

CONFERENZA REGIONALE DELLE AUTONOMIE

UFFICIO DI PRESIDENZA

Seduta del 9 . 7 . 2003

OGGETTO: Espressione parere in merito a:

**Documento di Programmazione Economico
Finanziaria Regionale
2004 - 2006**

L'UFFICIO DI PRESIDENZA DELLA CONFERENZA REGIONALE DELLE AUTONOMIE

VISTO il comma 20 lett. c) dell'art.1 della legge regionale 5 gennaio 2000 n.1 che prevede, tra l'altro, l'espressione del parere obbligatorio da parte della Conferenza regionale delle autonomie ai competenti organi della Regione in merito al Documento di programmazione economico finanziaria regionale (DPEFR);

CONSIDERATO che il comma 30 del medesimo articolo stabilisce che il parere sul documento di programmazione economico finanziaria regionale deve essere reso dalla Conferenza direttamente alla competente Commissione consiliare entro e non oltre il 31 luglio;

CONSIDERATO inoltre che la lr 3/2003 ha innovato la lr 34/78, con riferimento alla tempistica, alle modalità di approvazione e ai contenuti del DPEFR stabilendo in particolare che entro il 30 giugno la Giunta regionale adotta e presenta al Consiglio regionale il DPEFR inviandolo contestualmente alla Conferenza regionale delle autonomie, che esprime il proprio parere entro il 15 luglio;

DATO ATTO che il suddetto documento è stato trasmesso dalla Segreteria di Giunta in data 16 giugno 2003 ed assegnato dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente della Conferenza per l'espressione del parere in data 19 giugno 2003, ovvero entro i termini previsti;

CONSIDERATO che l'art.13, comma 4, del regolamento interno della Conferenza stabilisce che, in ordine al DPEFR qualora la Conferenza stessa non abbia potuto esprimere un parere per mancanza del numero dei componenti previsto (34) in due sedute successive, il Presidente può, al fine di rispettare il termine suddetto, rimetterne l'espressione all'Ufficio di Presidenza;

PRESO ATTO che la Conferenza convocata l'8 luglio 2003 ed il 9 luglio 2003 non ha potuto esprimere il parere per mancanza del numero dei componenti come sopra specificato e che pertanto il Presidente della Conferenza ha proceduto secondo quanto disposto dal suddetto art.13 del regolamento interno;

VISTO altresì l'art.22 del regolamento interno della Conferenza;

PRESO ATTO che il documento di programmazione economico finanziaria regionale è stato sottoposto all'esame, ai sensi degli artt. 10 e 14 del regolamento interno della Conferenza, del Tavolo tecnico nella riunione del 24 giugno 2003;

RILEVATA l'importanza delle osservazioni presentate in tale sede di confronto e, in particolare, la necessità di accrescere la convergenza delle azioni intraprese dai diversi soggetti su qualificati obiettivi di sviluppo, anche per rendere sempre più efficace l'impiego delle risorse finanziarie di cui le parti autonomamente dispongono

DELIBERA

1. di esprimere parere favorevole relativamente all'impianto generale del Documento di programmazione economico finanziaria regionale 2004 – 2006;
2. di far proprie le osservazioni presentate da Anci, Uncem, Upl ed Unioncamere allegandole quali parti integranti del presente atto sottolineando, in particolare, i punti relativi alla necessità di assumere scelte di governo fortemente orientate da criteri di priorità e di valorizzare il ruolo delle autonomie
3. di dare mandato al Presidente della Conferenza regionale delle Autonomie di trasmettere il presente parere alla Commissione Consiliare competente, unitamente alle osservazioni di cui ai seguenti allegati:

Allegato A Contributi ed Osservazioni di UNIONCAMERE

Allegato B Contributi ed Osservazioni di UNCEM

Allegato C Contributi ed Osservazioni di UPL

Allegato D Contributi ed Osservazioni di ANCI Lombardia

**Contributo di UNIONCAMERE LOMBARDIA al
Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004-2006
della REGIONE LOMBARDIA**

PREMESSA

In questa fase di confronto voluto dalla Regione Lombardia, mancando ancora l'informazione sui contenuti e sui "numeri" del DPEFR 2004-2006, Unioncamere Lombardia ritiene opportuno offrire un contributo che, sia pur sinteticamente, fornisca elementi di scenario e sul "posizionamento" attuale della Lombardia, in relazione alle dinamiche di sviluppo nazionale ed internazionale, evidenziando le priorità ritenute strategiche per il "sistema Lombardia".

In una condizione nota di risorse scarse, è infatti necessario che il DPEFR, quale strumento di programmazione di breve e medio periodo, possa supportare ed evidenziare con chiarezza le priorità di intervento, alla luce dei principali fattori di forza e debolezza dello sviluppo socio-economico regionale di lungo periodo, evitando il rischio di limitarsi a rincorrere emergenze congiunturali.

La consapevolezza della rilevante entità delle risorse regionali storicamente vincolate alla sanità (il 65% delle spese correnti operative nel Bilancio Preventivo 2003) e ad attività correnti, impone il massimo di attenzione strategica alla destinazione delle risorse finalizzate allo sviluppo economico, evitandone un'inefficace dispersione. Ciò ancor più se saranno confermate le quantità previste nello stesso Bilancio Preventivo per la crescita della competitività delle imprese, che si attestano sull'1% della spesa per funzioni obiettivo (215,7 milioni di €).

Quantità sicuramente insufficienti rispetto ai bisogni espliciti del sistema delle imprese e che impongono, da un lato, la costruzione del massimo di integrazione e convergenza delle risorse disponibili nel sistema (pubblico e privato), dall'altro una coraggiosa selettività nei meccanismi di incentivazione, rendendoli più razionali, semplici, trasparenti ed efficacemente mirati al sostegno di progetti innovativi ed esemplari.

In questa prospettiva il sistema camerale lombardo è pronto a concorrere e collaborare con tutti i soggetti che operano per lo sviluppo regionale, a partire dalla Regione Lombardia. Proprio la scarsità delle risorse disponibili e la necessità di una loro razionale ed efficace integrazione impongono un ulteriore sforzo per azioni coordinate e sistemiche. E' un passaggio sul quale le Camere di Commercio lombarde sono impegnate da tempo, come è testimoniato dalle numerose e qualificanti iniziative che sostanziano quotidianamente la nostra collaborazione. Tale collaborazione istituzionale, che concretizza il principio di sussidiarietà orizzontale, riteniamo debba oggi trovare esplicita e significativa conferma nel riconoscimento del sistema camerale nel quadro istituzionale di riferimento del DPEFR e all'interno dello Statuto regionale. Un riconoscimento tale da rendere ancora più organici i numerosi rapporti convenzionali in essere e che dia una cornice istituzionale e maggiore sistematicità negli interventi per lo sviluppo della competitività del "sistema Lombardia", in un quadro di ampia intesa istituzionale.

