



PROGRAMMA ELETTORALE PRC-SE

ELEZIONI COMUNALI 2007

Le Città invisibili

A CURA DEL DIPARTIMENTO NAZIONALE REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI

Hanno contribuito all'elaborazione del programma: Salvatore Amura, Franco Bonato, Sergio Bontempelli, Michele De Palma, Erminia Emprin, Roberta Fantozzi, Antonio Ferraro, Loredana Fraleone, Francesco Frieri, Danilo Giorgi, Enzo Jorfida, Mirko Lombardi, Francesco Manna, Andrea Mengozzi, Francesco Piobbichi, Mauro Solari, Damiano Stufara, Raffaele Tecce, Giancarlo Torricelli, Guido Vaccaro, Maurizio Zipponi

Indice

Premessa

Democrazia partecipativa

Beni comuni

Per una nuova cittadinanza sociale

Politiche abitative

Diritti e politiche per i migranti

Promozione delle pratiche sportive

Istruzione e diritto allo studio

Più lavoro meno precariato

Sicurezza è democrazia

Rifondare il turismo locale

Artigianato e commercio

Cultura diritto fondamentale

Open source e free software

La gestione delle risorse finanziarie

Politiche del personale = deprecarizzare la P.A.

Governo del territorio, obiettivo consumo zero

Servizi locali: la difesa della scelta pubblica

PREMESSA

Le elezioni amministrative del maggio 2007 rappresentano un banco di prova difficile ed impegnativo per il nostro partito. Inevitabilmente, sulla competizione elettorale peserà l'andamento contraddittorio del governo nazionale oltre che la dimensione specifica del confronto politico locale. Il PRC deve attrezzarsi a questa sfida senza lasciarsi inghiottire dal dogma della governabilità e lavorando alla costruzione di coalizioni politiche locali credibili e votate a politiche di effettivo cambiamento.

I criteri di orientamento debbono per noi rimanere gli stessi di sempre: la tensione etica e la saldezza morale delle forze di coalizione e dei loro rappresentanti, la qualità del lavoro programmatico, la partecipazione dei cittadini, dei movimenti, delle forze sociali alle scelte politiche della coalizione.

Sul primo punto, le gravissime vicende calabresi così come le inchieste giudiziarie che riguardano molte regioni ed amministrazioni locali rappresentano non semplici fenomeni isolati ma la spia di un problema più complessivo che riguarda il rapporto tra amministrazione locale e potere economico (legale e/o criminale) nell'epoca introdotta dalle riforme istituzionali degli anni novanta (elezione diretta, preferenza unica, peso tracimante degli esecutivi, riforma della dirigenza). E' necessario perciò, soprattutto nelle aree più esposte, proporre un vero e proprio **patto etico** tra le forze della coalizione, che implichi la massima trasparenza nelle candidature ed una serie di scelte politico-amministrative vincolanti sul terreno urbanistico, dei subappalti, dei servizi alla persona, dei percorsi formativi, del sostegno alle attività economiche ed imprenditoriali, dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

I nodi programmatici che dobbiamo mettere al centro della nostra discussione pubblica riguardano in primo luogo il tema dei **servizi pubblici locali**, la difesa ed il rilancio del loro carattere pubblico, la tutela delle fasce più deboli di utenza e delle condizioni di lavoro degli operatori del settore.

In questi mesi abbiamo duramente contestato il ddl Lanzillotta sulla riforma dei servizi pubblici locali. Il tentativo di configurare un obbligo sostanziale di messa a gara di tutti i servizi locali è stato in parte respinto, rinviando la discussione del testo alla commissione affari istituzionali ed eliminando la eccezionalità dell'ipotesi di affidamento in house.

Tuttavia, moltissimo rimane ancora da fare per rendere più chiara l'autonomia di scelta da parte delle autonomie locali tra la privatizzazione (che oggi nei fatti rappresenta purtroppo già la scelta più diffusa) e la gestione pubblica dei servizi, anche attraverso forme giuridiche diverse dalle società di capitali, come consorzi, istituzioni, aziende speciali. Così come occorre rafforzare molto il tema dei controlli sulle attività dei gestori (pubblici e privati), sulla condizione lavorativa degli addetti, sulla partecipazione attiva dei cittadini.

La sfida principale ovviamente rimane quella della **ripubblicizzazione del servizio idrico**, attraverso il recepimento delle norme principali (obbligo di gestione pubblica associata, termine finale di scadenza dei contratti in divieto, fondo nazionale di ripubblicizzazione) del disegno di legge popolare sul quale il nostro partito ha raccolto migliaia di firme e su cui sarà importante costruire iniziative forti durante la campagna elettorale.

E' chiaro che le nostre piattaforme programmatiche locali, pur ragionando dello stato dell'arte dei diversi contesti territoriali, debbono contenere e riaffermare questi principi politici di fondo sia per i servizi a rete che per quelli alla persona, tutelando il più possibile le fasce sociali ed economiche più deboli.

Altro nodo programmatico decisivo è per noi il **territorio**, inteso come patrimonio di beni e risorse materiali ed immateriali da tutelare e valorizzare. Dobbiamo opporci con forza alla proposizione di modelli di sviluppo fondati sulla speculazione territoriale, tanto in termini di urbanizzazione edificatoria quanto di insediamenti produttivi inquinanti o destinati alla grande distribuzione.

Occorre spezzare in particolare quella catena perversa che unisce il finanziamento della spesa corrente ed i proventi pubblici (cd. oneri di urbanizzazione) che derivano dallo sfruttamento e dalla monetizzazione del territorio. Questo è tema ovviamente che riguarda principalmente il legislatore nazionale, ma è necessario battersi anche localmente per l'affermazione di un modello nuovo di amministrazione e quadratura dei bilanci. Allo stesso modo bisogna avanzare proposte sui temi della mobilità sostenibile, della riqualificazione e bonifica delle aree periferiche o degradate, dell'inquinamento ambientale che migliorino gli indicatori sociali della qualità della vita delle nostre comunità.

Qualità del territorio significa naturalmente anche qualità del lavoro e **lotta al lavoro nero**. Su questo punto si può pensare alla stipulazioni di protocolli tra le autorità pubbliche preposte per il contrasto del fenomeno, all'introduzione di un sistema premiante in materia di sicurezza per le aziende, alla creazione di una banca dati degli appalti pubblici.

Altro impegno programmatico che dobbiamo assumerci insieme alle coalizioni che intendiamo costruire è quello della progressiva **deprecarizzazione della p.a.** Nella finanziaria sono contenute alcune norme che segnano finalmente un'inversione di tendenza rispetto all'esplosione del lavoro pubblico precario degli ultimi anni. Si tratta dunque di imboccare con decisione questa strada e di estendere questo obiettivo a tutti i soggetti (enti, società, consorzi) pubblici in qualche modo collegati agli enti locali che vanno al voto. La lotta alla precarietà è un punto essenziale della nostra proposta politica.

Il tema della **sicurezza** sarà sicuramente un altro *leit motive* che verrà utilizzato dalla destra (e non solo purtroppo) nel corso della campagna elettorale. Dobbiamo ribaltare ogni impostazione di tipo securitario tesa alla militarizzazione del territorio e ragionare sulla (ri)costruzione di socialità come strumento di prevenzione e recupero della devianza. Questo significa investire molto sulle misure di inclusione sociale (a partire dal problema ormai drammatico della casa), di potenziamento delle attività educative attivando maggiori sinergie con gli istituti scolastici, di tutela dei diritti dei migranti. Si tratta qui più che per altri aspetti di sviluppare un lavoro anche di carattere culturale, di dare un respiro alto alla proposta politica che sappia sparigliare un dibattito spesso attardato sulla videosorveglianza e sul manganello in dotazione alla polizia municipale, attraverso il coinvolgimento delle forze sociali ed associative impegnate su questo versante nella stesura del programma.

Più in generale, il tema della **partecipazione** deve diventare una costante di metodo e di merito nel nostro lavoro politico territoriale. Per noi ovviamente la partecipazione non si esaurisce nella sola costruzione ove possibile delle primarie, ma diviene uno strumento essenziale nella costruzione dell'iniziativa politica, nell'individuazione dei nodi programmatici, nella ricerca di alleanze sociali e di movimento, nella costruzione di reti orizzontali, saperi, cittadini, istituzioni (come nel caso della Rete del Nuovo Municipio), nella definizione delle nostre liste elettorali.

Ma anche dopo la competizione elettorale, l'attività amministrativa dovrà essere orientata al diretto coinvolgimento dei cittadini, non solo come consumatori o utenti dei servizi ma come protagonisti della propria comunità territoriale. Allargare le esperienze del bilancio partecipativo, estendere il ricorso a referendum consultivi, favorire la strutturazione di comitati di quartiere e tematici possono essere alcune delle buone pratiche da sperimentare.

Il programma che abbiamo costruito in questi mesi, con la preziosa collaborazione di tantissime compagne e compagni impegnati nella direzione nazionale del partito e nelle amministrazioni locali offre spunti di riflessione e di proposta concreta sui temi principali che segnano la vita dei comuni italiani, ed è organizzato per aree tematiche. Si tratta di uno strumento di lavoro che offre chiari punti di riferimento ma che deve essere integrato attraverso il lavoro di inchiesta territoriale nella definizione dei programmi elettorali locali.

Non pensiamo si tratti di un lavoro definitivamente compiuto. Al contrario, crediamo che il contributo di tutte e tutti possa rivelarsi decisivo nei prossimi mesi per ulteriormente arricchirlo e migliorarlo, anche attraverso lo strumento del sito web del dipartimento che stiamo progressivamente attivando. Non esiste, infatti, un programma che possa risolvere tutte le contraddizioni di chi opera nell'amministrazione locale, il Programma con la P maiuscola per intenderci, ma invece un'ispirazione, un orientamento comune che va coltivato, messo in rete, condiviso e contaminato affinché produca politiche incisive e realmente efficaci.

Noi ci abbiamo provato, raccogliendo molti degli spunti suggeriti in questi anni dai movimenti politici e sociali che hanno lavorato sulle questioni del governo locale con l'orecchio ben attento al fenomeno della globalizzazione, nonché le esperienze concrete di governo del territorio che il nostro partito ha messo in campo dal nord al sud del Paese e che in molti casi hanno lasciato intravedere nei fatti l'alternativa possibile.

Francesco Manna

Responsabile nazionale

Dipartimento Regioni ed Enti Locali PRC

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Dopo le frettolose dichiarazioni di fine della storia e di trionfo del capitalismo dei primi anni '90, irrompe sulla scena mondiale un nuovo ciclo di mobilitazione internazionale che parte dal movimento ribelle Zapatista del Centro America e prosegue nei neo movimenti nonglobal ed alterglobal, portatori di idee e sentimenti contrari alla globalizzazione neoliberista. Sono movimenti che si pongono percorsi, parole d'ordine e obiettivi di progresso sociale, umano ed equo, rispettoso dei diritti della persona, del territorio e delle diversità. Movimenti culminati nell'apparizione di enti, organizzazioni e appuntamenti su scala mondiale, come i World Social Forum ed i successivi Social Forum territoriali, durante i quali si dà spazio e voce a tutte quelle istanze di rinnovamento sociale e umano che prescindono dalla logica del profitto e del capitale. Questo nuovo fermento ha permesso la nascita e lo sviluppo di sperimentazioni di nuove pratiche di governo del territorio, di relazione tra cittadini, istituzioni e organizzazioni sociali, rintracciabili in tutto il mondo e in molte realtà locali italiane.

Tuttavia le democrazie rappresentative moderne presentano pochi, episodici aspetti legati alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Assistiamo, al contrario, a quella che viene da molti definita crisi della politica, proprio per l'assenza di un legame continuo e reale con la cittadinanza, e un conseguente allontanamento dall'interesse verso la gestione e l'amministrazione della cosa pubblica.

La partecipazione politica è definita come il coinvolgimento dell'individuo nel sistema politico, fatto di comportamenti orientati ad influenzare il processo politico. Teoricamente una democrazia funzionante ha bisogno di cittadini informati, attivamente impegnati e capaci di esercitare influenze sulle decisioni pubbliche. Invece, il modello democratico rappresentativo non ha permesso lo sviluppo di queste caratteristiche, riscontrando una scarsa risposta della cittadinanza, abituata al meccanismo della delega, il quale richiede forme saltuarie e "leggere" di partecipazione.

L'innovazione dei meccanismi democratici, determinata dalla sperimentazione di processi partecipativi connessi alla gestione della cosa pubblica, permette il superamento di disuguaglianze tra i cittadini e l'affermazione del principio della trasparenza dell'amministrazione pubblica di fronte ai cittadini, che assistono ad un'evoluzione dei propri diritti politici, dalla determinazione, tramite il voto, di un indirizzo politico alla vera e propria determinazione delle politiche pubbliche da implementare per il raggiungimento del bene comune, attraverso la partecipazione ad una serie di decisioni pubbliche attraverso procedure di consultazione e concertazione. Ciò è avvenuto in particolare per i processi decisionali relativi a politiche che, come quelle ambientali e territoriali, hanno ricadute più immediate sulla vita dei cittadini.

La sperimentazione di pratiche inclusive di governo locale ha prodotto diversi effetti, alcuni dei quali sono rappresentati da un lato dall'abbattimento di ostacoli che aumentano la selettività della partecipazione alla vita pubblica, con il conseguente allargamento della base democratica e dall'altro dal progressivo mutamento dei processi di decisione politica locale, ovvero un cambiamento nelle fasi che compongono il processo di costituzione di una politica pubblica: dall'identificazione di un problema sociale, alla formulazione di un'ipotesi d'intervento, alla decisione in merito alla politica da adottare, alla valutazione della misura posta in essere.

Nell'ambito del rinnovamento delle modalità di governo del territorio e delle forme di democrazia, a vantaggio di una politica realmente vincolata al buon governo e alla difesa dei beni comuni e dei diritti del cittadino, si sono sviluppate diverse pratiche che, ognuna per l'ambito e la modalità di svolgimento, permettono al cittadino di occupare realmente una posizione centrale all'interno della vita politica, sociale, economica, avendo a disposizione gli strumenti di partecipazione adeguati. Il **Bilancio Partecipativo**, strumento sperimentato in modo pionieristico dal Municipio di Porto Alegre nel 1989, è una delle pratiche partecipative più diffuse in Italia.

Questo strumento permette alla cittadinanza di indirizzare parte delle risorse economiche pubbliche

verso determinate politiche che l'ente più prossimo ad essa può attuare. Si tratta, pertanto, di una pratica che incide direttamente, in misura variabile, nel Bilancio comunale, nel cuore, dell'attività amministrativa. La modalità di svolgimento del BP non è univoca, ogni realtà territoriale la attua secondo propri criteri, ma esistono, tuttavia, direttrici principali lungo le quali si muovono tutte le sperimentazioni. L'inclusione del cittadino avviene tramite l'istituzione di momenti assembleari (tematici, territoriali) durante i quali avviene il confronto e lo scambio tra tutti gli attori presenti (cittadini, amministratori) in merito a questioni di carattere pubblico.

La cittadinanza ha la facoltà di inoltrare all'amministrazione proposte, suggerimenti, idee e segnalazioni relative a problematiche vissute sul territorio, le quali vengono recepite dall'ente, elaborate come proposte d'intervento e valutate. Sarà poi il cittadino a decidere quali di queste merita il massimo grado di priorità.

I **Distretti di Economia Solidale** sono "laboratori pilota" locali in cui si sperimentano forme di collaborazione e di sinergia per un modello economico opposto a quello dominante. Tali Distretti perseguono obiettivi quali il raggiungimento di un'economia equa e socialmente sostenibile, si impegnano ad agire in base a regole di giustizia e rispetto delle persone (condizioni di lavoro, salute, inclusione sociale), in modo equo nella distribuzione dei proventi delle attività economiche (investimento degli utili per scopi sociali con lavoratori locali e del Sud del mondo), con criteri trasparenti nella definizione dei prezzi da attribuire a merci e servizi. I soggetti aderenti ai Distretti si impegnano a praticare un'economia rispettosa dell'ambiente (sia nell'uso di energia e materie prime, sia nella produzione di rifiuti) e il più possibile contenuta nell'impatto ambientale, cercando di valorizzare la dimensione locale, il che significa dare la priorità alla produzione e al consumo delle risorse del territorio, sia in termini di materie prime ed energia, che di conoscenze, saperi, pratiche tradizionali, relazioni e partecipazione a progetti locali.

I soggetti che fanno parte dei Distretti, nel definire concretamente come gestire i processi economici e le relazioni al proprio interno e con gli altri soggetti del proprio territorio, fanno riferimento a metodi partecipati. **Agenda 21** è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile: consiste in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente. "Agenda 21" è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da 180 paesi di tutto il mondo. Tale documento, formato da 40 capitoli, è suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. In particolare, il capitolo "Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21" riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% della popolazione mondiale vive in contesti urbani, percentuale destinata a crescere fino al 63% nel 2030. Per raggiungere lo sviluppo sostenibile, il documento sottolinea con vigore le seguenti necessità:

integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le strutture dei governi centrali e in tutti i livelli di governo, sistema di pianificazione, di controllo e gestione per sostenere tale integrazione, incoraggiamento della partecipazione pubblica e dei soggetti coinvolti. Nel capitolo 28 del documento si legge "Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale.

Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie". L'Agenda 21 locale può in questo modo essere definita come un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio (stakeholder), per definire un piano di azione locale che guardi al 21° secolo.

I **Gruppi d'Acquisto Solidale** sono formati da un insieme di persone che decidono di acquistare

all'ingrosso prodotti alimentari o di uso comune, da ridistribuire tra loro. Solidale perchè decidono di utilizzare il concetto di solidarieta' come criterio guida nella scelta dei prodotti. Solidarieta' che parte dai membri del gruppo e si estende ai piccoli produttori che forniscono i prodotti, al rispetto dell'ambiente, ai popoli del sud del mondo e a coloro che, a causa della ingiusta ripartizione delle ricchezze, subiscono le conseguenze inique di questo modello di sviluppo.

I gruppi d'acquisto solidale cercano prodotti provenienti da piccoli produttori locali per avere la possibilita' di conoscerli direttamente e per ridurre l'inquinamento e lo spreco di energia derivanti dal trasporto.

Inoltre si cercano prodotti biologici o ecologici che siano stati realizzati rispettando le condizioni di lavoro. - Obiettivi e prospettive generali Attualmente l'adozione e la sperimentazione di pratiche partecipative, applicate alle diverse sfere della vita sociale (economia, "cosa pubblica", ambiente), ha raggiunto un elevato numero di enti, associazioni, individui sensibili ai temi della salvaguardia ambientale, dei diritti umani e civili, di una suddivisione e redistribuzione equa delle risorse. Le esperienze concrete adottate fino ad oggi hanno dimostrato quanto sia impervia la strada delle "buone prassi", ma anche come queste effettivamente tendano al raggiungimento di obiettivi solidaristici e altermondisti, contrapposti agli obiettivi del profitto e del capitale, ponendo al centro dell'azione economica e sociale l'essere umano, nella sua articolazione più ampia di detentore di diritti, purtroppo, soprattutto nel Sud del mondo, oggi spesso trascurati.

La proliferazione di enti e associazioni impegnate in tali pratiche e la contaminazione di "buone" esperienze, lascia spazio ad un'immagine positiva del futuro che questi nuovi modi di interpretare la società, l'economia, il governo del territorio e il cittadino possono realizzare.

BENI COMUNI

La possibilità di gestione pubblica partecipata e condivisa delle risorse principali parte da un presupposto fondamentale, che sottende e fa da denominatore comune a tutte le principali "buone" pratiche adottate. Questo presupposto è costituito dalla "non proprietà" di quelle risorse pubbliche che il premio Nobel Paul Samuelson ha definito, intorno alla metà del Novecento, "Beni comuni" come quelle risorse pubbliche caratterizzate da "non rivalità" e "non esclusività". Queste due definizioni intendono dire, rispettivamente, che l'utilizzo del bene da parte di una persona non diminuisce le possibilità d'utilizzo da parte di un'altra: le risorse naturali sono un chiaro esempio di bene comune che riguarda anche le generazioni future.

