



**LIBERIAMO LO SVILUPPO**

I COMUNI E LE PROVINCE PER LA CRESCITA DEL PAESE

*Proposte Anci – Upi per le elezioni politiche del 13-14 aprile 2008*

*Roma, 6 marzo 2008*

I Comuni e le Province chiedono che i punti programmatici presentati da ciascuna forza politica in vista delle elezioni politiche del 2008 formino oggetto di un confronto con l'ANCI e con l'UPI, quali interlocutori istituzionali rappresentativi della generalità degli enti locali, con l'obiettivo di pervenire ad una proposta di governo, di crescita e di sviluppo del nostro Paese, capace di cogliere al meglio il contributo e l'esperienza di tutte le istituzioni che ogni giorno operano e stanno al fianco dei cittadini.

Una proposta che sia capace di indicare soluzioni ai problemi del presente, volgendo lo sguardo verso il futuro.

Il futuro dei nostri figli, il futuro delle comunità, delle città., dei territori, della società, dell'economia.

Chiediamo che nella prossima legislatura finalmente si realizzi un clima di dialogo necessario per fare quelle riforme di cui il Paese ha urgente bisogno, per rafforzare le istituzioni e per creare le condizioni affinché l'Italia sia protagonista nello scenario europeo e mondiale.

Chiediamo che si proceda con celerità e decisione all'avvio di una nuova stagione politica ed istituzionale, caratterizzata da istituzioni più efficienti, trasparenti, stabili, accomunate da una visione comune dell'interesse generale per il benessere e la crescita del sistema Paese.

Le riforme necessarie e possibili non possono più attendere; è necessario imprimere più stabilità e governabilità al sistema politico nazionale; è necessario dare certezza di regole e di obiettivi, capacità di programmazione strategica, efficienza alla rete istituzionale territoriale che altrimenti non sempre riuscirà a garantire l'unità del tessuto sociale e produttivo a livello locale.

Le crescite, di oggi e di domani, dipendono dalla capacità delle forze politiche e delle istituzioni di fare sistema contro ogni divaricazione e disuguaglianza culturale, sociale e territoriale.

Comuni e Province vogliono contribuire a dare slancio e fiducia; vogliono porsi al servizio del Paese e dei cittadini per consolidare l'autorità delle Istituzioni, per migliorare l'efficienza e l'efficacia della cosa pubblica, per far sì che il Paese sappia fare sistema per competere con credibilità e unità nelle sfide a livello globale che il cambiamento e le trasformazioni rapide e continue pongono.

Crediamo che conquiste positive nella storia del nostro Paese abbiano avuto come protagonisti principali i Comuni e le Province e crediamo che, oggi ancor di più, tali istituzioni possano, grazie alla capacità di governo e di buon governo che le ha contraddistinte, svolgere un ruolo più attivo e decisivo nell'attuazione delle politiche di innovazione e di modernizzazione.

Vogliamo concorrere ad assicurare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, perché le imprese creino ricchezza, perché il lavoro cresca in quantità e qualità, perché l'ambiente sia

rispettato e la salute tutelata, perché i cittadini si sentano più sicuri e le persone più fragili non siano lasciate ai margini.

Vogliamo concorrere ad assicurare al Paese quel sistema di infrastrutture, materiali e immateriali, che permettano lo sviluppo economico e sociale, che consentano alle imprese di competere e di affermarsi e che assicurino l'accesso a quei beni della vita come l'aria pulita, l'ordine urbano, l'integrazione sociale che sono ormai la vera "materia" dei diritti di cittadinanza.

I Comuni e le Province sono pronti a fare la loro parte, ma non possono affrontare queste sfide da soli. L'esigenza di sostenere la crescita del Paese richiede il rinnovamento della infrastruttura istituzionale del Paese.