1. L'EVOLUZIONE DEMOGRAFICA ED I SUOI EFFETTI SUL "SISTEMA LOMBARDIA"

E' nota la situazione di "squilibrio demografico" nella quale si trova la Lombardia, con effetti diretti sul mercato del lavoro, sui modelli di consumo, sui servizi alla persona, a partire da quelli socio-sanitari:

- ⇒ Una bassa natalità determinata sia dalla scarsa numerosità delle generazioni in età fertile, sia da modelli di bassa fertilità: 1,2 figli per coppia lasciano la regione ben lontana dall'equilibrio riproduttivo. Si tratta di modelli che non si modificano nel breve-medio periodo e che richiedono, per recuperare posizioni di maggior equilibrio, interventi significativi sia in materia di servizi alla persona (all'infanzia come agli anziani), sia in termini di politiche attive del lavoro rivolte alle donne;
- ⇒ Cresce costantemente la quota degli ultrasessantacinquenni (dall'attuale 17,8% al 21% previsto per il 2010, quando sfioreranno i due milioni su una popolazione di 9,4 milioni di abitanti), con effetti evidenti sulla previdenza sociale e sulla domanda di servizi socio-sanitari, ma altrettanto forti anche sulla diversificazione della domanda di beni e di servizi;
- ⇒ La scarsa natalità del passato determina un tasso di ricambio della popolazione attiva inadeguato al fabbisogno: solo 100 giovani in età da ingresso nel mercato del lavoro contro 136,5 in uscita; nel 2010 tale rapporto è stimabile attorno a 150 (409.000 giovani in ingresso, contro quasi 600.000 persone uscita);
- ⇒ Alla ridotta natalità supplisce l'immigrazione extracomunitaria, giunta al 3,7% della popolazione residente (e destinata ancora a crescere con le regolarizzazioni in corso), ma appena sufficiente a garantire una complessiva tenuta demografica (+0,37% annuo dal 1991 al 2001);
- ⇒ L'immigrazione presenta caratteristiche ancora non del tutto definite nelle prospettive di lungo periodo; ma è evidente che per la maggior parte degli immigrati il modello di riferimento diventa sempre più quello della "integrazione", contrapposto a quello "mordi e fuggi". Lentamente ma costantemente aumentano i ricongiungimenti familiari, quasi a sancire una prospettiva di permanenza di lungo periodo, se non completamente definitiva. Tale modello modifica la "domanda" degli immigrati (oltre al lavoro, l'abitazione, redditi più stabili, servizi, assistenza socio-sanitaria, istruzione, ecc.) e impone al sistema locale una scelta coerente che affronti i processi di integrazione sociale, economica e culturale, a partire dall'adeguata formazione del capitale umano

2. UN MERCATO DEL LAVORO TRA PIENA OCCUPAZIONE, SCARSA PARTECIPAZIONE, CARENZA DI OFFERTA E RIDOTTA FORMAZIONE DEL CAPITALE UMANO

Date le premesse di natura demografica e grazie alla solidità della struttura economica lombarda, il mercato del lavoro regionale vive una situazione sostanzialmente di piena occupazione, se non esplicitamente di "carenza di offerta".

- ⇒ La disoccupazione è significativamente sotto il 4% (3,8% il totale, 2,5% per i maschi e 5,6% per le femmine), fra le più basse d'Europa e delle economie mondiali; quella maschile in alcune province lombarde è addirittura sotto o attorno all'1%; se si escludessero i disoccupati in cerca di una collocazione solo con determinate caratteristiche (di reddito, d'orario, di tipologia professionale, ecc.), ci troveremmo a tassi meno che frizionali;
- ⇒ L'offerta di lavoro autoctona è così scarsa che attualmente la quota degli immigrati nei flussi di entrata del mercato del lavoro è compresa fra il 15 ed il 20%: una quota rilevante, che progressivamente esprime crescenti esigenze di formazione, pena perdere capacità e funzionalità necessarie alle stesse imprese;

- ⇒ E' vero che il tasso di occupazione lombardo (63% quello della popolazione tra 15 e 64 anni) è di parecchi punti più basso rispetto ad altre aree europee concorrenti: tale valore è determinato:
 - ⇒ in parte da un minor tasso di partecipazione dei maschi con 55 anni e più (generazioni entrate molto presto nel mercato del lavoro, con pochi anni di studio, e che raggiungono dunque relativamente presto il diritto alla pensione d'anzianità);
 - ⇒ soprattutto da uno scarso tasso di attività femminile (51,8% per la fascia 15-64 anni), imputabile a diversi fattori (culturali, sociali, connessi alla dotazione di strutture di supporto alle famiglie e alle persone,...), ma soprattutto derivante dalla scarsa diffusione del part time (sotto il 10% del totale delle donne che lavorano). Non va dimenticato che proprio il diverso peso del part time "altera" in parte i confronti: se questi fossero realizzati in ore lavorate, anziché in "teste" che lavorano, il divario si ridurrebbe drasticamente, o addirittura scomparirebbe, rispetto a molte regioni europee. Il che significa che le politiche di espansione del part time porteranno sicuramente ad una maggior redistribuzione del lavoro su un numero maggiore di persone, ma non necessariamente ad un significativo incremento di occupazione femminile "in ore".
- ⇒ Molti degli attuali occupati hanno alle spalle un percorso formativo (scolastico e professionale) spesso inadeguato alle crescenti esigenze di innovazione delle imprese: se quelle maggiori riescono almeno in parte a supplire con la formazione aziendale (interna od esterna), le piccole non hanno risorse sufficienti da investire in tale direzione, anche per il rischio che il lavoratore formato si sposti poi verso aziende più consolidate. La formazione permanente diventa un imperativo per le imprese, ma anche per il "sistema Lombardia".
- ⇒ Anche se inferiore al passato, la Lombardia mantiene un differenziale negativo nei tassi di scolarità superiore e universitaria rispetto non solo alla media europea, ma anche alla media nazionale e ai valori di molte regioni italiane. Il dato è frutto di una realtà territoriale con abbondante domanda di lavoro, che spinge molti giovani e le loro famiglie ad un investimento limitato nella formazione scolastica, privilegiando un precoce inserimento nel mercato del lavoro e la conseguente acquisizione di reddito.
 - ⇒ Nei 15 Paesi della Comunità Europea il tasso medio degli adulti laureati supera il 21% contro il 10% lombardo.
 - ⇒ Il tasso di iscrizione universitaria pone la Lombardia al 15° posto fra le regioni italiane (27,7% rispetto alla popolazione in età 19-25 anni, contro il 31,5% medio nazionale), a distanza notevole da regioni come Lazio (41%) o Toscana (35%).
 - ⇒ La quota di laureati in discipline tecnico-scientifiche è sostanzialmente allineata a quella nazionale (30,5% contro 29,7%).
 - ⇒ Su 100 diciannovenni solo 63 acquisiscono un diploma, contro i 68 della media nazionale.
 - ⇒ Il 12,6% degli iscritti al primo anno delle superiori abbandonano la scuola (11,6% il dato medio nazionale).
 - ⇒ La Lombardia è al 17° posto per incidenza delle borse di studio e dei trasferimenti agli studenti delle superiori e dell'Università (10,7 su 100 iscritti, contro il 15,7 nazionale e valori superiori a 20 per sei regioni italiane).

Anche se frutto della abbondanza attuale delle domande di lavoro, il gap formativo rispetto al resto d'Europa e a molte regioni italiane costituisce una minaccia alla competitività del "sistema Lombardia" e delle sue imprese nei prossimi decenni, tanto

più se non si svilupperanno iniziative di riqualificazione degli adulti e di formazione continua.