Mentre la non esclusività comporta che nessuna persona e nessuna comunità può essere esclusa dall'utilizzo dei beni comuni, ossia l'accessibilità ad un bene comune deve essere garantita. I beni comuni prescindono dalla gestione pubblica o privata degli stessi, ma implicano sistemi di regolazione che ne favoriscano il mantenimento e la loro rigenerazione. La deriva consumista, accelerata dalle tendenze del capitalismo globale degli ultimi trenta anni, ha dequalificato il concetto dei beni comuni fino ad accorgersi oggi che senza dei limiti alle azioni economiche, si compromettono non solo i beni comuni, ma la stessa sopravvivenza della nostra specie e di molte altre: valga d'esempio la problematica dei cambiamenti climatici in cui è evidente il legame tra azioni economiche e deterioramento di un bene comune particolare come la stabilità climatica. - Partecipazione come salvaguardia e riappropriazione dei beni comuni Uno strumento di salvaguardia dei beni comuni è quello della riappropriazione del diritto di "amministrazione" di quegli stessi beni, spettante non ai soggetti economici mossi da filosofie aziendali indirizzate al profitto e al capitale, bensì al loro legittimo e naturale proprietario: la collettività.

Il mantenimento dei beni comuni nell'ambito della sfera pubblica e l'allargamento della base

decisionale in merito alla gestione di tali beni, attraverso l'attuazione di pratiche che consentano realmente alla cittadinanza l'esercizio di tale funzione, permette di implementare modalità opposte a quelle liberiste, finalizzando la gestione dei beni comuni ad alcuni, principali obiettivi, come, da un lato l'utilizzo sostenibile delle risorse ambientali, teso al loro mantenimento e alla loro rigenerazione e dall'altro ad una suddivisione equa e proporzionata degli stessi tra tutti gli individui, detentori di uguali diritti di fruizione dei beni comuni.

PER UNA NUOVA CITTADINANZA IL SOCIALE AL CENTRO DELLA POLITICA E DELLA DEMOCRAZIA

In questi anni la tendenza strutturale delle politiche neoliberiste è stata caratterizzata dalla spinta alla riduzione del prelievo fiscale progressivo e al taglio dei servizi pubblici, in nome dell'apertura al mercato. Questo ha prodotto emarginazione ed esclusione sociale, il ripiego sul lavoro non retribuito delle donne in famiglia, su forme associative e mutualistiche che occultano processi di precarizzazione del lavoro. I diritti esigibili e la loro esigibilità sono così divenuti una variabile secondaria rispetto al contenimento della spesa pubblica. Questo occultamento delle questioni sociali ha rappresentato di fatto la rimozione dal dibattito pubblico del principio di eguaglianza sancito dalle costituzioni moderne, la subalternità della politica all'economia, un ritorno al modello liberale dello stato caritatevole.

I territori sono stati i laboratori di questa politica, che progressivamente ha destrutturato e precarizzato la rete dei servizi pubblici per l'assenza di finanziamenti da parte dello stato centrale nel mentre aumentavano i bisogni indotti dalle trasformazioni sociali.

Ma oltre alla volontà politica che il governo delle destre ha manifestato su questo terreno, tagliando i finanziamenti al welfare e investendo viceversa sulle politiche securitarie e sulla criminalizzazione dei fenomeni sociali (Bossi-Fini sull'immigrazione, Fini-Giovanardi sulle droghe, Legge Cirielli che toglie benefici per i recidivi) vanno affrontate le carenze storiche delle politiche sociali del nostro paese.

La stessa legge 328/2000, di riordino dei servizi sociali, e la modifica del titolo V della Costituzione, evidenziano limiti significativi sul piano della esigibilità e uniformità dei diritti e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei servizi che devono essere resi su tutto il territorio nazionale, a partire dalla insufficienza dei finanziamenti. I segnali che provengono dal governo dell'Unione segnano sulle politiche sociali un inizio di inversione di tendenza rispetto alle scelte operate dal centro destra. Per quel che riguarda i trasferimenti, il Fondo sociale passa dai 550 milioni stanziati dal Governo Berlusconi nell'ultima finanziaria a 950 milioni di Euro. Ad essi si aggiungono 50 milioni per politiche di inclusione sociale degli immigrati, 100 milioni rispettivamente per gli asili nido e per il fondo per la non autosufficienza. Se le cifre sono evidentemente inadeguate (anche considerando, nel caso della non autosufficienza, gli stanziamenti doppi previsti per 2008 e 2009), si apre quantomeno questo capitolo che il governo Berlusconi aveva derubricato dalla propria agenda preferendo dare corso alla "riforma" fiscale di Tremonti. Non vanno dimenticati inoltre i 115 milioni di euro per le politiche giovanili e i 200 milioni di euro per le famiglie oltre all'impegno a considerare il Sud una priorità di intervento per i prossimi anni.

Questo cambiamento del quadro politico ed economico consente di avviare la riorganizzazione delle politiche sociali ristabilendo il primato dell'offerta pubblica di prestazioni e servizi e incentivando il terzo settore e il privato sociale a esprimere tutte le potenzialità di integrazione del sistema pubblico, di promozione di cittadinanza, e di presa di voce dei soggetti. Si tratta, in sostanza, di sottrarli alla logica mercantile della competizione sul costo anziché sulla qualità e sull'innovazione dei servizi, che hanno rischiato in questi anni di snaturarne la funzione sociale.

La vera sfida sulla ridefinizione di un modello di welfare è dunque ancora aperta a partire dalla necessità di incrementare significativamente i processi redistributivi per consentire l'effettivo soddisfacimento dell'esigibilità dei diritti, dall'urgenza di strutturare in tutto il territorio il sistema dei

servizi, tentando di superare le differenze regionali che il processo normativo ha fino ad ora implementato, al necessario contrasto alle logiche neofamiliste.

Il dibattito sulle politiche di Welfare in questi anni è stato spesso caratterizzato dalla retorica e da forme di tecnicismo e di delega. Per questo è necessario prima di tutto impegnarsi per una riappropriazione popolare e partecipata della discussione.

La proposta che avanziamo è dunque quella di praticare un'idea alternativa al modello di welfare che il centro destra ha sviluppato in questi anni. **Un'idea di welfare che definiamo *pubblico e sociale*.** Un modello che mette al centro della politica il tema dell'eguaglianza e dei diritti esigibili, l'autodeterminazione dei soggetti deboli e discriminati, la partecipazione dal basso alla programmazione degli interventi del welfare. Un sistema d'intervento che promuove i legami sociali dei territori come bene comune sottratto alla logica mercantile, che opera per l'innalzamento della qualità dei servizi in rapporto alla lotta alla precarietà diffusa che vivono gli stessi operatori che lavorano nel settore.

RICOMPORRE NEL TERRITORIO

Occorre evitare che la discussione sulle politiche sociali avvenga su linee verticali, riproducendo logiche settoriali, cercando invece di sviluppare un'approccio multidimensionale che intrecci le varie competenze.

Da questo punto di vista appare importante lavorare per l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, educative ed occupazionali ma è necessario andare oltre, proponendo un cambiamento di paradigma che sottragga le politiche sociali al ruolo "aggiuntivo", marginale e residuale per porle al centro delle scelte politiche.

Si tratta in sostanza, di costruire programmi che prevedano la valutazione dell'impatto sociale di ogni intervento, dai piani regolatori alle politiche industriali coinvolgendo tutti i soggetti sociali del territorio.

PROGRAMMARE DAL BASSO

L'analisi dei bisogni.

L'inchiesta sociale dei bisogni del territorio, la mappatura partecipata delle questioni principali su cui intervenire, (politiche giovanili, assistenza domiciliare, disabilità) deve essere alla base delle politiche sociali. Occorre sviluppare e sperimentare forme partecipate di analisi dei bisogni in maniera continuativa e non episodica.

La programmazione degli interventi

Occorre intendere i piani di zona come l'insieme dei progetti di vita delle donne e degli uomini che vivono sul territorio, dalle politiche di accoglienza, a quelle di assistenza, a quelle di prevenzione dei comportamenti a rischio promuovendo il protagonismo e la presa di parola dei soggetti. Ciò vuol dire costruire i servizi sociali come luoghi di costruzione di nuova cittadinanza a partire dai soggetti più fragili.

Indirizzi per la programmazione

- Le prestazioni ai servizi sociali devono essere rivolti alla generalità dei cittadini italiani stranieri, apolidi, richiedenti asilo e rifugiati che risiedono nel comune.

- La partecipazione al costo delle prestazioni e dei servizi sociali deve avvenire sulla base di criteri certi ed ispirati a principi di equità, come:

a) Progressività e gradualità della partecipazione alla spesa, prevedendo un'ampia gamma di fasce e individuando soglie di esenzione che tutelino i redditi bassi e da lavoro dipendente. Nel caso di persone non autosufficienti va assicurata l'applicazione delle leggi che vietano la rivalsa del comune sui parenti della persona assistita.

b) Pubblicità e trasparenza dei criteri di valutazione

c) Semplificazione delle procedure per la richiesta delle esenzioni e delle agevolazioni.

- Vanno definiti criteri certi nel rapporto tra la composizione della popolazione, (presenza di bambini, giovani, anziani, persone con disabilità o disagio abitativo e sociale) e offerta territoriale di interventi prestazioni e servizi, a partire dal personale dedicato (ad esempio un assistente sociale per ogni 7000 abitanti, come in Abruzzo).

- Va istituito l'ufficio di cittadinanza o lo sportello di segretariato sociale come viene chiamato in molte realtà, in cui deve essere garantita la presenza di almeno un assistente sociale coadiuvata da una figura amministrativa. L'ufficio di cittadinanza deve diventare la porta di accesso ai diritti fondamentali della persona: dall'assistenza domiciliare, ai servizi residenziali e semiresidenziali, agli asilo nido, all'abitazione al reddito minimo d'inserimento. Dovranno essere previsti servizi di mediazione culturale e operatori e operatrici di strada, a presidio civile e di ricostruzione dei legami sociali sul territorio.

- Va prevista la creazione di almeno un'unità di strada (con due operatori professionali) per la prevenzione e la lotta alle dipendenze, e per la riduzione dei danni derivanti dal loro utilizzo.

- Va istituita con la partecipazione dei lavoratori e degli utenti la carte dei servizi, che deve essere distribuita alla cittadinanza per coinvolgerla nel processo di valutazione e di controllo dei servizi offerti anche al fine del loro miglioramento.

- Nella programmazione dei servizi, e con la finalità di prevenire e superare gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano lo sviluppo della persona, anche nell'attesa della definizione dei livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni sociali che devono essere resi su tutto il territorio nazionale (LIVEAS), è opportuno che sul territorio sia presente almeno questa offerta di servizi:

1. Sperimentazione del Reddito minimo di inserimento;
2. Asili nido (che vanno considerati parte dei percorsi formativi);
3. Trasporto scolastico e sociale;
4. Ristorazione scolastica e per persone anziane, con disabilità e ad alto rischio di vulnerabilità sociale;
5. Assistenza domiciliare a persone non autosufficienti, ferma restando l'erogazione tempestiva e corretta delle prestazioni e dei servizi a completo carico del servizio sanitario;
6. Centri diurni, comunità alloggio, servizi residenziali per persone non autosufficienti o in situazione di vulnerabilità sociale ferma restando l'erogazione tempestiva e corretta delle prestazioni e dei servizi a completo carico del servizio sanitario;
7. Centri di aggregazione socio culturale;
8. Centri di aggregazione motoria e sportiva;
9. Soggiorni climatici per persone anziane, minori, con disabilità;
10. Assistenza economica per il superamento di difficoltà contingenti di persone o nuclei familiari a rischio di vulnerabilità sociale come ad esempio i contributi per gli affitti.

IL LAVORO NEL SOCIALE

Il superamento della precarietà ed il miglioramento delle condizioni del lavoro nel sociale deve essere un punto qualificante del programma. A tal fine è necessario superare il sistema delle esternalizzazioni e degli appalti al massimo ribasso. Pensiamo che vada rilanciata prioritariamente la stabilizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici del sociale: un elemento imprescindibile per la qualità dei servizi stessi, che può essere affrontata anche all'interno di piani pluriennali di ridefinizione delle piante organiche che possano colmare la differenza che si è venuta a creare tra piante organiche programmate ed effettive, tenuto anche conto degli obblighi per le amministrazioni pubbliche di rispettare la normativa vigente per l'inserimento lavorativo per le persone con disabilità. Questo può oggi avvenire, anche alla luce della facoltà di aumentare le piante organiche come prevede l'ultima finanziaria.

LE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI

I servizi sociali non hanno rilevanza imprenditoriale e pertanto vanno sottratti alla normativa in materia di appalto dei pubblici servizi.

Gli strumenti più idonei sono l'istituzione o il consorzio tra comuni per la gestione diretta dei servizi sociali e sociosanitari.

Per i servizi a carattere innovativo e di allargamento dell'offerta pubblica affidati in gestione a soggetti del privato sociale e del terzo settore lo strumento da privilegiare è quello della convenzione con soggetti i cui atti costitutivi o statuti prevedano espressamente:

- Lo svolgimento come oggetto prevalente, di attività di utilità sociale rivolta alla collettività;
- Lo svolgimento delle attività oggetto della convenzione come attività prevalente;
- La destinazione totale degli utili e degli avanzi di gestione a scopi istituzionali;
- Il divieto di cedere beni o di prestare servizi anche diversi da quelli propri dell'organizzazione, a condizioni più favorevoli a soci e a quanti operano per l'organizzazione o ne fanno parte e la democraticità della vita interna, l'elettività delle cariche, la volontarietà delle adesioni la pubblicità degli atti dei registri;
- Una clausola di rispetto del trattamento normativo e retributivo del personale dipendente previsto dai contratti nazionali nonché dalle normative regionali;
- Le attività di volontariato, fatti salvi i rimborsi documentati, devono essere rese a titolo gratuito;
- Criteri per rendere effettiva la democrazia interna delle cooperative, criteri per rendere effettiva la rappresentanza di genere negli organismi direttivi;
- Limiti nell'utilizzo dei contratti flessibili, con sistemi di monitoraggio per valutare il turn over delle cooperative, e il livello di flessibilità richiesta;
- I criteri per garantire una reale crescita della formazione dei lavoratori.

COOPERAZIONE DECENTRATA

Il ruolo del Comune oggi diventa anche importante nella promozione di attività di cooperazione decentrata con finalità sociali. Non va dimenticata la legge 68/1993, che prevede per gli Enti Locali la possibilità di stanziare fino allo 0,8% dei primi tre capitoli del bilancio da destinare alla cooperazione internazionale.

In particolare è necessario:

o partecipare con risorse proprie a tali iniziative;

o collaborare con altri programmi nazionali ed europei di intervento; o favorire a livello territoriale la creazione di gruppi/comitati di sviluppo locali capaci di partecipare alle iniziative di cooperazione; o coordinare le proposte operative promosse da vari attori del territorio; o partecipare o realizzare con proprie strutture e personale progetti di cooperazione decentrata.

In questo senso, proponiamo l'applicazione della legge 68/1993, che prevede per gli Enti Locali la possibilità di stanziare fino allo 0,8% dei primi tre capitoli del bilancio mediante specifiche delibere.

LE POLITICHE ABITATIVE PER UNA RAPIDA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 9/2007

Sul versante delle politiche abitative la legge nazionale n°9/2007 sul disagio abitativo in sostegno alle categorie deboli, da noi fortemente voluta e approvata lo scorso 8 febbraio, predispone strumenti tesi ad affrontare l'emergenza costruendo al tempo stesso la base di partenza per interventi strutturali di una nuova politica del diritto alla casa.

La legge come è noto sospende gli sfratti per finita locazione nei Comuni capoluoghi di provincia, nei Comuni confinanti con essi con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, e nei Comuni ad alta tensione abitativa inseriti nella Delibera Cipe 87/03 (Gazzetta Ufficiale n° 40 del 18 febbraio 2004), per gli inquilini che abbiano un reddito lordo complessivo familiare inferiore ai 27.000 euro e che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare anziani ultrasessantacinquenni, portatori di handicap (+ 66%

invalidità), malati terminali, figli a carico fiscalmente, e non possiedono un alloggio adeguato nella regione di residenza.

L'esecuzione degli sfratti è sospesa dal 15 febbraio 2007 al 15 ottobre 2007, mentre sono sospesi gli sfratti dal 15 febbraio 2007 al 15 agosto 2008 relativamente agli alloggi delle Casse professionali previdenziali, delle compagnie assicurative, di istituti bancari e da società possedute dai soggetti citati ovvero che per conto dei medesimi, anche indirettamente svolgono l'attività di gestione dei patrimoni immobiliari.

Si sottolineano in particolare alcuni aspetti della legge che consentono, anche sul terreno della risposta immediata all'emergenza abitativa, di operare per allargarne le maglie.

La legge demanda alle ai Comuni la definizione di proposte, costruite sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, che vengono trasmesse alle Regioni per predisporre entro il 15 maggio 2007 piani regionali straordinari di interventi articolati in tre annualità.

E' anche prevista la possibilità di istituire nei Comuni interessati, Commissioni per la graduazione degli sfratti, finalizzate a favorire il passaggio da casa a casa. Il testo della legge non specifica in questo punto che i soggetti destinatari della graduazione degli sfratti siano esclusivamente gli inquilini sfrattati per finita locazione. E' dunque possibile cercare di costruire le condizioni politiche e di mobilitazione necessarie a che il passaggio da casa a casa si intenda come strumento di una programmazione che riguardi anche le persone sfrattate per morosità, che come è noto costituiscono la maggioranza, graduando gli sfratti in relazione ai piani predisposti. Operare in questa direzione, cercare di far vivere la legge nelle relazioni politiche e di movimento è un obiettivo che dobbiamo perseguire.

Con la consapevolezza del fatto che si può aprire proprio a partire dalla l. 9/2007 una nuova stagione per l'affermazione del diritto alla casa.

E' demandato al Governo infatti la predisposizione di un piano di indirizzi che porti al rilancio dell'edilizia residenziale pubblica, anche attraverso nuovi interventi di natura fiscale e con la previsione della stima delle risorse necessarie per la realizzazione del programma. In sostanza si compie un passo importante per una nuova politica abitativa nel nostro paese. Obiettivo che passa necessariamente attraverso l'incremento del Fondo per l'edilizia residenziale pubblica, istituito dalla Finanziaria 2007.

L'aumento dell'offerta di alloggi a canone sociale e/o convenzionato, che va inserito come priorità nei programmi vede dunque nella legge uno strumento importante di realizzazione.

Le nostre proposte inoltre riguardano:

Il contrasto ai progetti di privatizzazione del patrimonio pubblico e della sua gestione nonché ai processi di dismissione generalizzati;

L'intervento attraverso le aliquote ICI per estendere al massimo possibile consentito l'elevazione dell'aliquota sulle case sfitte e ridurla, come la prima casa, per chi affitta a canone concordato al fine di favorire, nei limiti consentiti, una moderazione dei canoni di mercato;

La necessità che le risorse finanziarie che si renderanno disponibili attraverso il nuovo catasto comunale e la rivalutazione delle rendite siano finalizzate alle politiche abitative ed alla contestuale riduzione/soppressione dell'ICI sulla prima casa a partire dalle famiglie proprietarie di prima casa, con redditi medio bassi e proprietari di alloggi non di lusso;

Gli interventi per la difesa e l'incremento della residenza nei centri storici, contrastando i fenomeni di espulsione speculativa;

Gli interventi per favorire, anche utilizzando lo strumento dell'autocostruzione e dell'autorecupero, il risanamento e la destinazione a fini residenziali degli immobili pubblici e privati, abbandonati e degradati, favorendo, a tal fine, la costituzione ed il sostegno di cooperative di nativi e migranti;

La massima trasparenza delle liste e graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica nonché l'eventuale modifica delle modalità di accesso che tengano conto anche del nuovo fabbisogno abitativo;

Una gestione dei contributi statali e regionali per il sostegno all'affitto, integrati anche con risorse proprie dei comuni, che ne consentano un uso ai fini di intervenire per l'emergenza abitativa, in particolare a quella derivante dalla morosità;

L'utilizzo dei beni immobili confiscati alla mafia per far fronte all'emergenza abitativa, anche attraverso appositi protocolli d'intesa con l'agenzia del demanio, con le prefetture e i ministeri competenti.

Facilitare e sostenere gli interventi costruttivi pubblici e privati che siano indirizzati all'aumento dell'offerta di alloggi in locazione a canoni sostenibili destinando ad essi prioritariamente le aree disponibili all'edificazione sulla base di quanto previsto dai piani regolatori;

L'istituzione di sportelli informativi; sportelli specifici per l'emergenza abitativa, capaci di fornire indicazioni e sostegni anche legali per contrastare il mercato nero delle locazioni che colpisce in particolare immigrati e studenti fuorisede, consulte per il diritto alla casa, aperte alle organizzazioni degli inquilini, ai comitati, alle associazioni dei migranti, a quelle della solidarietà e del volontariato per un tavolo di confronto permanente sulle politiche abitative.