Torniamo alla Costituzione, rispettiamo la storia politica ed istituzionale del nostro Paese: il ruolo e il significato delle Città e dei Comuni, la funzione di governo di area vasta delle Province, un ruolo forte ed unificante dello Stato per lottare contro i divari che attraversano la società italiana: fra padri e figli, fra cittadini e non cittadini, fra chi ha di più e chi ha di meno, fra chi sa di più e chi sa di meno, fra nord e sud, fra il moderno e l'antico, fra pubblico e privato.

Il sistema istituzionale deve essere semplificato ed adeguato. Servono chiarezza e separazione delle funzioni e delle responsabilità; democrazia e decisione; esercizio effettivo dell'autonomia; sistemi efficienti di raccordo e di coordinamento improntati alla leale collaborazione e al rispetto della equiordinazione.

Serve impegno, rispetto della dignità istituzionale dei soggetti che compongono l'ordinamento repubblicano: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, titolari di compiti e poteri diversi, ma pariordinati sul piano della collocazione istituzionale e costituzionale.

Crediamo sia necessario rafforzare la funzione unificante dello Stato, il suo ruolo di regia e guida dei processi politici e delle scelte generali di politica sociale, economica ed istituzionale.

Serve chiarezza dei compiti, rispetto delle regole, rispetto di pari condizioni di reciprocità.

Vogliamo una Repubblica forte, moderna, capace di fare sistema, di declinare un salutare decentramento di poteri e compiti con una strategia unitaria e coesa di sviluppo del Paese.

Vogliamo e dobbiamo liberare le energie e le risorse per la crescita attraverso la definizione di un terreno comune e di obiettivi condivisi sulle necessarie riforme di sistema.

## **RINNOVIAMO LE ISTITUZIONI**

### ***1. La semplificazione e la riduzione dei costi delle istituzioni***

Un recupero di fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche passa attraverso un profondo riordino che interessi tutti i livelli di governo.

La **semplificazione e la razionalizzazione del sistema istituzionale è un nostro obiettivo prioritario**. Riteniamo vada perseguito attraverso una strategia unitaria e condivisa che mira a colpire le reali inefficienze, con un'azione e attuazione contestuale e graduale applicata a tutte le amministrazioni.

Occorre un patto per un'amministrazione snella, rapida e vicina ai cittadini e alle imprese, in modo da individuare la responsabilità di ciascun livello di governo e di semplificare le procedure amministrative.

Va per questo data attuazione alla Costituzione, definendo con chiarezza i ruoli e riportando in capo ai Comuni e alle Province la generalità delle funzioni di amministrazione e di gestione.

Occorre un **riordino complessivo dell'amministrazione centrale dello Stato**, il trasferimento dei compiti e delle strutture dell'amministrazione periferica alle autonomi territoriali e l'accorpamento delle funzioni statali residue a livello periferico in un unico Ufficio territoriale di governo a livello provinciale.

**Le Regioni devono trasferire a favore dei Comuni e delle Province funzioni e strutture amministrative oggi direttamente da loro gestite ovvero la cui gestione è attribuita ad enti o agenzie.**

Va posto uno stop alla istituzione di soggetti ed enti di amministrazione e di gestione (Agenzie, Autorità, Commissari, etc) per ricondurre l'esercizio delle funzioni pubbliche agli enti immessi nel circuito del controllo democratico.

Il **sistema dei Comuni** chiede e vuole fare la propria parte sino in fondo per il rinnovamento istituzionale: articoliamo e differenziamo funzioni, poteri, organizzazione, considerando le effettive dimensioni dei Comuni con il fine ultimo di garantire ai cittadini un livello adeguato di servizi. Per i Comuni al di sotto di una certa soglia demografica, la via dovrà essere quella dell'associazione per gestire talune funzioni; va così regolato e fissato a livello nazionale un **unico modello di gestione associata plurifunzionale delle competenze comunali sulla base dell'esperienza delle Unioni di Comuni**, superando confusione, frammentazione e moltiplicazione di enti associativi diversi e costosi, anche nei territori montani, per garantire efficienza, economicità e incentivare l'accorpamento dei servizi dei piccoli comuni, prima ancora che dei loro territori.