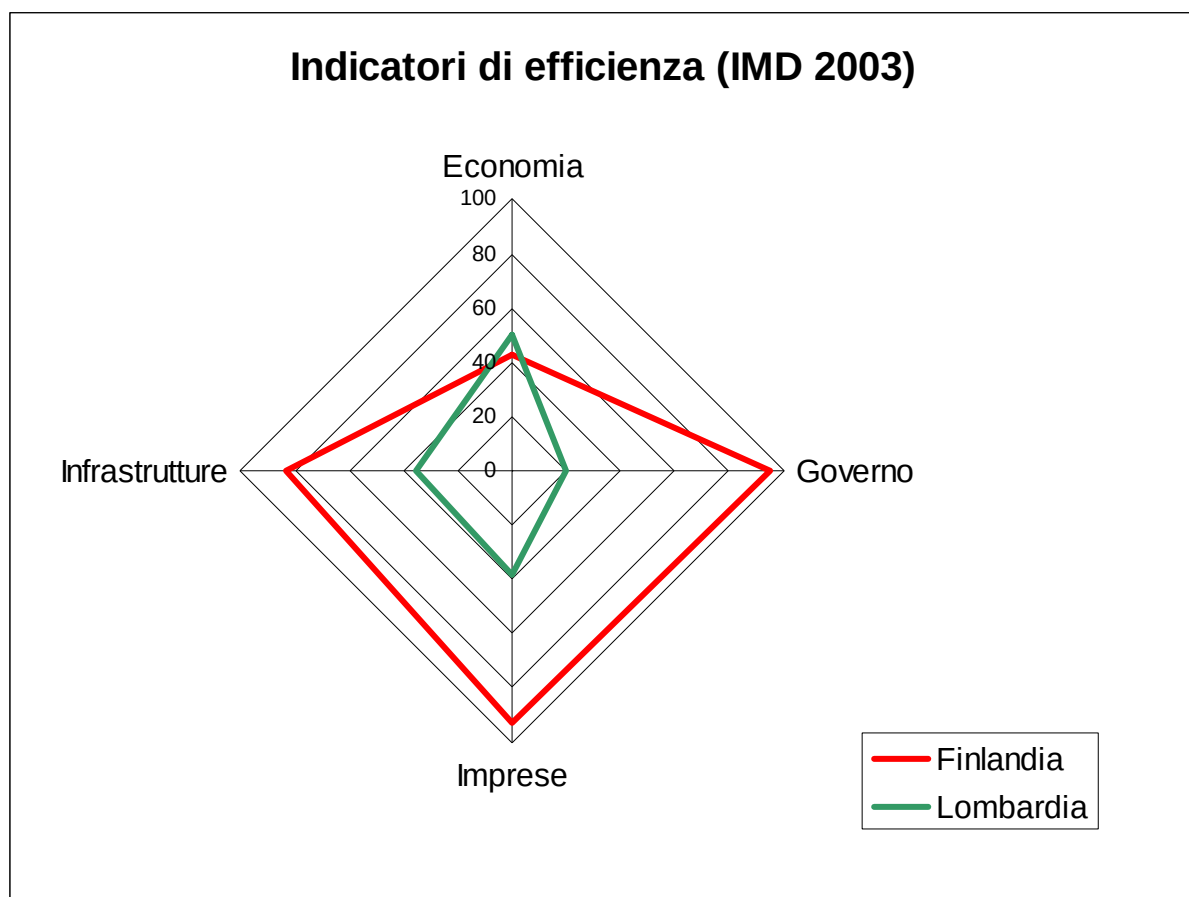
A fronte di comportamenti individuali condizionati da un'ottica di breve periodo (il lavoro disponibile subito, anche senza ulteriore formazione scolastica), occorre lanciare concreti segnali di attenzione alle esigenze di qualificato capitale umano nel lungo periodo.

3. COMPETITIVITA', PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA DELL'ECONOMIA LOMBARDA

Il recente rapporto IMD del 2003 sulla competitività delle principali aree a livello mondiale colloca la Lombardia in una posizione critica, espressa dal 24° posto in graduatoria sulle 29 aree (Stati o regioni) con meno di 20 milioni di abitanti.

La Lombardia conferma buoni risultati in campo economico (PIL, produttività, tasso di disoccupazione, ecc.), mentre patisce debolezze significative nelle aree delle infrastrutture, della *governance* e della efficienza delle imprese, come sintetizzato dal grafico che mette a confronto la Lombardia con la Finlandia, prima classificata.

Nei confronti con le altre regioni europee caratterizzate da buoni risultati economici la Lombardia conferma la debolezza soprattutto negli indicatori relativi alle infrastrutture e alla *governance*.



I principali punti di forza sono il PIL, sia in complesso che per occupato e pro-capite, il tasso di disoccupazione, i costi di Internet e i computer utilizzati, gli abbonati alla telefonia mobile, il rapporto alunni/insegnanti nella scuola primaria e secondaria, l'aspettativa di vita alla nascita, una serie di caratteristiche del sistema produttivo

(flessibilità e adattabilità, elasticità dell'economia, spirito imprenditoriale) e l'amministrazione della finanza pubblica.

Fra i **punti di debolezza** si segnalano soprattutto gli scarsi investimenti in telecomunicazioni, il basso numero di laureati e la ridotta spesa pubblica per l'istruzione, bassi flussi di investimento dall'estero, scarsa produttività dei brevetti, la tassazione delle persone e delle imprese, gli elevati oneri sociali, la ridotta partecipazione femminile al mercato del lavoro, l'alto costo dell'energia elettrica, la trasparenza delle istituzioni finanziarie, le infrastrutture per la mobilità di persone e merci e quelle energetiche.

Al di là dei fattori correlati a politiche nazionali o al mercato, se ne evidenziano alcuni connessi all'inadeguatezza delle **infrastrutture per la mobilità di persone e merci** (anche per la elevata densità demografica ed "economica" della Lombardia, che comporta una forte saturazione del territorio) e alla necessità di un salto significativo in tema di **ricerca e innovazione**.

4. UN SISTEMA DI IMPRESE DA ACCOMPAGNARE AL RECUPERO DI COMPETITIVITÀ INTERNAZIONALE

Nello scenario che abbiamo richiamato, le imprese lombarde sono sempre più consapevoli che il loro sviluppo è determinato dalla capacità di essere competitive a livello internazionale: anche quelle, in particolare le PMI, che non esportano direttamente la loro produzione e non sono coinvolte in investimenti esteri percepiscono la competizione diretta di imprese localizzate in altre aree nazionali o internazionali.

Negli stessi "sistemi locali" o distretti industriali la "vicinanza territoriale" è sempre meno uno scontato fattore di vantaggio competitivo: anche il committente territorialmente vicino è sempre più in grado di individuare sul "mercato globale" altri fornitori, più competitivi talvolta non solo in termini di prezzo, ma anche di qualità del prodotto e del servizio.

Se le imprese lombarde medio-grandi paiono meglio attrezzate (date le dimensioni, l'organizzazione e una sufficiente massa critica di risorse e informazioni) per trarre maggiori opportunità da un mercato senza confini territoriali (perseguendo le strategie più opportune, dalla delocalizzazione alla differenziazione degli approvvigionamenti, dagli investimenti all'estero alle alleanze di gruppo), le PMI hanno bisogno – per trasformare l'apertura dei mercati in nuove opportunità - di trovare sul territorio quei **servizi, competenze e strumenti di cui difficilmente possono autonomamente e individualmente dotarsi.**

La vicinanza territoriale, che in passato è stata determinante nel favorire l'integrazione funzionale fra medio-grandi imprese e PMI, perde progressivamente di peso, parallelamente al crescere della concreta possibilità di produrre, vendere e comprare praticamente in ogni parte del mondo.

Si rischia una "frattura" fra imprese che hanno gli strumenti per "stare sul mercato globale", non solo per "vendere" ma anche per razionalizzare la localizzazione delle attività produttive e per "comprare" al meglio gli input necessari, ovunque vengano prodotti, e imprese che mancano (non sempre, ma spesso a causa della piccola dimensione) di tali strumenti e vedono venir meno il loro mercato locale (il committente unico o i pochi committenti locali che si approvvigionano altrove).

La Lombardia, sorretta dal ruolo attuale delle PMI, non può permettersi l'indebolimento complessivo che tale frattura produrrebbe.

5. QUOTE EXPORT IN AFFANNO, UNA CONGIUNTURA ANCORA CRITICA E UNA SVOLTA DA SOSTENERE

L'economia lombarda e in particolare quella manifatturiera si trova in una situazione congiunturale critica, di stallo se non di crisi, evidentemente a causa di una domanda mondiale in contrazione, con pesanti effetti sulla domanda europea e su quella tedesca in particolare, verso la quale si orienta la quota maggiore delle esportazioni lombarde (non a caso sensibilmente diminuite nel corso del 2002).

