
AUTONOMIE

Per una profonda riforma
dello Stato e delle Autonomie

RIMBOCCHIAMOCI LE MANICHE

ASSEMBLEA NAZIONALE 8/9 OTTOBRE 2010 VARESE



Dieci idee del PD su federalismo, risorse e riordino dei poteri

A) Con l'Assemblea Nazionale di Busto Arsizio il PD afferma ad alta voce il suo impegno politico e propositivo per una autentica e coraggiosa riforma dell'ordinamento istituzionale, che modernizzi il sistema dei poteri nazionali, regionali e locali e produca una nuova governance trasparente, coerente ed efficace.

Tutto ciò deve procedere assieme al varo del federalismo fiscale ed alla battaglia per modificare l'insostenibile manovra finanziaria varata nel luglio scorso dal Governo.

La nostra critica al Governo Berlusconi non si limita ai soli dati finanziari, anche se il taglio è al di fuori di ogni portata e il patto di stabilità blocca investimenti che oggi sarebbero ossigeno prezioso. Essa riguarda anche la scelta assolutamente negativa di aver separato – concettualmente e di fatto – la partita del federalismo fiscale da quella della riforma delle competenze.

Oltre ad aver svuotato e tradito la prospettiva di un avvio reale del federalismo nel quadro dei principi dettati dalla Legge delega 42/09, la Destra e la Lega hanno la responsabilità di aver lasciato indietro le proposte di riordino e di semplificazione dei poteri decentrati, mortificando una volta di più i valori dell'autonomia e della sussidiarietà.

Quanto più si declama l'imminente magnifico decollo del federalismo, tanto più le cose si bloccano e si impantanano.

Il danno per il Paese è serio. Si rischia alla fine di non avere né il federalismo, sostituito dalle vuote chiacchiere sulla devolution che non riescono più a nascondere l'affermarsi ormai routinario di pratiche centralistiche; né la riforma dello Stato e delle Regioni.

Ciò produce un ulteriore distacco della politica dal Paese reale. Mina la credibilità di un obiettivo, il federalismo appunto, sul quale si è purtuttavia registrata una convergenza di intenzioni proveniente da molti settori della comunità nazionale.

Contro questa deriva il PD si batterà con forza e spirito innovatore, avanzando al tempo stesso le proposte necessarie a superare lo stallo ed a far ripartire nel Parlamento e nel Paese un autentico processo riformatore. (vedi a tal proposito la proposta sul federalismo fiscale contenuta a pag 5 e seguenti del documento "Fisco 20,20,20: la road map per liberare i produttori, la progressività, il federalismo")

B) La prima cosa da fare è rimettere sui giusti binari la riforma autonomistica, guardando ad essa non solo come un passaggio ineludibile sul cammino del riassetto politico-istituzionale. E del risanamento della finanza pubblica Essa è anche uno strumento essenziale per la ripresa economica, per una più forte competitività del sistema Italia, per assicurare la coesione sociale.

Per il PD il punto politico fondamentale è innanzitutto affermare l'idea di una riforma che non sia mera redistribuzione di ruoli e competenze tra i diversi livelli di governo, né un'operazione di semplice maquillage organizzativo.

E' molto di più di tutto questo. E' in realtà una delle prime e più concrete azioni che possiamo assumere per il rilancio economico, l'ammodernamento dell'Italia, il rafforzamento di un forte spirito civico.

Serve allora un disegno organico e coerente, che veda insieme Riforma dello Stato (nei suoi rami alti) e riordino dei poteri regionali e locali; federalismo fiscale e Codice delle Autonomie; rivisitazione delle competenze e certezza delle risorse.

Poi si potrà anche procedere per gradi e per passaggi successivi. Ma una visione d'insieme ci vuole. Non si può più procedere alla cieca o sotto l'impulso di spinte particolaristiche.

Noi saremo il Partito di questo sforzo culturale e politico coerente, rigoroso, urgente. Il Partito del vero autonomismo, perché preoccupati del funzionamento e dell'unità di tutto il Paese.

Guardiamo alle esigenze di un Nord dinamico e potenzialmente competitivo con le aree più forti d'Europa e ci preoccupiamo di tenere agganciato al paese un Mezzogiorno in crescenti difficoltà.

