

Congresso regionale Legautonomie Emilia Romagna.

(Relazione di apertura di Gaetano Sateriale)

Questa relazione segue una traccia precisa che è costituita dal documento preparatorio (che trovate in cartella) il cui impianto ha trovato molte conferme negli sviluppi di questi mesi e, purtroppo, diversi elementi di ulteriore preoccupazione.

Il primo elemento di conferma è il diffuso senso di impotenza tra gli amministratori. Le assemblee provinciali di preparazione di questo congresso, ci hanno confermato questo sentimento unito ad una crescente insoddisfazione, che qualche volta lascia spazio anche alla rabbia, verso le associazioni di rappresentanza.

Al centro del nostro dibattito, dunque, vogliamo tenere i temi che abbiamo indicato nel nostro documento: ciò che serve al paese e ciò che serve agli enti locali e ai loro amministratori per continuare a prendersi cura delle loro comunità.

Al primo posto poniamo la questione della crisi. Non perché gli enti locali abbiano in mano le leve per risolverla. Ma perché questa è di gran lunga la principale preoccupazione della gran parte dei nostri cittadini. E perché senza o contro le istituzioni locali sia le misure di contrasto alla crisi che quelle di innovazione del nostro sistema perdono di efficacia e di tempestività.

Non serve e non ci interessa discutere sugli indicatori della ripresa vera o presunta. Quello che constatiamo, che gli amministratori locali constatano, ogni giorno, anche qui, è la chiusura di tante aziende e la perdita di tanti posti di lavoro. Non è questione di pessimismo è, semplicemente, la realtà che abbiamo di fronte. E che non possiamo edulcorare, non per un pregiudizio politico verso il governo nazionale, ma perché il mestiere degli amministratori locali è di ascoltare le proprie comunità e di provare a costruire le risposte necessarie o quelle possibili.

Le misure fin qui adottate a livello nazionale, anche quelle faticosamente concordate con la conferenza delle regioni (l'utilizzo dei fondi fas per gli ammortizzatori sociali anche in deroga; il nuovo patto per la salute con il ripristino dei 400 milioni per il fondo nazionale per la non autosufficienza), non sono all'altezza della dimensione della crisi e dei suoi effetti sul sistema delle imprese diffuse e sulla condizione sociale dei lavoratori e delle loro famiglie.

Quando in molte famiglie inizia a mancare una fonte di reddito o, addirittura, in qualche famiglia, tutte le fonti di reddito diventano aleatorie e incerte, serve a poco aprire discussioni accademiche sul posto fisso e amenità varie. Non si tratta più di pensare a misure per la quarta settimana del mese. Di fronte ai sindaci iniziano a

presentarsi persone che non sanno come iniziarlo il mese. Servono risorse e, a maggior ragione se le risorse sono contate, bisogna usarle bene: in modo integrato, tempestivo, coordinando gli interventi e le competenze.

Gli enti locali non sono una corporazione e non sono un centro di costo del ministero dell'economia o dell'interno. Sono l'ossatura del nostro sistema istituzionale e rappresentano uno snodo fondamentale per tenere unito il paese, per contrastare la crisi, per modernizzare il nostro sistema infrastrutturale e per garantire la coesione di una società sempre più complessa. Anche qui non stiamo ponendo una questione ideologica o di principio ma di realtà. Fino al 2008 gli investimenti degli enti locali rappresentavano circa il 70% di tutti gli investimenti pubblici. Nel 2009, mentre tutto il mondo, per contrastare la crisi, ha spinto l'acceleratore sugli investimenti pubblici e di quelli locali in particolare, in Italia si è determinato un vero e proprio crollo delle possibilità di investire da parte di comuni e province. Un blocco che non ha riguardato i comuni e gli amministratori irresponsabili, come quelli di Palermo e Catania ai quali sono stati regalati 320 milioni per evitare la bancarotta, ma tutti gli enti locali, compresi quelli virtuosi che avrebbero cioè in cassa le risorse, sia per pagare le imprese che hanno già eseguito i lavori e che magari rischiano di fallire o non possono pagare gli stipendi perché non hanno liquidità ed hanno pure esaurito gli affidamenti con le banche, sia per affidarne di nuovi.