Il dato di maggior preoccupazione non è la riduzione dell'export determinata dalla flessione congiunturale della domanda, bensì la contrazione della quota di mercato; al di là del livello della domanda mondiale, la Lombardia fatica notevolmente a difendere le quote di mercato storicamente acquisite, subendo la concorrenza di altre regioni italiane ed europee e dei Paesi emergenti. La Lombardia non può evidentemente essere competitiva nei prodotti standardizzati e a forte contenuto di lavoro (progressivamente realizzati, anche da aziende lombarde, in aree a minor costo del lavoro); al contempo ancora non riesce ad essere competitiva nei prodotti ad elevato contenuto tecnologico, frenata dagli scarsi investimenti in ricerca e innovazione sostanziale.

Il trend congiunturale degli ultimi trimestri evidenzia comunque un possibile spiraglio positivo, se non si registreranno ulteriori e impreviste "scosse" sul piano internazionale. Dal 4° trimestre 2002 le variazioni su base annua ritrovano infatti il segno positivo sia a livello nazionale che regionale e gli operatori lombardi si confermano in maggioranza ottimisti rispetto alle previsioni di evoluzione congiunturale a breve.

Le stime del ciclo economico lombardo confermerebbero inoltre l'effettivo inizio di una svolta positiva che dovrebbe accompagnare l'economia lombarda nei prossimi trimestri, sia pure con qualche incertezza sull'intensità di tale svolta.

La probabile evoluzione positiva in termini congiunturali non è comunque un fattore di sufficiente rassicurazione rispetto al medio e lungo periodo. Può invece costituire il momento più opportuno per affrontare (senza la pressione di una congiuntura negativa) nodi strutturali che pesano sulle prospettive di lungo periodo.

6. GLI OBIETTIVI PRIORITARI PER LO SVILUPPO LOMBARDO NEL LUNGO PERIODO

Uno scenario, quello descritto, che implica l'assoluta necessità di attivare nel lungo periodo interventi mirati al sostegno della competitività, agendo in particolare sui fattori di contesto sui quali le imprese (soprattutto le PMI) non possono operare direttamente. E' da queste considerazioni che partono le nostre valutazioni sugli interventi indispensabili.

Interventi che possono essere raggruppati in tre aree o tipologie:

- A **Accrescimento della competitività complessiva di sistema** attraverso l'adeguamento delle infrastrutture "tradizionali" – quelle per la mobilità in primis (Pedemontana, Bre-Be-Mi, rete ferroviaria regionale, intermodalità) – e di quelle che possono consentire la piena e veloce diffusione delle tecnologie telematiche, fondamentali nella competizione internazionale (la buona diffusione di computer e i costi relativamente contenuti di Internet non godono di un adeguato supporto telematico; è insufficiente la diffusione della banda larga).

B **Interventi per la competitività del sistema delle imprese lombarde**, partendo dalla consapevolezza che le scarse risorse disponibili impongono il coraggio della selettività degli interventi, concentrandoli sugli obiettivi strategici anziché rischiare la dispersione in una logica di distribuzione a pioggia, ed attuando politiche differenziate in funzione degli obiettivi da raggiungere.

- ⇒ **Investimenti in ricerca tesi all'innovazione di prodotto e trasferimento tecnologico**, per garantire una competitività giocata sull'elevato contenuto tecnologico del prodotto (ad elevata domanda potenziale, contrariamente a quelli a scarso contenuto tecnologico, saturi sui mercati e che giocano la concorrenzialità essenzialmente sul prezzo), sull'efficienza produttiva e la qualità del prodotto e dei servizi correlati; gli scarsi investimenti in ricerca rispetto al PIL (poco più dell'1% in Lombardia contro valori che superano anche il 3% in alcune aree europee) e il ridotto contenuto tecnologico dell'export confermano l'elevato grado di priorità degli interventi in quest'area;
- ⇒ **Sostegno all'internazionalizzazione, soprattutto per le PMI**, attraverso servizi che forniscano le competenze carenti in azienda e le assistano nell'operatività e nella individuazione di opportunità sui mercati internazionali;
- ⇒ **Formazione del capitale umano** tesa a garantire sia un forte investimento nel capitale umano di domani (formazione superiore, universitaria e post-universitaria, organici rapporti fra imprese e Università per l'inserimento attivo dei laureati, ecc.), sia interventi di formazione continua e permanente delle persone attualmente occupate nelle imprese e della crescente categoria delle nuove figure di lavoratori "non standard".

C **Rimozione dei vincoli che inutilmente appesantiscono la gestione amministrativa dell'attività delle imprese**, con generalizzati interventi di semplificazione amministrativa che non richiedono investimenti diretti, riducono significativamente i tempi e dunque i costi per le imprese (oltre che per la stessa amministrazione pubblica) e favoriscono i processi di trasformazione, crescita, localizzazione e rilocalizzazione delle imprese stesse.

Infine, un'**attenzione sistematica e generalizzata alla qualità dell'ambiente**, quale condizione per favorire non solo le condizioni di vita in Lombardia, l'attrazione turistica e le scelte localizzative di imprese estere, ma anche uno sviluppo compatibile verso il quale sempre più è impegnato anche il sistema delle imprese lombarde.

Priorità "strutturali", quelle indicate, sicuramente non affrontabili nel breve periodo, ma verso le quali vanno da subito indirizzate le risorse disponibili, nella logica di integrazione e collaborazione fra tutti i soggetti pubblici e privati che sono necessariamente chiamati ad agire come sistema.

Contributo e osservazioni di UNCEM Lombardia al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004-2006 della Regione Lombardia

La presentazione del DPEFR 2004-2006 alle rappresentanze delle Autonomie Locali, è da porsi come concreta volontà da parte del Presidente Formigoni e della sua Giunta, nel perseguire una nuova stagione di confronto e di collaborazione, per meglio rispondere ai complessi problemi che la Regione Lombardia è chiamata a rispondere non solo ai lombardi ma al paese intero.

Riservandoci come UNCEM di approfondire nei suoi vari aspetti il Documento di Programmazione Economica Finanziaria regionale 2004-2006, non posso esimermi nel dare un primo giudizio positivo sull'attività svolta dalla Giunta Regionale, dalle Commissioni Consiliari e dalle varie Direzioni Generali e sul coinvolgimento delle rappresentanze delle autonomie nei vari PDL, fino ad oggi proposti dalla Sua Giunta.

Riteniamo con altrettanta convinzione, che il nostro contributo sia sempre stato propositivo e nell'interesse generale delle realtà locali e di chi compartecipa come amministratore nel rispondere al meglio ai vari problemi e alle attese di chi vive in una realtà non sempre facile, come quella di montagna.

Oggi, senza entrare nei dettagli, vorremmo porre all'attenzione Sua e dei Suoi collaboratori, alcuni elementi di riflessione, sui quali riteniamo che si debbano trovare momenti diversi di approfondimento e possibilmente una adeguata risposta.

Come già affermato in più occasioni, avendo la Regione Lombardia un ruolo importante nella realtà montana e avendo realizzato negli anni una politica attenta ai suoi problemi, riteniamo che in un momento particolare com'è l'attuale, dove a LIPSIA nella dichiarazione finale sulla coesione europea da parte del Comitato delle Regioni, in cooperazione con le principali associazioni degli Enti locali e regionali è stato inserito, all'interno del progetto di dichiarazione finale, un punto espressamente dedicato alla salvaguardia e alla promozione delle zone montane e fortemente rurali, che il documento di programmazione economico finanziaria regionale esprima una chiara presa di posizione.

Posizione che dovrà essere tradotta negli atti ufficiali della Conferenza Intergovernativa chiamata a varare i provvedimenti concernenti i nuovi fondi strutturali per il periodo 2007/2013.

Sarebbe un bel segnale di "coesione territoriale interna" se la Regione Lombardia su questo tema proseguisse la sua azione istituzionale con il Governo Italiano, con l'inserimento di uno specifico richiamo alle montagne nel documento finale del semestre Italiano di presidenza della Unione Europea.