Dichiarare tutti i comuni "territori liberi da sfratti".

COSTRUIRE NUOVI DIRITTI DI CITTADINANZA PER DONNE E UOMINI MIGRANTI

L'immigrazione, probabilmente più di altri, è uno di quei fenomeni, amplificatosi con il plasmarsi della globalizzazione, che sta modificando in profondità i territori e le "mappe" sociali che fino a non molti anni addietro caratterizzavano la quotidianità.

Una breve lettura dei dati statistici del settore ci permetterà di delineare un quadro generale dello stato dell'arte: nel 2005, secondo l'ultimo rapporto Caritas, sono stati censiti 3.035.000 migranti ovvero il 5,2% dell'intera popolazione residente. Nella assoluta maggioranza dei casi, il 62,9%, il motivo del soggiorno è per lavoro e così si può comprendere come $\frac{1}{4}$ di tutta la popolazione straniera viva in Lombardia, regione in cui vi è una maggiore opportunità occupazionale. La permanenza di questi nuovi cittadini è mediamente di lunga durata, tanto che 1.200.000 di costoro risiedono da più di 5 anni nel territorio nazionale creando nuovi nuclei familiari e contribuendo alla crescita demografica così che si possono contare 52.000 nuove nascite di bambine/i nate/i da genitori non italiani.

Come evidenziato questa panoramica ci serve per comprendere come l'immigrazione abbia raggiunto oggi un suo spessore anche numerico, senza tuttavia giustificare l'isteria allarmistica di cui troppo spesso si compone il dibattito pubblico quando affronta la portata dei flussi migratori.

Al contempo riteniamo, però, che sia arrivato il tempo, e forse anche l'urgenza, perché si apra una pacata discussione sugli effetti che l'immigrazione produce sugli assetti attraverso cui si è venuta strutturando la cittadinanza nella modernità, indicando con questo termine la particolare relazione esistente tra cittadino ed istituzioni. L'immigrazione, infatti, non solo non può essere catalogata semplicemente come un prodotto meccanico della globalizzazione, come frutto esclusivamente degli squilibri economici acuitizzati con l'aumento di potere del "mercato", ma non può nemmeno essere classificata come una tra le vaghe questioni da governare con coscienza e competenza.

Riteniamo infatti che quella affrontata sia "la questione" attraverso cui si sta ristrutturando l'intera cornice giuridico – culturale che da senso allo spettro dei diritti di cittadinanza; facendo nostre le affermazioni del sociologo A. Sayad possiamo affermare che:

"si può dire che pensare l'immigrazione significa pensare lo stato e che lo stato pensa se stesso pensando l'immigrazione. E può essere una delle ultime cose che si scoprono quando si riflette sul problema dell'immigrazione e si lavora sull'immigrazione, mentre bisognerebbe senz'altro incominciare da lì".

Alle/ai migranti presenti sul territorio vanno garantiti i diritti fondamentali della persona, i diritti di cittadinanza e quelli di partecipazione pubblica in condizione di parità con i cittadini italiani.

A tale fine, pur in quadro nazionale caratterizzato tuttora da una legislazione proibizionista e repressiva – sulla quale, tuttavia, il Governo e le Camere avvieranno prossimamente significativi interventi di riforma – si ritiene che gli enti locali possano dare un contributo significativo alla tutela e alla promozione di diritti sociali e di cittadinanza.

In particolare, gli enti locali possono agire efficacemente sui seguenti fronti:

1) Assistenza sanitaria per tutti, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno.

Il Testo Unico sull'Immigrazione (decr. legisl. 286/98) prevede l'assistenza sanitaria non solo per gli immigrati regolarmente soggiornanti, ma anche per quelli irregolari o clandestini (art. 35, comma 3: «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, sono assicurate, *nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali*, ancorchè continuative, per malattie ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva»).

I piani sanitari debbono prevedere, in ottemperanza a queste disposizioni, agevolazioni nell'accesso di tutti gli stranieri irregolari al codice STP (lo speciale codice che serve per l'erogazione di prestazioni sanitarie). Il codice STP deve essere attribuito, come da legge, da tutti i presidi ambulatoriali e ospedalieri, deve garantire l'accesso a tutte le tipologie di cura "urgenti o comunque essenziali" (e non solo, quindi, a quelle di emergenza e di pronto soccorso), e deve essere rilasciato senza che ciò comporti la segnalazione dello straniero alle autorità di polizia (come da Testo Unico, art. 35 comma 5: «L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità»).

2) Diritto all'istruzione per tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno o con genitori irregolari

Il Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99) all'articolo 45 dispone che «i minori stranieri presenti sul territorio hanno diritto all'istruzione *indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani*. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia».

Queste disposizioni debbono essere pienamente applicate, e ad esse deve essere data un'interpretazione più estensiva possibile: si deve garantire, infatti, la piena uguaglianza di tutti i minori, nello spirito della Convenzione Internazionale sui Diritti del fanciullo. I minori stranieri – anche se non accompagnati, privi di documenti o con genitori clandestini – debbono accedere all'istruzione di ogni ordine e grado – ivi compresi gli asili nido e le scuole materne – a parità di condizioni con i bambini italiani. La loro presenza nelle scuole non deve comportare alcuna segnalazione alle autorità di polizia. L'accesso all'istruzione, d'altra parte, deve essere inteso come diritto pieno, e non deve limitarsi alla sola possibilità di *isciversi* a scuole e asili comunali: devono essere previste quindi agevolazioni e facilitazioni volte a incentivare l'accesso alle scuole (scuolabus, mense, provvidenze economiche per le famiglie ecc.).

3) Attribuire la residenza agli stranieri regolari, anche quando vivano in accampamenti o abitazioni improprie

La residenza è un diritto soggettivo pieno del cittadino straniero regolarmente soggiornante, ed è la "porta d'accesso" per usufruire di servizi e diritti (contributi per l'affitto, case popolari, medico di base ecc.). Accade spesso, nei Comuni, che la residenza venga negata agli italiani e agli stranieri che abitano nei "campi nomadi", o in alloggi impropri. In realtà, la normativa distingue tra *residenza anagrafica* – definita dal Codice Civile come il luogo in cui la persona ha la propria dimora abituale (art. 43) – e autorizzazione alla permanenza in un luogo, come chiarito da una consolidata giurisprudenza e dal DPR 30 Maggio 1989, n. 223. Su questi temi è intervenuto lo stesso Ministero degli Interni con

circolare n. 8 del 29 Maggio 1995: «la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione [...]. In pratica la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, *comunque situata*, di soggetti sul territorio comunale, *né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico*».

Il divieto di residenza per stranieri in condizione di precarietà abitativa – o, peggio, quello previsto in alcuni Comuni “per le carovane di nomadi” – è dunque illegittimo e discriminatorio. L'ente locale deve non solo applicare le leggi, ma anzi favorire l'accesso dei migranti alla residenza anagrafica, come garanzia dei diritti soggettivi delle persone.

4) Prevedere strutture di accoglienza aperte a chi ha bisogno, indipendentemente dai documenti

La condizione di precarietà di molti cittadini stranieri crea spesso situazioni di drammatica *marginalità abitativa*: tra i senza fissa dimora è rilevante, ad oggi, la componente straniera, sia comunitaria che non comunitaria.

Occorre creare strutture di accoglienza adeguate, fruibili da tutti – non necessariamente riservate ai soli stranieri – in cui si possa trovare riparo nei periodi di freddo, e sistemazione abitativa provvisoria in attesa di un pieno inserimento nel mercato della locazione. Queste strutture possono e debbono essere aperte anche agli immigrati irregolari. La legge Bossi-Fini, abrogando alcune parti dell'articolo 40 del Testo Unico (quello che prevede i centri di accoglienza), aveva cercato di impedire agli irregolari l'accesso a queste strutture: tuttavia, essa non ha abolito l'articolo 12 comma 2 («non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizione di bisogno *comunque presenti sul territorio dello Stato*»: la formula “comunque presenti” è un termine tecnico, che indica anche i “clandestini”).

5) Rimuovere le discriminazioni nel mercato abitativo, favorire l'accesso all'alloggio, superare campi nomadi e ghettizzazione abitativa

Dati del CENSIS dimostrano che il 72% degli immigrati abita in affitto: una percentuale rovesciata rispetto ai cittadini italiani, che per l'80% abitano in case di loro proprietà. Più di altri, dunque, i migranti soffrono delle strozzature del mercato delle locazioni: la liberalizzazione dei canoni, l'aumento vertiginoso dei prezzi, l'inaccessibilità di alcuni alloggi soprattutto nelle città ad alta emergenza abitativa, stanno determinando diffuse situazioni di emarginazione abitativa. Espressione macroscopica di questo fenomeno sono i *campi nomadi* dove, contrariamente ad un diffuso pregiudizio, non abitano solo le minoranze etniche Rom e Sinti, ma dove finiscono confinati molti stranieri di altri gruppi nazionali (rifugiati della ex-Jugoslavia, cittadini rumeni, maghrebini, pakistani ecc.).

Gli immigrati, inoltre, soffrono di una diffusa discriminazione nel mercato dell'affitto. In molte città, ricerche anche recenti hanno evidenziato come i proprietari non sono disponibili ad affittare a stranieri, anche quando questi possano dimostrare di avere il reddito necessario per onorare gli impegni contrattuali.

Vanno dunque costruite ampie e complessive politiche per l'alloggio. Alcune di queste riguardano in generale le politiche abitative: ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica, calmieramento dei prezzi, ecc. Altre, invece, riguardano più da vicino le politiche dell'integrazione sociale: oltre ai centri di accoglienza, su cui ci siamo soffermati sopra, occorrono politiche di rimozione delle discriminazioni. In questa direzione, debbono essere potenziati i servizi informativi rivolti agli stranieri, e le attività di intermediazione per la ricerca della casa. Alcune esperienze pilota, avviate in questo senso in alcuni Comuni del Nord-Italia, pur avendo ottenuto risultati per ora non brillanti, sono senz'altro da estendere e da potenziare. Ancor più fruttuose appaiono iniziative come la ristrutturazione e l'autorecupero di alloggi pubblici (e la successiva gestione in comodato gratuito), e la gestione di alloggi da locare a canone calmierato. Queste iniziative, naturalmente, vanno “calibrate” nei vari contesti locali, e coordinate con le politiche più generali in materia di abitazione.

All'interno delle politiche abitative, un *focus* speciale va dedicato alla condizione delle minoranze Rom.

Per questi gruppi, condannati da anni ad uno *status* di prolungata emarginazione, vanno previsti progetti *ad hoc* di inserimento abitativo, prevedendo un contributo all'affitto per il periodo iniziale.

6) Costruire luoghi di accoglienza per donne vittime di tratta

In molte città italiane la prostituzione di strada è comunemente praticata da donne immigrate, che in alcuni casi sono vittime di organizzazioni criminali che le riducono in schiavitù e le costringono a prostituirsi. Contro questo fenomeno di *tratta degli esseri umani* le leggi vigenti (art. 18 Testo Unico Immigrazione e art. 13 legge 228/03) prevedono, per le vittime, il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno e l'accoglienza in strutture protette. È necessario che i Comuni e le Province si attivino, nei rispettivi territori, per istituire appositi luoghi di accoglienza.

7) Costruire o rafforzare la rete degli sportelli informativi, promuovere accordi con le Questure per la trasparenza delle procedure relative ai permessi di soggiorno, nell'attesa che si modifichi la normativa nazionale.

Da molti anni l'intera materia dell'immigrazione è affidata alle forze di polizia: le Questure, in particolare, hanno competenza esclusiva sul rilascio di permessi di soggiorno, sui rinnovi, sulle conversioni ecc. Competenze non modificate dall'accordo sottoscritto dal governo Berlusconi con le Poste, che si limitano ad inoltrare le pratiche. Mentre è necessario assumere ogni utile iniziativa (prese di posizione, ordini del giorno dei consigli comunali e provinciali, mobilitazioni ecc.) affinché venga al più presto revocato l'accordo con le Poste, vanno proseguite tutte quelle azioni finalizzate all'obiettivo che da sempre perseguono i movimenti antirazzisti: il *trasferimento delle competenze su queste materie agli enti locali*. L'immigrazione, infatti, non può e non deve essere considerata un problema di ordine pubblico; si deve porre fine a quel meccanismo discriminatorio per cui mentre tutti i cittadini si recano all'anagrafe dei Comuni, per gli immigrati è previsto un altro canale.

In molte realtà, Comuni e Province non hanno aspettato il varo di una legge nazionale per rivendicare le proprie competenze. Si sono stipulati accordi con le Questure per snellire le file, rendere più trasparenti i procedimenti amministrativi, costruire percorsi di accessibilità degli Uffici Immigrazione e tutelare i diritti dei cittadini stranieri. Particolarmente fruttuose sono state alcune esperienze – come quella toscana – nella quale le Questure sono state coinvolte in *tavoli di coordinamento* con associazioni, sindacati, comunità di migranti. Va da sé che, con la legislazione vigente, le competenze restano alle Questure, che devono applicare leggi liberticide e proibizioniste: tuttavia, la presenza autorevole dell'ente locale, il coinvolgimento delle associazioni di tutela possono ridurre considerevolmente la discrezionalità amministrativa delle forze di polizia. Dato che le Questure hanno una competenza provinciale, di norma sono le Province che possono istituire forme di coordinamento più efficaci: tuttavia, anche i Comuni – soprattutto i capoluoghi – possono rivendicare una competenza in materia.

8) Favorire i ricongiungimenti familiari

Per i migranti, è vitale poter ricostruire in Italia la propria famiglia, favorendo l'ingresso del coniuge, dei figli minori e dei parenti. L'istituto del *ricongiungimento familiare* – cioè dell'ingresso dei familiari di migranti già presenti in Italia – è ostacolato dalla complessità burocratica della procedura. In particolare, lo straniero che intenda chiamare i propri parenti deve dimostrare di possedere un alloggio *idoneo*, cioè sufficientemente grande, non sovraffollato e salubre. L'*idoneità* dell'alloggio non va confusa con l'*abitabilità*: molti appartamenti sono abitabili, ma non hanno i requisiti più restrittivi richiesti per i ricongiungimenti familiari.

I Comuni, per legge, debbono rilasciare i certificati di idoneità. Tuttavia, spesso gli enti locali non predispongono uffici preposti a questo servizio, oppure chiedono ai migranti somme di denaro molto onerose per rilasciare il documento. È fondamentale che in ogni comune vi sia un apposito sportello – in cui, possibilmente, operino mediatori culturali e traduttori nelle lingue più conosciute – che rilasci gratuitamente, e in tempi ragionevoli, il certificato di idoneità.

9) Migliorare la condizione delle lavoratrici di cura, migliorare la vita degli anziani

A partire dalla seconda metà degli anni '90, in tutta Italia si è registrato un aumento considerevole di manodopera straniera addetta al lavoro domestico. Molte famiglie, che hanno necessità di curare i propri anziani, si rivolgono a collaboratrici o ad assistenti familiari straniere, che in cambio di uno stipendio spesso modesto si rendono disponibili ad un'assistenza continuativa, anche 24 ore su 24. Secondo i dati INPS, le collaboratrici familiari straniere passano da 51.000 nel 1994 a più di 490.000 nel 2003; la percentuale di stranieri/e sul totale degli addetti nel settore passa, negli stessi anni, dal 26,8% all'83,3%.

Migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle lavoratrici di cura non è solo un modo per garantire i diritti delle donne immigrate: è anche un modo per costruire un nuovo *welfare*, per favorire il miglioramento della vita anziana.

Per le donne migranti vanno costruiti luoghi di socializzazione e di aggregazione, che garantiscano un'adeguata separazione tra tempi di lavoro e tempi di vita; deve essere favorito il ricongiungimento familiare con i figli e i coniugi; debbono essere previste forme di emersione del lavoro sommerso, anche con opportuni incentivi alle famiglie che regolarizzino il rapporto di lavoro; il lavoro di cura deve essere espressamente previsto come un servizio, e coordinato con i servizi di assistenza sociali previsti nei piani di zona.

10) Favorire la partecipazione degli stranieri, introdurre il diritto di voto negli Statuti

È necessario costruire sedi di partecipazione politica e amministrativa delle cittadine e dei cittadini stranieri, prefigurando già nelle disposizioni statutarie e regolamentari dei comuni e delle province l'accesso al diritto di voto amministrativo.

Alle Camere sono depositati numerosi disegni di legge che introducono il diritto di voto amministrativo – attivo e passivo – per i cittadini e le cittadine straniere. Comuni e Province possono contribuire a queste modifiche normative, introducendo nei propri statuti la previsione del diritto di voto, come hanno fatto numerosi comuni e province, sulla spinta delle amministrazioni di Genova e Venezia (qui sotto, una proposta-tipo – a titolo esemplificativo – di modifica dello Statuto).

Art. ...

Corpo elettorale

1. Hanno diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e circoscrizionali, e costituiscono il corpo elettorale del Comune:

I cittadini italiani residenti nel territorio del Comune, nei modi e nelle forme stabiliti dalle leggi vigenti;

I rifugiati e gli apolidi residenti nel territorio del Comune;

I cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea, nei modi e nelle forme stabiliti dalle leggi vigenti;

Gli stranieri non comunitari residenti nel Comune, in possesso di carta di soggiorno, di permesso di soggiorno o di altro titolo di soggiorno suscettibile di rinnovo, soggiornanti sul territorio dello Stato da almeno cinque anni;

2. Ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato e di partecipazione politica il Comune provvede a formare e conservare una lista degli stranieri, rifugiati e apolidi residenti, dalla quale risulti altresì il titolo e la durata del soggiorno. La cancellazione della lista può essere disposta d'ufficio qualora si sia verificata la carenza dei requisiti. Non può essere disposta la cancellazione dalla lista per gli stranieri in attesa di rinnovo del permesso di soggiorno. La Giunta disciplina con regolamento le modalità di formazione e conservazione della lista. Per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo dello straniero, del rifugiato e dell'apolide residente valgono, in quanto compatibili, i requisiti, le regole e le procedure stabilite per il cittadino italiano.

3. Sono fatte salve le disposizioni vigenti in materia elettorale più favorevoli per determinate categorie di stranieri.

4. Nel presente Statuto, le parole "elettori/elettrici residenti", "iscritti nelle liste elettorali" e "corpo elettorale" indicano i soggetti così come definiti nei commi 1, 2, 3 del presente articolo.

10) Attivare forme di mediazione culturale e linguistica negli uffici pubblici.

In particolar modo è necessario coprire con mediatori qualificati i luoghi sensibili: sanità, uffici anagrafe.

11) Realizzare politiche mirate al superamento delle limitazioni all'accesso alle misure alternative alla pena.

Le carceri italiane, come ha dimostrato l'indulto, sono piene di migranti che hanno commesso piccoli reati e che, a differenza dei detenuti italiani, non possono accedere alle misure alternative alla pena perché non hanno garanzie minime, come un domicilio. Le amministrazioni locali possono, in questi casi, interagire con le amministrazioni penitenziarie per costruire percorsi che aiutino a rimuovere queste discriminazioni.

12) Costruire insieme con le comunità e le associazioni campagne locali contro il razzismo e forme di sensibilizzazione mirate.

Predisporre protocolli d'intesa con le comunità e/o associazioni per aspetti specifici legati alla promozione delle culture d'origine e alla tutela delle lingue d'origine.

ATTIVITA' MOTORIE E SPORTIVE FUNZIONI SOCIALI E FORMATIVE DELLO SPORT

Le attività motorie e sportive rappresentano momenti di crescita e di formazione, dall'età infantile fino all'anzianità; esse si inseriscono concretamente nel processo di implementazione del lifelong learning (apprendimento lungo l'arco della vita). Pratiche motorie diversificate contribuiscono allo sviluppo globale della persona. Muoversi, giocare, fare sport, nei vari contesti socio-educativi, divengono facilitatori di nascita e potenziamento di rapporti interpersonali, di processi d'inclusione sociale e di superamento dei disagi legati a disabilità e condizioni di difficoltà di vario genere. Aiutano, inoltre, a raggiungere livelli di efficienza fisica per la salute e a migliorare stili di vita sempre più caratterizzati da atteggiamenti sedentari.

Risulta essenziale, perciò, favorire la massima diffusione di tali attività a tutti i cittadini, cercando al contempo di curarne la qualità. A scuola, in palestra, in ogni spazio dove si fa movimento, si devono fornire tutti gli strumenti per far acquisire ai praticanti la massima conoscenza del proprio corpo (alfabetizzazione corporeo-emozionale) per poi poterlo utilizzare nelle varie esperienze formative, dove la comunicazione non verbale e il dialogo fra i corpi assumono un ruolo fondamentale.