In gran parte del Mezzogiorno i Comuni sono in primissima linea per garantire, in condizioni talvolta drammatiche il rapporto di fiducia tra cittadini e Istituzioni. Uno Stato più efficiente e moderno deve rispondere alle esigenze di tutela della legalità e di contrasto alla criminalità organizzata. E nella Repubblica "multilivello" dobbiamo pensare a rafforzare l'azione degli Enti Locali nelle zone più difficili del paese con meccanismi di sostegno "fra pari" (diffusione delle migliori pratiche tra Comuni, fra Province e fra Regioni) e di affiancamenti propriamente federali (non solo poteri sostitutivi ma strumenti di governance condivisi)

C) Sul piano pratico il Governo ha mancato del tutto. La riforma delle Autonomie è lungi dal giungere in porto.

Gli obiettivi più volte sbandierati, riordino delle competenze, semplificazione dei livelli amministrativi, risparmio virtuoso della spesa aggregata, sono stati tutti disattesi.

Al di là di qualche fiammata demagogica, che non ha esitato a cavalcare le più negative campagne di delegittimazione dei poteri locali e regionali, i risultati sono nulli. E' il Federalismo delle chiacchiere, non dei fatti concreti.

Il varo della Carta delle Autonomie è fermo al Senato, avendo il Governo preferito – per le esigenze elettoralistiche della Lega Nord – dare la precedenza a provvedimenti – bandiera sul federalismo fiscale, peraltro del tutto vuoti e contraddittori.

E lo stesso discorso vale per il Senato delle Regioni, indispensabile luogo di sintesi e composizione di un assetto "federale": è tutto fermo.

La vicenda della annunciata soppressione delle Province è finita nel grottesco di mirabolanti annunci seguiti da proposte timidissime, peraltro abbandonate subito per le resistenze degli eletti locali della Destra. Lega in primis.

Il progressivo spegnimento delle Comunità montane (avvenuto per asfissia, facendo mancare totalmente le risorse) lascia del tutto irrisolti non solo il tema di chi svolgerà le funzioni fin qui esercitate dalle stesse ma soprattutto il bisogno che resti comunque in essere una politica pubblica, nazionale e locale, per la montagna.

Così può dirsi per altri aspetti qualificanti: il varo delle Comunità metropolitane, fermo al palo nonostante per questa via si possano superare 9 Province; un effettivo sostegno alle Unioni di Comuni ed alle diverse esperienze di gestioni associate; la ricerca di nuove vie per assicurare la partecipazione civica dopo la sostanziale cancellazione degli strumenti di decentramento circoscrizionale; ecc...

Paradossalmente le poche cose positive che il percorso del Federalismo ha fin qui acquisito (la miglior scrittura della legge delega 42/09 e gli utili aggiustamenti al decreto sul federalismo demaniale) si debbono all'impegno fattivo e coerente dei parlamentari del PD presenti nella Bicamerale e nelle Commissioni di merito. Purtroppo questo contributo non è stato valorizzato quanto meritava dalla maggioranza.

Insomma, un disastro. Un disastro per i servizi, falcidiati dai tagli con conseguenze pesanti sulla qualità della vita e sul reddito delle famiglie. Vedremo presto il prezzo alto che il paese paga a questa linea recessiva. E un disastro istituzionale, reso più grave dal continuo annunciare riforme che poi non si avviano mai.

E' indispensabile ripartire col piede giusto e rimettere, in modo credibile e senza ambiguità, questo tema in cima all'agenda delle riforme.

D) Il PD presenta con questa Assemblea Nazionale il quadro degli obiettivi e criteri essenziali che devono presiedere al realizzarsi di questa riforma. E che diventano per il Partito linee guida impegnative sulle quali mobilitare coerentemente tutte le proprie forze. Sono dieci i punti politici da cui ripartire, per un'innovazione indispensabile e non più rimandabile. Li elenchiamo di seguito, chiamando il Partito tutto e con esso l'insieme dei nostri interlocutori politici, sociali e culturali ad una elaborazione e ad un'azione comuni.

1. Partiamo dai cittadini

La riorganizzazione dei poteri non è finalizzata ad un nuovo equilibrio interno ai poteri della Repubblica ma ad offrire ai cittadini, comunità ed imprese servizi e prodotti migliori, di maggiore qualità e dal prezzo equo.

La riforma autonomistica è tutt'altro che un derby fra gli amministratori dello Stato e quelli delle Autonomie.

Bisogna mettere al centro della riforma il cittadino, il suo bisogno di regole, di semplicità, di partecipazione. E' l'occasione per migliorare le istituzioni e, al tempo stesso, per coinvolgere i più ampi strati della cittadinanza, ed in particolare i giovani, le donne, il volontariato.