Altro elemento da reintrodurre, anche attraverso un accordo quadro Stato/Regione, è la certezza di risorse ordinarie per la cura e la manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio montano.

Tutti noi riconosciamo l'importanza della prevenzione agli interventi di ricostruzione.

Come UNCEM riteniamo che le Comunità Montane abbiano dimostrato, in questi trenta anni di attività, competenza e attenzione, rimane però da definire una adeguata norma legislativa oltre che finanziaria.

Termino richiamando la necessità di una sburocratizzazione della legge n. 10/98 e di una sua rivisitazione al fine di darne completa attuazione, rispondendo meglio ai problemi sociali ed economici di chi continua a mantenere, con tanti disagi, viva la nostra montagna.

Delegazione Regionale UNCEM



All. C

Il Presidente

Milano, li 8 luglio 2003

AL PRESIDENTE DELLA
REGIONE LOMBARDIA
ON. ROBERTO FORMIGONI

e p.c. ALL'ASSESSORE REGIONALE
RISORSE FINANZIARIE, BILANCIO,
RAPPORTI CON IL CONSIGLIO REGIONALE E
AFFARI ISTITUZIONALI
DR. ROMANO COLOZZI

AI **PRESIDENTI** DELLE
Province lombarde

LORO SEDI

Con la presente trasmetto, in allegato, il testo del documento licenziato dal Consiglio Direttivo UPL in data odierna sul documento di programmazione economico finanziaria 2004/2006 della Regione Lombardia.

Tali osservazioni affrontano una disamina complessiva del DPEFR presentato, per il quale le Province valutano positivamente la decisione assunta dalla Giunta regionale di consegnarlo in bozza alle autonomie locali prima della formale approvazione.

Al di là di quanto evidenziato nel contributo allegato, mi preme significare che permane una insoddisfazione di fondo dei Presidenti delle Province in quanto si auspica una più spiccata e decisiva scelta regionale a favore del trasferimento agli Enti locali di tutte – ovviamente con le adeguate risorse finanziarie – le competenze e funzioni amministrative il cui esercizio unitario possa essere svolto dalle Province sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così come indicato dall'articolo 118 della Costituzione.

In sede di Direttivo è stata presa in esame anche la bozza sull'Intesa Interistituzionale per la quale i Presidenti si sono pronunciati in senso favorevole, fatto salvo gli aggiustamenti che saranno approfonditi nei prossimi giorni.

Rimango in attesa di ulteriori comunicazioni per convenire sulle modalità della firma sull'Intesa proposta.

Mi è gradita l'occasione per inviare i miei migliori saluti.

(on. Ombretta Colli)

Contributo e osservazioni di UPL Lombardia al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004-2006 della Regione Lombardia

La Regione nel presentare alle Autonomie Locali il DPEFR 2004-2006 ha posto in risalto “la necessità di individuare in modo ancor più corretto gli obiettivi sui quali concentrare l’azione regionale” entro la fine della legislatura quale fatto essenziale per raggiungere quegli obiettivi qualificanti previsti nel Programma regionale di sviluppo.

L’UPL, già con il documento di osservazioni presentato lo scorso anno, ha riconosciuto l’importanza del DPEFR nel definire e aggiornare annualmente obiettivi, stato di attuazione di programmi, indirizzi sulla manovra finanziaria e quanto altro riguarda l’azione regionale svolta e da svolgere nel periodo di riferimento.

Per quanto riguarda il documento proposto all’attenzione delle autonomie locali si riconosce, innanzitutto, la positiva scelta di presentarlo in bozza prima della formale approvazione della Giunta regionale, dando così rilievo ad una volontà di creare le condizioni per definire una concertazione e partenariato possibili con le autonomie locali lombarde.

Il DPEFR 2004-2006 inizia con una premessa, che ricorda come lo stesso vada oltre la durata dell’attuale legislatura e prefigura alcuni pilastri dell’azione di governo futura nella continuità dell’impegno regionale, ma soprattutto evidenzia per l’ambito istituzionale uno scenario tuttora aperto per le evoluzioni che lo contraddistinguerà sia a livello regionale, sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

E’ posto in rilievo lo scenario “ancora in itinere”:

- per l’attuazione del titolo V della costituzione;
- per la predisposizione del nuovo statuto regionale;
- per la “devoluzione”;
- per la riforma del nuovo titolo V;
- per l’approvazione della nuova costituzione europea;

in relazione a ciò la Regione intende “farsi carico di rappresentare a livello nazionale e soprannazionale le istanze delle comunità locali in un’ottica sempre più di governo”.

Già lo scorso anno nel DPEFR la Regione assumeva alcuni impegni dedicando un capitolo alla “governance del territorio”, esaltando il rapporto con le autonomie locali, proponendosi di “affinare” il rapporto con le Province e consolidare il metodo del raccordo operativo con tavoli tematici e rapporti diretti con ANCI – UPL - UNCEM.

Ora tale capitolo viene orientato ad “individuare con le Autonomie Locali criteri e percorsi per attuare il nuovo assetto che emerge dalla riforma costituzionale”: ad una valutazione di UPL pare destinata a far slittare nel tempo l’attuazione concreta di impegni già assunti proprio in funzione della indeterminazione dei

tempi fissati o da fissare a livello nazionale, tanto più che la legge 131/03 (cosiddetta legge La Loggia) nell'assegnare al governo una serie di deleghe attuative sposta di fatto a metà del 2004 una serie di scadenze, così come l'attività dell'Alta Commissione, partita in ritardo, ha già spostato la conclusione dei propri lavori a metà marzo del 2004.

UPL non può che prendere atto di tale volontà espressa sia a livello centrale che regionale ma chiede fermamente che la Regione Lombardia, proprio perché ha sollecitato il sistema delle Autonomie Locali a "fare squadra" per rafforzare a livello nazionale la presenza lombarda, si faccia carico di un impegno effettivo a concorrere nell'anticipare i tempi per la definizione delle procedure necessarie all'attuazione della riforma.

In tal senso UPL è disponibile, come peraltro richiesto dal documento approvato dall'Assemblea Generale dell'Unione il 28 ottobre 2002, a sottoscrivere con Regione e le altre associazioni rappresentative delle Autonomie locali (Anci – Uncem) un'Intesa Interistituzionale che consenta per tempo l'approfondimento e la concertazione su tutti i temi da affrontare a livello nazionale.

Tale Intesa dovrà concordare fra Regione e Autonomie locali su:

- mantenimento competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di organi di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane in quanto una competenza legislativa limitata all'ordinamento generale sarebbe lesiva dell'autonomia degli enti locali e contrasterebbe con la pari dignità fra gli enti costitutivi della Repubblica;
- una coerente attuazione dell'art. 118 della Costituzione per cui le funzioni amministrative non attribuite ai Comuni e non mantenute in capo allo Stato siano conferite e suddivise fra Province, Città Metropolitane e Regioni sull'effettiva base del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;
- individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane;
- definizione dell'autonomia finanziaria prevista dall'art. 119 della Costituzione, mantenendo fisso il principio che la perequazione fiscale di carattere generale sia fatta dallo Stato e che la Regione provveda ad una perequazione interna al proprio territorio tra le realtà locali svantaggiate da intendersi aggiuntiva a quella statale;
- di prevedere nella riforma statutaria il Consiglio delle Autonomie Locali con competenze effettive per una reale concertazione che preveda non solo obbligatorietà di pareri ma indicazioni vincolanti sull'assegnazione di risorse e quote di fiscalità regionale per l'esercizio di compiti e funzioni trasferiti e delegate ai Comuni e Province.

