lavorare in due-tre mesi ad un testo unico che, finalmente, rendesse stabili e certe le norme di questo comparto, il cui cambiamento approssimativo e sempre soggetto a revisioni ha generato negli ultimi anni un'instabilità molto negativa per tutti gli operatori, sia pubblici che privati; un pericoloso declino degli investimenti; e in alcuni casi vere e proprie crisi con rilevanti ricadute sui territori.

La riforma a cui pensiamo ha quattro punti cardinali: maggiore apertura dei mercati; migliore regolazione pubblica di mercati che per loro stessa struttura non sono concorrenziali; garanzie ai cittadini per la qualità dei servizi e per l'equità delle tariffe, tramite agenzie o autorità indipendenti; libertà di scelta per le comunità locali e per gli organismi democraticamente eletti, e in ultima istanza responsabili di fronte ai cittadini, sulle forme ottimali con cui garantire l'erogazione dei servizi.

Ma il governo non ha voluto scegliere la strada del confronto e di una vera riforma. Ha preferito scegliere la scorciatoia di un decreto legge, dei tempi contingentati, del voto di fiducia. E, per motivare questa scelta sbagliata, ha fatto ricorso ad una serie di bugie. Con ciò raddoppiando il suo errore: i ricorsi che numerose Regioni hanno intentato chiameranno la Corte Costituzionale a esprimersi sul merito, e a quel punto le bugie del Governo mostreranno le gambe corte.

Prima bugia: non c'è nessun obbligo né nessuna infrazione comunitaria a cui il nostro paese debba corrispondere.

Seconda bugia: la sentenza della Corte di Giustizia europea, a cui il governo ha fatto riferimento come *primus movens* dell'intervento d'urgenza, è successiva all'emanazione del decreto e si occupa di società miste, e non di società pubbliche.

Terza bugia: il ministro Fitto dichiara a Il Sole 24 Ore che negli ultimi anni avremmo assistito a "vergognose politiche di pubblicizzazione" nel settore dell'acqua. Questa è davvero grossa come bugia, dato che negli ultimi quindici anni, dopo la legge Galli, alla precedente gestione diretta dei Comuni si è sostituita una gestione industriale del ciclo dell'acqua che, su 114 ATO, vede oggi 56 casi di gestioni miste e 58 di gestioni pubbliche. Il Partito Democratico difende invece il principio della libertà di scelta della gestione ottimale dei servizi pubblici locali, compresa l'acqua, da parte delle comunità locali e delle loro rappresentanze democraticamente elette.

Quarta bugia: il governo propaganda che per i cittadini ci saranno solo vantaggi, mentre il rischio vero è che questo Governo metta le mani nelle tasche degli italiani tramite aumenti non regolati delle tariffe di servizi essenziali come quelli dell'acqua e dei rifiuti. Settori in cui non esiste neppure, né è prevista dalle norme di questo decreto, un'autorità nazionale di controllo sulla qualità dei servizi e sulla congruità delle tariffe.

Se poi fosse vero che questo Governo ritiene che "privato" sia sempre meglio, perché allora sono stati esclusi dal provvedimento la distribuzione del gas, quella dell'elettricità e il

trasporto ferroviario regionale? Insomma, il Governo ha salvato le aziende a partecipazione statale (Eni, Italgas, Trenitalia), gettando il costo e i rischi di questa liberalizzazione sgangherata e senza regole sui sindaci e sugli amministratori locali nei delicatissimi settori dell'acqua, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale.

Il tutto aggravato da una nuova norma estemporanea, contenuta nel recentissimo decreto legge sugli enti locali, che abolisce gli ATO, gli ambiti territoriali ottimali che rappresentano nel nostro ordinamento il bacino di riferimento in cui procedere alla programmazione di servizi di ambito vasto nel ciclo dell'acqua e nel ciclo dei rifiuti. Quindi, da un lato con il decreto 135 si tende a uccidere le tradizionali società industriali pubbliche attive in questi settori (l'offerta), mentre con l'abolizione degli ATO si tende a uccidere ogni forma di "controllo" da parte della domanda.

Per le società pubbliche quotate in borsa il rischio di questo provvedimento è quello di aprire la strada a forme di privatizzazione selvaggia. Infatti si prevede che, se i Comuni vendono quote delle società in loro possesso fino a ridursi al 30% della proprietà, per quei servizi non sarà necessario fare una gara pubblica di affidamento. Se invece non vendono, le concessioni scadono e si va alla gara.

Quindi, se i Comuni vendono (e venderanno, dato che il Governo li ha ridotti alla canna del gas) si realizza il peggiore dei mondi possibili, quello della privatizzazione senza liberalizzazione, cioè senza gara. Visto che nessuna legge vieta oggi ai Comuni di vendere azioni delle loro partecipate quotate in borsa, questa norma è un vero e proprio regalo a chi compra: il compratore acquista una rendita di posizione monopolistica, e per di più lo può fare (scandalo nello scandalo) con una trattativa privata. Nel caso di Roma, la più grande concessione idrica d'Italia, chi comprerà, a trattativa privata, le quote azionarie di Acea che il Comune volesse mettere in vendita, acquista una concessione che scade nel 2029 e che non verrà sottoposta ad alcuna procedura di valutazione competitiva.

Le norme che il governo ha forzato con questo decreto avvantaggeranno alcuni grandi gruppi industriali e finanziari interessati alle rendite di posizione, saranno pagate dai cittadini-utenti e metteranno in seria difficoltà tanti governi comunali. Potranno salvarsi solo quegli enti locali nei cui territori esistono grandi Fondazioni ex bancarie, se saranno loro i soggetti a comprare, garantendo così il mantenimento di un modello di "public company" per le imprese di pubblica utilità locale. Ma Fondazioni ex bancarie sufficientemente solide e affidabili non esistono dappertutto nel paese, e soprattutto il Sud e Roma rischiano di essere pesantemente penalizzati.

Per non parlare dell'incertezza in cui vengono buttati migliaia di Sindaci e decine di Presidenti di Provincia, che si trovano oggi di fronte al crollo delle basi normative con cui si regolano settori cruciali come acqua e rifiuti sia dal lato della domanda (abolizione degli ATO) che dal lato dell'offerta (imprese pubbliche locali). Con un problema che non è solo dei Comuni minori, ma anche di grandi Comuni, come Milano, dove l'acquedotto ha una gestione industriale "in house".

4. La grande rapina: i fondi revocati e bloccati

4.1. *Lo scippo al Sud: l'uso dei Fondi per lo sviluppo (FAS) come bancomat*

Dal 2003, le risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate sono concentrate in un Fondo di carattere generale, il FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate), istituito dalla legge n. 289/2002.