Occorre ridefinire in modo organico **il ruolo delle Province**, affinché esse si concentrino sulle funzioni di governo di area vasta, di programmazione e di pianificazione territoriale e su quei compiti che non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale. In questa prospettiva occorre bloccare l'istituzione di nuove Province e prevedere anche meccanismi di revisione delle circoscrizioni provinciali, in conseguenza dell'istituzione delle Città metropolitane.

Nelle aree metropolitane, previste dal testo unico degli enti locali, occorre rilanciare **l'istituzione delle Città metropolitane**, come enti di governo integrato nel quale assorbire la gran parte delle funzioni comunali e provinciali: in questa prospettiva con l'istituzione della Città metropolitana viene meno la Provincia e si riorganizza tutto il territorio in una rete articolata di municipi o comuni metropolitani.

Bisogna, infine, **ripensare gli organi di governo in tutti i livelli istituzionali**, riducendone il numero anche al fine di valorizzare la funzione e il peso politico ed istituzionale delle assemblee elettive, nonché razionalizzare la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità.

Nello stesso contesto, bisogna dare **maggiore efficienza al lavoro pubblico locale**, con nuove forme di reclutamento, formazione e crescita professionale, premiando la professionalità e il merito anche attraverso la pratica di competenze in diversi settori dell'ente.

Auspichiamo, quindi, una riforma, concertata e condivisa, delle *public utilities* che assicuri stabilità delle regole, garanzie per la concorrenza e tutela dell'importante patrimonio infrastrutturale, risorsa preziosa per il Paese.

Chiediamo, infine, che le indicazioni di riforma qui proposte formino oggetto di autonomi testi di legge e che si eviti nel futuro la cattiva prassi di modificare profili ordinamentali, anche rilevanti, in sede di legge finanziaria.

## **2. La riforma dei raccordi istituzionali. Verso il Senato delle Autonomie.**

E' necessario un salto di qualità delle relazioni istituzionali: **dalla concertazione all'integrazione delle politiche per prevenire i conflitti, dare più forza alle scelte, per coordinare gli interventi.**

Per un sano ed efficiente funzionamento della Repubblica, sulle problematiche aventi dimensione nazionale, rispondenti ad interessi generali e coinvolgenti il territorio, occorre creare una rete di relazioni interistituzionali in grado di integrare le proposte, le scelte, le politiche da attuare e di conseguire il consenso delle comunità. Nessun federalismo, nessun sistema istituzionale fondato su autonomie territoriali forti può funzionare se non si rende possibile e "normale" un'integrazione fra i livelli di governo cointeressati dall'attuazione di politiche pubbliche "multilivello". Dobbiamo poter condividere obiettivi, utilizzo delle risorse, scelta degli strumenti.

Forme di integrazione che devono operare sia nell'ambito delle grandi scelte annuali di finanza pubblica che in quello della ripartizione e allocazione delle risorse che, infine, in quello della attuazione delle politiche pubbliche di interesse nazionale e sopranazionale, ma rilevanti anche a livello locale.

In questa prospettiva chiediamo:

- **la semplificazione e l'adeguamento delle sedi di concertazione istituzionale con la previsione di un'unica Conferenza di confronto fra gli esecutivi;**
- **la presenza delle autonomie territoriali in sedi e istituzioni, quali il CIPE, ove sono assunte le decisioni fondamentali di sviluppo dei territori;**
- **l'istituzione immediata, in sede di riforma dei regolamenti parlamentari, della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti di Regioni e Autonomie locali** nella prospettiva di un suo successivo superamento nel Senato delle Autonomie. Chiediamo su questo un preciso impegno alle forze politiche perché riteniamo che l'istituzione della Bicameralina possa contribuire ad aiutare il processo di riforma istituzionale e di attuazione della riforma del 2001, che speriamo connoti la prossima legislatura;
- **che il Senato delle Autonomie rappresenti paritariamente i soggetti costitutivi dell'ordinamento repubblicano, garantendo una forte valenza politico-istituzionale e rappresentativa delle singole componenti.**