A proposito del Consiglio delle Autonomie Locali, UPL ribadisce con forza quanto evidenziato nelle osservazioni presentate lo scorso anno, che di seguito si riportano, tanto più che si ha l'impressione di un rinvio ad una fase successiva in quanto non risulta menzionato dal DPEFR né può essere

sostituito dal Tavolo Interistituzionale, fatto peraltro importante e significativo per stabilire un'unica sede di concertazione tra Regione ed Enti Locali.

In questo senso l'attuazione del Consiglio delle Autonomie Locali riveste un'importanza essenziale che, partendo dalla limitata e, in parte, deludente esperienza della Conferenza Regionale delle Autonomie, costituita ai sensi della l.r. 1/2000, dovrà essere quanto prima formalizzata anche utilizzando le indicazioni presentate congiuntamente a livello nazionale da ANCI-UPI-UNCHEM, ma soprattutto occorrerà che il Consiglio delle Autonomie Locali sia dotato di adeguate strutture e idonea rappresentanza per svolgere con efficacia ed efficienza il ruolo di rappresentanza e interlocuzione degli enti locali.

Tale ruolo non deve essere puramente formale di consultazione sulle proposte di legge e/o provvedimenti regionali ma diventare momento essenziale di formalizzazione di pareri obbligatori e, in casi specifici, vincolanti sull'iter legislativo regionale per consentire un'armonica attuazione del nuovo ordinamento costituzionale, per cui la concertazione fra Regione ed Autonomie Locali è essenziale.

L'impressione che lascia il DPEFR 2004-2006 è che la Regione – come del resto gli Enti Locali – si trovi in una situazione di indeterminatezza finanziaria stretta fra gli impegni derivanti dal patto di stabilità, sempre peraltro osservato dalle Autonomie, e l'attesa delle indicazioni dell'Alta Commissione per dare concreta attuazione a quanto costituzionalmente previsto dall'art. 119.

Su questa fondamentale questione il DPEFR dedica giustamente una parte rilevante della premessa politica e ne completa l'analisi nel capitolo sulla politica delle entrate tributarie: l'UPL ribadisce la disponibilità ad un impegno unitario e concordato, già delineato a livello di massima fra Regione – UPI – ANCI – UNCHEM a predefinire un documento di accordo con il Governo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

UPL esprime particolare preoccupazione sul permanente ed elevato deficit finanziario della sanità lombarda per il cui finanziamento vengono sottratte risorse ad altri importanti settori della realtà regionale.

Tenuto conto che dal 01/01/2004 cesserà il trasferimento dal bilancio dello Stato delle risorse individuate dai DPCM in attuazione L. 59/97 per le funzioni trasferite (ad eccezione di quelle relative al trasporto pubblico locale) si conviene con quanto indicato dalla Regione per svolgere una ricognizione sulla quantificazione degli ulteriori fabbisogni finanziari e che tale criticità sia affrontata entro l'estate 2003, concordando sulla fiscalizzazione dei trasferimenti per il decentramento amministrativo, così come già evidenziato nel precedente DPEFR.

Ciò significa per le Province, fermo restando quanto fissato per il trasporto pubblico locale, per il quale deve essere risolto il problema dell'IVA, che la Regione terrà fermi gli impegni già assunti con UPL per il 2003 confermando gli accordi in essere come chiesto ufficialmente il 28/02/03, essendo stato dimostrato con il monitoraggio sul decentramento amministrativo che i costi sostenuti dalle Province sono stati superiori alle risorse ricevute, tenuto conto sia dei costi diretti che indiretti (spese generali) sulle deleghe trasferite.

Ovviamente la fiscalizzazione degli oneri per le funzioni delegate e trasferite dovrà operarsi anche fra Regione e Province tenendo conto del principio di adeguatezza e congruità delle risorse rispetto ai compiti assegnati.

Su questa questione è stato chiesto alla Regione da parte di UPL di assumersi l'impegno a trasferire l'intera attività amministrativa decentrabile ai sensi dell'art. 118 della Costituzione unitamente ad idonee ed adeguate risorse. Tale richiesta non può che essere confermata unitamente all'invito alla Regione a perseguire con la propria legislazione tale fine.

UPL, insieme ad ANCI e UNCEM, ha già positivamente valutato i nuovi strumenti della programmazione territoriale (Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, Programma Integrato di Sviluppo Locale, Contratto di Recupero Produttivo) resi effettivi dall'entrata in vigore della l.r. 2/2003 per cui si attende il coinvolgimento delle autonomie nella definizione del regolamento attuativo e nella disciplina relativa alle procedure di presentazione, selezione ed approvazione degli interventi. L'effettivo coinvolgimento sarà un banco di prova nella concertazione tra Regione ed Autonomie Locali per conseguire un reale partenariato istituzionale ed economico sociale.

Rispetto al precedente DPEFR vi è impegno ad una maggiore implementazione del ruolo assegnato alle Province anche nei compiti già trasferiti.

In rapida elencazione si richiamano i relativi settori:

- protezione civile : si assume l'impegno che il nuovo testo unico attribuisca un ruolo significativo alle Province;
- sicurezza interna : sarà istituito il comitato regionale per la sicurezza urbana quale organo di raccordo e impulso presieduto dal Presidente della Regione e composto da Presidenti delle Province e da una rappresentanza dei Sindaci;
- sistema delle imprese : sostegno agli Enti Locali per l'attuazione di politiche e strumenti che aiutino nella semplificazione amministrativa e nella gestione del mercato del lavoro;
- centri per l'impiego : in accordo con le Province verrà completato il programma di potenziamento;
- agricoltura : ulteriori sviluppi dell'organismo pagatore regionale concordato con le Province;
- integrazione di temi, servizi ed attività culturali : si faranno progetti di gestione associata e di integrazione in primaria collaborazione con le Province;
- sviluppo del turismo: la nuova legge attribuisce competenze nuove agli enti locali per lo sviluppo dei Sistemi Turistici (va sottolineato il positivo lavoro tra l'assessore competente e le Province per la definizione della

proposta di legge, pur dando atto che non sono state accolte tutte le istanze provinciali) che dovrà consentire azioni di sostegno non solo agli operatori ma anche agli enti locali;

- valorizzazione dello sport : attuazione del piano pluriennale per l'impiantistica sportiva in accordo con le Province.

Relativamente all'area territoriale UPL concorda nell'individuazione degli interventi proposti nell'ambito dello sviluppo sostenibile con particolare attenzione alla realizzazione delle infrastrutture primarie per la mobilità viabilistica e ferroviaria; la realizzazione del Polo esterno della fiera; la valorizzazione del sistema aeroportuale lombardo; lo sviluppo dell'intermodalità e della logistica.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, UPL fa presente la situazione di difficoltà delle Province nell'organizzazione delle gare per l'apertura al mercato in quanto è tuttora aperta la questione del rimborso complessivo dell'IVA e della necessità che sia a livello nazionale sia a livello regionale si provveda all'adeguamento normativo del sistema, anche mediante specifiche quote di rifinanziamento delle leggi di settore pena il blocco degli appalti per il trasporto pubblico locale.

UPL considera essenziale la definizione della nuova legge sui servizi pubblici locali di interesse generale, in particolare l'attuazione di un servizio idrico integrato per il quale le Province lombarde si sono attivate nel costituire gli Ambiti Territoriali Ottimali cui va positivamente accolta la possibilità di dotarli di personalità giuridica propria: se ciò consentirà di delinearne meglio le funzioni e rendere più efficace lo svolgimento delle competenze assegnato all'Autorità.

Si richiede comunque un'attenta valutazione del dettaglio normativo proposto al fine di evitare sovrapposizione e contraddizione con norme di livello nazionale ed europeo.

UPL conferma la disponibilità delle Province a partecipare all'attuazione delle azioni intraprese nell'ambito del "Libro Azzurro" della mobilità e dell'ambiente, significativo progetto condiviso da attuarsi mediante adeguata concertazione con le autonomie locali per il quale si chiede adeguamento delle risorse stanziare nei diversi settori per conseguire gli importanti obiettivi, così come concorda nel riordino delle normative regionali sulle aree protette, che tenga adeguato conto della competenza delle Province in materie ambientale, parchi e riserve naturali.