Nel Fondo sono iscritte tutte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici. Per quanto concerne il riparto delle risorse, la legge 289/2002 attribuisce al CIPE il compito di ripartire, con proprie delibere, la dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate tra gli interventi in esso compresi, destinandone l'85% al Sud e il 15% al Centro Nord. Inoltre, la dotazione complessiva del FAS viene ripartita dal CIPE tra una quota destinata a programmi di livello nazionale e una quota destinata ai programmi regionali ed interregionali. Nelle regioni meridionali e nelle altre aree sottoutilizzate del Paese queste risorse sono indispensabili, insieme a quelle ordinarie e a quelle dei fondi comunitari, per realizzare piani e programmi dedicati allo sviluppo e alla coesione, composti in parte da interventi infrastrutturali e in parte da incentivi alle imprese e all'occupazione.

Le risorse del FAS per il periodo di programmazione 2007-2013 sono state stanziare dal Governo Prodi con la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), per un importo complessivo pari a 64,379 miliardi di euro, ripartito tra le due macroaree del Mezzogiorno e del Centro Nord, secondo il tradizionale criterio dell'85% e del 15% per ciascuna area.

Oltre 60 miliardi di euro, quindi, da utilizzare per lo sviluppo delle aree maggiormente arretrate del Paese, per trovare condizioni di vita e di lavoro più vicine agli standard europei per i milioni di italiani che vivono in queste regioni.

Invece il Governo Berlusconi ha saccheggiato questi fondi, utilizzandoli impropriamente come il proprio *argent de poche*, come una specie di "bancomat" con cui prelevare miliardi di euro a copertura delle più disparate disposizioni legislative. Il volume delle risorse FAS che è stato così mobilitato prima per il finanziamento di interventi di carattere emergenziale e successivamente per misure anticrisi, è stato oggettivamente ingente: i tagli e le preallocazioni operate sono stati pari a circa 19 miliardi di euro (risultanti per 13,7 miliardi dai tagli indicati nella delibera CIPE n. 112/2008, e per i restanti 5,3 miliardi da preallocazioni previste da leggi successive, ossia una riduzione di oltre il 29% dell'ammontare originariamente previsto). A ciò si sono però aggiunti numerosi interventi che hanno finito per dirottare risorse del FAS verso indirizzi dispersivi rispetto alla sua missione originaria.

La quota delle risorse nazionali del FAS complessivamente dirottata verso altri indirizzi, secondo stime del CNEL, raggiunge circa 26 miliardi. Questo ha implicazioni rilevanti non solo sul finanziamento degli interventi previsti dalla legislazione nazionale per le aree

sottoutilizzate, ma anche sul “Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, indebolendone significativamente la componente nazionale. Il QSN prevedeva, infatti, come richiamato, una programmazione coordinata e contestuale dei fondi nazionali ed europei destinati alle politiche regionali, e costituiva pertanto la sede unitaria per il finanziamento delle priorità individuate a seguito di un lungo negoziato tra amministrazioni regionali, centrali e comunitarie. La riduzione della dotazione finanziaria del FAS, come sottolinea il Ministero dello Sviluppo Economico nel “Rapporto Strategico Nazionale” del dicembre 2009, “ha rilevanti effetti sul profilo di addizionalità negoziato in occasione del QSN”. Si ricorda infatti che, in base al principio di addizionalità comunitario – storicamente uno degli elementi fondanti la politica europea di coesione, al fine di assicurare un reale impatto economico agli interventi cofinanziati – i contributi dei fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturale di uno Stato membro. Il Rapporto stima in circa il 27% la riduzione della componente nazionale a carico del FAS; riduzione che – se non compensata – determinerebbe in occasione della revisione di metà periodo, nel 2011, “la possibilità di rivedere il livello della spesa per il rimanente periodo”, precedentemente negoziato con Bruxelles. I tecnici del Ministero stimano per i prossimi anni, nel caso in cui tali risorse non vengano reintegrate, una riduzione del 15% della spesa media annua nelle “regioni Convergenza”, e quindi un ulteriore indebolimento del principio di addizionalità.

Il Governo Berlusconi, nel solo 2008, ha utilizzato il FAS a copertura di disposizioni legislative per un importo complessivo pari a 12,9 miliardi: basti ricordare, ad esempio, i 140 milioni di euro per il 2009 per il ripiano dei disavanzi di Catania, i 55 milioni per le agevolazioni ai terremotati di Umbria e Marche, i 690 milioni di euro per l'emergenza rifiuti in Campania, ecc. Finalità a volte nobili, a volte meno, ma sicuramente del tutto difformi dalle politiche di sviluppo e coesione.

Inoltre, bisogna sottolineare che la copertura di spese correnti mediante l'utilizzo del FAS ha riflessi particolarmente negativi, in quanto la «caratura» applicata per tener conto del coefficiente di effettiva spendibilità di dette risorse determina tagli del Fondo di importo triplo rispetto all'onere da coprire (in sostanza, per una spesa di 100 milioni è necessario tagliare il FAS per 300).

A seguito di queste decurtazioni, il CIPE, con delibera 18 dicembre 2008, n. 112, ha provveduto ad aggiornare la dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate e, di conseguenza, a riprogrammare la destinazione delle risorse relative al periodo di programmazione 2007-2013. Da sottolineare che, in base alla delibera, le riduzioni operate dagli interventi legislativi sono state imputate per l'85% al Mezzogiorno e per il 15% al Centro-Nord, così sovvertendo completamente la logica della ripartizione territoriale.

Inoltre, con il D.L. 29 novembre 2008, n. 185 (articolo 18), il Governo ha stabilito la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali residue su tre Fondi settoriali:

1. Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro. In base all'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009,

relativo agli interventi e alle misure anticrisi di sostegno del reddito, cui è stata data attuazione con l'Intesa dell'8 aprile 2009, le risorse destinate agli ammortizzatori sociali sono state stabilite in complessivi 5,353 miliardi di euro, di cui 4 miliardi provenienti dal FAS;

2. Fondo infrastrutture, per il finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale, istituito dal D.L. n. 112/2008 nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e in cui sono confluite le revoche delle risorse del FAS relative al periodo di programmazione 2000-2006 assegnate dal CIPE in favore di amministrazioni centrali e regionali che alla data del 31 maggio 2008 non risultavano ancora impegnate;
3. Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con la delibera n. 1 del 6 marzo 2009, la dotazione del Fondo aree sottoutilizzate è stata ulteriormente aggiornata, per tenere conto delle ulteriori riduzioni di risorse previste da disposizioni legislative: nel complesso, pertanto, le risorse disponibili del FAS a marzo 2009 risultavano pari a 52,437 miliardi di euro. Inoltre, il CIPE ha provveduto a ripartire i 25,4 miliardi residui relativi alla quota nazionale tra i tre fondi settoriali sopra descritti:

- Fondo infrastrutture: 12,4 miliardi, da cui vanno detratti però 3,7 miliardi di preallocazioni (adeguamento prezzi materiali da costruzione ex D.L. 162/2008, Contratti servizio Trenitalia spa, privatizzazione Tirrenia, ecc.). Al di là delle risorse per la Legge obiettivo, la stragrande maggioranza dei fondi pubblici disponibili per il finanziamento delle infrastrutture è, quindi, rappresentata dalla quota nazionale FAS. Da notare che la gran parte delle risorse del Fondo ripartite dal CIPE sono destinate, nonostante il vincolo di ripartizione territoriale, ad opere localizzate nel Centro-Nord, con la discutibile eccezione del "Ponte sullo Stretto";

(milioni di euro)

Fondo infrastrutture (art 6-quinquies DL 112/2008)	Totale	2009	2010	2011	2012
Dotazione	12.356,0				
CIPE 18 dicembre 2008, n. 112	+7.356,0				
CIPE 6 marzo 2009, n. 3	+5.000,0				
Riduzioni					
Preallocazioni di cui alla CIPE n. 112/2008	-3.690				
di cui:	-900,0	-900,0			
- D.L. n. 162/2008, art. 1 – copertura oneri Fondo per l'adeguamento prezzi materiali da costruzione (300 mln di finanziamento, oneri triplicati)					
- D.L. n. 185/2008, art. 25, co. 1 - Fondo investimenti Ferrovie dello Stato	-960,0	-960,0			
- D.L. n. 185/2008, art. 25, co. 2 - Contratti servizio Trenitalia spa	-1.440,0	-480,0	-480,0	-480,0	
- D.L. n. 185/2008, art. 26 – Privatizzazione Tirrenia (finanziamento di 65 mln annuali,	-390,0	-195,0	-130,0	-65,0	

Fondo infrastrutture <i>(art 6-quinquies DL 112/2008)</i>	Totale	2009	2010	2011	2012
<i>oneri maggiorati nei primi due anni)</i>					
Assegnazioni					
CIPE 6 marzo 2009, n. 5 – Rifacimento pista aeroporto “Dal Molin” (Vicenza)	-11,5				
CIPE 6 marzo 2009, n. 5 – Progettazione tangenziale Nord Vicenza	-5,0				
D.L. 28 aprile 2009, n. 39, art. 14, co. 1 – Terremoto Abruzzo <i>di cui 40 mln per ricostruzione Università dell'Aquila</i> (CIPE 31 luglio 2009, n. 79)	-408,5				
CIPE 8 maggio 2009 – Trasporto ferroviario media-lunga percorrenza <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-330,0				
CIPE 26 giugno 2009, n. 47–Scuole dell'Abruzzo <i>A valere sulla quota di 1.000 mln prevista dalla delibera n. 3/2009</i>	-226,4				
CIPE 26 giugno 2009, n. 49 - Ristrutturazione immobili Carabinieri a Parma	-5,5				
CIPE 26 giugno 2009, n. 50 - Trasporto lacuale nei laghi Maggiore, Garda e Como	-12,0				
CIPE 26 giugno 2009 - Scuola europea di Parma <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-8,36				
CIPE 26 giugno 2009 - Traforo autostradale Frejus <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-30				
CIPE 26 giugno 2009 - SS 640 Porto Empedocle <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-209				
CIPE 26 giugno 2009 - SS 106 Ionica <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-34,33				
D.L. 1 luglio 2009, n. 78, art. 4, co. 4- <i>quater</i> - Contributo in conto impianti alla società Stretto di Messina Spa	-1.300,0				
CIPE 31 luglio 2009, n. 54 - Raddoppio e interrimento della linea ferroviaria Torre Annunziata – Pompei (Circumvesuviana)	-58,6				
CIPE 31 luglio 2009 - Tratta ferroviaria Parco San Paolo – Via Terracina, nell'ambito del collegamento tra le ferrovie Cumana e Circumflegrea <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-121,2				
CIPE 31 luglio 2009, n. 58 - Programma di completamento di Istituti penitenziari in costruzione nelle regioni Sardegna, Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Calabria <i>A valere sulla riserva di 200 mln prevista dalla delibera n. 3/2009</i>	-200,0				
CIPE 31 luglio 2009 - Automazione dei passaggi a livello delle Ferrovie Sud – Est nell'area di Bari <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-21,0				
CIPE 31 luglio 2009 - Eliminazione dell'inquinamento acustico lungo le linee gestite dalle Ferrovie Sud – Est nell'area di Bari <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-30,0				
CIPE 31 luglio 2009 – Salvaguardia della laguna e della città di Venezia <i>(delibera non ancora pubblicata)</i>	-50,0				

- Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale: 9 miliardi, a carico dei quali sono stati coperti: 1 miliardo per il fondo di garanzia per le PMI, l'incremento del Fondo "conti dormienti" per 400 milioni, 400 milioni per il termovalorizzatore di Acerra, quasi 4 miliardi per il terremoto in Abruzzo (considerato che l'85% del FAS dovrebbe essere destinato al Sud, questo significa che, per la prima volta, gli oneri di una calamità naturale sono posti a carico di una sola area territoriale, il Mezzogiorno), ecc.

- Fondo sociale per l'occupazione e la formazione: 4 miliardi. L'accordo sottoscritto tra lo Stato e le Regioni il 12 febbraio 2009, ha destinato 8 miliardi di euro nel biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. Il finanziamento del Fondo ammortizzatori dipende dunque in misura determinante dalle risorse FAS (49,4%) e da quelle regionali FSE (33,1%), mentre gli stanziamenti statali coprono una quota minoritaria (17,5%).

In sostanza, a seguito della delibera del marzo 2009, la quota nazionale del FAS per il ciclo di programmazione 2007-2013 non esiste più.

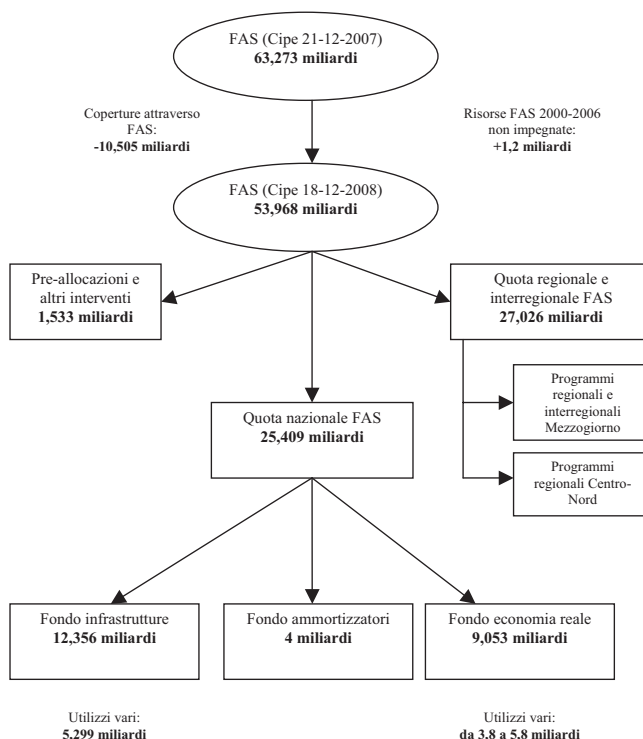
Questa centralizzazione di risorse, lungi dal rappresentare un reale programma di misure anti-crisi, ha sospeso una serie di interventi già programmati dal Ministero per lo sviluppo economico: 2 miliardi al recupero dei siti industriali inquinati, 1,8 miliardi a nuovi contratti di sviluppo per il Mezzogiorno, 200 milioni all'estensione del programma "Industria 2015", 800 milioni alla rete a banda larga; 700 milioni per incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili e il risparmio energetico, oltre a 100 milioni per l'avvio delle Zone Franche Urbane.