Dunque, si deve abbracciare questa nuova concezione di sport, sociologicamente preferibile, e si deve abbandonare quella concezione, ancora presente, che vede lo sport solo come mezzo per affinare tecniche e per raggiungere risultati d'eccellenza, sfociando spesso nell'esasperazione agonistica e nell'illecito. Concezione che prevede azioni escludenti, dove chi non è motivato alla competizione è fuori dal gioco.

Lo sport come diritto di cittadinanza

Oggi comunicare e relazionarsi con gli altri attraverso il corpo e il movimento è esigenza sempre più sentita e crescente; nel gioco le diversità vengono valorizzate e le discriminazioni superate. In Italia milioni di persone, chi in un modo chi in un altro, praticano attività motoria e sportiva; la maggior parte di questi lo fa fuori dai circuiti organizzati. Questo significa due cose: 1) la cittadinanza concepisce lo sport come fenomeno sociale, con delle precise funzioni socio-formative, e, di conseguenza, lo considera un diritto, spesso non tutelato se lo sport che si pratica non è istituzionalmente riconosciuto; 2) il sistema organizzativo attuale, rappresentato essenzialmente dal CONI e dalle Federazioni Sportive, non risponde adeguatamente a tali esigenze. Il CONI, che concentra a sé tutti i poteri e le risorse dello sport, non è in grado, per la sua stessa natura e per le sue competenze specifiche (preparazione e specializzazione degli atleti di vertice), di garantire la crescita dello sport per tutti, cioè di quello sport a misura di ciascuno, dove le finalità di aggregazione e socializzazione si sostituiscono a quelle del raggiungimento del risultato a tutti i costi.

Decentrare poteri e risorse

E' necessario attuare un processo di decentramento di poteri e risorse per poter rendere accessibile lo sport a tutti i cittadini. Al CONI lasciare le competenze in materia di sport di vertice; alle Regioni e agli Enti Locali, di concerto con le scuole e le diverse organizzazioni sportive operanti nei territori, quelle sullo sport di base.

Il comune, essendo la struttura più vicina al cittadino, ha il compito importante di pianificare, insieme a Regione e Provincia, i programmi di intervento sullo sport di base, integrandoli con quelli delle politiche sociali. In particolare, dotandosi di organi competenti in materia, laddove non vi siano, o rafforzandoli, laddove siano deboli, il comune deve attuare una politica sportiva rivolta a tutti i cittadini, prevedendo spazi d'incontro-confronto fra culture diverse, incentivando pratiche inclusive per persone in difficoltà, sostenendo lo sport integrato.

Questo si può ottenere attraverso:

- la costruzione di nuove strutture e aree di movimento e/o il potenziamento di quelle esistenti, tenendo conto delle zone economicamente e socialmente depresse o, comunque, favorendo una loro distribuzione equa nel territorio. Si deve, in questo senso, studiare ed attuare un piano regolatore degli impianti sportivi e delle aree attrezzate, anche concordando azioni d'intervento con i comuni limitrofi. Ogni spazio può diventare luogo di movimento. Si potrebbero, per esempio, realizzare sentieri e percorsi nelle zone verdi, nei parchi.

- la programmazione di riunioni di quartiere per avviare un processo di partecipazione sulle tematiche sportive; bisogna individuare gli interventi da avanzare attraverso l'ascolto dei residenti e prevedendo il coinvolgimento di tutti nelle scelte legate allo sviluppo dello sport nelle diverse zone della città;

- l'avvio di un lavoro di monitoraggio continuo per conoscere lo stato della rete sportiva locale, le attività che vengono promosse e la fruizione degli impianti da parte della stessa;

- la promozione di azioni mirate alla lotta al doping: bisogna diffondere informazioni e sensibilizzare la popolazione sportiva sul fenomeno dilagante del traffico e del consumo di sostanze dopanti;

- il sostegno di iniziative volte ad aumentare la presenza dell'educazione motoria, fisica e sportiva a scuola: incentivare esperienze educative attraverso la corporeità in programmi interdisciplinari;

- interventi socio-motori nei servizi d'aiuto alla persona;

- l'adozione di un regolamento sulla gestione degli impianti e delle aree attrezzate, contenente criteri per:

la tutela dei praticanti: prevedere la presenza di operatori sportivi qualificati (diplomati isef o laureati in scienze motorie o comunque persone con una preparazione verificata in materia);

rendere accessibili le strutture a tutti: stabilire dei tetti tariffari per le diverse attività e degli accessi gratuiti per le persone con disabilità e in disagio economico;

incentivare lo sviluppo dello sport femminile;

garantire la partecipazione delle persone di diversa nazionalità: prevedere iniziative volte a favorire processi di interculturalità;

favorire la diffusione dello sport integrato: vanno sostenute quelle iniziative sportive che prevedono la condivisione di spazi con le persone con disabilità;

garantire la fruizione degli spazi a più associazioni e non a singole associazioni operanti nel territorio; inoltre, le stesse devono rispettare le norme in materia di rapporti di lavoro;

sostenere iniziative del mondo della scuola anche in strutture non inserite nei plessi scolastici.

ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO

Il sistema dell'istruzione è una risorsa fondamentale per la crescita della comunità locale. Le scuole vanno valorizzate come centri di promozione umana e culturale, di aggregazione sociale e di partecipazione democratica. Nell'ambito del sistema dell'autonomia si dovranno intensificare i rapporti e gli interscambi tra le Scuole, l'ente locale ed il territorio. In particolare, si dovrà favorire il coordinamento tra le istituzioni scolastiche e i servizi sanitari, sociali, sportivi e le istituzioni culturali.

Al fine di favorire l'accesso al sapere dei cittadini e delle cittadine, con prioritaria attenzione per le fasce sociali deboli e a rischio di abbandono scolastico, è necessario promuovere una serie di interventi che diano centralità alle politiche della conoscenza nella dimensione locale.

La prima questione che dovrà essere affrontata è quella relativa agli **spazi scolastici**. Di concerto con le Province, dovrà essere varato un piano straordinario per l'**edilizia scolastica**, capace di assumere l'obiettivo della sicurezza, attivando canali di finanziamento pubblico, al di là delle risorse stanziare in Finanziaria per il prossimo triennio. Va escluso, invece, il tentativo di finanziare l'edilizia scolastica, attraverso "project financing", come previsto in un protocollo di intesa in discussione presso l'Anci.

L'evoluzione del quadro normativo, relativamente **all'obbligo di istruzione innalzato a 16 anni**, pone ormai le condizioni per la riapertura della discussione sui cosiddetti **Piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche** che, per effetto del d.p.r. 233/98, hanno riorganizzato, su base provinciale e regionale, le reti, attraverso aggregazioni, fusioni e soppressioni di scuole. In molti casi queste operazioni, condotte secondo una logica "ragionieristica", hanno impoverito i territori, producendo seri problemi di funzionalità sia sul piano dei servizi resi che nella gestione scolastica ordinaria. Si rende necessario un riesame dei Piani, capace di migliorare l'offerta formativa, a partire da un'attenta valutazione delle modificazioni di carattere demografico, economico e sociale che sono intervenute. L'obiettivo che vogliamo perseguire è quello di favorire la definizione di nuovi Piani di dimensionamento, in grado di garantire un processo di razionalizzazione delle istituzioni scolastiche che non penalizzi il territorio e che significhi anche l'apertura di nuove istituzioni scolastiche.

Sempre nell'ambito dell'edilizia scolastica una priorità dovrà essere individuata nella realizzazione di Scuole dell'infanzia e di Asili nido pubblici. Va esclusa, invece, la possibilità di prevedere finanziamenti comunali per l'istruzione privata (abbondantemente finanziata con contributi nazionali e regionali).

Per quanto riguarda le politiche sul **diritto allo studio**, particolare attenzione dovrà essere posta all'**integrazione dei soggetti disabili**, anche attraverso la promozione di accordi di programma con le istituzioni scolastiche e con le Asl, al fine di favorire la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio assistenziali, ricreativi e sportivi. I comuni dovranno provvedere a garantire l'accesso alle istituzioni scolastiche da parte dei disabili anche attraverso la fornitura di servizi di trasporto speciale, di materiale strumentale e didattico, di personale aggiuntivo provvisto dei requisiti stabiliti dalla normativa e destinato a favorire e sviluppare l'autonomia e le competenze comunicative e relazionali. La promozione di politiche mirate all'inserimento di **studenti stranieri** dovrà avvenire anche attraverso l'organizzazione di funzioni di mediazione culturale.

Al fine di promuovere pratiche di **partecipazione nei processi scolastici** il comune si farà promotore di iniziative tendenti alla creazione di spazi permanenti di discussione e confronto sulla programmazione dei servizi scolastici e sulla loro qualità, con un ruolo diretto del comune, dei genitori, degli studenti e dei rappresentanti delle scuole.

Il comune, al fine di riaffermare un complesso di interventi a sostegno della reale esigibilità del diritto allo studio, si farà promotore di azioni ed interventi che puntino a realizzare e/o a sviluppare le reti dei servizi scolastici (**logopedia, assistenza psicologica, mediatori culturali, centri di ascolto, doposcuola ed aiuto compiti**), prestando particolare attenzione alle questioni del **trasporto** e delle **mense**. Nelle mense scolastiche comunali dovrà essere perseguita una politica alimentare che privilegi la **scelta di prodotti locali certificati e biologici**.

Il comune, in collaborazione con le scuole, si farà promotore di iniziative ed attività educative che puntino all'uso degli spazi scolastici anche in orario extrascolastico.

Infine, riconoscendo la necessità di concepire il diritto allo studio sempre più come accesso ad un sapere diffuso, non riducibile alla dimensione scolastica, il comune si farà promotore di specifiche iniziative (es. carta dello studente) che garantiscano l'accesso tendenzialmente gratuito (o comunque agevolato) a mostre, concerti, cinema ed altri servizi culturali.

PER UNA POLITICA DI PIENA OCCUPAZIONE E PER LA TUTELA DEI LAVORATORI

Va da subito precisato che le Autonomie Locali, soprattutto Comuni e Province, da sole non sono in grado di dare risposte adeguate al problema occupazionale. Ne consegue che gli Enti Locali nel riprogettare i percorsi dello sviluppo, devono inevitabilmente attivare progetti capaci di far scendere in campo anche altri soggetti per coinvolgerle in uno sforzo sinergico capace di attivare e mobilitare forze, potenzialità e risorse. Un tavolo di confronto e di decisione per progetti importanti di interesse collettivo diventa momento di alta progettualità e di concreto terreno di verifica sulle cose da fare. Istituzioni, credito, formazione, imprenditoria possono trovare intese per la realizzazione di importanti progetti.

In buona sostanza, diventa importante e fondamentale l'intervento diretto dell'ente locale per il rilancio dell'economia locale con progetti *ad hoc* che vedano il concorso dei Comuni anche per ciò che riguarda l'utilizzo dei fondi europei, dei corsi di formazione, della valorizzazione delle risorse espresse dal territorio.

Su questo terreno gli Enti Locali sono chiamati a dare risposte positive per creare le condizioni per progetti innovativi e di sviluppo, nella consapevolezza che se non sarà la rete delle istituzioni a farlo, saranno i poteri economici e finanziari ad imporli.

Altro ragionamento, invece, va fatto riguardo ai tanti lavori che vengono svolti per l'Amministrazione Pubblica da lavoratori precari spesso in competizione tra loro per un lavoro sotto pagato e sotto tutelato, senza che anche il Sindacato possa intervenire per la difesa dei loro diritti.

Con l'entrata in vigore della Legge 30 (24 ottobre 2003), il Governo di centrodestra ha operato uno sfondamento di tutti i vincoli residui in materia di rapporto di lavoro, moltiplicando le forme di lavoro precario, introducendo figure contrattuali che scardinano l'impianto di tendenziale stabilità del rapporto di lavoro a tempo determinato. Si sono introdotte svariate forme contrattuali tutte tese a smantellare le garanzie per il lavoratore e al tempo stesso a trasformare le organizzazioni sindacali da rappresentanti degli interessi dei lavoratori in organismi che partecipano alla gestione delle Aziende e del mercato del lavoro.

Il Partito della Rifondazione Comunista ha presentato in Parlamento una riforma globale del mercato del lavoro che considera il contratto a tempo indeterminato il fulcro su cui ricostruire i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici. Per centrare questo obiettivo un ruolo importante può essere svolto anche dalle istituzioni locali.

In primo luogo vi è un contenzioso di legittimità con le Regioni nel merito della Legge delega e del decreto delegato relativo in presenza della Riforma del Titolo V della Costituzione che trasferisce alle Regioni la tutela del lavoro.

I Comuni sono anche datori di lavoro ma è la stessa Costituzione a prevedere l'accesso per concorso tanto che la Legge 30 può essere applicata solo in minima parte nel comparto della Pubblica Amministrazione. L'aspetto che però interessa gli Enti locali è rappresentato dall'esternalizzazione di alcune attività proprie tanto che ormai si parla di precariato stabilizzato per quei lavoratori che vengono assunti periodicamente con gare d'appalto al massimo ribasso che non garantiscono né i lavoratori né la qualità del servizio erogato per conto dell'ente Locale.

Sono solo alcuni aspetti dell'attacco che sta subendo il mondo del lavoro dipendente, un impegno anche da parte degli Amministratori locali del nostro Partito deve diventare un contributo politico per il superamento della Legge 30 e per percorsi di stabilizzazione verso il lavoro a tempo indeterminato.

Rifondazione Comunista ritiene, pertanto, sia necessario:

la proposta di un piano del lavoro per le città medio grandi e per le aree intercomunali, articolato su settori d'intervento e capace di coinvolgere tutti i soggetti sociali interessati;
per gli Enti Locali un passaggio obbligatorio diventa il completamento della dotazione organica per garantire servizi efficienti e rispondenti alle esigenze dei cittadini e, nel contempo, per eliminare ogni forma di rapporto precario con i dipendenti;
avviare una campagna nazionale da parte dei Comuni per la ridefinizione di parametri relativi ai carichi di lavoro, da cui far discendere le dotazioni organiche del personale ed i relativi costi.

Dobbiamo tener presente che nella quasi totalità delle situazioni in cui si è esternalizzato un lavoro da parte degli Enti Locali, dopo un primo periodo di risparmi, è iniziata una tendenza al rialzo dei costi che dopo pochi anni sono diventati superiori a quelli del dipendente comunale garantito. L'utilizzo di risorse interne alla dotazione organica è fondamentale anche per l'avvio di una corretta politica di redistribuzione del reddito. Non è da sottovalutare, a questo proposito, la costruzione di professionalità sulla questione della lotta all'evasione che, proprio con le risorse recuperate, possono nei fatti autofinanziarsi. In ogni caso, nell'esercizio di quelle funzioni che attengono alla politica sociale e alla redistribuzione delle risorse è da escludere ogni forma di esternalizzazione;

la questione dei Lavoratori Socialmente Utili deve trovare idonee soluzioni ai fini della sicurezza del lavoro e del salario con assunzioni da concordare con altre istituzioni e privati;
il riuso produttivo di contenitori edilizi dismessi nei centri storici al fine di promuovere e valorizzare piccole attività artigiane artistiche e di pregio che esprimono legami con il tessuto sociale e i caratteri fondamentali della città;
all'interno della pianificazione regionale e provinciale vanno individuate e acquisite aree produttive, e riassegnate a costi fortemente competitivi;
l'adozione di provvedimenti tesi a bloccare le situazioni aperte di crisi aziendale e la definizione di piani di riassetto industriale orientati alla riqualificazione produttiva nell'ambito del rispetto ambientale;
l'avviamento di un piano di formazione professionale, nell'ambito delle attività promozionali dell'Amministrazione comunale, in grado di collegare le esigenze dell'immediato con quelle derivate dagli interventi di breve di medio e di lungo periodo;
inoltre, una particolare attenzione va data ai finanziamenti europei e nazionali per progetti finalizzati alla difesa idrogeologica, alla valorizzazione dei beni culturali, allo sviluppo di attività produttive;

Dobbiamo pretendere infine che nei contratti di servizio siano introdotte clausole per raggiungere un quadro di solidità e garanzie per i lavoratori. E' evidente che queste clausole debbono essere messe in atto anche in presenza di servizi gestiti a livello di Ambiti Territoriali Ottimali. Ne indichiamo alcune:

stabilizzazione del lavoro almeno per la durata dell'appalto;
prescrizione del tipo di contratto collettivo di riferimento;
rispetto dei carichi e degli orari di lavoro;
individuazione di requisiti particolari per particolari tipi di servizi. Ad esempio per i servizi alle persone o per esigenze di sicurezza (trasporti) escludere i contratti precari.

POLITICHE PER LA SICUREZZA

Le questioni connesse con i temi della convivenza civile e del rispetto delle regole e delle leggi hanno trovato in questi anni una sistemazione anche di carattere politico e culturale che difficilmente si riesce a differenziare fra ciò che propone la parte moderata della coalizione dell'Unione da quella delle destre.

Sempre di più assistiamo nei Comuni, anche amministrati dalle forze di centro-sinistra, all'uso improprio delle forze della Polizia Municipale quali fossero agenti di pubblica sicurezza (Polizia e Carabinieri). Come a Torino nel dare la caccia alle bancarelle degli immigrati o a Roma nell'esecuzione

degli sfratti o nella dispersione degli occupanti di edifici o aree pubbliche sino all'uso dei Vigili Urbani per l'accompagnamento ai punti di frontiera (aeroporti) per l'espulsione dei cosiddetti "clandestini".

Si sono accentuati in questi anni fenomeni negativi quali:

evasione fiscale, contributiva e lavoro nero

infortuni sul lavoro (in particolar modo edilizia e piccole aziende)

Sono due problemi sui quali ha molto insistito il PRC nella stesura del programma elettorale della coalizione dell'Unione per le elezioni del 2006 e verso i quali occorrerà continuare alta la vigilanza e l'iniziativa politica a tutti i livelli.

In questa direzione possono dare un contributo sia l'ente Provincia che il Comune.

Vi sono già esperienze positive attivate da alcuni enti locali, come ad esempio nella Provincia di Reggio Emilia dove per iniziativa dell'Assessorato Provinciale al Lavoro si è attuato un protocollo con 41 Comuni della Provincia (primavera 2004) contro il lavoro nero nei lavori pubblici, Protocollo condiviso e firmato con gli stessi enti ispettivi del territorio e nel quale si prevede un reale controllo sulle attività delle imprese che eseguono i lavori pubblici e sui requisiti delle imprese sub-appaltatrici.

Nel corso del 2006 (luglio) il Protocollo è stato ulteriormente implementato attraverso:

l'introduzione di un sistema premiante in materia di sicurezza per le aziende che nel corso di ogni anno solare non hanno avuto infortuni sul lavoro, rispettando le norme di sicurezza e la regolarità contributiva
la creazione di una banca dati degli appalti pubblici in cui far confluire tutte le notizie relative ai bandi, aggiudicazione lavori, manutenzioni a carattere edile, le informazioni relative alle imprese esecutrici, eventuali sub-appalti e denunce inizio lavori nei cantieri. Il tutto in collegamento con gli archivi delle casse edili, la direzione provinciale del lavoro e l'AUSL.

revisione della disciplina dei sopralluoghi preliminari

la disciplina dell'obbligo d'applicazione dei contratti collettivi di lavoro

l'aggiornamento della disciplina del piano sicurezza.

Per realizzare questi obiettivi si è fatto ricorso anche all'impegno della Polizia Municipale in attività di integrazione /collaborazione con gli enti ispettivi in operazioni di contrasto alle irregolarità e al lavoro nero. Un impegno che ha visto attività di formazione di gruppi di agenti e ufficiali delle Polizie Municipali attuata con docenze di INPS, INAIL, Direzione Provinciale del Lavoro e AUSL.

Un altro terreno su cui potrebbe essere impegnata l'attività della Polizia Municipale e degli uffici comunali preposti è la segnalazione delle licenze edilizie rilasciate dal Comune ai privati, ed ancora la segnalazione alla GdF di appartamenti che, tramite avvisi pubblici, vengono dati in affitto per gli accertamenti del rispetto delle norme fiscali, contrattuali e di registrazione.

Così come la segnalazione all'autorità competente (Polizia tributaria) del rilascio delle licenze commerciali in modo da consentire interventi atti a prevenire e/o dissuadere dal commettere eventuali reati di evasione fiscale e/o tributaria.