Si riconosce la positività della scelta per la costituzione di un "unico" soggetto funzionale cui demandare la gestione dell'ecosistema dei Navigli Lombardi da recuperare e valorizzare in un quadro organico di interventi.

L'innovativa legge per il governo del territorio e le nuove leggi regionali in materia di appalti e espropri richiedono un coinvolgimento delle autonomie locali lombarde affinché si operi una reale concertazione e condivisione della proposta al fine di evitare contraddittorietà con la normativa vigente.

UPL conferma la disponibilità delle Province nel realizzare una pianificazione e programmazione territoriale condivisa con i Comuni e la Regione a tutela del territorio e quale piano di opportunità che consenta di governare in maniera integrata il territorio lombardo, anche a livello di bacini idrografici verificando la congruità degli strumenti di pianificazione con l'assetto idrogeologico.

L'UPL ha posto poi particolare attenzione nella valutazione del "Piano straordinario per lo sviluppo delle infrastrutture lombarde" che lo scorso anno veniva indicato da realizzarsi nel periodo 2003 – 2011 mentre nell'attuale allegato al DPEFR non è più indicato il periodo di realizzazione.

Tale piano, che elenca una cinquantina di macro progetti e azioni complessive da realizzare, prevede un costo complessivo di circa € 67 mld per i quali le risorse regionali stanziare (€ 1,8 mld) e le altre risorse disponibili (€ 13,5 mld) coprono circa il 23% dei costi previsti, mentre sono tuttora da reperire risorse regionali (€ 3,4 mld) pari al 5% e da altre fonti il 72%.

In effetti, rispetto al quadro economico presentato lo scorso anno, la Regione interviene sul piano complessivo per circa l'8% delle necessità economico finanziarie riducendo al momento il proprio apporto rispetto al 10% già indicato nel DPEFR 2003-2005.

UPL evidenzia la preoccupazione delle Province per la contrazione delle possibilità finanziarie della Regione rispetto all'impostazione dei nuovi progetti proposti. Ciò conferma la necessità, quanto prima, di definire un congruo riparto delle risorse in attuazione del federalismo fiscale.

E' ovvio che ciò impone un crescente coinvolgimento di tutti gli enti interessati ed in particolare dello Stato per consentire nell'arco temporale di riferimento la necessaria mobilitazione di ingenti risorse, anche ricorrendo al mercato privato dei capitali e alla finanza dei progetti, ma impone pure un saldo di qualità da parte regionale nel divenire protagonista della propria programmazione e di esaltare il proprio ruolo di governo strategico.

Le Province confermano la condivisione dei macro progetti proposti specialmente per le indicazioni riguardanti le modalità e lo sviluppo delle infrastrutture e si impegnano, per quanto di competenza, a promuovere una sinergia necessaria al raggiungimento dei principali obiettivi, nonché invitano a tenere in considerazione quanto emerso dai Tavoli Territoriali di Confronto a livello provinciale.

Contributo e osservazioni di ANCI Lombardia al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2004-2006 della Regione Lombardia
--

Spunti e proposte di Anci Lombardia per la consultazione sul DPEFR 2004-2006 e per la concertazione sul documento “Ipotesi di intesa interistituzionale”.

Il Consiglio Direttivo di Anci Lombardia, nella seduta del 18 Giugno '03, ha preso in esame la documentazione sul DPEFR 2004-2006 ed il documento per una “Intesa Interistituzionale”, proposti dal Presidente Formigoni e dall'Assessore Colozzi a nome dell'intera Giunta Regionale. nel corso del recente incontro presso la nuova sede della Regione con le Associazioni degli Enti locali.

Il Consiglio Direttivo ha, innanzitutto, apprezzato la decisione inedita di una preventiva consultazione delle Associazioni degli Enti locali UPI e UNCEM ed in particolare ANCI Lombardia, una dell'Associazione che rappresenta oltre 1400 comuni lombardi e che, come ha ampiamente dimostrato nei rapporti con il governo nazionale nel corso delle audizioni delle commissioni bilancio di Camera e Senato per le finanziarie scorse, ha sempre sostenuto la necessità di realizzare una più forte azione in favore della finanza regionale.

Tale convincimento parte dalla consapevolezza che la Lombardia determina oltre 1/5 del prodotto interno lordo nazionale e concorre per quasi 2/3 al fondo perequativo nazionale in favore delle regioni economicamente meno dotate, quindi è fortemente interessata all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che supera i limiti del decreto legislativo 56/2000 orientandosi in tal modo più che alla “spesa storica” alla “capacità fiscale” potenzialmente più favorevole al contesto lombardo anche in ragione del coraggio amministrativo manifestato in direzione della nuova finanziaria regionale”.

A ciò tuttavia non corrisponde adeguato riconoscimento e ritorno di risorse da Roma, a partire dal fondo sanitario, che vede il sostegno per il 50% dei costi e delle rette delle case di riposo sostenuto dalla Regione Lombardia con una sostanziale differenza rispetto agli altri territori, in particolare nelle regioni del centro sud, che coprono l'intero costo con il fondo sanitario nazionale.

In Lombardia, infatti, le prestazioni socio-assistenziali sono superiori grazie alla compartecipazione delle stesse famiglie e soprattutto dei Comuni lombardi con circa 5 mila miliardi annui.

Pertanto ANCI Lombardia, come ha indicato anche a livello nazionale da oltre un anno, chiede l'immediato insediamento del comitato per la programmazione socio-sanitaria e l'apertura sostanziale alla compartecipazione del 60% delle rette nell'intero settore socio-assistenziale, elemento che ha visto la Regione Lombardia aperta alle richieste degli Enti Locali.

Al riguardo ANCI Lombardia, che ha stabilito un buon rapporto con la Regione su tutta la materia socio-assistenziale, dai piani di zona, alla riforma delle IPAB, chiede di poter procedere autonomamente ad un tavolo locale alla determinazione degli ISEE (Indicatori socio assistenziali economici equivalenti), i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e dei LIVEAS, come componenti fondamentali del nuovo modello di Welfare lombardo.

Per quanto riguarda più in generale le politiche della Regione Lombardia, Il Direttivo dell'Anci Lombardia ha espresso particolare interesse per la fase attuativa di una serie di provvedimenti recentemente approvati e che hanno visto un'azione di fattiva consultazione di ANCI Lombardia, quali quello sulla polizia locale, nonché particolare interesse per la fase di discussione e di elaborazione di provvedimenti in itinere quali il PdL. sul Governo del territorio di riordino delle numerose e spesso farraginose leggi esistenti, il PdL. sui servizi di interesse economico generale, il PdL. di riordino delle ALER e dell'Edilizia Pubblica, ed altri.

In altri casi si è tuttavia registrato una debole capacità di ascolto della Regione come per esempio nella Proposta d'atto per gli "Indirizzi e criteri sugli incentivi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali" con un pericoloso arretramento del testo licenziato dal consiglio rispetto allo stesso atto presentato dalla Giunta; in tale provvedimento non sono stati tenuti in considerazione nostre proposte ed osservazioni e non esiste una linea di recepimento della stessa legge Realacci per i piccoli comuni che ha visto lo sforzo di Parlamentari lombardi.

Inoltre per quanto riguarda le politiche della casa e la riforma delle ALER la Regione Lombardia intende legiferare in maniera esclusiva rispetto alla rappresentanza dell'ANCI e dei comuni, arrivando ad una gestione diretta del patrimonio immobiliare pubblico, nella presunzione di essere l'unica erede alla cui realizzazione invece hanno concorso, in maniera decisiva, i comuni.