La figura 1 riassume la riduzione e la ripartizione dei fondi FAS operata dal Governo Berlusconi.

La riprogrammazione delle risorse FAS di competenza statale è stata propagandata dal governo come parte di un piano anti-crisi di grande portata. In realtà, siamo di fronte a qualcosa di simile al gioco delle tre carte: non ci sono risorse aggiuntive, ma solo una nuova ripartizione di risorse pubbliche già stanziata (FAS nazionale, FSE regionale, ecc.) e investimenti privati già previsti. Un gioco delle tre carte che solleva importanti questioni irrisolte:

- le risorse FAS inizialmente stanziata dalla finanziaria 2007 per il periodo di programmazione 2007-2013 sono state drasticamente ridotte e, per quanto riguarda la quota nazionale (25,4 miliardi), utilizzate per finalità differenti rispetto agli obiettivi originari: il risultato di queste scelte è lo smantellamento di quanto programmato nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e un forte indebolimento delle risorse disponibili per le politiche regionali di sviluppo, in particolare al Mezzogiorno;

Figura 1. La ripartizione e l'utilizzo del FAS 2007-2013 (al 4 maggio 2009)



- le risorse FAS sono state utilizzate dal governo per la copertura di interventi di valenza nazionale: è da chiarire come questa finalizzazione possa essere conciliata con il vincolo di destinare l'85% dei fondi FAS al Mezzogiorno;
- l'utilizzabilità immediata delle risorse FAS in funzione anti-crisi è assai dubbia: la stragrande maggioranza delle risorse sono previste sulle annualità dal 2010 al 2015 (a crisi, quindi, ormai matura, almeno negli aspetti produttivi), mentre le risorse stanziare per il 2009 sono state in gran parte impiegate a copertura di altre spese: al 4 maggio 2009, degli 8,4 miliardi previsti per il 2009 ne rimanevano disponibili solamente 1,6; dei 9,2 miliardi per il 2010, ne restavano 5,6.

4.2. Gli scippi alle Regioni

Le Regioni hanno competenza su funzioni e servizi di fondamentale importanza per il benessere dei cittadini. Oltre alla sanità alle Regioni competono le politiche sociali e quelle per la famiglia, gli interventi per la tutela dei diritti e delle pari opportunità, la gestione del servizio civile, essenziale per il mondo del volontariato: si tratta, in buona sostanza, del sistema di welfare, della spesa sociale che contribuisce con trasferimenti e servizi a migliorare le condizioni di vita delle famiglie italiane. Su questo fronte la decisione di ridurre le risorse non è solo una decisione a danno delle Regioni, ma a danno dei diritti sociali e di cittadinanza di tutti gli italiani. Eppure, solo con l'ultima legge finanziaria, il Governo Berlusconi ha deciso tagli per oltre 165 milioni di euro, come mostra la tabella. Una riduzione di risorse pari a quasi il 10% rispetto all'anno precedente.

I tagli della finanziaria 2010 ai fondi per le politiche di competenza regionale

Taglio finanziaria 2010	
▪ Fondo per le Politiche sociali	-136.611.000
▪ Fondo per le Politiche della famiglia	-1.275.000
▪ Fondo per le Pari opportunità	-26.674.000
▪ Fondo per il Servizio civile	-1.169.000
TOTALE	-165.729.000

Ma quelli appena visti non sono i soli soldi che il Governo ha deciso, per quest'anno, di sottrarre alle Regioni. L'elenco comprende anche:

- Anticipazione sanità. L'anticipazione mensile Sanità per il 2010 è ferma all'anticipazione dell'anno 2008, di 5,7 miliardi mensili per l'insieme delle Regioni, perché il Governo non ha ratificato l'accordo Stato-Regioni per il riparto del Fondo sanitario nazionale per l'anno 2010.
- Edilizia scolastica (fondi per la sicurezza delle scuole). Lo stanziamento di un miliardo di euro è stato ridotto a 773 milioni. Ancora non distribuiti.
- Basi imponibili regionali. Il Governo interviene sulla definizione degli imponibili di pertinenza regionale (addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas naturale, addizionale regionale all'Irpef, Irap) senza operare alcun trasferimento compensativo, in palese contrasto con i principi del federalismo fiscale.
- Determinazione delle quote ex D.Lgs. 56/2000. Il Governo non ha ancora ratificato l'intesa per l'anno 2008 delle quote di compartecipazione delle Regioni a tributi erariali (ex art. 2, comma 4, D.Lgs. 56/2000), causando una mancata erogazione alle Regioni di quasi 48 miliardi.
- Patto di stabilità interno. Le Regioni, come gli Enti locali (vd., *supra*, Parte I) sono riuscite a realizzare una riduzione di spesa ben superiore all'obiettivo

programmatico, pari a circa 500 milioni di euro per il solo anno 2008. Questo surplus è stata trattenuto centralmente coprendo maggiori spese dei Ministeri.

La vicenda dei pignoramenti rappresenta un pesante attacco all'autonomia e alle finanze delle Regioni, impegnate nel delicato compito di razionalizzare le proprie spese in modo graduale, sostenibile e credibile. Ci si riferisce qui alla legge n. 25 del 2010, che ha convertito il decreto n. 194 del 2009, il cosiddetto "mille proroghe". In sede di conversione al Senato, la maggioranza ha ridotto da dodici a due mesi il periodo di blocco dei pignoramenti dei beni delle Regioni impegnate a rientrare dal proprio deficit sanitario. Così i pignoramenti potranno essere esecutivi a partire dal 1 marzo 2010, mentre la Finanziaria prevedeva la scadenza al 31 dicembre 2010. Si tratta di una violazione palese del Patto per la Salute sottoscritto dal Governo e da tutte le Regioni a novembre 2009. Quel patto stabiliva il blocco del pignoramento dei beni per 12 mesi per dare la possibilità alle Regioni di proseguire nel piano di razionalizzazione della spesa e quindi, poi, di soddisfare i creditori. Facendo saltare quell'accordo si mette in difficoltà l'intero sistema sanitario: non solo le finanze regionali, quindi, ma il diritto alla salute dei cittadini.

