



Direzione Nazionale 18-19 Novembre 2011

Testo relativo al tavolo su “Federalismo”

Componenti: Adriana Bizzarri, Sabrina Nardi, Annarita Cosso, Fabio Pascapè, Angelo Tanese, Tiziana Toto, Alessandro Cossu. Carlo Sanna - special guest: Teresa Petrangolini

Il tema del Federalismo, così come presentato nel dibattito politico e tradotto nei recenti decreti normativi, sembra essere unicamente il portato di due esigenze:

- da un lato quella prettamente politica, di “accontentare” le spinte secessioniste e rivendicative della Lega Nord, facendo passare l’idea che le Regioni virtuose del Nord in questo modo potranno finalmente scrollarsi di dosso il peso (dichiarato) delle Regioni del Sud;
- dall’altro lato, quella più strettamente economica, di responsabilizzare le Regioni e gli Enti Locali sul pareggio di bilancio, che l’Italia si è impegnata a raggiungere nei prossimi anni nei confronti dell’Unione Europea, assegnando loro maggiore autonomia impositiva e maggiori versamenti diretti delle imposte pagate dai residenti (di qui il cosiddetto “federalismo fiscale”, per l’appunto).

Queste due motivazioni finiscono così per attribuire al Federalismo una funzione “in negativo”, cioè come una difesa da problemi politici ed economici del Paese, derivanti dal divario di performance tra le Regioni. Primo tra tutti, quello relativo alla spesa sanitaria, che vede alcune Regioni (Lazio e Campania) detenere più del 40% del deficit.

Appare pertanto del tutto secondaria, se non assente, quella componente “positiva” del Federalismo come decentramento amministrativo, in una prospettiva di sussidiarietà verticale e orizzontale, che aveva caratterizzato le riforme degli anni ’90, portato alla Riforma del Titolo V e - punto per noi particolarmente qualificante - alla modifica dell’art. 118 della Costituzione.

Oggi l'attenzione a garantire che i decisori pubblici e le amministrazioni che governano siano più possibili vicini ai problemi delle comunità, in grado di adattare le politiche alle esigenze del territorio e che i cittadini possano prendere parte, essi stessi, alla cura dei beni comuni, appare assai ridotta se non del tutto assente. Prevale un solo discorso, quello della riduzione della spesa pubblica e dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, come processo irreversibile e necessario.

Le gravi conseguenze di questo approccio, almeno tre, sono particolarmente evidenti e già in atto:

1. una concreta e drastica riduzione delle risorse da destinare ai servizi pubblici locali, e tra questi i primi ad essere messi a rischio sono spesso i servizi sociali, cioè quelli che dovrebbero tutelare le fasce più deboli (anziani, minori, diversamente abili, immigrati);
2. una progressiva tendenza a privatizzare i servizi pubblici e comunque a renderli maggiormente onerosi per i cittadini, costretti a compartecipare alla spesa per produrli;
3. un crescente divario tra i territori non solo sull'offerta e sulla qualità dei servizi erogati (fenomeno negativo già largamente presente nel nostro Paese), ma anche sulla stessa interpretazione dei diritti, facendo venire meno le garanzie di universalità del servizio pubblico. Essere residenti in una Regione o in un Comune piuttosto che in un altro sarà sempre di più discriminante rispetto ai diritti di cittadinanza realmente tutelati.

Altro che Federalismo solidale! Garantire il pareggio di bilancio nei prossimi anni innescherà inevitabilmente nuove tensioni e conflittualità sul trasferimento di risorse tra livelli istituzionali (tra Stato e Regioni, tra Regioni ed Enti Locali), e una nuova competizione tra le Regioni, ma anche tra gli Enti Locali, per attrarre risorse. Una sorta di guerra di "tutti contro tutti", in cui l'attenzione degli amministratori non sarà su chi garantisce meglio i livelli di assistenza e di servizio, ma su chi garantisce una sufficiente copertura delle spese. O aumentando le entrate (tasse e tributi) o riducendo l'offerta di servizi.

E' sotto gli occhi di tutti il fatto che in Sanità nessuno si preoccupa più di parametrare la spesa in relazione ai Livelli Essenziali di Assistenza. Le somme trasferite alle Regioni sono l'unica variabile indipendente: meno risorse ci sono, meno servizi si erogano.

Dinanzi a questo scenario, che conferma un processo di erosione dello Stato sociale già evidente da alcuni anni, non c'è nessuna garanzia che un sistema federale

migliori il nostro Paese e le condizioni di vita dei cittadini, e soprattutto che garantisca adeguati livelli di equità, universalità e solidarietà.

L'azione civica deve confrontarsi con questi problemi, aumentare la propria incisività e proporre anche nuove strade.

1. Innanzitutto dobbiamo essere pronti a **rispondere, stimolandola, a una potenziale domanda di interlocuzione da parte delle stesse istituzioni**, che non possono pensare di affrontare scelte così complesse e responsabilità così grandi, come quelle che incidono sulla tutela dei diritti, senza adeguati percorsi di ascolto, condivisione e partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

Molte amministrazioni regionali e locali sperimentano e cercano nuove forme di democrazia partecipativa e deliberativa per affrontare questioni complesse di programmazione, gestione e valutazione delle politiche e dei servizi pubblici. Le organizzazioni civiche devono rivendicare il diritto dei cittadini di **prendere parte alle fasi di elaborazione, implementazione e monitoraggio delle decisioni**. Non in una forma astratta, puramente retorica e formale, o in una mera logica di rappresentanza, ma come attori influenti in grado di affermare un punto di vista specifico e originale, quello dei cittadini, destinatari degli interventi e utenti dei servizi.