Altri tipi di intervento da sollecitare per le Polizie Municipali è quello di riattivare o potenziare l'attività dell'Annonaria nei confronti dei negozi soprattutto alimentari.

Si tratta cioè di innovare in senso democratico l'utilizzo degli agenti e ufficiali della Polizia Municipale che le destre (ma anche Sindaci e Amministrazioni di centro sinistra) tendono invece per sostituire/integrare con la Polizia di Stato e/o Carabinieri in attività di ordine pubblico che rimane di esclusiva competenza degli organi e apparati dello Stato.

Và rilevato e segnalato che non è cessato il tentativo delle destre in Parlamento (né la loro sconfitta al recente referendum costituzionale li ha frenati o bloccati) di modificare lo stato giuridico degli agenti e ufficiali della Polizia Municipale per equipararli ai corpi di polizia statali.

A tale proposito può risultare pericolosa l' iniziativa delle Regioni attraverso un DDL che dia maggiori poteri alle Regioni di legiferare in termini di armamento per i corpi di Polizia Municipale e di conferire lo stato giuridico di agenti di pubblica sicurezza agli ufficiali della Polizia Municipale

Vanno infine evitate a livello locale intese o convenzioni con Prefetture/Questure, Commissariati e stazioni dei Carabinieri che stravolgano il senso proprio che deve avere il ruolo e la funzione della Polizia Municipale.

CARCERE

Occorre istituire nei Comuni,ove è presente il carcere, il Garante dei detenuti e,da parte delle Amministrazioni Comunali, l'impegno a creare opportunità di lavoro esterno per le/i carcerate/i in accordo con le associazioni di volontariato

RIFONDARE UNA POLITICA DEL TURISMO LOCALE

Nel turismo italiano, negli ultimi anni, le cose non vanno più tanto bene. La domanda domestica è ferma. La domanda straniera cala. La voglia degli Italiani di andarsene a fare vacanze all'estero aumenta sempre. Di questo passo, nel giro di pochi anni, invece di guadagnare con il turismo, il Paese ci rimetterà, come con il petrolio! Perdita di competitività, si dice. E fin qui va bene. Ma poi qualcuno pensa che si possa riguadagnare competitività con le politiche di sostegno alle imprese, adatte alle crisi di tipo congiunturale e ai settori che producono merci. E qui non va più bene. Perché quelle politiche si ispirano principalmente al principio di favorire le imprese, nella speranza che se la cavino da sole, e ad una rinuncia dell'operatore pubblico a svolgere direttamente la propria parte, cioè la cura delle risorse collettive, che invece gli compete direttamente.

Ma la crisi competitiva del turismo italiano attuale non è di origine solo imprenditoriale. E' crisi che riguarda – principalmente – le dotazioni strutturali ed infrastrutturali, su cui investe ed è responsabile l'operatore pubblico. Perciò, per affrontarla sistematicamente, bisogna proiettarsi oltre la sola visione d'impresa (comunque rispettabile) e sono indispensabili approcci , che tengano conto delle reali e complessive connotazioni del fenomeno. Che sono, principalmente, le seguenti:

A differenza delle merci, che si possono confezionare anche in ambienti degradati e poi si trasportano sui mercati di consumo, il turismo si vende nel medesimo luogo in cui si produce: il territorio e l'ambiente in cui esso si produce sono elementi strutturali di qualificazione dell'offerta.

La competitività si gioca sulle diverse tipologie di turismo e sui territori sui cui esse insistono. In Italia, paese di grande complessità e varietà di situazioni territoriali atte allo sviluppo dell'offerta turistica, il problema cambia aspetto e connotati ad ogni spostamento sul territorio, a causa delle mille identità che il turismo italiano assume nelle diverse aree del paese. E' sul piano locale, infatti, che si specializzano le diverse tipologie di turismo (i "turismi") ed avviene la cosa più appariscente di tutta l'offerta turistica, e cioè l'assemblaggio e la formazione del prodotto turistico finale, inteso come insieme di beni, servizi, valori ed opportunità che si offrono alla fruizione dei turisti. Su di esso viene espresso quel verdetto di qualità e convenienza, che velocemente ed inesorabilmente si diffonde presso l'utenza turistica e si gioca realmente la maggior parte della competitività.. Ed è sul piano locale che, intorno alla formazione del prodotto, si realizza la più stretta simbiosi tra operatori della sfera pubblica, operatori del mondo imprenditoriale e, talvolta, anche della cittadinanza.

A differenza che per le merci, nello scambio turistico non c'è simmetria tra quello che il turista "paga" e quello che "prende". Il turista paga i prodotti di mercato (tariffe per servizi pubblici gestiti dall'operatore pubblico e prezzi per prodotti imprenditoriali), ma consuma e giudica anche risorse collettive (ambiente, territorio, attrattive paesaggistiche e naturali, tesori culturali ed artistici, ecc.) e prodotti non di mercato (manutenzione e pulizia dei siti, assistenza, servizi di sicurezza locali, ecc.). La sua

convenienza a fare turismo è giudicata dal confronto tra la sua spesa e ciò che ne ricava come sommatoria di prodotti market e di una parte non piccola di valori no market, per i quali non paga un corrispettivo diretto e per quali è responsabile direttamente la "mano pubblica".

Le azioni a favore delle imprese e degli operatori economici, mirano ad un contenimento dei loro costi di produzione e, sostanzialmente, ad un contenimento dei prezzi praticati. E sono opportune. Ma sul versante dei prezzi bisogna avvertire che, comunque, la guerra è persa in partenza perché l'Italia ha strutturalmente un sistema di prezzi elevati e non c'è da aspettarsi che essi diminuiscano in futuro. Anzi, poiché ormai abbiamo una moneta stabile e non funziona più il giochino delle perenni svalutazioni striscianti, poiché i prezzi medi comparati dell'Italia sono ancora inferiori alla media europea ed a quelli di molti paesi comunitari che usano la nostra stessa moneta, bisogna adattarsi all'idea che nel lungo periodo si avrà una loro progressiva crescita, fino a raggiungere un più completo livellamento nell'area dell'euro.

In presenza di un sistema di prezzi elevato e crescente, qual è quello italiano, non si può scommettere se non sulla elevata e crescente qualità dell'offerta turistica. E poiché la qualità dell'offerta turistica non è fatta solo dai prodotti market, ma in larga misura dai prodotti no market, forniti dall'operatore pubblico, il criterio della politica del turismo non può essere il vecchio "io vi do una mano, al resto pensate voi", diretto alle imprese, ma deve essere un più diretto e completo coinvolgimento, un nuovo "rimbocchiamoci le mani ed agiamo insieme, ciascuno per la sua parte". Ciò significa che la "mano pubblica" deve essere direttamente in ballo, non si può chiamare fuori.

Da queste considerazioni deriva che, per rilanciare una politica di effettivo sviluppo del turismo, non bastano soluzioni parziali e generiche, messe su alla meno peggio. Ma c'è bisogno di molto più e molto più serio. Da questo punto di vista quattro funzioni devono essere adeguatamente coltivate:

A. La ricerca. C'è bisogno di una riflessione sistematica sul fenomeno turistico. E' necessario ragionare sugli esatti termini dei problemi, sui fattori dello sviluppo turistico e della competitività, sugli elementi costitutivi dell'offerta, sui vari tipi di domanda e sulla loro sensibilità alle seduzioni dell'offerta, sui meccanismi di mercato e su chi e come li manovra, sul loro stato attuale nella realtà italiana e nelle varie tipologie di turismo. Questo è ruolo della ricerca, che - nonostante le molte sedi di studio del turismo anche universitarie - si è sbriciolata, né mai sembra esser consultata.

B. La politica nazionale. Deve essere ben impostata e deve funzionare una politica nazionale per lo sviluppo del turismo, basata non solo sul sostegno alle imprese turistiche, che pure ci vuole, ma anche - e soprattutto - sull'assunzione di un ruolo attivo dell'operatore pubblico, che si deve impegnare in prima persona per il miglioramento della qualità e della convenienza dei servizi a "tariffa", gestiti e/o controllati direttamente, e per il miglioramento della qualità delle risorse non di mercato. Su questo piano è indispensabile che la politica (nazionale) per il turismo, oltre che rappresentare gli interessi del turismo italiano in sede comunitaria ed internazionale,

- disegni un quadro generale di obiettivi ed indirizzi di politica del turismo, condiviso con le Regioni e che rappresenti il riferimento delle politiche sul territorio;
- dia una rappresentanza forte agli interessi del turismo nelle massime sfere istituzionali e decisionali;
- orienti al miglioramento della qualità dell'offerta turistica le politiche generali del territorio, dell'ambiente, dei beni e delle manifestazioni culturali, dei trasporti, della mobilità, dei servizi sanitari, dei servizi civili in genere, secondo una logica nella quale tutte le componenti che determinano la qualità del prodotto turistico nazionale siano integrate;
- dosi, in maniera equilibrata, sia il prelievo fiscale (IVA e dintorni) che i trasferimenti agli Enti Locali, per dare equilibrio e forza competitiva al sistema dell'offerta;
- investa nelle dotazioni infrastrutturali a beneficio sia delle popolazioni residenti che dello sviluppo turistico;
- gestisca le tariffe nazionali con un occhio rivolto anche all'interesse del turismo;
- ridisegni la funzione della promozione del turismo nazionale (avviata con la costituzione della nuova

Agenzia per il turismo) e sviluppi sistemi integrati di commercializzazione delle offerte;
- attribuisca risorse consistenti alle Regioni, finalizzate al funzionamento dei Sistemi Turistici Locali, in applicazione della L.135/2001.

C. La politica regionale. Il livello regionale è quello più armonico per lo sviluppo delle azioni per il miglioramento della competitività dell'offerta turistica. Sono i governi regionali che, attraverso le rappresentanze nelle istituzioni, partecipano alla formazione degli indirizzi di politica turistica nazionale, di cui si è detto sopra. Sono le Regioni che rappresentano il riferimento delle politiche sul territorio. Sono le Regioni che conoscono le diverse identità territoriali, le proprie tipologie di offerta i propri specifici mercati. Sono le Regioni, insomma, che sanno (o dovrebbero sapere) dove mettere le mani per realizzare un vero sviluppo e miglioramento dell'offerta turistica. E' perciò a livello regionale che deve essere garantito:

- il raccordo tra centro e territorio per la sollecitazione delle azioni di carattere nazionale ritenute atte al miglioramento qualitativo dell'offerta, e per la loro messa in atto;
- il raccordo tra le risorse turistiche primarie (paesaggio, patrimonio culturale, attrattive turistiche in genere) e le imprese turistiche in senso lato, attraverso il controllo dei Sistemi Turistici Locali;
- il miglior disegno organizzativo pubblico per lo sviluppo e la promozione turistica delle aree;
- la leggerissima (ma unica consentita) azione di sorveglianza sui prezzi delle imprese turistiche;
- la ricerca e la conoscenza sulle specificità del sistema dell'accoglienza turistica, sui segmenti di domanda attuale e potenziale, sulla geografia della concorrenza, sulle risorse dell'offerta da mettere in pista, sulle opportunità del territorio, sui limiti ed i vincoli dello sviluppo.

D. La politica territoriale e locale.

Considerata la centralità del territorio nello sviluppo del turismo, la politica locale deve:

- pretendere che ciascuna delle istanze superiori, nazionale e regionale, abbia una propria politica-pilota per il turismo e faccia la sua parte per metterla in atto;
- coordinare le regole dell'impegno degli organismi locali e delle rappresentanze imprenditoriali e locali;
- badare alla valorizzazione del territorio di competenza;
- esaltare le proprie attrattive di carattere turistico (culturali, paesaggistiche, folkloristiche, ecc);
- curare l'accessibilità e la mobilità interna all'area;
- assicurare i servizi civili, vicini alle persone, siano essi cittadini o turisti;
- gestire le proprie tariffe locali con attenzione al fenomeno turistico;
- smussare e ridurre, i possibili (forse inevitabili) conflitti di interesse tra popolazione residente, operatori economici e rappresentanze dei lavoratori;
- favorire la vita turistica con iniziative varie;
- attivare, in tempi utili, interventi per salvaguardia della vita turistica nell'area.

La politica turistica locale, pur con qualche contrasto istituzionale, aveva trovato una sua prima cornice con la più recente legislazione turistica nazionale (legge 135/2001) che ha istituito e disciplinato i Sistemi turistici locali (STL), definiti "sistemi produttivi locali, in contesti territoriali omogenei, contrassegnati dalla contemporanea presenza di attrattive turistiche di rilievo e di organizzazioni dedite alla produzione di beni e servizi per i turisti". Nella istituzione dei STL sembravano centrati i tre cardini su cui si gioca lo sviluppo dell'"industria" turistica dell'Italia, che sono "territorialità", "intersettorialità" e "qualità". Il concetto di "sistema" locale si adatta bene sia alla natura territoriale e intersettoriale del turismo ed al ruolo che Comuni e Province possono svolgere nella politica di sviluppo turistico sia la necessità di integrare ambiente-cultura-attrattive naturali, da un lato, e mondo imprenditoriale, dall'altro, per la qualificazione dell'offerta. Ed è contenuto anche un forte riferimento all'innovazione tecnologica, almeno nelle sue funzioni di sostegno al marketing turistico. Bisognerebbe far procedere l'attuazione dello spirito positivo dell'istituzione dei STL e non farlo inquinare, nelle applicazioni, da propositi ed intenti impropri, che non trovano ospitalità nella logica dello sviluppo turistico

Nello specifico, il fine dei STL è quello di progettare lo sviluppo complessivo del turismo sul piano territoriale. Le funzioni ad essi assegnate sono:

- attuare interventi intersettoriali ed infrastrutturali necessari alla qualificazione dell'offerta turistica ed alla riqualificazione territoriale delle località;
- sostenere attività e processi di integrazione tra le imprese, anche in forme consortili, cooperative, associative e di affiliazione;
- sostenere la riqualificazione delle imprese turistiche per il miglioramento dei servizi e, laddove possibile, per lo sviluppo di marchi e certificazioni di qualità;
- sostenere l'innovazione tecnologica per il marketing turistico.

Nel quadro della politica locale per il turismo deve trovare un'appropriata soluzione il problema della disparità tra popolazione residente e popolazione temporaneamente presente (i turisti) nel finanziamento dei servizi pubblici locali.

Al riguardo occorre considerare che i turisti:

pagano, esattamente come i residenti, le imposte sui consumi (IVA) dei prodotti di mercato forniti dalle imprese;

fruiscono delle medesime condizioni fissate per la popolazione presente per l'utilizzazione dei servizi centrali a tariffa (servizi postali e di comunicazione, servizi di trasporto, altri servizi "a consumo");

finanziano, tramite le imposte dirette pagate nei luoghi di residenza, i servizi collettivi generali e centralizzati; (sicurezza, assistenza sanitaria, giustizia, servizi di rete, ecc.);

pagano, come i residenti (quand'anche in misura diversa), l'ICI sulle abitazioni possedute nell'area comunale;

ma non contribuiscono (ne in misura proporzionale ne in modalità forfetaria) al finanziamento dei servizi pubblici "locali".

Rispetto a questo problema, ed alla domanda che ne consegue (*Bisogna far pagare ai turisti un tributo agli enti locali per i servizi collettivi non market utilizzati nei luoghi visitati?*) una soluzione praticabile potrebbe essere una doppia manovra fiscale (che non ha senso se non è contestuale):

riduzione delle aliquote attuali dell'IVA per i servizi cosiddetti turistici, con rinuncia dell'amministrazione finanziaria centrale ad una parte del gettito precedente (Questa manovra deve fare i conti con le regole, in atto ed *in fieri*, dell'armonizzazione comunitaria dell'IVA)

contestuale introduzione di un'imposta di soggiorno a favore degli enti locali, per importi tali da assicurare direttamente agli enti locali proventi equivalenti alla perdita di gettito IVA.

Questa ipotesi - senza creare aggravii disincentivanti per la spesa turistica - permetterebbe di ripartire automaticamente l'onere del finanziamento dei servizi pubblici resi ai turisti tra Amministrazioni centrale e locali, riducendo le incertezze di eventuali trasferimenti tra Stato ed Enti locali ed assegnando agli Enti locali un'autonoma responsabilità nell'adozione delle soluzioni tecniche dell'imposizione, più appropriate alle diverse situazioni territoriali, senza introdurre il provvedimento solo per giustificare ulteriori tagli ai trasferimenti statali.

ARTIGIANATO E PICCOLA IMPRESA

L'artigianato e la piccola impresa devono essere integrate in un concetto di valorizzazione del patrimonio territoriale, le stesse specificità locali devono concorrere ad una politica di sviluppo responsabile che crei valore aggiunto per l'insieme del territorio facendo sì che le stesse aziende portino un valore aggiunto a tutta la comunità. Uno strumento che i Comuni possono utilizzare è il recupero e il riuso di medie e grandi aree industriali dismesse; una politica comunale che favorisca l'insediamento di imprese artigiane legate alle specificità socio-culturali del territorio può essere un modo per usufruire di aree che troppo spesso finiscono in mano alla speculazione. La questione del lavoro trova anche risposte positive se le piccole imprese artigianali e industriali hanno la possibilità di

competere nel mercato. Per farlo non è sufficiente la disponibilità di aree produttive ma necessitano di fattori e condizioni favorevoli. Le istituzioni e fra queste il Comune devono impegnarsi per contribuire a costruire:

territori o aree forti e organizzate capaci di produrre risorse, e opportunità;

moderne infrastrutture, aree produttive munite di servizi, una formazione adeguata per vincere le sfide dell'innovazione, un credito disponibile e accessibile, sistemi scolastici rispondenti alle esigenze di cambiamento ecc.

COMMERCIO

La spinta della grande distribuzione alle aree di pregio e strategiche è pressoché uniforme in tutto il territorio nazionale. Pur se è evidente la difficoltà da parte degli Enti Locali di contrastare queste tendenze, tuttavia è possibile utilizzare gli strumenti di programmazione urbanistica per impedire o limitare la devastazione del tessuto economico, territoriale, urbano e sociale che esse introducono. In assenza di politiche e strumenti validi, le piccole attività commerciali sono messe a dura prova con la tendenza ad una lenta ma progressiva riduzione.

Ai fini di garantire la presenza delle piccole attività commerciali soprattutto nei centri storici e nelle periferie e per contribuire a difendere posti di lavoro, vanno proposte iniziative tese a ottenere:

incentivi fiscali e tariffari per l'apertura di esercizi di piccola e media distribuzione, soprattutto quella specializzata;

obbligo per i comuni di formulare negli strumenti urbanistici norme specifiche per il commercio;

blocco della crescita della grande distribuzione in quanto la stessa, distruggendo progressivamente la piccola che non ha le condizioni per reggere il confronto, impoverisce la rete distributiva delle città, con grave danno per i settori più deboli;

sostegno alle iniziative del commercio equo e solidale gestito da organismi o soggetti senza fine di lucro, riconosciuti formalmente;

offrire spazi diffusi e certi per il commercio ambulante e sostenere il realizzarsi di mercatini autogestiti dalle associazioni dei migranti;

monitoraggio permanente da parte dei Comuni sul proprio territorio del "fenomeno" caro-prezzi.

CULTURA DIRITTO FONDAMENTALE

Nella riforma del titolo V della Costituzione la cultura è riconosciuta come materia "concorrente" tra Stato e regioni. Questo vuol dire che deve essere nazionale il livello di elaborazione di politiche per la cultura nel nostro paese, anche attraverso leggi di sistema dei diversi settori della produzione culturale.

Compiti importanti invece possono e debbono svolgere da un lato le province - in particolare per quanto riguarda la formazione nei settori culturali e dello spettacolo (musica, teatro, cinema) - e dall'altro le amministrazioni comunali attraverso politiche finalizzate a creare le condizioni culturali, economiche e sociali per accedere alla cultura.

Il governo Berlusconi non solo ha tagliato i fondi destinati alla produzione culturale (il 30 % solo nel 2006) ma ha attuato una politica che considera sostanzialmente la cultura e la conoscenza una merce, una politica che ha privatizzato il sapere, legando la conoscenza all'impresa (legge Moratti) e la cultura al mercato.

Il Partito della rifondazione comunista riconosce alla cultura un valore strategico sul piano economico per l'indotto che determina e strategico per lo sviluppo di questo paese. Ma principalmente strategico per l'utile culturale e conoscitivo e dunque sociale che produce. Il Prc considera quindi centrale ed

irrinunciabile un forte impegno pubblico nelle attività culturali.