L'unico sollievo per le Regioni, e per le imprese che forniscono loro beni e servizi e sono in attesa dei pagamenti, è venuto da un emendamento del Partito Democratico accolto dal Governo e dalla maggioranza sul decreto enti locali. Con questa norma, nata dall'esperienza di gestione finanziaria del piano di rientro della Regione Lazio, potranno essere sbloccati pagamenti per quasi 400 milioni di euro, con un monitoraggio di cassa da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

4.3. L'agricoltura sempre dimenticata

La vicenda del blocco dei pignoramenti nel "Milleproroghe" non rappresenta un caso isolato: il Governo ha violato altre volte gli accordi presi con le Regioni e le Province autonome. Con la stessa colpevole noncuranza, infatti, il governo non ha ancora dato attuazione all'impegno, formalmente concordato con le Regioni il 16 novembre 2009, di emanare un Piano straordinario di interventi per il comparto agricolo. Secondo la promessa del governo tale piano sarebbe stato presentato entro 10 giorni (ossia entro il 26 novembre 2009). A oggi (marzo 2010) il governo non è stato ancora in grado di presentare alcunché.

La situazione di crisi dell'agricoltura è gravissima e si innesta con caratteristiche specifiche sulla situazione di debolezza generalizzata dell'economia italiana, ancora pienamente investita dagli effetti della recessione. I prezzi agricoli crollano e con essi i redditi degli agricoltori, con gravi ricadute sociali soprattutto nel Mezzogiorno. Di fronte a questa emergenza il Piano straordinario per l'agricoltura dovrebbe prevedere, in base agli accordi sottoscritti dal governo:

- l'adeguata copertura finanziaria al Piano assicurativo nazionale (FSN) per le annualità 2008, 2009 e 2010;

- una sospensione/moratoria temporanea dei pagamenti contributivi (previdenziali) a carico delle aziende e delle procedure esecutive INPS in corso;
- facilitazioni per l'accesso al credito con l'attivazione di opportuni strumenti ed anche attraverso l'attivazione di un provvedimento straordinario, nell'ambito delle misure temporanee per la crisi autorizzate dall'Unione Europea (aiuto massimo di 15.000 euro ad azienda con provvedimenti da adottare entro il 2010) per il consolidamento del debito (finanziamenti da tre a cinque anni) mediante l'abbattimento dei tassi da 1 a 2 punti al netto delle spese;
- il reintegro dei fondi FAS già destinati al settore agricolo (circa 850 milioni di euro) da utilizzare per azioni non finanziabili con i PSR e altri fondi strutturali;
- il recupero IVA per interventi pubblici nei PSR;
- la copertura delle agevolazioni fiscali per il carburante destinato al riscaldamento delle serre (direttiva 2093/96/CE);
- il mantenimento agevolazioni fiscali per la formazione della piccola proprietà coltivatrice (legge 604/54).

5. “Palla al centro”: il regionalismo tradito

5.1. *Il blocco dei processi di “regionalismo differenziato”*

L'art. 116 della Costituzione, modificato nel 2001 dalla riforma costituzionale del Titolo V, prevede al comma 3 il “regionalismo differenziato”, ossia la possibilità accordare forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni a statuto ordinario, trasferendo a esse competenze dello Stato. Il processo di trasferimento delle competenze deve avvenire a mezzo di leggi ordinarie sulla base di intese tra lo Stato e la Regione interessata.

Questa previsione costituzionale è uno degli aspetti più marcatamente “federalistici” introdotti con la riforma del Titolo V. L'idea di fondo è che singole Regioni, maggiormente efficienti dal punto di vista finanziario, amministrativo, politico, possono ottenere dallo Stato il riconoscimento di un'autonomia superiore a quella ordinaria. In questo modo l'assetto regionalista della Repubblica riconoscerebbe e valorizzerebbe le differenze regionali, modulando il grado di autonomia delle singole realtà in base alla loro effettiva capacità di autogoverno (ferme restando, in ogni caso, le competenze riconosciute dalla Costituzione).

Il governo di centrosinistra aveva intrapreso l'iter di attuazione di questa importante norma costituzionale, in particolare approvando lo schema di un Disegno di legge attuativo in data 21 dicembre 2007. Nel frattempo erano già intercorsi i primi accordi con singole Regioni per la definizione delle intese previste dal dettato costituzionale.

È il caso dell'accordo con la Regione Lombardia, che era in corso di definizione per il trasferimento delle competenze su ben 12 materie, tutte di cruciale importanza:

1. la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
2. la tutela e la valorizzazione dei beni culturali;
3. l'organizzazione della giustizia di pace;
4. l'organizzazione sanitaria;
5. l'ordinamento della comunicazione;
6. la protezione civile;
7. la previdenza complementare e integrativa;
8. le infrastrutture;
9. la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione;
10. l'università, la programmazione dell'offerta formativa e delle sedi;
11. la cooperazione transfrontaliera;
12. le casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Un processo che è stato bruscamente interrotto dal Governo attuale, nel quale – nonostante l’egemonia leghista – al “federalismo a parole” non seguono mai i fatti.

Come conferma anche la vicenda di un’altra norma di impostazione regionalista voluta dal Governo Prodi e inserita nella legge finanziaria per il 2008: il cd. “federalismo infrastrutturale”, che consisteva nel concedere alle Regioni la gestione dei più importanti progetti di infrastrutturazione stradale. In particolare, le Regioni potevano costituire società di diritto pubblico per agire direttamente come enti concedenti. Nei primi mesi del 2008 erano stati costituiti, grazie ad accordi con l’Anas, società concedenti in:

- Lombardia, per la realizzazione della Pedemontana Lombarda, della Bre.Be.Mi (direttissima Brescia-Bergamo-Milano) e della Tangenziale esterna est di Milano;
- Molise, per la realizzazione della Termoli-San Vittore;
- Lazio, per la realizzazione della Roma-Latina e della Cisterna-Valmontone;
- Veneto, per la gestione del passante di Mestre e dal 2009 della Venezia-Padova.

Anche questa forma di decentramento regionalista è stata stoppata dall’attuale Governo, spesso in totale conflitto con i propri rappresentanti politici locali, come nel caso del Passante di Mestre, che il Governo ha voluto riportare sotto la gestione diretta dell’Anas (per partecipare all’affare dei pedaggi...) causando la sollevazione di amministratori ed eletti del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia, anche (e soprattutto) di area leghista e del PDL.