2. Per questo dobbiamo sviluppare e utilizzare al meglio gli strumenti della partecipazione civica, anche attraverso **nuove alleanze con altre organizzazioni civiche e associazioni di tutela**, per affrontare temi di livello più alto ed esercitare una maggiore capacità di interlocuzione.
3. La nostra azione deve saper **coniugare l'azione "dal basso", a livello locale, con la necessità di incidere su aspetti di sistema e di governance**.

In **sanità** questo significa da un lato proseguire e migliorare l'azione di tutela (PiT) e di valutazione dei servizi (Audit civico) a livello locale, esercitando sempre più un'azione di pressione e di confronto continuo con le aziende sanitarie (adozione di Piani di miglioramento, attuazione del Piano per la trasparenza, richiesta di entrare a far parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione e comunque di valutare i dirigenti), ma dall'altro lato proporsi anche come interlocutori credibili e qualificati per partecipare ai processi di governance regionale (Piano Sanitario, Piani di rientro, valutazione dei direttori generali) e, ancora più in alto, alla funzione di regolazione e di indirizzo del Ministero della Salute (Osservatorio Civico sul Federalismo, tavolo per la revisione dei LEA, collaborazione con Agenas, etc.).

Analogamente deve avvenire negli altri ambiti di intervento (**scuola, servizi sociali, trasporti, rifiuti, altri servizi locali**): occorre rafforzare la partecipazione

a livello locale per verificare gli standard di servizio, il rispetto degli obblighi normativi, segnalare disservizi e denunciare inadempienze, ma al tempo stesso sviluppare una capacità di interlocuzione a livello regionale e nazionale, come contrappeso ai rischi della frammentazione, per rivendicare e garantire livelli essenziali dei servizi, equità e omogeneità dell'offerta.

Sebbene il sistema dei LEA abbia mostrato in questi ultimi anni i suoi limiti, crediamo necessario introdurre un sistema paragonabile a questo relativamente ad altri ambiti quali scuola, giustizia, trasporti, sicurezza del territorio e servizi di pubblica utilità, solo per fare alcuni degli esempi possibili. Disporre di indicatori nazionali diventa fondamentale per una analisi degli squilibri territoriali e una possibile azione di "riequilibrio" ispirata al federalismo solidale. Inoltre, per rendere effettivamente esigibili tali "livelli essenziali di servizio" sarebbe necessario rafforzare il sistema di supplenza e di intervento statale rispetto alle Regioni non adempienti, attraverso il confronto e la partecipazione anche delle organizzazioni civiche nella definizione di percorsi e politiche. Non è infatti accettabile che il Governo centrale ritenga di dover intervenire solo nei casi di disavanzo economico, come nel caso del commissariamento di alcune Regioni per il deficit della sanità, ma tolleri macroscopiche situazioni di disservizio, mala gestione e assenza di adeguata tutela dei diritti civili e sociali, come invece prevede l'art. 120 della Costituzione *"Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.(...)"*.

A tal fine, riteniamo anche di dover richiedere la **creazione di una agenzia nazionale**, sul modello Agenas per la Sanità, anche riqualificando la funzione di enti già esistenti, che possa garantire il monitoraggio e la verifica dei livelli di servizio pubblico sul territorio nazionale, in modo trasparente e con strumenti che promuovano il confronto e la partecipazione dei cittadini.

4. Un elemento imprescindibile e fondamentale, per attivare e sostenere l'azione delle assemblee territoriali e raccogliere nuove adesioni, diventa **la messa a disposizione di nuovi strumenti e la valorizzazione di quelli esistenti** (audit, monitoraggi, etc.). Per intervenire nei confronti delle istituzioni, a partire dagli stessi Comuni, diventa fondamentale disporre di tecnologie civiche adeguate con cui "chiedere conto" e promuovere nuove forme di partecipazione dei cittadini. Questa azione di *empowerment* delle assemblee territoriali e di rafforzamento della partecipazione nei confronti dei Comuni e degli altri attori

locali (aziende di servizi pubblici locali) è la leva principale con cui contrastare i rischi del federalismo e tenere “sotto pressione” i decisori pubblici.

Non si tratta solo di ribadire la necessità di applicazione del comma 461, che comunque rimane uno strumento importante per garantire un ruolo attivo dei cittadini nella gestione dei servizi pubblici locali, ma dobbiamo **mettere in campo ogni altro strumento utile per richiamare la responsabilità degli amministratori locali nel garantire un “buon governo”**, tanto più di fronte a prospettive di riduzione delle risorse. I cittadini devono poter contare e poter dire la loro, proponendosi come analisti attenti, diffusori di informazione civica e attivatori di un ambiente civico in grado di promuovere il dibattito pubblico e il confronto continuo su temi che interessano la qualità della vita dei cittadini.

In sintesi, occorre adottare una **strategia a due livelli**, che consente anche di migliorare l'integrazione e la coerenza dell'attività del Movimento sul territorio nazionale:

- rafforzare l'utilizzo efficace degli strumenti di partecipazione civica a livello locale (nelle sue declinazioni di promozione dell'attivismo civico, rappresentanza, costruzione di un ambiente civico, produzione di un'informazione civica, comunicazione);
- rafforzare la realizzazione di iniziative congiunte in contesti regionali diversi o sotto forma di vere e proprie campagne nazionali, per disporre di una lettura complessiva di sistema e di una maggiore capacità di interlocuzione con i livelli di governo regionali e nazionali.

Dobbiamo **affrontare il federalismo come una opportunità di essere ancora più partecipi e risorsa fondamentale per le istituzioni**, a livello locale e nazionale, per trovare nuove strade di sostenibilità e universalità nella tutela dei diritti.