Cultura come bene comune, non privatizzabile, come l'acqua; ma soprattutto diritto fondamentale, come la salute; patrimonio di tutti, bene inalienabile: a tutti va garantito l'accesso alla produzione e alla fruizione della cultura.

Si va sempre più diffondendo nelle nostre città la politica dei grandi eventi, che nulla cambia nella vita delle persone, nella loro possibilità di accedere alla cultura. Anzi si è andato sempre più restringendo il numero di coloro che della cultura possono fruire. Le politiche dei grandi eventi restituiscono moltissimo in immagine per il Comune che li promuove, restituiscono anche dal punto di vista economico, fondamentale per i commercianti. Ma in nessun modo influiscono sulla vita vera della città, sulle persone, sulle comunità, sulle tante periferie, sui bisogni quotidiani. Sulla possibilità di arrivare alla cultura nel proprio quartiere, nel rispetto dei tempi di vita di ognuno, nel rispetto delle possibilità economiche di ognuno. I grandi eventi rappresentano la precarietà del lavoro e la precarietà della cultura.

La politica culturale di un ente locale dovrebbe concentrarsi allora non solo sui centri storici, già ricchi economicamente e culturalmente, non solo su feste e festival, di cui l'Italia è già ricca, ma nel restituire alle periferie la vita culturale che è stata loro tolta. Costruendo o riaprendo o potenziando in tutti i luoghi delle città biblioteche, teatri, cinema, sale di registrazione per la musica, di sperimentazione teatrale, case delle culture.

Per quanto riguarda allora le politiche concrete che i Comuni e le province possono mettere in atto, Rifondazione comunista propone:

- la costruzione di momenti e luoghi permanenti di confronto, elaborazione e verifica con l'associazionismo e le forze sociali e culturali presenti sul territorio;
- promuovere leggi regionali sul lavoro per creare ammortizzatori sociali per i lavoratori dello spettacolo;
- politiche economiche per consentire ai giovani e a chi ha basso reddito di poter accedere alla cultura. Prezzi economici per cinema, teatri, concerti, libri mostre;
- convenzioni tra le scuole e le istituzioni culturali pubbliche e private (cinema, teatri, gallerie, musei, sale di concerto, biblioteche, eccetera);
- priorità alla formazione: dalle scuole alle biblioteche, ai centri di sperimentazione, ai laboratori;
- promozione e sostegno di tutte le forme di associazionismo realmente legate al territorio;
- trasparenza e rigore nella gestione delle istituzioni e trasparenza e rigore nelle nomine negli enti culturali, con bandi pubblici basati su curricula, professionalità e competenza;
- costituzione di vere e proprie "case delle culture" in tutte le città e in tutte le periferie delle grandi città: luoghi di incontro, partecipazione, produzione, sperimentazione, confronto, formazione e fruizione culturale, destinati soprattutto ai giovani.

FREE SOFTWARE ED OPEN SOURCE

Il termine *Free/Libre Open Source Software* (da questo punto in poi FLOSS) è una definizione

intermedia tra quelle di **Free software** (Software Libero) e di **Open Source** (sorgente disponibile).

Si intende con “**free**” un software soggetto a un particolare tipo di licenza, che ne permette la libera esecuzione per qualunque scopo, l'accesso alla struttura interna del programma (codice sorgente) anche per eventuali modifiche, la libera redistribuzione. Il dualismo Free/Libre nell'acronimo serve ad escludere ambiguità interpretative sul doppio significato della parola “free”, che in inglese significa sia *gratuito* sia *libero*. Occorre specificare che il Free Software non è gratuito, ma semplicemente rispetta le “4 libertà” indicate nella celebre definizione di Richard Stallman (http://it.wikipedia.org/wiki/Software_libero).

Si intende con **Open source** (sorgente aperto) un software che mette il codice sorgente a disposizione di eventuali sviluppatori, che sono liberi di modificarlo e incrementarne la complessità.

Principi

La diffusione di tecnologie FLOSS rispetta i principi della Costituzione della Repubblica Italiana, in particolare: **Art. 3** (rimozione delle barriere sociali e limiti di accesso), **Art. 4** (contributo al progresso materiale della società), **Art. 9** (sviluppo della ricerca scientifica e tecnica). Il rispetto del dettato costituzionale è soprattutto rilevante per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, oggi in rapida e talvolta incontrollata evoluzione rispetto ai principi cardine del nostro ordinamento repubblicano. Questo documento fa inoltre riferimento ai principi e agli obiettivi della strategia di Lisbona.

Programma di Governo dell'Unione (paragrafi di riferimento)

In difesa dei valori della Costituzione (pag. 9)

La funzione dell'Amministrazione Pubblica (pag. 27)

Un'Amministrazione più responsabile (pag. 30)

I vantaggi dell'informatizzazione (pag. 35)

La difesa dei diritti civili delle persone con disabilità (71)

Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico: obiettivo Lisbona (pag. 124)

Una piena e buona occupazione (161-162)

Il diritto di imparare per tutta la vita (pag. 231)

Università ed enti di ricerca: motori dell'innovazione e della mobilità sociale (pag. 234)

I nuovi media e l'innovazione (pag. 263)

Normativa e documentazione web

Codice dell'amministrazione digitale e s.m.i. sul sito del CNIPA

http://www.cnipa.gov.it/site/it-it/Attivit%C3%A0/Codice_Ammministrazione_Digitale/

Articolo di Alberto Cammuzzo (dal sito dell'Università di Padova) sul contributo del free software e del riuso alle politiche di risparmio pubblico:

<http://homes.stat.unipd.it/mmzz/Papers/SoftwarePA-ESPERTA.pdf>

Legge n. 4/2004 (c.d. Legge Stanca) “Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”:

http://www.pubbliaccesso.gov.it/normative/legge_20040109_n4.htm

Sette obiettivi per l'e-gov del Ministro Nicolais (16/01/2007):

http://www.crcitalia.it/news/linee_guida_egov.html

Strategia di Lisbona:

<http://www.ipi.it/inside.asp?id=1180>

Linee guida

PLURALISMO

Sostegno al principio di pluralismo come elemento fondamentale di inclusione sociale ed economica, equità e mediazione di esigenze sociali, prevenzione di eventuali conflitti in tema di

accessibilità.

COMUNICAZIONE CONTINUA

FLOSS come modello ottimale per garantire la comunicazione delle pubbliche amministrazioni, centrale e locali, con i cittadini. Sostegno a forme di cittadinanza attiva, trasparenza degli atti e collaborazione in rete tra le amministrazioni. Attuazione di politiche di ascolto attivo nei confronti dei cittadini, miglioramento della loro percezione dell'efficienza ed efficacia della PA.

ACCESSIBILITA'

Miglioramento dei livelli di accessibilità da parte degli utenti, rispetto a: neutralità tecnologica, fruibilità da parte di utenti diversamente abili e riduzione di varie forme di discriminazione sociale.

RIUSO E PORTABILITA'

Qualificazione e contenimento della spesa per ICT attraverso il miglioramento di software obsoleto o inefficiente, aggiornabilità dell'hardware anche soltanto in alcune componenti (estensione del concetto di free software a quello di free hardware).

INTEROPERABILITA'

Intercambio di flussi informativi tra le amministrazioni locali, portabilità dei contenuti e delle banche dati.

SVILUPPO E SOSTEGNO ALL'IMPRESA / POLITICHE DELL'OCCUPAZIONE

Sostegno allo sviluppo di piccole e medie imprese specificamente destinate alla distribuzione di FLOSS e alla successiva manutenzione e a seguirle nel corso degli anni (sostegno al sistema delle imprese e alle politiche occupazionali, obiettivi di Lisbona e ultimi provvedimenti Nicolais)

RISPARMIO ECONOMICO PER LA PA

Dal risparmio di costi di licenza per l'acquisizione dei programmi e la suddivisione delle spese di sviluppo tra le amministrazioni si possono ricavare fondi da destinare all'occupazione o a servizi di pubblico interesse

QUALITA' E MIGLIORAMENTO CONTINUO

Meccanismi di miglioramento continuo, originati dalla disponibilità dei sorgenti per attività di ricerca, adattamento e/o modifica

FORMAZIONE E RICERCA

Coinvolgimento di scuole, enti di formazione e istituzioni di ricerca a finalità pubblica, attuazione di programmi di ricerca/formazione autonomamente gestibili dai sistemi scolastici e formativi per lo sviluppo delle competenze del pubblico impiego e dei cittadini.

RETI E BENI COMUNI

Modelli di lavoro in rete e percorsi di condivisione. Concezione della comunicazione pubblica come BENE COMUNE, che chiama i cittadini a contribuire e svolgere un ruolo attivo.

LA GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE DEI COMUNI

Redistribuzione della ricchezza:

Equità nel prelievo fiscale

Equità nella spesa

Un giudizio fra Ici, addizionale Irpef e altre imposte.

Gestione corretta delle risorse in entrata:

Uso contenuto di entrate una tantum (sanzioni e OU)

Livello di indebitamento compatibile

Entrate da tariffe

La spesa:

Dimensione di spesa (corrente e investimenti) e welfare universalistico

Controllo di gestione e accorgimenti

Il primo impegno per il Prc non può che essere una verifica sistematica della redistribuzione della ricchezza a consuntivo delle politiche pubbliche messe in opera dall'Ente Locale che si amministra. La

capacità di redistribuire reddito è ottenuta sia grazie al prelievo che mediante la spesa, pertanto si potrebbero valutare tre effetti separati: il prelievo, la spesa, prelievo e spesa insieme.

Potremmo pensare la *ricchezza* di un cittadino come l'insieme del suo reddito disponibile, allargando gli elementi di valutazione con altre condizioni soggettive, quali ad esempio inabilità, e altre relative al contesto familiare e sociale in cui si trova. Il concetto di reddito disponibile rimanda immediatamente ad un reddito netto, cioè detraendo dal reddito lordo non solo le imposte e i contributi sociali, ma anche l'eventuale affitto, spese di trasporto, spese minime di sopravvivenza. Si otterrà quindi una redistribuzione della ricchezza mediante il prelievo a patto che la ricchezza dei cittadini risulti meno sperequata dopo un certo prelievo fiscale, le imposte e le addizionali locali hanno effetti non comparabili rispetto a quelle centrali, ma possono comunque essere misurate. In generale possiamo dire che saranno preferite a questo fine imposte *personali* (che incidono direttamente una persona fisica o giuridica) e *progressive* (che crescono più che proporzionalmente al crescere del reddito o della ricchezza). Non è detto che questa generalizzazione sia sempre fondata: l'I.C.I. è un'imposta progressiva rispetto al reddito dove esistono concentrazioni di patrimonio (sicuramente nel centro-nord), ma è un'imposta *reale* oltre che diretta. Incide cioè il cespite e non tiene significativamente conto di quanti essi appartengono alle persone.

Diremo poi che si è ottenuta una redistribuzione grazie alla spesa se il Comune ha fornito servizi e trasferimenti ai cittadini liberando una parte di reddito grazie al beneficio di servizi o di reddito stesso, pagati con tariffe più basse dei prezzi di mercato per gli stessi servizi. Perché tale effetto sia ampio tra la popolazione occorre riferirsi ad una accezione universalistica del welfare, cioè includere nelle politiche pubbliche rilevanti a tale fine, tutte quelle che rimuovono in senso lato una condizione di disuguaglianza del cittadino o della famiglia di appartenenza (il servizio di asilo nido non è una risorsa solo per il bambino ma anche per la madre). Non solo quindi l'assistenza alle condizioni di bisogno più grave, ma anche servizi destinati alla generalità dei cittadini anche se sostenuti con tariffe differenziate (scuole materne, asili nido, residenze socio sanitarie per anziani, teatri, manifestazioni sportive, manutenzione dei parchi e attività aggregative).

Possiamo dire che i due effetti si sommano a livello locale, ma essendo l'autonomia finanziaria degli Enti Locali ancora molto contenuta, è soprattutto il secondo effetto che produce redistribuzione, in altri termini serve un volume di spesa pubblica locale significativo.

In concreto, i Comuni possono disporre di due principali strumenti impositivi: l'Imposta Comunale sugli Immobili e l'addizionale al prelievo sul reddito delle persone fisiche. L'Ici è un'imposta reale con la possibilità di applicare un'aliquota ordinaria, fino ad un massimo del 7 per mille, per i cespiti che insistono sul territorio del Comune, la base imponibile è data dal valore monetario definito in termini di rendita catastale (notoriamente sottostimata rispetto ai valori di mercato, ed è probabile che a due individui che possiedono un immobile con analogo valore di mercato non corrisponda lo stesso debito di imposta). È possibile differenziare verso il basso l'aliquota per la così detta prima casa, cosa auspicabile, nonché definire una detrazione in valore monetario ad applicare ancora sull'abitazione principale. Oppure, altra cosa auspicabile, differenziare altre aliquote fino al 9 per mille verso gli immobili sfitti da più di due anni, o anche incentivare con aliquote più basse l'affitto a canoni concordati o conferiti ai comuni stessi poiché sempre affittati a canoni ridotti rispetto al mercato.

L'addizionale Comunale al prelievo sul reddito delle persone fisiche si somma alle addizionali regionali in modo percentualmente uguale all'aliquota media pagata dal contribuente. Essa può al massimo arrivare allo 0,8 per cento del reddito imponibile ai fini Irpef del cittadino residente.

È giusto interrogarsi a questo punto sull'incidenza dei due strumenti rispetto al reddito. Autorevoli studi indicano che, nel centro-nord, l'Ici sia complessivamente progressiva rispetto al reddito mentre l'addizionale all'Irpef sia proporzionale, al contrario di alcune regioni del Sud. La ragione è semplice: in Emilia Romagna tutti possono trovare un lavoro ma il patrimonio è decisamente concentrato, in Puglia è più frequente il possesso dell'abitazione principale e meno diffuso un lavoro regolare. Ne consegue

che non c'è una regola data, e va ricordato che la prima casa può avere valori molto diversi. Di sicuro si tratta delle due entrate dinamiche in mano ai Comuni, in particolare l'addizionale comunale all'Irpef appena sbloccata dopo cinque anni.

Una precisazione va fatta per ciò che attiene al rapporto pubblico-privato. Si potrebbero scrivere fiumi di inchiostro sull'argomento, qui interessa semplicemente osservare come la spesa operi un trasferimento indiretto di reddito anche e semplicemente affidando in gestione un servizio, ciò non significa affatto che l'effetto finale sia una redistribuzione. In generale sarà preferibile, per tante ragioni, una gestione diretta o in economia, dei servizi ritenuti *essenziali* valutando invece la possibilità di affidare a soggetti privati o associativi gli altri. Tutto sta a capire cosa sono i servizi essenziali, non esiste una risposta precisa a prescindere dal contesto socio culturale in cui si amministra. Di sicuro sono servizi essenziali i servizi destinati alla generalità dei cittadini (amministrativi, illuminazione pubblica, polizia municipale, manutenzioni pronto intervento) ma anche alcuni servizi di welfare in senso lato come scuole materne, assistenza agli anziani, un teatro, assistenza sociale alle famiglie, etc. Forse l'asilo nido, in altri casi il trasporto scolastico. Ciò non significa che gli altri servizi non siano importanti, solo che il cuore delle politiche di spesa è meglio che sia gestito dal pubblico, al fine di possedere le necessarie informazioni utili a migliorare l'efficienza e l'impatto redistributivo dei servizi stessi.

2. Gestione corretta delle risorse in entrata.

È noto che imperversi una crisi strutturale delle risorse a finanziamento degli Enti Locali, ovviamente ciò vale anche per i Comuni. Le entrate principalmente atte al finanziamento dei Comuni sono descritte da titoli:

Titolo I: entrate tributarie

Titolo II: entrate da trasferimenti

Titolo III: entrate extratributarie

Titolo IV: entrate da alienazioni

Titolo V: entrate da prestiti altre

Formalmente possono essere destinate a spesa per investimenti solo gli ultimi due titoli di entrata, ma come noto, essendo gli oneri di urbanizzazione destinabili sia in parte corrente che in parte investimenti, non solo sono importanti in dimensione, ma pure le entrate da alienazioni patrimoniali e prestiti possono indirettamente finanziare la spesa corrente. Quest'ultima definisce una parte significativa di fabbisogno di risorse ma soprattutto stabilmente crescente negli anni. Si può dire che una parte inferiore ad un terzo delle entrate derivi da tributi propri, le quali assieme al titolo III definisce l'autonomia finanziaria dell'Ente rispetto ai primi tre titoli. Ne consegue che il grado di finanza derivata è complementare ed è dato dal titolo II rispetto ai primi tre titoli.

Una seconda fetta di entrate è data dai trasferimenti, difficile stabilire quanto essi pesino secondo una qualche regola, si sommano criteri come la fascia demografica, la collocazione geografica, e più in generale la spesa storica. La terza fetta tipica di entrate sono il titolo III, canoni di locazione, dividendi da partecipate, sponsorizzazioni, e soprattutto proventi da concessioni edilizie o oneri di urbanizzazione. Tale ultima porzione di entrate costituisce la vera dimensione di ricchezza e rende conto delle peculiarità storiche e territoriali. Gli oneri di urbanizzazione impiegati in spesa corrente sono al contrario una degenerazione delle regole di buona amministrazione, sia perché prevedono l'uso irreversibile di territorio, sia perché indirettamente permettono di finanziare spese strutturali con alienazioni o con debito (una famiglia che vende i mobili di casa per mangiare).

Gli ultimi due titoli di entrata sono, formalmente, a finanziamento della spesa in conto capitale o per investimenti. Gli Enti Locali finanziano circa il 75% degli investimenti dell'intero paese. La tentazione di Comuni e Province è ovviamente quella di rispondere alla carenza strutturale di entrate indebitandosi,

ma qui c'è un grosso problema. Mentre infatti lo Stato Centrale può finanziare debito con debito, agli Enti Locali ciò è impedito e rate e interessi passivi si finanziano esclusivamente con entrate correnti, ossia con le uniche entrate correnti dinamiche: oneri di urbanizzazione e imposte.

In altri termini i debiti di oggi si pagano da qui ai prossimi venti anni con imposte locali o con Oneri di Urbanizzazione (ammesso che questi potranno ancora essere spesi in parte corrente). Ne consegue che se il livello del debito è troppo alto rispetto alla spesa del Comune invece di aumentare servizi si pagano aumenti dei tassi di interesse per mutui di opere vecchie di venti anni. Se misuriamo passivi rispetto al totale delle entrate correnti (i primi tre titoli), otteniamo il livello di indebitamento, si può dire che la soglia critica è circa il 10%, oltre il 14% la situazione è grave e si usa l'espressione "economia di guerra". In tali casi è fortemente consigliata un piano di alienazioni di beni al fine di ricontrattare ed estinguere mutui al fine di non pagare interessi passivi con buona parte delle imposte dei cittadini.

Le **tariffe** sono un altro strumento per coprire il costo dei servizi a domanda individuale, esse possono essere pensate come un prezzo pubblico generalmente inferiore al prezzo di mercato. Le tariffe sono importanti per i servizi onerosi per l'ente, in particolare servizi sociali rivolti ad anziani o a famiglie con bambini. Spesso, al fine di reperire più risorse e tenere conto delle condizioni di reddito del cittadino, le tariffe vengono differenziate per fasce di reddito o tramite ISE (o ISEE). Ogni differenziazione ha un costo di informazione e di organizzazione per l'ente, ecco perché non ha senso fasciare tutte le tariffe, come il biglietto di un teatro per cui spesso sono previsti sconti per determinate categorie, ma certo non si compila un auto-dichiarazione per assistere ad un concerto. Nonostante le tariffe fasciate per i servizi più onerosi per l'ente le entrate tariffarie hanno limiti in presenza di welfare universalistico, cioè non rivolto solo all'indigenza grave. Il limite si raggiunge quando la tariffa massima si avvicina al prezzo di mercato, allora il rischio è che i cittadini con maggior reddito scelgano il mercato privato degli stessi servizi lasciando in carico al pubblico solo gli utenti più poveri, i quali pagano poco o niente. Il servizio allora si riduce in numero, cala il grado di copertura e nasce un mercato privato che dopo un po' soppianta completamente il pubblico. Quest'ultimo infatti, nella fase finale del processo non ha più informazioni e può essere tentato di dismettere il servizio e trasferire una somma di denaro a pochi indigenti perché se lo acquistino sul mercato, la soluzione può perfino apparire efficiente. Si assiste alla fine del welfare locale, nascono convenzioni col pubblico che non ha informazioni sulla gestione e che quindi subisce il prezzo dai privati.