Una quantità di risorse significativa, almeno 50/60 miliardi di euro, ci sarebbe per attivare subito, senza attendere i magnifici effetti dell'appalto del ponte sullo stretto, entro 4/6 mesi un grande piano di piccole opere di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio pubblico, a partire dalle scuole, e del territorio. Senza alcun costo sul fronte del debito pubblico si possono da subito adottare due misure concrete: estendere, per il 2010, l'esclusione dal patto di stabilità, che il governo ha ottenuto per i propri investimenti, anche agli enti locali; anticipare subito, tramite la Cassa Depositi e Prestiti, il pagamento dei crediti alle imprese.

Agli enti locali non si rivolgono sono le imprese che non sanno come evitare di abbassare i battenti o che li hanno abbassati e non sanno se e come rialzarli. Aumentano, in modo esponenziale, le richieste di riduzione delle rette per i servizi e di sostegno economico per pagare l'affitto, le bollette o altre esigenze essenziali. Servirebbero più risorse e andrebbero coordinati gli interventi. E' quello che in Emilia Romagna stiamo cercando di fare con il piano sociale e sanitario e con l'accordo regionale per attraversare la crisi. Ma anche qui non è più tollerabile la sordità del governo. I comuni stanno ancora attendendo i trasferimenti che, secondo l'accordo firmato dal presidente del consiglio, devono compensare il mancato gettito dell'ICI. I trasferimenti dal fondo sociale nazionale sono stati ridotti del 30% mentre sono confermati gli azzeramenti del fondo per i nidi, del fondo per l'integrazione degli immigrati e del fondo per le politiche familiari. Ad accrescere poi la pressione sui comuni contribuiscono gli effetti dei tagli lineari sui capitoli della scuola e della sicurezza.

Ci viene risposto che occorre essere realisti perché abbiamo un debito pubblico enorme. I cittadini e le imprese ci chiedono più efficienza, più risorse e meno tasse. Il

governo ci impone di tagliare 9 miliardi nel triennio per risanare i conti dello stato, mentre le spese della pubblica amministrazione centrale aumentano del 38%. Al buon ministro Brunetta che vuol controllare i nostri dipendenti e valutarne lui la produttività potremmo consigliare di iniziare ad occuparsi dei suoi colleghi e dei loro dipendenti.

Mentre ci sarebbe bisogno di uno sforzo straordinario di cooperazione istituzionale e di concertazione con le parti sociali il governo e la maggioranza che lo sostiene continuano su un'impostazione che, secondo stime dell'anci porterà, nel 2010, l'85% dei comuni italiani a non poter rispettare il patto di stabilità. Noi pensiamo che se questa rimane la prospettiva, se cioè, i nostri enti saranno costretti a scegliere tra il rispetto del patto di stabilità e il farsi carico dei bisogni delle nostre comunità sceglieranno, come hanno sempre fatto, di stare dalla parte dei cittadini.

Le risposte che chiediamo sono risposte concrete e non quelle futuribili e fumose del federalismo fiscale. Bisogna allentare il patto per non costringere i comuni a sfornarlo; occorre dare agli enti locali, da subito e non tra 5 o 6 anni, certezza sui trasferimenti e sulle proprie basi imponibili. In questo quadro noi condividiamo la proposta di regionalizzare la gestione del patto di stabilità ma dentro ad un accordo nazionale che riveda insieme i saldi e le regole e che non sia finalizzato a trasferire sui bilanci regionali gli oneri che i bilanci degli enti locali non sono in grado di sopportare.