5.2. I territori sotto tutela: commissariamenti e protezione civile

Lo strumento costituzionalmente previsto per la gestione delle emergenze è il decreto legge che il Governo adotta in casi straordinari di necessità e urgenza, così come indicato dall’articolo 77 della Costituzione. Negli ultimi decenni tuttavia, le trasformazioni che hanno investito il sistema delle fonti normative hanno relegato lo strumento del decreto-legge in un’area ormai estranea all’emergenza trasformandolo in uno strumento ordinario che il Governo utilizza, sempre impropriamente, per l’attuazione del suo programma.

Oggi, lo strumento “tipico” dell’emergenza sembra invece doversi rinvenire nelle ordinanze di necessità ed urgenza, in particolare nelle ordinanze di protezione civile previste dalla legge n. 225 del 1992, istitutiva della Protezione Civile come servizio permanente della Pubblica Amministrazione.

Già all’indomani dell’approvazione di questa legge, furono sollevati dei dubbi in merito ad alcuni profili di costituzionalità e, in particolare, fu sottolineato che il Governo, ricorrendo allo strumento dell’ordinanza in luogo di quello del decreto-legge forzerebbe la Costituzione sotto diversi profili.

La Corte costituzionale ha comunque riconosciuto la legittimità della disciplina prevista dalla legge n. 225 del 1992 seppure con la previsione di limiti in base ai quali le ordinanze

debbono rispondere ai canoni dell'efficacia limitati nel tempo in relazione ai dettami della necessità, dell'urgenza e della adeguata motivazione.

Tuttavia, la tendenza che si è registrata negli ultimi anni è che si stia facendo sempre più spesso ricorso alle ordinanze di protezione civile in aree estranee all'emergenza che, diversamente, dovrebbero esser gestite con strumenti normativi ordinari, ovvero dalle leggi.

L'esponenziale incremento del numero delle ordinanze emanate a partire dalla loro introduzione nell'ordinamento con legge n. 225 del 1992 è un primo indicatore di questa tendenza degenerativa.

Tab. X. Ordinanze emanate

Anno	n. di OPCM
1994	2
1995	2
1996	1
1997	0
1998	0
1999	0
2000	1
2001	1
2002	40
2003	72
2004	59
2005	99
2006	71
2007	79
2008	87
2009	108
TOTALE	622

Il secondo elemento è costituito dalla trasformazione nel tempo delle ordinanze stesse che, da norme amministrative dal contenuto immediatamente operativo, hanno assunto caratteristiche di norme generali e astratte, proprie invece della legge.

Il terzo elemento riguarda invece l'interpretazione estensiva data dal Governo alla nozione di "evento straordinario di protezione civile", cioè al presupposto sostanziale, per l'emanazione di ordinanze di protezione civile (art. 2, comma 1, lett. c) della l. n. 225 del 1992).

Il quarto elemento è infine dato dall'introduzione di alcune norme che, rispetto a quanto previsto dalla legge del 1992, hanno ampliato negli anni successivi l'ambito di intervento delle ordinanze di protezione anche ad aree che appaiono estranee all'emergenza.

Come funziona il meccanismo? Le ordinanze di necessità ed urgenza sono atti amministrativi emanati in casi di urgente necessità ed idonei a derogare ad ogni disposizione vigente. Per quanto riguarda, in particolare, le ordinanze di protezione civile, la loro emanazione si attiva al verificarsi di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. A

seguito di tali eventi il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza, determinandone la durata ed indicando il territorio al quale si applica.

Nel corso della XIV legislatura (2001-2006), il Governo Berlusconi ha ampliato la possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Commissari delegati di ricorrere alle ordinanze di protezione civile non solo per calamità naturali e catastrofi, ma per tutti quegli eventi che il Consiglio dei ministri, discrezionalmente, stabilisce essere dei “grandi eventi”. Inoltre, ha autorizzato gli interventi all'estero della protezione civile «derivanti da calamità o eventi eccezionali». Tale ampliamento dei presupposti sostanziali ha permesso, in concreto, l'intervento con ordinanze in deroga alle norme vigenti, pressoché per qualsiasi tipo di evento, anche estraneo all'area dell'emergenza.

Le ultime forzature si consumano all'inizio dell'attuale legislatura. Il Governo Berlusconi, ha approvato alcune disposizioni che prevedono ordinanze di protezione civile per l'attuazione di decreti-legge, oppure introducono clausole limitative del potere di ordinanza formulate in modo meno stringente rispetto a quanto previsto originariamente. Ma cosa significa esattamente? Con queste ultime novità si è autorizzato espressamente l'esercizio del potere di protezione civile per attuare una fonte del diritto quale il decreto-legge che, come si è visto, ha ormai perduto nell'evoluzione degli ultimi decenni la natura di strumento «tipico» per provvedere alle situazioni di emergenza.

La perla arriva, però, sempre nel corso dell'attuale legislatura. All'inizio del suo mandato (maggio 2008), il Governo Berlusconi, ha provveduto a depotenziare il meccanismo dei controlli nei confronti delle ordinanze di protezione civile. Già per loro natura, le ordinanze non sono sottoposte né al controllo da parte del Parlamento, né del Presidente della Repubblica, né da parte della Corte Costituzionale. Con tale ultima norma si è disposta infine la sottrazione delle ordinanze di protezione civile anche al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, con efficacia retroattiva. Se la necessità e l'assoluta urgenza di agire potrebbero giustificare la sottrazione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti delle ordinanze di protezione civile da adottare in attuazione di interventi di emergenza, tale sottrazione è assolutamente ingiustificata se riferita alle ordinanze per la gestione dei «grandi eventi», in quanto del tutto estranei all'area dell'emergenza.

L'abnorme espansione degli ambiti di intervento della protezione civile ha avuto come conseguenza l'incontrollata nomina di Commissari delegati, il cui numero esatto, ad oggi, sfugge a qualsiasi stima precisa. I Commissari delegati gestiscono le situazioni più disparate (terremoto in Abruzzo, eventi atmosferici, esplosioni, gestione dei rifiuti, traffico autostradale, rischi idrogeologici, risanamento lagune, inquinamenti, eventi vulcanici, immigrazione irregolare, campi nomadi...) per non parlare della gestione dei “grandi eventi” per i quali si utilizzano le ordinanze per gestire ad esempio le visite papali, l'anno giubilare paolino, il G8, i festeggiamenti per i 150 anni dell'Unità d'Italia, mondiali di nuoto, ecc...

Il Commissario delegato si sostituisce all'amministrazione commissariata e agisce con poteri e finanziamenti straordinari, che possono essere aggiuntivi o frutto di spostamenti o di riassegnazioni di risorse già esistenti, con la possibilità di derogare a numerosissime leggi dello Stato. In particolare, le deroghe più frequenti incidono sulla normativa riguardante:

- appalti di lavori, servizi e forniture e altri contratti pubblici;
- conformazione e pianificazione di beni immobili o del territorio (ad esempio i procedimenti urbanistici e i procedimenti di espropriazione);
- la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e dei contratti collettivi;
- disciplina generale del procedimento amministrativo

e altre ancora, a seconda delle materie di cui si tratta.