### ***3. Il federalismo fiscale: più autonomia, più responsabilità per un fisco più leggero ed equo.***

Va semplificato il sistema tributario e i rapporti con il fisco con l'obiettivo di coniugare strettamente l'azione di riduzione della spesa pubblica con l'alleggerimento del carico fiscale nei confronti dei cittadini e delle imprese.

La legge di **attuazione dell'art. 119 della Costituzione** dovrà garantire ai Comuni, alle Province e alle Regioni certezza di risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali, allocando la gestione dei cespiti tributari in modo appropriato e trasparente tra i diversi livelli di governo ed esaltando l'autonomia e la responsabilità di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica.

I Comuni e le Province si aspettano dal federalismo fiscale **autonomia finanziaria, responsabilità, certezza dei flussi e capacità di programmazione, al fine di dare risposte adeguate ai bisogni dei cittadini.**

Sarà vero federalismo fiscale solo se il prelievo fiscale sarà strettamente collegato alla responsabilità politica di ciascun livello di governo, legando il gettito dei tributi alle capacità dei

territori e individuando nuovi meccanismi di perequazione e solidarietà. Non accettiamo nuove forme di finanza derivata, vogliamo un vero federalismo fiscale, aderente al dettato costituzionale con una coerente applicazione in tutte le Regioni sia ordinarie che speciali.

Vogliamo poter programmare e poter attuare le politiche per il benessere dei cittadini, disponendo di risorse certe, stabili nel tempo e di regole per la stabilità finanziaria flessibili e capaci di coniugare il contenimento della spesa con lo sviluppo e gli investimenti.

I Comuni e le Province chiedono poi che la partecipazione e il contributo di ciascun livello di governo al raggiungimento degli **obiettivi del Patto di stabilità interno** si fondino su criteri e grandezze proporzionate al peso finanziario ed economico di ciascun comparto pubblico e in base ad un preventivo processo di condivisione delle stesse.

Chiediamo **l'istituzione a livello nazionale di un soggetto di raccordo e di condivisione dei dati e delle informazioni macroeconomiche e finanziari pariteticamente rappresentativo dei livelli di governo.**

Infine, chiediamo che interventi sulle entrate fiscali, ad esempio l'ICI , siano inseriti nella riforma della finanza locale, garantendo comunque che il minor gettito sia integralmente compensato con altre entrate.

## **DIAMO IMPULSO ALLO SVILUPPO**

### ***4. E' possibile uno sviluppo sostenibile.***

Il rispetto dell'ambiente, una nuova politica energetica, un'azione incisiva e coordinata su tutte le attività a forte impatto ambientale è un impegno possibile ieri, indispensabile oggi che deve coinvolgere le responsabilità di tutti i livelli istituzionali.

I Comuni e le Province sono convinti di poter svolgere un ruolo attivo. Chiediamo un **Progetto straordinario sulle tematiche ambientali che sappia comporre in un quadro completo i settori e i livelli di intervento con una chiara individuazione degli obiettivi, delle competenze e delle responsabilità.**

Riteniamo indispensabile una forte guida politica, un coordinamento delle autorità pubbliche, maggiore informazione ai cittadini, proposte di detassazione per le attività a minor impatto ambientale, sostegno finanziario per l'innovazione e la ricerca applicata a tecnologie sicure e compatibili con l'ambiente, incentivazione della diffusione dei mezzi di trasporto ad energia pulita, sostegno al telelavoro con investimenti in infrastrutture di comunicazione.