3. La gestione della spesa

Sostenere un welfare universalistico significa disporre di un livello elevato di spesa, sperando che buona parte di essa non serva a pagare debiti precedentemente contratti. Soprattutto, come appena detto, non pensare a servizi interamente ripagati da tariffe significa dare un senso all'imposizione fiscale. Se infatti immaginassimo il pubblico come regolatore del mercato privato, il prelievo fiscale potrebbe essere irrisorio. Invece uno stato sociale forte presuppone, anche a livello locale, che il cittadino abbiente paghi prima le imposte che coprono prevalentemente i servizi dei meno abbienti, poi finiscano per pagare i propri, e infine paghi le tariffe alte vista la sua condizione di reddito. Perché ciò accada deve esservi consenso, trasparenza sulla gestione oculata della spesa, poiché un Sindaco potrebbe distrarre l'attenzione intorno ad una grande opera pubblica finanziata con debito che impedirebbe l'estensione, o il semplice mantenimento, del welfare negli anni successivi. Gestione oculata significa giustamente dimensionare il volume degli investimenti rispetto alle vere capacità di autofinanziamento dell'Ente. Poiché essi infatti si finanziano con entrate patrimoniali, la vendita di patrimonio redditizio produce minori entrate dall'anno successivo, come de resto con indebitamento. È pertanto necessario che il patrimonio venga immaginato come un bosco, se si taglia (vende) troppa legna per bruciare (investire) durante l'inverno, è possibile che l'anno dopo si muoia di freddo. Se la spesa per investimenti è troppo alta rispetto alle capacità dell'ente, in qualche nodo ne risentirà la spesa corrente nel periodo successivo. Al contrario se gli investimenti sono troppo bassi è possibile che manutenzioni e affitti passivi pesino troppo sulla parte corrente.

Infine va ricordato che gli investimenti di oggi sono spesa di gestione di domani. Spesso i Comuni non

tengono conto di tale aspetto, ma se si costruisce una biblioteca o una strada oggi, bisognerà provvedere rispettivamente al personale (oltre gli ammortamenti) o alla manutenzione domani. Dunque spesa corrente e spesa in conto capitale (investimenti) sono vasi comunicanti, un'errata programmazione dell'una o dell'altra può portare conseguenze disastrose nel medio e lungo periodo. Se si vuole un welfare robusto e universalista occorre una spesa corrente elevata, libera dal peso del debito con tariffe complessivamente non troppo alte. Contemporaneamente la spesa per investimenti deve essere giustamente dimensionata e le entrate da Oneri di Urbanizzazione devono provvedere in primo luogo per realizzare urbanizzazioni, non per altro.

Può essere utile al fine di migliorare e dimostrare l'efficienza del pubblico il controllo di gestione. Strumento previsto dalla legge ma quasi mai applicato (il bilancio sociale non è altro che questo strumento sul versante sociale), esso consente ad una amministrazione di porsi con trasparenza verso la cittadinanza, dimostrando dove si spende di più e dove meno (efficienza ed economicità), nonché il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla politica alla macchina amministrativa. A tal punto si può aprire alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale, senza informazioni sulla spesa essa è pura finzione. Come peraltro sterile è anche il dibattito della democrazia rappresentativa.

POLITICHE DEL PERSONALE = DEPRECARIZZARE

A partire dal primo disegno organico di riforma della P.A., contenuto nella l. 142/90, si è evidenziata una progressiva tendenza a sostituire il sistema partecipativo delle autonomie locali con un nuovo ceto tecnocratico che tende a farsi ceto politico. Questa situazione trova una classe politica spesso culturalmente impreparata a misurarsi con un sistema economico-sociale che tende sempre di più a valutare la riuscita delle scelte politiche in termini di costi-benefici e rapidità delle decisioni, con uno spostamento marcato del luogo della decisione politica dalle assemblee elettive agli esecutivi.

Oggi, dopo la finanziaria nazionale che per la prima volta dopo molti anni riapre sia pur timidamente la possibilità di stabilizzare l'enorme quantità di personale pubblico precario assunto in questi anni per far fronte ai vuoti strutturali in pianta organica ed al blocco delle assunzioni, ci troviamo nella necessità di definire alcuni assi con cui confrontarci per ipotizzare una riorganizzazione e riqualificazione delle strutture degli Enti Locali.

È necessario innanzitutto contrastare la tendenza alla riduzione quantitativa e qualitativa del personale comunale, lavorando nel contempo per un'effettiva autonomia gestionale dell' Ente da parte delle strutture, sulla base ovviamente, degli indirizzi programmatici degli organi politici. Senza tale autonomia è impossibile far crescere tali strutture e responsabilizzarle pienamente sugli obiettivi da raggiungere e sui risultati da ottenere nell'interesse dei cittadini e degli utenti dei servizi. Costituisce, infatti, per noi un'effettiva priorità, la costruzione di un'organizzazione delle strutture dei servizi comunali in nome dell'efficienza, dell'effettiva ricomposizione dei processi nel governo dell'erogazione dei servizi e nel controllo dei processi, assumendo il valore della partecipazione nell'avvicinamento del Comune alla vita dei cittadini, del decentramento della macchina comunale e anche delle decisioni della loro trasparenza.

L'obiettivo deve essere quello di una completa deprecarizzazione della P.A., attraverso piani pluriennali di assorbimento delle risorse attualmente a tempo determinato e la conseguente definizione di nuovi servizi stabili a favore dei cittadini.

In quest'ottica si rende inoltre necessario:

la stipula dei contratti integrativi decentrati che assicurino al personale comunale una distribuzione delle risorse del salario accessorio che sia diffusa e non clientelare, ma che tenga conto allo stesso tempo della qualità delle prestazioni assicurate all'utenza dai singoli e dai servizi in generale;

il decentramento di alcuni servizi in modo equilibrato su tutto il tessuto urbano e territoriale;
l'informatizzazione dei servizi attraverso un progetto di cablaggio delle città;
una dirigenza adeguata a far fronte alle esigenze dell'Ente, onde evitare il ricorso e eccessive prestazioni professionali esterne, anche attraverso una più puntuale definizione ed eventuale accorpamento dei settori amministrativi.

IL GOVERNO DEL TERRITORIO, OBIETTIVO CONSUMO ZERO

Una forte azione pubblica nel governo del territorio è uno degli impegni che ha sempre caratterizzato i nostri programmi e quelli delle coalizioni che hanno visto la nostra presenza. Contrariamente allo slogan "padroni in casa nostra" occorre un grande sforzo per costruire una visione collettiva del luogo in cui viviamo, costruendo processi partecipati per la formazione degli strumenti di pianificazione. La carenza strutturale di iniziative pubbliche nel settore della casa ha contribuito a considerare il problema della casa come una questione privata, individuale, alimentando così la rendita immobiliare, oltre che contribuire a determinare la scarsa qualità degli insediamenti, dettata da una attenzione dell'abitare riferita esclusivamente alla dimensione domestica. Questo ha prodotto agglomerati dove non esistono luoghi pubblici, spazi comuni, ma dove si esalta l'assoluta indipendenza dell'alloggio, l'uso esclusivo dello spazio aperto; luoghi dove rinchiudersi e disinteressarsi a quanto accade fuori, salvo indignarsi quando si ritiene possa essere coinvolta la propria sfera privata.

Occorre proporre un modello diverso, partendo dal riconoscimento del primato del Piano (non è così scontato come può sembrare) e attraverso un approccio capace di riconoscere l'esigenza di strumenti di scala appropriati al fine di superare una concezione di sussidiarietà distorta, spesso banalizzata da una lettura sbagliata della possibilità, prevista dalle Leggi regionali, di autoapprovarsi i Piani: è emblematico l'esempio concreto del Consiglio Comunale del Comune di 2000 abitanti che deve rispondere a 200 osservazioni di privati e poi approvarsi il Piano.

Questa visione risponde sicuramente ad un ruolo che vorrebbe rafforzare gli enti locali ma che nella realtà li indebolisce. In una situazione in cui i Comuni approvano dei bilanci che si reggono praticamente in maniera esclusiva su oneri di urbanizzazione e ICI, questo spesso crea una situazione di svendita del territorio. Questo risulta ancor più evidente per le realtà più piccole, poco organizzate e economicamente deboli, che spesso sono costrette a subire forme di razzismo territoriale: pur di far quadrare i conti portano a casa iniziative che comuni più robusti si sono permessi di poter rifiutare, o molto più spesso in virtù di particolari localizzazioni, magari lungo le direttrici infrastrutturali, individuano previsioni assolutamente insostenibili per quella realtà. Anche il coinvolgimento dei cittadini nelle necessarie attività di partecipazione risulterebbe falsata, quando la realizzazione della nuova scuola materna dipende dalla previsione della nuova area artigianale!

L'alternativa può essere rappresentata da quella che viene definita Sussidiarietà responsabile, che necessita di quadri di riferimento più ampi dei confini comunali per costruire delle politiche di sviluppo realmente sostenibili, anche e soprattutto in termini sociali, capaci di leggere le caratteristiche dei territori e individuarne le vocazioni, organizzarne i servizi, disegnarne l'assetto. Occorrono degli strumenti capaci di creare le opportunità affinché Sindaci, magari divisi da storici campanilismi, inaspriti dai fenomeni che prima si citavano, concordino sull'esigenza di una regia strategica.

Lo strumento del PTCP provinciale può utilmente muovere in questa direzione e gli obiettivi indicati vanno perseguiti anche con strumenti che affiancano le tipiche discipline urbanistiche, ad esempio capaci di imporre fiscalità di agglomerato, così da eliminare quella competizione fra comuni assolutamente dannosa e poter contare su previsioni di localizzazione fondate sull'inserimento ottimale e non sull'esigenza, comprensibile, di chi deve chiudere il bilancio.

Questa non rappresenterebbe una risposta risolutiva rispetto al problema della insufficienza di risorse che gli enti locali hanno a disposizione, che richiede anche altri impegni; quindi un confronto

programmatico deve partire dalla convinzione che non si può utilizzare il territorio per fare cassa, e che occorre impegnarsi seriamente e concretamente per ridurre i consumi.

I Piani dei comuni, riconoscendo centralità alla sostenibilità ambientale e sociale e l'attenzione nel consumo del territorio, devono partire da un'analisi del fabbisogno particolarmente attento, in particolare per le problematiche di tipo abitativo e residenziale. Questi fabbisogni andranno soddisfatti prioritariamente attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente, mentre eventuali nuove previsioni dovranno rispondere a quei principi di compattazione degli abitati al fine di contrastare lo sprawl, per evitare modelli insediativi dispendiosi sia in termini ambientali che in termini sociali.

Occorre contrastare nuove lottizzazioni e lavorare alla definizione di cinture verdi quali limiti all'espansione urbana, trasformando una linea sulla carta, che se non oggi in futuro rischia di essere scavalcata, in un elemento strutturante del territorio sempre più forte.

Più in generale occorre prestare una particolare attenzione rispetto alle trasformazioni che si andranno a prevedere al fine di garantire un dimensionamento strettamente legato al fabbisogno, consentire trasformazioni ordinate e limitare i consumi di suolo, nell'ottica dell'obiettivo **Consumo zero di territorio**.

A tal fine è necessario garantire un controllo delle trasformazioni anche alla scala edilizia, attraverso il Regolamento Edilizio che ha lo scopo qualificare e classificare il patrimonio immobiliare per garantire i cittadini acquirenti e al tempo stesso perseguire la sostenibilità ambientale degli interventi. Occorre incentivare l'uso di tecnologie ecocompatibili capaci di migliorare la qualità dell'abitare oltre che ridurre i consumi energetici, idrici etc.

Per garantire una efficace azione di governo del territorio, oltre che l'attività di programmazione e pianificazione, può essere opportuno un coinvolgimento diretto del Pubblico anche con ruoli operativi, questo in particolare per interventi complessi e strategici: iniziative dove è necessario un controllo più spinto, oltre che per l'importanza anche per l'apporto di contributi pubblici che vengono impegnati e che non possono essere finalizzati esclusivamente ad alimentare rendita per i proprietari interessati; ma che devono trovare meccanismi di redistribuzione a favore della collettività. A tali scopi possono essere previste Agenzie, Società di Trasformazione Urbana che possono rappresentare validi surrogati di quella riforma urbanistica progressista che questo Paese continua ad attendere.

Il territorio va poi difeso con una costante opera di manutenzione capace di mantenere efficienti i sistemi di difesa idraulica, di coordinare le competenze e le conoscenze sulla gestione delle opere di bonifica, di difesa delle coste dall'erosione. Queste pretendono una continua manutenzione e la diffusione degli interventi meno impattanti e più efficaci quali ad esempio il progetto di ripascimento con sabbie prelevate da giacimenti geologici ubicati in mare aperto per quanto riguarda l'erosione costiera, e la articolata e complessiva gestione di bacini idrografici con la somma di tanti piccoli interventi poco impattanti.

E' soprattutto tra i beni naturali che ci sono quei beni comuni che per noi vanno maggiormente tutelati e che devono rimanere proprietà pubblica. Questo e' l'impegno che rinnoviamo nei nostri programmi. Le condizioni economiche che le scelte dei governi precedenti hanno determinato per gli enti locali rischiano di creare nuove condizioni di difficoltà: annunciando che si guidavano i comuni a tagliare le auto blu, si sono in realtà create le condizioni per costringere i comuni alle esternalizzazioni dei servizi, alla vendita del patrimonio, ma anche delle proprietà delle aziende che si occupano di servizi ambientali. Non si e' trattato di liberalizzazioni ma di costrizione alla privatizzazione che ha portato con sé anche tutto il negativo che la gestione della cosa pubblica fatta da società protese all'utile economico necessariamente comporta. Sono soprattutto questi aspetti negativi quelli sui quali vogliamo concentrare il nostro impegno.

Aria

Il Piano di risanamento della qualità dell'aria deve indicare le azioni da intraprendere per concorrere a migliorare su scala locale la qualità dell'aria.

Gli obiettivi che guidano le scelte pianificatorie e verso i quali bisogna tendere sono:
il miglioramento generalizzato dell'ambiente e della qualità della vita, evitando il trasferimento dell'inquinamento tra i diversi settori ambientali;
la coerenza delle misure adottate nel piano con gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni sottoscritti dall'Italia in accordi internazionali o derivanti dalla normativa comunitaria;
l'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche settoriali, per assicurare uno sviluppo sociale ed economico sostenibile;
la modifica dei modelli di produzione e di consumo, pubblico e privato, che incidono negativamente sulla qualità dell'aria;
l'utilizzo congiunto di misure di carattere prescrittivo, economico e di mercato, anche attraverso la promozione di sistemi di ecogestione e audit ambientale;
la partecipazione e il coinvolgimento delle parti sociali e del pubblico nelle scelte;
la previsione di adeguate procedure di autorizzazione, ispezione, monitoraggio, per assicurare la migliore applicazione delle misure individuate.

Sono inoltre necessarie misure serie di lotta all'elettrosmog. Si possono formulare delibere di consiglio comunale, i cui punti principali devono essere:
passare dall'idea delle autorizzazioni a quella di piani regolatori delle antenne in cui è il comune che decide;
assumere il principio di precauzione puntando a regole che minimizzino l'esposizione;
dare diritti agli inquilini. Per quanto concerne distanze e limiti valgono le proposte dei Progetti di legge di Rc;

Acqua

I principi guida nella gestione dei servizi idrici integrati non possono prescindere dalla **difesa del carattere pubblico della proprietà e della gestione delle reti oltre che dell'erogazione del servizio** e debbono puntare:

al risanamento dei corpi idrici inquinati;
al conseguimento del miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari utilizzazioni;
alla diminuzione della dispersione delle reti;
al perseguimento di usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche con priorità per quelli potabili;
al mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e bene diversificate reso possibile anche da un adeguato deflusso minimo vitale (DMV).

Gli stessi obiettivi di non spreco e risparmio vanno perseguiti in ognuna delle occasioni che si presentano nella vita quotidiana dei nostri enti: al momento del rilascio di autorizzazioni ad aziende, nel momento di progettazione di edifici, quando si pianifica l'uso del territorio.

Protezione dell'ambiente e biodiversità

Il territorio dei comuni italiani costituisce un patrimonio unico per ricchezza di habitat e biodiversità. Tale ricchezza, già tutelata con l'istituzione dei Parchi nazionali e regionali e delle Riserve Naturali, va accresciuta mediante la tessitura di vere e proprie Reti Ecologiche e l'arricchimento della biodiversità nella pianura interna, mediante l'istituzione di nuove Aree di Riequilibrio Ecologico. La valorizzazione delle aree rurali di maggiore pregio potrà essere riconosciuta anche mediante l'individuazione di

Paesaggi Protetti.

Parchi, Riserve, Aree di Riequilibrio Ecologico e Paesaggi Protetti costituiscono il sistema delle Aree Protette cui dare piena attuazione.

Infine, l'insieme delle aree di interesse naturalistico designate come ZPS o SIC che costituisce la Rete Natura 2000, insieme di aree protette dall'Unione Europea, deve essere oggetto di misure specifiche di conservazione a partire dagli strumenti pianificatori.

E' l'impegno più efficace per promuovere quella educazione ambientale che troverà momenti utili anche nelle sempre più consistenti piantumazioni e nelle continue estensioni di aree naturalizzate.

Gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti

La "chiusura del cerchio" della eco-compatibilità si ha promuovendo il mercato dei prodotti "ambientalmente preferibili" ovvero dei prodotti che durante l'intero ciclo di vita siano in grado di generare minori impatti sull'ambiente in termini di diminuzione dell'energia e delle materie prime utilizzate, riduzione delle emissioni durante la produzione, minore produzione di rifiuti, maggiore durata, facilità nello smontaggio e riciclabilità.

Il decollo di questo mercato e degli "acquisti verdi" potrà dare uno sbocco alle azioni positive che vanno pianificate nei Piani dei rifiuti che debbono contenere alcune scelte di fondo:

riduzione della produzione dei rifiuti anche in adesione alla Strategia tematica approvata dalla Commissione europea il 21 dicembre 2005;

non realizzazione di impianti di incenerimento dei rifiuti;

aumento della raccolta differenziata, con una sempre crescente percentuale di materia effettivamente recuperata;

una sempre maggior tutela ambientale negli impianti destinati a smaltimento dei rifiuti speciali e pericolosi.

Noi proponiamo poi l'incentivo di pratiche virtuose quali la diffusione dei compostatori domestici, l'estensione di esperienze che portano aziende commerciali a donare alimenti in scadenza ad associazioni che assistono bisognosi (last minute market), la graduale sostituzione di imballaggi in alluminio con altri materiali anche mediante l'imposizione di un graduale divieto di commercializzazione; e che i rifiuti in legno non possano essere conferiti in discarica, se necessario anche con una precisa disposizione del piano rifiuti, dovendosi più correttamente destinare questo materiale naturale al compostaggio, se in ramaglie, o al recupero di materia che preserva altri alberi.

Ma soprattutto ribadiamo che per gestire le risorse naturali in modo più responsabile occorre rompere i legami tra crescita economica, utilizzo delle risorse e produzione dei rifiuti, e a tale scopo chiediamo che ad ogni livello si sviluppi una politica integrata dei prodotti, anche in collaborazione con le imprese, proprio per ridurre l'utilizzo delle risorse e l'impatto dei rifiuti sull'ambiente.

Cambiamenti climatici, energia e impegni di KYOTO

L'Italia e' in clamoroso ritardo nella applicazione del Protocollo di Kyoto. A fronte di un impegno di riduzione del 6,5% rispetto ai valori del 1990, si registra invece oggi un superamento del 12% dei livelli di emissioni nazionali al 1990. La mancanza di iniziativa del Governo italiano costringerà ad acquistare quote dai Paesi che hanno effettivamente ridotto le loro emissioni anziché utilizzare le stesse enormi somme di denaro per avviare progetti capaci di ridurre le emissioni in atmosfera.

Tale inattività va condannata anche perchè a livello nazionale esistono proposte avanzate con il "Patto per Kyoto" e sono proposte concrete per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica nel nostro PAese. La scala locale non e' certamente risolutiva degli impegni gravanti sull'Italia ma vanno praticate anche a questo livello tutte quelle iniziative che, soprattutto se diffuse a tutto il territorio nazionale, possono contribuire anche in maniera significativa al contenimento delle emissioni dei gas climalteranti che sono oggi senza alcun dubbio da tutti individuate come la principale causa degli stravolgimenti meteorologici che determinano conseguenze disastrose sui territori: dagli tsunami alle frane, dalle alluvioni alle desertificazioni che costringono alla fame ogni anno milioni di persone

condannandole alle malattie e alla morte.