La fagocitazione da parte della Protezione Civile di tutti questi settori estranei all'emergenza ha trasformato lo strumento del Commissario delegato, utile nei casi di reale emergenza, in uno strumento quantomeno improprio per la gestione di quello che potrebbe essere considerato l'“ordinario”. La gestione commissariale, da strumento eccezionale, si è stabilizzata diventando essa stessa motivo e giustificazione di proroghe dello stato di emergenza che, in alcuni casi, è arrivato a durare anche più di 10 anni. Originariamente i commissari delegati erano nominati principalmente all'interno dell'amministrazione statale (i Prefetti), oramai, invece, la tendenza, è quella di nominare commissari delegati gli stessi amministratori locali (Presidenti di regione, province, sindaci...). Questo significa che il regime straordinario, nell'ultimo decennio, si è insinuato nel tessuto amministrativo ordinario fino ad immedesimarsi con esso e a sostituirlo, creando una vera e propria amministrazione “parallela” che agisce in deroga, con poteri eccezionali e priva di controlli, sotto la gestione diretta della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ovviamente bisogna chiedersi quali siano le ragioni profonde che determinano l'inefficienza delle amministrazioni ordinarie “sostituite” che sovente operano in condizioni di sottodotazione organica, di norme e di finanziamenti inadeguati. In quest'ottica, il limite tra la reale necessità dell'intervento emergenziale e l'esproprio di funzioni ordinarie a favore di commissari di nomina governativa è molto labile. È evidente quindi che, per la sua abnorme estensione ai più svariati ambiti di intervento, per gli straordinari poteri in deroga alla normativa vigente e per i finanziamenti straordinari, il sistema della gestione commissariale di questioni “ordinarie” sia ormai degenerato creando un sistema di amministrazione “parallela”, priva di qualsiasi controllo e sotto la diretta gestione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Eppure, gestire le emergenze – quelle vere – e i grandi eventi con l'amministrazione ordinaria e delegando i poteri al territorio è possibile. Si possono citare alcuni casi virtuosi recenti:

- il terremoto che colpì le Marche e l'Umbria nel 1997 è un esempio di come si possano utilizzare strumenti straordinari nel momento in cui effettivamente servono e strumenti ordinari per la fase post-emergenziale. Nel caso di Marche e Umbria la ricostruzione è avvenuta utilizzando gli strumenti ordinari, la legge, e con la partecipazione ampia e condivisa delle Regioni e degli enti locali interessati. Il processo normativo della ricostruzione è iniziato con l'emanazione di una serie di ordinanze ministeriali per far fronte alla fase di prima emergenza e per dare avvio all'attività di ricostruzione. Successivamente, un decreto-legge, convertito in legge n. 61/98 dal Parlamento, ha stabilito i criteri guida della ricostruzione, affidando però poi alla Regione il compito di fissare le norme di dettaglio. La Regione ha successivamente emanato proprie leggi per programmare e coordinare l'intera attività ricostruttiva, demandando agli Enti Locali le singole fasi attuative.
- Un altro esempio positivo riguarda la gestione del Giubileo a Roma nel 2000, un "grandissimo" evento che ha visto la partecipazione di quasi 30 milioni di persone e che è stato realizzato senza ricorrere a poteri straordinari. Anche in questo caso tutto fu preparato seguendo la legislazione ordinaria, senza norme speciali per accelerare procedure o derogare a leggi, vincoli e controlli e i risultati furono un vanto per l'amministrazione della Capitale e per tutto il Paese, con cantieri chiusi puntualmente e con la massima sicurezza.

5.3. Il nucleare sopra la testa delle Regioni e delle comunità locali

Ma il vulnus più grande all'autonomia delle Regioni e al coinvolgimento delle comunità locali nelle scelte pubbliche viene dalla vicenda del nucleare.

Infatti, prescindendo da una valutazione sull'opportunità di realizzare nuove centrali nucleari in Italia, è molto grave il mancato coinvolgimento, stabilito dalla legge n. 99 del 2009 e dal decreto legislativo n. 31 del 15 febbraio 2010, di regioni ed enti locali, e quindi dei territori coinvolti.

E l'esperienza internazionale insegna che senza tale coinvolgimento delle istituzioni e delle popolazioni interessate, non è possibile ipotizzare l'insediamento di infrastrutture energetiche così significative, e che indubbiamente hanno ricadute importanti sul territorio. In questo senso, aver previsto all'articolo 25, comma 2, lettera f), della legge 23 luglio 2009, n. 99, la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, si è dimostrato un grave errore. Come sottolineato allora, si trattava di una previsione normativa errata, ma così facendo è stato apertamente violato il riparto delle competenze stabilite dal Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla materia di produzione dell'energia e di governo del territorio (articolo 117), ambedue demandate alla

potestà concorrente fra lo stato e le regioni, e il principio di leale collaborazione (articolo 118), in quanto si consente al Governo di poter procedere alla costruzione e all'esercizio degli impianti limitandosi a prevedere un'intesa in sede di Conferenza unificata e non una intesa con la regione interessata. Per la localizzazione degli impianti la competenza rimarrebbe, infatti, esclusivamente in capo al Governo, escludendo ogni tipo di coinvolgimento delle regioni.

Procedendo in questo modo, con un atteggiamento che non si può che definire di "protervia istituzionale", il Governo ha ottenuto il risultato del ricorso alla Corte costituzionale, legittimo e condivisibile, della maggioranza delle Regioni, su un tema procedurale, che darà peraltro modo di confondere i piani di discussione di merito e di metodo.

Così, l'articolo 25 della legge 99/2009 stabilisce che la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per la messa in sicurezza dei rifiuti radioattivi o per lo smantellamento di impianti nucleari a fine vita e tutte le opere connesse siano considerati attività di preminente interesse statale e, come tali, soggette ad autorizzazione unica rilasciata, su istanza del soggetto richiedente e previa intesa con la Conferenza unificata, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture. L'autorizzazione unica sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo, comunque denominati. Inoltre, i siti potranno essere dichiarati aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione: anche in questo caso, non si prevede alcuna partecipazione dei territori coinvolti.

Tuttavia, il Governo non ha tenuto conto dei ricorsi e ha approvato uno schema di decreto legislativo senza che fosse stato espresso il parere della Conferenza unificata, mentre la Conferenza delle regioni ha espresso parere contrario a maggioranza. Il decreto è stato pubblicato il 9 marzo nella gazzetta ufficiale, ma va segnalato, peraltro, che qualora la Consulta dovesse accogliere i ricorsi regionali, il decreto legislativo di attuazione della delega risulterebbe viziato di illegittimità costituzionale.