Porre queste questioni, con la nettezza necessaria, non significa tradire il doveroso rispetto delle regole e dei rapporti istituzionali. Noi pensiamo che la leale collaborazione tra le istituzioni della repubblica sia un principio al quale tutti dovrebbero sentirsi tenuti. Non sono le autonomie locali e le loro rappresentanze ad avere ripetutamente contravvenuto a tale principio. E che a farlo siano stati governi di diverso orientamento politico non muta la sostanza. Legautonomie può rivendicare di non essersi mai sottratta al dovere di denunciare la ricorrente tentazione, al di là dei proclami, di ledere non solo i principi costituzionali ma anche la stessa dignità degli amministratori locali. Vorremmo ricordare, come hanno fatto giustamente in un loro recente documento pubblico gli amministratori della provincia di Reggio Emilia, che anche sindaci, presidenti di provincia e di Regione sono eletti dal popolo. Anzi, per essere precisi, nel nostro ordinamento sono i soli, insieme ai componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali, ad essere scelti direttamente dai cittadini! E quando i rappresentanti eletti dai cittadini sono costretti ad abbandonare i tavoli istituzionali, come è avvenuta nella conferenza stato Regioni nella trattativa sul patto per la salute, o quando gli amministratori sono costretti a scendere in piazza con le fasce, come sta avvenendo in queste settimane, non lo fanno per difendere qualche privilegio, ma per poter onorare il mandato che hanno ricevuto dagli elettori.

Legautonomie ha salutato come un risultato positivo l'approvazione della legge sul federalismo fiscale. Ma l'aver condiviso la prospettiva che quella legge ha aperto non attenua il nostro giudizio negativo sulle scelte che questo governo ha compiuto con l'abolizione generalizzata dell'ICI, con l'attenuazione delle misure contro l'evasione fiscale, con la scelleratezza del così detto piano casa, con i tagli verticali alla scuola, all'università, alla ricerca e alla sicurezza. La leale collaborazione non può prescindere dalla condivisione degli obiettivi e degli strumenti per realizzarli.

Questo è l'approccio con il quale, come associazione, intendiamo partecipare al confronto in corso sulla carta delle autonomie. E' chiaro a tutti che senza una definizione condivisa di quel disegno di legge non è possibile procedere alla definizione dei provvedimenti attuativi del federalismo fiscale. Ma con la carta delle autonomie, accanto alla definizione delle funzioni fondamentali, si stanno affrontando, in modo improprio e con soluzioni che non condividiamo, questioni che richiederebbero, quantomeno, un confronto più trasparente. Ci riferiamo, in particolare, alle questioni della riduzione dei componenti dei consigli provinciali e comunali e delle giunte e alla nomina dei direttori generali. Ma anche a questioni, che si sono aggiunte in queste ultime settimane, relative al sistema della rappresentanza associativa degli enti locali e alle funzioni dei consigli delle autonomie locali.

Legautonomie ha sempre sostenuto e affiancato gli enti locali che hanno investito risorse e intelligenze nell'innovazione delle politiche, nella semplificazione amministrativa, nella modernizzazione delle forme di partecipazione e di gestione. I migliori risultati, anche in termini di contenimento dei costi e della spesa pubblica, sono stati conseguiti dove gli amministratori locali hanno, con lungimiranza e responsabilità, esercitato pienamente il loro ruolo. Alcune delle norme delle quali si sta discutendo rappresentano uno straordinario arretramento per l'intero sistema, perché all'esercizio responsabile dell'autonomia locale, si sostituisce un vecchio sistema di controlli formali e centralistici.

Legautonomie ha sempre sostenuto anche la necessità di rafforzare l'unità del sistema autonomistico e della sua rappresentanza. Proprio la riforma del titolo V dimostra che i risultati migliori, regioni ed enti locali, hanno potuto conseguirli attraverso l'unità della proposta e dell'iniziativa nel confronto con il governo e con il Parlamento. Legautonomie, da molti anni, non solo propone la costituzione di una confederazione tra tutte le associazioni di rappresentanza, che si è parzialmente realizzata soltanto con l'uncem, ma anche una riforma delle conferenze nazionali che ne preveda l'unificazione ma anche una modifica del ruolo, del funzionamento e della rappresentanza. Noi pensiamo che, sia la conferenza unificata stato, regioni, autonomie locali a livello nazionale, sia i consigli delle autonomie locali a livello regionali, non debbano limitarsi ad essere luoghi di consultazione ma anche di coordinamento e rappresentanza. E pensiamo che sia possibile rispondere al senso di impotenza e alla insoddisfazione che richiamavo all'inizio soltanto se quegli strumenti, attraverso i quali si dovrebbe realizzare la leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, produrranno risultati soddisfacenti e coerenti con le aspettative degli amministratori che dobbiamo rappresentare.