Ciò significa cambiare l'ottica della riforma, mettere da parte ogni autoreferenzialità ed ogni vischiosità conservatrice. E' questa la lezione delle poche vere esperienze di successo nella riorganizzazione dei servizi: la priorità è alla qualità dei risultati, all'appropriatezza

nelle prestazioni, alla soddisfazione degli utenti.

2. Impossibile difendere tutto com'è

Le Istituzioni che fronteggiano la globalizzazione, la crisi economica mondiale, le nuove questioni di fondo del pianeta (clima, migrazioni, cibo, rivoluzione numerica) non possono essere le stesse del dopoguerra, quelle uscite dalla sconfitta del fascismo. Bisogna innovare, pena una crisi di autorevolezza della democrazia locale.

Siamo contro lo smantellamento indiscriminato della presenza pubblica, specie quella locale. Contrasteremo la riproposizione, oggi davvero anacronistica, di ricette neoliberiste, di mera privatizzazione dei servizi, peraltro prive di autentico contenuto liberale. Ma è impossibile stare fermi e difendere tutto com'è. Per il PD la via è chiara: non si salverà la giusta e necessaria funzione pubblica se non rinnovandola, qualificandola, correggendone i limiti e le storture.

3. Lo Stato dimagrisca a Roma e nei territori

A Roma e nei territori lo Stato deve riorganizzarsi e dimagrire notevolmente. Esiste una grande quantità di uffici, sedi decentrate, rappresentanze varie di ministeri, agenzie statali, enti parastatali che assorbono risorse ingenti in modo improduttivo e talvolta si sovrappongono alle competenze regionali e locali.

E' grave che questo tema non sia mai stato affrontato dal Governo, il quale ha risposto sempre con un sordo muro di gomma alle istanze locali. Come se la razionalizzazione e le esigenze di risparmio si ponessero solo per le Autonomie e non per lo Stato! Invece di proporre ministeri disseminati per il paese la Lega dovrebbe misurarsi con il concreto obiettivo di snellire lo Stato, Ministeri e Agenzie comprese

4. Un nuovo rapporto tra Stato, società e mercato

La riconsiderazione sul perimetro d'intervento pubblico nell'economia e nella società italiane non può avvenire per via ideologicamente demolitoria né, surrettiziamente, attraverso i tagli finanziari lineari, concentrati peraltro sulle Autonomie.

Il PD è consapevole che va costruito oggi un nuovo e più fecondo rapporto tra Stato, società e mercato. Siamo su questo punto senza remore ideologiche e però rigettiamo altre ideologie, presentate come "riformatrici" e modernizzanti ma in realtà pesantemente responsabili della crisi finanziaria sociale del mondo di oggi.

L'Italia delle Autonomie propugnata dal PD è quella che unisce il meglio del pubblico, del privato e di quanto espresso dalla società civile organizzata, e che mette al centro le domande vecchie e nuove dei cittadini, a cominciare da quelli meno protetti.

5. Superiamo duplicazioni e confusioni

La riforma deve ottenere il superamento delle duplicazioni, delle sovrapposizioni di competenza, della confusione di ruoli tra Stato, Regioni ed Enti locali. Purtroppo ancora

siamo lontani da questo traguardo.

Alla base della nostra proposta vi è l'impegno a definire con chiarezza "chi fa cosa", cancellando le zone d'ombra, le posizioni di rendita, i poteri di interdizione.

Non inseguiamo l'ideale astratto e non praticabile di liste rigide di competenze separate tra i diversi livelli istituzionali. I poteri concorrenti non sono una maledizione se ben congegnati e gestiti nell'ottica della leale cooperazione interistituzionale.

Ma una maggiore chiarezza è oggi indispensabile. Anche per ridurre il vasto conflitto che negli anni si è aperto davanti alla Corte, il che spesso diventa alibi per non risolvere limpidamente il tema dell'assunzione di responsabilità verso il cittadino.

6.No alla frammentazione, sì all'unione delle forze

Vogliamo favorire davvero e non a parole la scelta delle Unioni di Comuni (e per i territori montani delle unioni di Comuni Montani, art. 44 della Costituzione), delle gestioni associate obbligatorie di servizi (per superare il limite della facoltatività e della instabilità della governance locale), delle dimensioni metropolitane o di area vasta, incluse le unioni di Comuni e di Comuni Montani, come ottimali per l'esercizio di funzioni pregiate.