Riteniamo prioritari nella lotta ai cambiamenti climatici interventi nel settore energetico, qualità dell'aria, trasporti pubblici locali e gestione di rifiuti. Vogliamo inoltre promuovere la **costituzione di un organismo nazionale nella forma di una Conferenza annuale che abbia il compito di fare il punto sugli interventi attuati e definire le strategie.**

In particolare, chiediamo una legge obiettivo per realizzare un **Piano nazionale per la mobilità 2008-2013** per far muovere il Paese in modo efficiente, sicuro e pulito: ogni giorno in Italia si muovono 31 milioni di persone, che ci sono 13 milioni di cittadini "pendolari", che la gran parte della mobilità avviene in ambito urbano e extraurbano.

Chiediamo investimenti sulle grandi arterie e sulle strade comunali e provinciali, superando le strozzature che ci sono nelle aree sviluppate e, allo stesso tempo, il gap infrastrutturale che caratterizza il mezzogiorno.

Un Paese moderno deve **investire non solo sulle infrastrutture materiali, ma anche su quelle immateriali**. I Comuni e le Province, nell'ambito della loro pianificazione territoriale, possono favorire la diffusione delle reti di comunicazione per garantire la diffusione della banda larga in tutti i territori e prevedere investimenti in infrastrutture e servizi immateriali, al fine di contribuire al superamento del *digital divide* nelle zone più svantaggiate.

La **valorizzazione del patrimonio immateriale** deve diventare una priorità e deve esaltare la centralità dei Comuni, piccoli e grandi. Per un Paese pieno di bellezze storiche e naturali come l'Italia, l'investimento sulle autostrade elettroniche e sulla digitalizzazione del suo patrimonio rappresenta il volano per lo sviluppo e per una ripresa del turismo, capacità attrattiva dell'offerta turistica deve essere impegno prioritario mettendo in campo una forte regia nazionale e puntando in particolare sulle aree meridionali del Paese.

##### **5. Le centralità della scuola e del lavoro per la crescita del Paese.**

La scuola rappresenta l'unica istituzione presente in tutto il territorio nazionale nella quale quotidianamente si pongono le basi per la costruzione del futuro del Paese e si sperimentano percorsi di integrazione multiculturale, per permettere ai giovani di inserirsi in modo positivo nella società e nel modo del lavoro.

I Comuni e le Province si impegnano a rilanciare la **centralità della scuola** nella società ed il rapporto tra le scuole e il territorio attraverso un piano straordinario di investimenti che renda le scuole dei veri poli di riferimento per il territorio, centri per l'educazione permanente non solo per i bambini e i giovani, prolungando gli orari di apertura e favorendo l'utilizzo diffuso delle palestre e dei laboratori, gli investimenti sulle nuove tecnologie e sulle energie rinnovabili. Chiediamo, pertanto, un **Piano straordinario per l'ammodernamento e la messa in sicurezza delle infrastrutture scolastiche**.

Chiediamo di legare fortemente le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro per aumentare l'occupazione in quantità e qualità, la produttività complessiva e consentire al sistema produttivo di sostenere meglio le sfide della concorrenza internazionale.

Chiediamo di uscire dalla rigida alternativa fra flessibilità e sicurezza, rafforzando i servizi pubblici per l'impiego mettendoli in condizione di interagire con i soggetti privati e non profit. Le

Province e i Comuni si impegnano a mettere in rete i centri per l'impiego con gli sportelli attivati dai Comuni, anche in forma associata, per avviare un'azione sinergica sulle politiche del lavoro.

Vogliamo politiche per il lavoro che integrino gli strumenti per l'orientamento, l'emersione, il lavoro ed il reimpiego, con la possibilità di erogare direttamente strumenti di politica attiva ed ammortizzatori sociali. Vogliamo **integrare i servizi e le politiche attive del lavoro con quelli per la formazione professionale** per garantire la massima efficacia delle politiche e degli strumenti per migliorare le competenze e collegare scuola, formazione professionale, fabbisogni delle imprese ed offerta di lavoro.