Nei prossimi anni gli enti locali, anche in relazione ai recenti accordi europei, dovranno approvare nuovi Piani energetici individuando in particolare le forme di incentivo al risparmio energetico e le scelte che, una volta pianificate, devono entrare nel quotidiano modo di produrre e usare energia: privilegiando le fonti realmente alternative, la microcogenerazione e i dispositivi di risparmio energetico. Respingendo invece ogni irricevibile proposta sul ritorno al nucleare o sull'uso del carbone o di olii combustibili pesanti che vanno definitivamente consegnati alla storia degli errori fatti dall'uomo nel suo rapporto con l'ambiente, con la terra che ci ospita e ci nutre.

Le tante piccole azioni individuate dal "Patto per Kyoto" che ci paiono più efficaci a livello locale e per le quali ci impegnamo sono:

illuminazione non residenziale negli Enti Pubblici: adottare le caratteristiche fissate dal programma europeo GreenLight;

acquisti pubblici: per gare e appalti introdurre le specifiche tecniche di efficienza per gli acquisti degli Enti Pubblici (classi A e superiori; Energy Star per le attrezzature da ufficio);

incentivare l'adozione di sistemi di riscaldamento radianti a bassa temperatura;

promuovere il mercato delle caldaie a biomasse a legno o pellet ad uso domestico, per mini e medie reti di teleriscaldamento e per il calore industriale, anche attraverso incentivi in conto capitale (25-30% del costo di investimento) favorire il teleriscaldamento a biomasse, soprattutto dove non c'è la rete del gas (es. aree montane) e promuovere sempre gli impianti di cogenerazione; campagne di informazione e formazione sugli usi energetici; attuare una valutazione di impatto ambientale laddove gli impianti possono danneggiare il paesaggio e il territorio;

promuovere strumenti di semplificazione autorizzativa alla realizzazione di impianti fotovoltaici integrati negli edifici (vedi legge regionale della Toscana n.39/2004, che ad esempio prevede l'esenzione dalla DIA per impianti di piccola taglia) e introdurre l'obbligo di predisposizione dei nuovi edifici per poter ospitare impianti fotovoltaici; creazione di tassi verdi e mutui agevolati (interessi al di sotto del livello nazionale) con accordi volontari tra enti locali e istituti di credito per l'acquisto da parte di privati o di enti pubblici di impianti fotovoltaici;

programmi di installazione di pannelli fotovoltaici per alcune tipologie di edifici della Pubblica Amministrazione, ad esempio edifici scolastici e Università;

leggi regionali e regolamenti edilizi con l'obbligatorietà dei pannelli solari termici nei nuovi edifici e nei casi di ristrutturazione straordinaria secondo lo spirito della norma europea 91/2002;

utilizzo dei sistemi solari termici su tutti o parte degli edifici pubblici in modo da favorire il risparmio energetico e lanciare una campagna a favore del solare su più vasta scala (in base alla legge 10/1991);

semplificazione delle procedure autorizzative per l'installazione negli edifici, come atto libero ad esclusione degli edifici vincolati;

riduzione dell'ICI a chi installa un sistema solare termico e/o aumento dell'ICI a chi non lo installa;

campagne e centri di informazione per il pubblico sulla tecnologia, utilizzando risorse risparmiate dalla progressiva riduzione degli incentivi a fondo perduto, che, se episodici, non consentono di creare un mercato del solare termico stabile e duraturo;

definire le "Linee guida per l'approvazione dei progetti di impianti da fonti rinnovabili", previste dal Decreto Legislativo 387/2003 al fine di stabilire regole nazionali per i progetti di impianti eolici, le regole e gli indirizzi per tutelare le aree sensibili da un punto di vista ambientale e paesaggistico;

impostare le politiche regionali nella direzione di una diffusione in tutte le aree compatibili, individuando le aree sensibili da un punto di vista ambientale e sociale dove evitare la costruzione degli impianti;

Mini-eolico: semplificare le procedure autorizzative per la realizzazione dei piccoli impianti eolici laddove non vi siano vincoli ambientali e paesaggistici, escludendoli dal procedimento V.I.A.;

favorirne la diffusione mediante adeguati programmi di incentivazione, in conto energia e/o detrazione fiscale e/o credito d'imposta, sia degli impianti non connessi alla rete sia di quelli gridconnected;

aumentare l'informazione attraverso campagne di sensibilizzazione tra i cittadini;

potenziare e qualificare l'offerta del trasporto pubblico;

traffic calming: limitare la velocità per rendere compatibili i flussi di traffico veicolare e quelli non

veicolari (pedoni, ciclisti);
car pooling: promuovere l'aumento del coefficiente di occupazione dei veicoli e car sharing: auto in multiproprietà per necessità di bassa percorrenze;
valorizzazione del ruolo del mobility manager, specialista nell'ottimizzazione degli spostamenti;
promozione dell'uso della bicicletta (bici al seguito sui trasporti pubblici e creazione di piste ciclabili);
tariffazione progressiva secondo la quantità di merci trasportate ed il livello di emissioni;
travel information services: sviluppo di reti informatiche di gestione viaria, per le aree urbane esposte a fenomeni di congestione;
strumenti di pianificazione e sui regolamenti edilizi per cercare di imporre almeno alla scala locale l'obbligo per i proprietari degli impianti di distribuzione di carburante (quasi sempre direttamente le stesse compagnie petrolifere) che procedano all'insediamento di nuovi impianti o alla manutenzione/ristrutturazione degli esistenti di installare pannelli fotovoltaici sulle pensiline di copertura dei distributori che presentano caratteristiche adeguate, stante la loro conformazione a tetto piatto e sempre esposto al sole.

SERVIZI LOCALI: LA DIFESA DELLA SCELTA PUBBLICA

Parlando di servizi pubblici locali, è utile innanzitutto ripercorrere le diverse fasi storiche durante le quali il settore ha subito profondi cambiamenti.

Partendo dall'inizio del secolo scorso, la notevole diffusione di tali servizi, in particolar modo nelle grandi città, aveva richiesto investimenti così ingenti da superare le reali possibilità finanziarie dei Comuni. Si pensò di risolvere il problema attraverso la concessione degli impianti e della loro gestione a imprenditori privati. Il processo di urbanizzazione, però, mise in evidenza i primi problemi. I gestori privati, al fine di sostenere i crescenti investimenti, ricorrevano all'adeguamento tariffario, mettendo così in discussione il principio della universalità di accesso. La crescita della domanda di servizi portò, in tal modo, al fallimento delle regole del mercato: la concessione ai privati, infatti, non riuscendo a conciliare l'interesse degli imprenditori con l'interesse collettivo, non era in grado di garantire l'accesso a tutti i cittadini.

Da questa situazione, al fine anche di evitare conflitti sociali, nel 1903 fu approvata una legge, che insieme al testo unico del 1925, introduceva la figura dell'azienda municipalizzata, con la quale si sanciva la facoltà dei comuni di intervenire direttamente nella gestione dei servizi pubblici locali.

L'opposizione manifestata dei liberali all'inizio del secolo nei confronti di questo provvedimento è simile alle motivazioni che spingono, oggi, all'apertura al mercato della gestione dei servizi pubblici.

L'assioma ideologico proposto era (ed è ancor oggi) quello che l'intervento pubblico nella gestione, a scapito degli aspetti tecnici, avrebbe evidenziato diversi limiti di efficienza ed efficacia economica e gestionale, a partire dalla crescita ingiustificata del numero dei dipendenti.

In barba a queste fosche previsioni, i provvedimenti del 1903 e del 1925 hanno rappresentato il fulcro della regolamentazione dei servizi pubblici locali fino alla approvazione della legge 142 di riforma delle autonomie locali nel 1990.

La legge 142/1990 introduceva nuovi modelli gestionali. Tali servizi potevano essere gestiti:
in economia direttamente dai Comuni;
in concessione a terzi, che diversamente da quanto previsto dal Testo Unico del 1925 possono essere soggetti sia pubblici che privati;
a mezzo di azienda speciale, derivante dal modello dall'azienda municipalizzata, ma con una importante differenza: la personalità giuridica.

a mezzo di istituzione per i servizi a carattere sociale;
a mezzo di S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale (il requisito della maggioranza di capitale pubblico viene abolito con la legge 498/92);
attraverso forme associative e di cooperazione;
attraverso consorzi fra enti locali del tutto equiparabili alle aziende speciali.

Nell'ultimo decennio, infine, in relazione anche alle crescenti pressioni a livello comunitario per la liberalizzazione e la privatizzazione del settore dei servizi pubblici, le formule istituzionali disponibili per la gestione si sono ridotte alla sola società di capitali.

Il ruolo degli Enti locali tende ad evolversi, passando da produttori diretti a regolatori dell'attività di soggetti terzi.

Importanti innovazioni, relative alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, sono state introdotte dall'art. 35 della Legge Finanziaria 2002. Tale norma ha, infatti, distinto i servizi pubblici di rilevanza industriale da quelli privi di rilevanza industriale, proprio al fine di prevedere diverse modalità di erogazione dei servizi in questione.

Successivamente l'art. 14 della Finanziaria 2004 ha separato la proprietà pubblica delle reti dall'erogazione dei servizi ed ha distinto più efficacemente ed in aderenza alla normativa e giurisprudenza comunitaria tra servizi a rilevanza economica e servizi privi, prevedendo per i primi tre modelli possibili di gestione:

- società private di capitali a seguito di gara pubblica;
- società miste, in cui il socio privato sia stato scelto con una procedura di evidenza pubblica;
- società *in house*.

Sulla società *in house*, unica forma residua di gestione pubblica dei servizi locali a rilevanza economica, è stata avviata negli ultimi due anni una campagna politica trasversale tesa alla riduzione continua delle ipotesi di sua ammissibilità, favorendo così il ricorso generalizzato ad operatori privati.

In questo quadro va considerato il braccio di ferro che vede impegnato il nostro partito in queste settimane con il ministero per gli affari regionali sul disegno di legge delega per la riforma (l'ennesima) dei servizi pubblici locali, con il quale proviamo a tenere aperta la possibilità di gestione pubblica, ad avviare il processo di ripubblicizzazione del servizio idrico, a tutelare i lavoratori del comparto, a dettare maggiori controlli su tutti i gestori, pubblici e privati, di servizi.

Per questo, va difesa la scelta della gestione pubblica dei servizi locali nella definizione di tutti i programmi elettorali. I servizi privi di rilevanza economica, tra cui quelli a carattere sociale, ma anche quelli a rilevanza economica di particolare impatto sulla collettività debbono poter essere gestiti ed erogati direttamente dall'Ente pubblico, naturalmente in modo efficace ed efficiente e con modalità diversificate in relazione al grado di sviluppo socio-economico dei singoli territori.

Dobbiamo infatti considerare la differenza tra nord e sud del Paese e ciò che è accaduto in questi anni nel settore dei servizi locali.

Per un verso le tradizionali aziende municipalizzate e speciali si sono trasformate in società di capitali, per altro verso si è assistito ad un esteso processo di riorganizzazione industriale che si è caratterizzato in aggregazioni, fusioni e accordi, per altro verso ancora si è avuto un diffuso superamento degli assetti monosettoriali prevalenti in passato e una forte affermazione di imprese multiutilities, infine alcuni importanti servizi sociali, culturali, alla persona sono usciti dagli ambiti della

Pubblica Amministrazione per trasformarsi in unità aziendali.

Oltre alla geografia, è cambiata rapidamente e intensamente anche l' "economia" dei servizi pubblici locali. In periodi non molto remoti le gestioni di tali servizi erano considerate prevalentemente in termini strumentali, quali unità di erogazione di servizi, dotate di una precisa identità tecnico-amministrativa e di vaste competenze ma prive di veste e autonomia imprenditoriali.

In conseguenza di tale assetto l'orientamento era garantire comunque la produzione dei servizi, anche oltre i limiti della convenienza economica. Da ciò scaturiva la diffusa presenza di deficit, soprattutto nei settori con una più rilevante consistenza di oneri di servizio pubblico, dovuti in larga parte dall'insufficienza di trasferimenti compensativi di tali oneri, ma in parte riconducibili anche a residue inefficienze ereditate dal passato.

Negli ultimi anni la situazione è drasticamente mutata. Da un lato l'affermazione di discipline dei rapporti tra enti locali e gestori basate su logiche negoziali e sui Contratti di servizio, dall'altro l'innalzamento progressivo delle tariffe e l'avvio della capitalizzazione in borsa delle società più consistenti, dall'altro ancora il crescente coinvolgimento degli investitori privati, hanno modificato gli standard e la *mission* delle imprese di servizio pubblico locale.

Nel mezzogiorno invece tale processo di industrializzazione dei servizi pubblici locali si è realizzato solo in piccola parte. Le grandi aziende pubbliche degli enti locali meridionali hanno svolto funzione più che altro di stabilizzazione del lavoro pubblico precario (segnatamente nella vicenda non ancora conclusa dei L.S.U.) o di ammortizzatore sociale indiretto, attraverso la dichiarata tolleranza dell'evasione di massa di tributi ed imposte locali (acqua, gas, canoni dell'edilizia residenziale pubblica, etc.). Inoltre nel Sud più che in altri contesti si è assistito ad un feroce uso clientelare degli strumenti privatistici di selezione ed assunzione del personale da parte di enti e società pubbliche o peggio miste pubblico-private, che hanno generato deficit di gestione intollerabile anche alla luce delle nuove regole della finanza locale.

Non meglio è andata a chi ha scelto la via della privatizzazione spinta dei servizi, che sono rapidamente divenuti inaccessibili a larghe fasce di popolazione e si sono rivelati non meno dispendiosi per gli enti locali a causa del contenzioso legato alle opere di manutenzione e ammodernamento dei servizi a rete, per non parlare della corruzione ambientale gigantesca che ha travolto parte delle strutture burocratiche amministrative, dei dirigenti politici locali, degli operatori economici legati o meno alla criminalità organizzata.

Tornando al processo complessivo di mutamento della natura dei gestori dei servizi pubblici locali, occorre sottolineare che il passaggio da soggetti di erogazione ad unità imprenditoriali, rende purtroppo sempre meno significativo il dato riferito al servizio e sempre più importante quello riferito all'impresa in quanto tale. Innanzitutto si può osservare il peso e l'ordine di grandezza e di importanza del comparto nel suo insieme confrontato sia con dati di contabilità nazionale sia con quelli di altri contesti industriali ed imprenditoriali.

Innanzitutto un elemento che attira l'attenzione consiste nel valore complessivo delle immobilizzazioni che risulta complessivamente di circa 35 miliardi di euro, quasi l'8% rispetto al totale delle principali imprese italiane censite da uno studio economico di Mediobanca. Nella maggioranza dei casi le imprese associate sono ancora interamente o prevalentemente di proprietà degli enti locali ed è dunque agevole comprendere quali appetiti suscitino tali potenzialità patrimoniali.

Il fatturato di queste imprese rappresenta lo 0,85% del totale della produzione nazionale, il 2% di quella dell'industria nel suo complesso e circa il 20% di quella relativa all'intero comparto dei servizi pubblici nazionali. Per quanto riguarda il valore aggiunto dall'analogo confronto emergono percentuali rispettivamente dello 0,8% rispetto all'economia nazionale, di quasi il 3% rispetto all'industria e del

23% rispetto al complesso dei servizi pubblici nazionali.

Circa gli investimenti, il peso dei servizi pubblici locali, infatti, è dell'1,95% in rapporto all'economia nazionale, di circa il 4% rispetto all'industria e del 23% in rapporto al comparto dei servizi pubblici nazionali. Infine dal punto di vista dell'occupazione le suddette percentuali risultano dello 0,65% in confronto all'economia nazionale, del 2,3% rispetto all'industria e del 33% in rapporto ai servizi pubblici nazionali.

Per quanto riguarda la struttura patrimoniale il settore dei servizi pubblici locali conferma le sue tradizionali connotazioni (sia pure in termini meno accentuati rispetto al passato) costituite da una elevata patrimonializzazione (il patrimonio netto è circa il 42% del totale del passivo) e dal peso preponderante delle immobilizzazioni sul complesso delle attività (60%).

Al riguardo occorre sottolineare che la percentuale più elevata di immobilizzazioni è costituita da immobilizzazioni materiali (il 67%) e da una percentuale modesta di immobilizzazioni finanziarie (23%) a dimostrazione di un'accentuata vocazione industriale delle imprese del settore volte più al conseguimento di un assetto aziendale solido che alla ricerca di elevati rendimenti a breve.

I diffusi processi di mutamento organizzativo e industriale che si sono succeduti con grande frequenza negli ultimi anni nelle imprese di servizio pubblico locale hanno riguardato aspetti diversi: sia la trasformazione istituzionale, con l'affermazione delle società di capitale, sia l'attività di aggregazione e fusione tra imprese in seguito ai quali sono state costituite aziende operanti su scala multiutility e su aree territoriali vaste. Questi fenomeni hanno prodotto evidenti e rilevanti conseguenze sul piano economico, produttivo e industriale. In particolare, essendo venuto meno il tradizionale rapporto prevalentemente "biunivoco" tra aziende ed enti locali, è anche venuta meno la coincidenza tra l'ubicazione delle aziende e i bacini territoriali di erogazione dei servizi; infine in seguito ad accordi imprenditoriali ed industriali, le aziende detengono quote di partecipazione di altre società operanti nello stesso o in altri settori.

Una tabella riassuntiva dei principali dati aggregati delle imprese di servizi locali associate a Confeservizi (anno 2004):

Composizione associati per forma di gestione	n.	%	fatturato	risultato	addetti
Società di capitale	874	51,7%	23,591 miliardi di euro	905 milioni di euro	161.168
Aziende speciali e Aziende sanitarie e ospedaliere	314	18,6%			
Gestioni in economia	284	16,8%			
Altre forme	219	13,0%			
TOTALE	1.691	100%			

All'interno di questi dati, spiccano naturalmente le Multiutilities quotate in borsa. Sono otto in tutta Italia (Acea, Acegas-Aps, Asm Brescia, Aem Torino, Acsm, Aem Milano, Amga, Hera) ed il loro fatturato complessivo per il 2004 è pari a 11 miliardi di euro, un dato enorme rispetto all'insieme dei gestori italiani, ma ben misero se confrontato nel panorama europeo:

Alcuni esempi di multiutilities francesi e tedeschi (dati 2004)

Voila Gen Veolia Générale des Eaux – 30,8 miliardi di euro (Francia)

Ondeo-Suez Lyonnaise – 40,7 miliardi di euro (Francia)

Rwe – 42,1 miliardi di euro (Germania)

Non si tratta dunque di lavorare per un ulteriore downsizing del sistema delle imprese pubbliche locali, come le spinte all'obbligo di gara per la gestione dei servizi lasciano supporre, ma al contrario per un loro rafforzamento, anche attraverso un processo più spinto di accorpamento e ristrutturazione intorno ad ambiti territoriali ottimali per bacino di utenza.

Inoltre occorre rafforzare la capacità di tenuta e crescita strutturale ed industriale delle società pubbliche meridionali. E' infatti impressionante considerare come nessuna delle multiutilities italiane abbia la propria sede legale a sud di Roma e come il solo soggetto pubblico meridionale di grandi dimensioni, l'Acquedotto Pugliese, sia stato ridotto dalla precedente giunta regionale pugliese in una condizione economica prefallimentare

Un rafforzamento che va però accompagnato da una maggiore capacità di controllo, gestione e direzione da parte degli enti pubblici proprietari e dai cittadini.

Un'ipotesi concreta in questo senso, oltre alla nostra battaglia parlamentare sul ddl delega per la riforma dei servizi pubblici locali, è stata formulata dalla Rete del Nuovo Municipio, un'associazione che riunisce amministrazioni locali contrarie alle privatizzazioni, che promuove in tutta Italia **la costituzione di consigli di gestione territoriale partecipata dei servizi pubblici, per una gestione sociale e comunitaria dei beni comuni.**

Un'altra ipotesi di lavoro interessante è rappresentata dalla configurazione, in ambito europeo, di un nuovo modello di impresa, **la società pubblica di diritto comunitario**, specificamente destinata allo svolgimento di servizi economici di interesse generale per conto degli enti pubblici proprietari.

Un soggetto giuridico di questo tipo favorirebbe l'integrazione europea sul terreno dei servizi ai cittadini, rappresenterebbe un'alternativa concreta alla concentrazione in mani private oligopolistiche di ingenti risorse pubbliche, garantirebbe una maggiore capacità di perseguimento di obiettivi di eguaglianza ed equità sociale.