L'idea che, in modo poco trasparente, sembra essersi fatta strada in questi ultimi giorni, di inserire nella carta delle autonomie il riconoscimento della rappresentanza esclusiva dei comuni e delle città metropolitane all'anci e quella delle province all'upi, è una risposta sbagliata ad un problema vero. Anzi ad almeno due problemi. Il primo è il riproporsi, ciclicamente, del dibattito sul ruolo e sulla stessa utilità delle province. L'altro riguarda il perdurare o meno della necessità di un'associazionismo con una duplice valenza, di rappresentanza istituzionale e di sindacato dei propri associati.

C'è un grande bisogno di semplificazione sia nell'assetto istituzionale che in quello della rappresentanza. Ma come ci insegna l'esperienza le riforme non si possono calare dall'alto come una scure. Noi abbiamo condiviso la riforma delle CM, pur non condividendo le ragioni che la motivavano. Vogliamo ricordare che la motivazione principale, quella della riduzione dei costi della politica, alla prova dei fatti ha dato dei risultati modestissimi. Pensavamo e pensiamo invece che la riforma delle CM dovesse collocarsi dentro alla questione più generale del riordino delle funzioni fondamentali, al rilancio delle unioni dei comuni come risposta concreta all'esigenza di esercitare le funzioni dei comuni, senza negare le specificità di quelli montani, in ambiti adeguati e con strumenti di gestione efficienti. La confederazione con Uncem non è nata per difendere l'esistente ma per sostenere un'innovazione utile ai cittadini delle aree montane e coerente con il federalismo disegnato nel titolo V.

Per le stesse ragioni non condividiamo il ricorrente uso strumentale del tema Province. Ci è chiaro che per molte ragioni la Provincia è l'istituzione più esposta alle campagne demagogiche sui costi della politica e sugli sprechi della pubblica amministrazione. Rileviamo che molti di coloro che alimentano tali campagne sono gli stessi che hanno invece promosso la costituzione di nuove province. Ma anche in questo caso non si può negare la necessità di affrontare alcune questioni. Sicuramente quella delle funzioni. Che sarebbe sbagliato pensare di affrontare in una competizione, tutta interna al sistema delle autonomie locali, tra province, comuni e unioni dei comuni. Semmai dovremmo dire che insieme alla ridefinizione delle funzioni fondamentali degli enti locali andrà riordinata l'amministrazione dello stato, sia al centro che in periferia, producendo quelle semplificazioni che sono l'ossatura dei sistemi federalisti ampiamente sperimentati. Allo stesso tempo non c'è dubbio che va affrontato, anche per le province, la questione degli ambiti ottimali e del riordino conseguente alla costituzione delle città metropolitane.

Proprio l'esperienza che abbiamo realizzato in Emilia Romagna, sia sul versante del rapporto con la Regione, che su quello della rappresentanza, ci dice che questa è la strada da percorrere. Nella legislatura che sta per concludersi i risultati più importanti, sia sotto il profilo dello sviluppo dell'offerta di servizi e opportunità, sia sotto il profilo dell'innovazione degli strumenti di programmazione e governo delle politiche pubbliche li abbiamo realizzati nel campo del Welfare e dell'integrazione socio sanitaria. Sono state determinanti, per questi risultati, due elementi principali. La decisione della Regione, condivisa con le autonomie locali e con le parti sociali, di utilizzare la leva fiscale per finanziare con risorse aggiuntive ingenti il Fondo regionale per la non autosufficienza che ha, in Emilia Romagna, una dotazione superiore a quella del fondo nazionale. La bontà e la lungimiranza di quella scelta è confermata dalla decisione che la giunta ha presentato in questi giorni, a fronte della conferma del taglio nazionale al fondo sociale, di destinare, nel bilancio 2010, 22 milioni, cioè 17 milioni in più rispetto all'assestamento 2009, agli interventi per il welfare locale. Questa scelta è di straordinaria importanza come misura di contrasto alla crisi e come sostegno ai bilanci dei comuni. Ma questa scelta politica potrà produrre risultati apprezzabili proprio perché in questi anni Regione, province e comuni, hanno realizzato una profonda innovazione degli strumenti di programmazione, centrata sull'integrazione degli interventi, delle competenze e delle risorse; affidata ad un