Rimane da chiedersi come mai si sia lavorato così velocemente per varare i criteri, ma si sia rimandata a dopo le elezioni regionali la scelta dei siti.

Si è visto nelle ultime settimane che quasi tutti i candidati del centrodestra alle Regioni si sono espressi contro la localizzazione di centrali nucleari sui territori delle Regioni per cui concorrono alla presidenza: davvero un bell'esempio di "politica del fare"!

5.4. Regioni: per ripartire dal 2010, le proposte del Partito Democratico

Il Partito Democratico non pensa, naturalmente, che tutto vada bene nel complicato e barocco sistema multilivello di azione pubblica che il nostro paese si è dato a partire dal

2001, ma la cui costruzione non è mai stata completata per colpa dell'inerzia del centrodestra (che ha governato il paese, dal 2001 ad oggi, per sette anni su nove). Le prossime elezioni regionali sono l'occasione per rilanciare riforme di ordinamento e di comportamenti su cui indirizzare lo sforzo concreto e quotidiano dei nuovi amministratori regionali che i cittadini e le cittadine italiani sono chiamati a scegliere, al fine di promuovere la partecipazione democratica dei cittadini, favorire la gestione associata dei servizi, investire nella innovazione tecnologica sia nel back office sia nel rapporto trasparente con i cittadini e le imprese, difendere e promuovere il carattere universalistico di scuola, sanità e servizi sociali.

In attesa di una svolta politica a livello nazionale, in attesa che finalmente Governo e Parlamento possano ricominciare a occuparsi del funzionamento della macchina pubblica e completare le riforme, molto possono già fare le Regioni, con atti legislativi, con interventi concreti, con indirizzi politici.

Ecco, per concludere, venti esempi, e di questo vorremmo si potesse discutere in una vera campagna elettorale in cui si confrontano programmi, idee e schieramenti alternativi, al di fuori delle fibrillazioni, dei sensazionalismi, dei pasticci e dei giochi di potere in cui l'autoritarismo berlusconiano rischia di ricacciare l'intera vicenda politica italiana.

1. introdurre nella sanità i "costi standard". In base alle conoscenze esistenti, con i costi standard potranno emergere consistenti risparmi in quasi tutte le Regioni, nel Nord come nel Sud, da utilizzare a seconda dei casi per ridurre la pressione fiscale, ovvero per aumentare il livello delle prestazioni nei settori in cui queste sono ancora al di sotto degli standard, a partire dall'assistenza, dalla non autosufficienza e dai servizi di fascia materno-infantile;
2. armonizzare i bilanci regionali e renderli trasparenti, introducendo la rendicontazione sociale sui risultati ottenuti;
3. frenare l'espansione dei costi degli apparati di auto amministrazione, sia politici che tecnici;
4. autoregolamentare il costo delle assemblee elettive: che non superi, parametricamente, quello della Camera nazionale, e che tenga anche conto delle differenze di ampiezza demografica delle diverse Regioni;
5. ridurre il numero di società pubbliche utilizzate per l'esercizio di funzioni dirette e assoggettarle a nuovi criteri di trasparenza e di rendicontazione, oltre che a maggiori controlli da parte degli enti;
6. difendere ed estendere il merito e la valutazione della professionalità nell'accesso all'impiego pubblico, a partire dalle posizioni dirigenziali negli enti e nelle società partecipate;

7. limitare drasticamente lo “spoil system” nelle amministrazioni pubbliche, stabilendo che il reclutamento dei dirigenti debba avvenire per concorso pubblico e introducendo obblighi di rotazione per gli incarichi dirigenziali;
8. nella Sanità affidare le nomine a procedure pubbliche e a criteri di trasparenza, che selezionino i manager sulla base dei titoli professionali e scientifici. I manager vanno valutati per i risultati conseguiti e non in base alla loro fedeltà e compiacenza verso la politica;
9. mettere in cima all’agenda politica e amministrativa la difesa della legalità e il contrasto ad ogni forma di criminalità, dal sostegno alle iniziative antiracket e antiusura, fino all’aiuto alle amministrazioni più deboli con la costruzione di stazioni appaltanti terze e indipendenti;
10. difendere il principio della libertà di scelta per le collettività locali e della gestione industriale regolamentata in merito alle forme di organizzazione dei servizi pubblici locali, soprattutto nell’acqua;
11. aprire una verifica globale con lo Stato e con Trenitalia sui trasporti metropolitani e regionali, che vanno migliorati in qualità del servizio e delle infrastrutture, anche anticipando l’attuazione di quanto previsto nella legge 42 sul federalismo fiscale;
12. spingere per la costituzione di un’Autorità di controllo nei settori dell’acqua, dell’ambiente e del trasporto, che abbia natura federale;
13. attuare una svolta nelle politiche urbanistiche in relazione all’emergenza casa, privilegiando gli interventi di densificazione e di abbattimento e ricostruzione e gli schemi di “housing sociale”;
14. tenere sotto controllo le spese correnti in modo da guadagnare spazio per gli investimenti, dando priorità a trasporto ecocompatibile, infrastrutture ambientali, contrasto al dissesto idrogeologico, sviluppo economico locale e contrasto alla crisi;
15. essere disponibili a perdere margini di sovranità regionale per cooperare ai progetti di carattere sovraregionale e nazionale;
16. chiedere il ripristino delle risorse per il Sud scippate negli ultimi due anni, ma essere disponibili a forti innovazioni nelle procedure di selezione e attuazione dei progetti, anche contribuendo alla costruzione di vere cabine di regia nazionali;
17. promuovere, e non solo accettare, procedure di affiancamento per gli enti in difficoltà, in modo da garantire la loro convergenza verso le migliori pratiche amministrative, sperimentando il meccanismo dei “patti per la convergenza” introdotto con la legge 42 sul federalismo fiscale;
18. nell’ambito delle competenze delle Regioni, semplificare drasticamente le procedure autorizzative, limitando al massimo i casi in cui più di un livello istituzionale (Regione, Provincia, Comune) debba esprimersi sulla stessa autorizzazione;

19. cedere a Province e Comuni, in base al criterio di adeguatezza, l'esercizio delle funzioni amministrative;
20. sperimentare sistemi regionali di perequazione della finanza locale, tarati sull'analisi dal basso dei fabbisogni legati ai servizi pubblici di prossimità: un compito a cui non potranno pienamente far fronte i fondi statali di perequazione previsti dalla legge 42 sul federalismo fiscale e che quindi chiede una nuova capacità di programmazione da parte delle Regioni, da costruire insieme agli enti locali dei territori.



A cura del Gruppo Parlamentare del Partito Democratico
Camera dei Deputati