Il pulviscolo e la frammentazione amministrativa e gestionale vanno superati. E deve risultare chiaro che la messa a fattore comune dei poteri per un governo più efficace e "risparmioso" è l'altra faccia o l'altra possibilità rispetto alla possibile riduzione dei livelli istituzionali previsti dalla Costituzione.

Ineludibile è il risultato da raggiungere, condizione per la ripresa di un rapporto positivo e di fiducia con i cittadini.

7. Distinguiamo poteri legislativi e funzioni amministrative

Proponiamo che si lavori ad una chiara distinzione tra le funzioni legislative, di alta programmazione e di controllo, che spettano alla Regione; e quelle amministrative, di gestione diretta dei servizi, che appartengono all'Ente locale.

Ciò comporta che le Regioni, anello sempre più strategico di un sistema collocato nella dimensione europea, devono specializzarsi e rapidamente concentrarsi nel fare leggi, piani e programmi, controlli sui risultati e sulla coerenza delle scelte locali.

Va quindi chiusa, ove ancora esiste, l'esperienza di Regioni che gestiscono i servizi, fatta eccezione per le materie o le situazioni in cui risulti evidente, anche nel confronto con gli Enti locali, che la funzione collocata altrove perderebbe efficacia.

Discorso complementare vale per gli Enti locali. Vanno valorizzate l'autonomia e la pratica della sussidiarietà; e va stimolato il dinamismo degli amministratori che cercano, nel concreto, soluzioni innovative alle questioni spesso inedite che cambiano l'agenda del governare.

Vanno peraltro previsti oculati poteri sostitutivi ove la situazione non presenti alternative praticabili.

Per quanto attiene l'ente intermedio il PD ritiene che le sue funzioni mantengano ancora oggi attualità e che si debba semmai aprire una approfondita riflessione, guardando alle migliori esperienze e europee sulla forma più innovativa e capace di dare risultati.

8. Semplifichiamo gli strumenti del governo locale

Insistiamo per una forte semplificazione dei vari livelli e strumenti di governo delle politiche locali: agenzie, società, consorzi, ambiti ottimali, ecc... Forte è l'aspettativa dei cittadini per un'effettiva razionalizzazione e per la riduzione degli Enti competenti sulle materie di più immediato impatto sociale.

In questa direzione il PD avanzerà le sue specifiche proposte, in modo convinto e motivato, avendo ovviamente cura che per questa via non si perdano acquisizioni recenti che non hanno perso d'importanza: distinzione tra controllore e controllato, flessibilità e velocità d'intervento nell'organizzazione del servizio, possibilità di sperimentare forme virtuose ed innovative di relazione tra pubblico e privato.

9. Assicuriamo la dimensione ottimale dei servizi

La dimensione dei servizi e della loro gestione deve essere quella ottimale dal punto di vista della qualità del risultato per i cittadini.

Ciò significa, in generale, la necessità di andare oltre la scala municipale o locale, promuovendo livelli di programmazione e quindi di gestione più ampi e razionali. In particolare per i servizi più importanti per i cittadini (acqua, assistenza sociale, trasporti, casa, gas, rifiuti) è logico considerare che il livello dell'area vasta o quello regionale siano quelli più congrui.

Questo approdo è necessario anche per prepararsi in modo intelligente alla fase assai prossima, quella delle gare internazionali per l'aggiudicazione dei servizi, nelle quali i nostri territori non possono essere visti solo come territori di caccia per società europee e mondiali più forti e patrimonializzate.

10. Rigore e sobrietà nella politica e nella P.A.

Il sistema delle Autonomie che risulterà da questa riforma dovrà essere meno costoso di quello che si è consolidato fino ad oggi, senza far mancare le risorse per i servizi essenziali.

Noi difendiamo strenuamente il valore e la dignità delle Istituzioni, degli amministratori e dei lavoratori pubblici, della rappresentanza politica democratica contro ogni campagna populistica e strumentale. Proprio per questo il PD propone senza esitazione l'esigenza di sobrietà e di rigore nell'uso delle risorse. E con essa l'urgenza di individuare soglie oggettive di riferimento (nazionali ed internazionali) cui agganciare i limiti massimi di spesa per il governo locale, per la rappresentanza, per l'amministrazione attiva.

E proporremo anche meccanismi di responsabilità individuale e collettiva in caso di sfioramento di questi tetti.