## ***6. Il welfare locale e le politiche di sicurezza.***

Chiediamo di avviare insieme un'opera di **ristrutturazione del welfare**.

Occorre riprogettare il sistema di protezione sociale, mettendo in cantiere oltre misure di carattere emergenziale e di breve periodo, una nuova politica sociale, secondo un ampio orizzonte che faccia emergere un'idea di società aperta, capace di vivere e praticare l'inclusione.

Riteniamo che l'aumento della sperequazione sociale vada affrontato, anche guardando oltre e agli altri problemi che la disuguaglianza genera nella convivenza civile. Esiste una nuova domanda sociale, crescente, che si riversa soprattutto sui Comuni e a cui questi hanno difficoltà a dare risposte: famiglie, anziani, persone non autosufficienti, immigrati, nuove povertà.

**Chiediamo che in materia sociale sia riconosciuto in capo ai Comuni un ruolo unico di coordinamento e tendenzialmente di attuazione, anche delle risorse e nel rapporto con i soggetti privati e non profit, al fine di una razionalizzazione delle risorse e di un effettivo miglioramento dei servizi e dei livelli delle prestazioni.**

Ai Comuni deve essere, inoltre, riconosciuto **un ruolo di regia nelle politiche per la casa**, non solo in considerazione delle loro funzioni in campo fiscale e catastale, ma anche nelle politiche attive per fronteggiare il disagio abitativo (carenze di alloggi, costi delle abitazioni e delle locazioni, sfratti...).

Chiediamo, inoltre, un **maggiore e più strutturale coinvolgimento dei Comuni e delle Province nella programmazione socio-sanitaria e sanitaria nazionale e regionale** per realizzare pratiche integrate di salute che garantiscano l'uso coordinato delle risorse.

Nell'ambito di un riordino complessivo della **normativa sull'immigrazione**, non più rinviabile, segnaliamo la necessità di affrontare le questioni più urgenti, con particolare riferimento, quali il **trasferimento ai Comuni di competenze, e connesse risorse, per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno**: è un indispensabile elemento di "normalizzazione" della

vita dei cittadini stranieri, di consolidamento della coesione sociale e un alleggerimento delle Questure da incombenze amministrative che distruggono importanti risorse dal presidio del territorio; il raddoppio dei tempi di validità massima dei permessi di soggiorno e la facilitazione dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la reintroduzione di meccanismi di sponsorizzazione; la conclusione dell'iter di modifica della **legge sulla cittadinanza** e l'estensione del **diritto di voto attivo e passivo alle elezioni amministrative** ai cittadini stranieri legalmente residenti sul territorio italiano, da un determinato numero di anni da definire.

Uno dei fattori fondamentali per la crescita e per la competitività di un Paese e per il benessere dei cittadini è rappresentato dal rispetto della legalità e dal livello di sicurezza reale e percepito.

All'azione di prevenzione e repressione delle polizie, devono accompagnarsi iniziative tese a migliorare la qualità della vita, dei servizi, con programmi di risanamento del degrado urbano e dei territori. Per questo chiediamo di proseguire la strada avviata dai "Patti per la Sicurezza", che realizzano un raccordo delle attività di controllo del territorio con le competenze locali, estendendo l'esperienza ad altre realtà territoriali e altre materie, creando un centro di coordinamento che accompagni l'applicazione dei Patti.

Chiediamo, infine, **una riforma che precisi e valorizzi le funzioni e attribuzioni della polizia locale** e che permetta il coordinamento delle funzioni di polizia locale con le funzioni di sicurezza e ordine pubblico riservate dalla legge alla competenza esclusiva delle forze di polizia nazionali, soprattutto nel controllo del territorio, negli interventi di emergenza, nei fenomeni di disordine urbano, nello scambio di dati tra le forze di polizia locali e le forze di polizia nazionali.