sistema di governance imperniato sulla cabina di regia regionale, sulle conferenze territoriali sociali e sanitarie di ambito provinciale e sui distretti ed aperto, ai tre livelli, alla concertazione con le forze sociali.

Sappiamo bene che quell'impianto non è trasferibile automaticamente in tutte le aree delle politiche pubbliche. Ma l'impianto strategico del nuovo PTR, che la regione si appresta ad approvare entro la fine della legislatura, richiede innovazione e coraggio anche, forse soprattutto, sul versante del riordino della governance.

La costruzione del Consiglio delle Autonomie Locali è, in questo quadro, un passaggio decisivo e non formale.

Lo statuto della nostra regione non individua il cal soltanto, come recita l'art.123 della costituzione, come organo di consultazione tra la regione e gli enti locali. Noi abbiamo condiviso che il CAL fosse individuato anche come organo di rappresentanza e di coordinamento e, dunque, come la naturale evoluzione dell'esperienza del caler (cioè di quel coordinamento delle associazioni delle autonomie locali che voleva anticipare, in emilia romagna, la confederazione nazionale) e, sul piano dei rapporti istituzionali, della cral. Ricordiamo che dopo l'approvazione dello statuto regionale, in attesa dell'approvazione della legge istitutiva del cal, abbiamo concordato e condiviso con la regione le modifiche introdotte dalla legge regionale 6/2004. In particolare l'introduzione della co presidenza della cral, fino a quel momento presieduta dall'assessore regionale, che aveva, in particolare, il compito di curare i rapporti con l'assemblea legislativa. Il regolamento di organizzazione della cral, in attuazione di quella modifica, stabiliva che i presidenti delle associazioni fossero componenti dell'ufficio di presidenza. L'idea di fondo era chiara, il cal sarebbe diventato il luogo unitario di rappresentanza, non solo dei componenti di diritto e di quelli eletti direttamente, ma anche delle associazioni e lo strumento non solo per la consultazione delle autonomie locali sui provvedimenti di competenza dell'assemblea legislativa nelle materie individuate dallo statuto, ma anche di coordinamento, consultazione e concertazione tra la giunta regionale e le autonomie locali.

Noi continuiamo a pensare che quell'idea di fondo rimanga valida perché è la sola in grado di semplificare e omogeneizzare i procedimenti concertativi tenendo insieme, in un unico contenitore tutti i soggetti rappresentativi e tutti i livelli istituzionali. E' anche la soluzione che semplifica la vita agli amministratori che evitano il rischio di essere chiamati a riunioni inutili o in più sedi per lo stesso argomento. Ci pare che la legge istitutiva del cal non impedisca di strutturarne l'organizzazione in coerenza con quell'impianto. La prima iniziativa che assumeremo già domani è di chiedere alle altre associazioni e al presidente della giunta regionale un incontro per capire se il ruolo e l'organizzazione che il cal dovrà darsi nelle prossime settimane debba ancora corrispondere a quell'impianto originario o se vi siano dei ripensamenti anche in relazione alle novità che ci propone il quadro nazionale.

Con questa relazione si conclude, dopo quella di sindaco, la mia esperienza di presidente di Legautonomie dell'Emilia Romagna. Consentitemi di rivolgere un ringraziamento, non formale, sia alla struttura tecnica che al presidente nazionale per la felice collaborazione e la condivisione che hanno caratterizzato i rapporti e il lavoro

di questi anni. Infine voglio rivolgere un augurio di buon lavoro al presidente e alla direzione che eleggeremo a conclusione dei nostri lavori.