Su tutti questi punti ANCI Lombardia chiede di essere tenuta nella giusta considerazione così come in materia di trasporti pubblici locali, che registrano un pericoloso arretramento sulle linee pendolari per il sud della regione (Codogno-Mantova, Treviglio-Cremona, Milano-Voghera, etc.) e più in generale sulle politiche del FRISL che non vedono ancora un giusto riequilibrio tra lo sforzo in favore delle grandi infrastrutture e lo stato di abbandono della sicurezza stradale e della viabilità minore e comunque un pericoloso arretramento di investimenti sulle reti locali

Il consiglio Direttivo ritiene di grande interesse il documento "Ipotesi di intesa Interistituzionale" al fine di realizzare un modello Istituzionale Lombardo basato sui rapporti tra Comuni, Province, futura Città Metropolitana, e Regione all'insegna di un federalismo compiuto in ossequio al dettato della Costituzione con particolare riferimento al nuovo Titolo V ed alle leggi attuative.

Alla base di tale intesa si ritiene che debba essere considerata ormai conclusa la fase caratterizzata dal decentramento avanzato, al limite del federalismo possibile a Costituzione vigente, attuato attraverso le leggi "Bassanini", i Decreti Delegati e le leggi Regionali, pur riconoscendo la positività e la produttività di quei provvedimenti che hanno consentito, tra limiti e contraddizioni soprattutto

sul fronte delle risorse finanziarie e di personale, una più marcata autonomia delle Regioni e degli Enti locali all'insegna del principio di sussidiarietà.

Così come è da considerarsi conclusa la attività della Conferenza Regionale delle Autonomie della Lombardia, per gli stessi suoi limiti strutturali e di competenze, inadeguati per governare la fase dei cambiamenti intercorsi durante questo periodo.

E' aperta ed è all'attenzione del Parlamento Nazionale e dei Consigli Regionali, una nuova fase legislativa, statutaria e regolamentare che presuppone un'ampia concertazione fondata sulla parità ordinamentale fra tutti i livelli istituzionali.

A proposito di "governance" regionale

Appare ormai matura l'opportunità di varare in Lombardia, anche prima dell'approvazione del nuovo Statuto, un Consiglio delle Autonomie strutturato e organizzato come Seconda Camera regionale che interagisce in modo dialettico e subordinato con il Consiglio Regionale.

Si potrebbe ipotizzare che il Consiglio delle Autonomie esprime pareri obbligatori su un arco ben definito di leggi e provvedimenti regionali finalizzato ad una tutela condivisa del principio di sussidiarietà.

Qualora una legge fosse obiettata dal Consiglio delle Autonomie, il Consiglio Regionale avrebbe l'obbligo di pronunciarsi ancora sulla medesima legge.

La composizione del Consiglio delle Autonomie e i meccanismi di nomina potrebbero ricalcare quella prevista per l'attuale conferenza dalla L.R.1/2000 e dai suoi successivi adeguamenti con sanzioni per la non partecipazione (ad esempio il parere non reso è considerato positivo).

Le Autonomie funzionali e le parti sociali potrebbero essere meglio rappresentate in una sorta di CNEL regionale che esprime pareri motivati su progetti di sviluppo sociale e infrastrutturale, sul complesso delle politiche oggi definite attraverso progetti di patto sociale sia a livello generale che territoriale.

Potrebbe essere interessante sperimentare anche in Lombardia forme di concertazione snella tra la Giunta Regionale e le Associazioni regionali degli Enti Locali (ANCI, UPL, UNCEM) sulle linee generali delle politiche regionali.

Se le condizioni per elaborare provvedimenti di questo genere non sono ancora mature, si potrebbe ripetere l'esperienza positiva di tipo "costituente" che ha portato all'elaborazione della 1/2000 coinvolgendo gli attuali componenti del Consiglio delle Autonomie, i membri della Commissione Statuto e la Giunta Regionale: da questo confronto possono emergere materiali utili per l'approvazione del nuovo Statuto da parte del Consiglio Regionale.

A proposito di Servizi alla persona

Va assolutamente insediato il Comitato per la programmazione socio-sanitaria nella composizione provvisoria prevista dall'attuale legislazione regionale dotandolo di un'adeguata struttura tecnica di supporto.

Se lo si vorrà potrà essere integrato con atto successivo coinvolgendo competenze professionali e rappresentanti delle forze sociali, ma intanto deve esprimere un parere obbligatorio su tutti i processi di trasformazione della rete ospedaliera e dei servizi territoriali sottraendoli a pressioni di carattere esclusivamente locale.

E' preoccupante (e anche un po' deludente) lo scarsissimo rilievo dato dal DPFR all'elaborazione dei piani di zona che invece sono stati il grande fatto nuovo del modello di welfare lombardo capace di coinvolgere e responsabilizzare non solo i Comuni in forma associata, ma anche tutto il variegato mondo del terzo settore che ha contribuito molto sia all'elaborazione che alla gestione di una rete coordinata e diffusa di servizi e prestazioni sociali.

Lo sviluppo ulteriore di questo processo dovrà consentire di trasferire alla rete dei Comuni integrati le competenze di indirizzo su tutta la materia di integrazione socio-sanitaria favorendo forme di gestione integrata (attraverso la creazione di Aziende, Fondazioni, Associazioni) tra strutture ASL e gli uffici di piano previsti in tutti i Piani di Zona.

Lo stesso processo di trasformazione del sistema degli IDR e della rete delle IPAB va governato nella prospettiva di un sistema integrato e non di una astratta e antistorica contrapposizione tra pubblico e privato.

Nella riorganizzazione del sistema socio-sanitario lombardo va potenziata e valorizzata maggiormente la dimensione "locale" che può favorire sia le riconversioni che il potenziamento delle strutture di eccellenza, raccordandosi con le previsioni del Piano Sanitario Nazionale.

Si potrebbero introdurre in modo esplicito forme di sperimentazione di ospedali di comunità in cui il ruolo dei Comuni e dei medici di base abbiano un rilievo significativo analogamente a quanto si sta attivando in quasi tutte le regioni italiane.

Allegato B)

NOTA INTEGRATIVA AL DOCUMENTO DEL CONSIGLIO DIRETTIVO REGIONALE DI ANCI LOMBARDIA (seduta del 20 giugno 2003)

In relazione alla bozza di documento "Ipotesi di intesa interistituzionale" presentato dall'Assessore Colozzi a nome della Giunta Regionale nel corso dell'incontro dell'11 giugno u.s. con le Associazioni degli Enti locali, con la presente nota si ribadisce innanzitutto quanto contenuto nel documento "Spunti e proposte di Anci Lombardia per la consultazione sul DPEFR 2004-2006 e per la concertazione sul documento Ipotesi di intesa interistituzionale", approvato all'unanimità dal Consiglio Direttivo di Anci Lombardia, che abbiamo già provveduto ad inviarvi e che per completezza alleghiamo anche alla presente.

In modo particolare si ritiene importante vengano introdotti, nella bozza di documento in questione, alcuni emendamenti che sostanzialmente affermino quanto segue:

- 1 Al punto 1 del capitolo PRINCIPI GENERALI, occorre affermare che, fermo il principio della sussidiarietà, il garante della sua corretta applicazione sia il Consiglio Regionale delle Autonomie locali, previsto dal nuovo titolo V della Costituzione;
- 2 Il punto 2 del richiamato capitolo PRINCIPI GENERALI, pur riconoscendo i principi di differenziazione ed in particolare di adeguatezza, è da integrare con l'impegno della Regione a favorire il conseguimento della dimensione e delle condizioni di adeguatezza con iniziative volte a promuovere tali finalità, introducendo quindi questa espressione:
"Il principio di adeguatezza va promosso e disciplinato con legge regionale incentivando l'associazionismo dei comuni";
- 3 Il punto 6 del capitolo FINALITÀ, andrebbe riformulata in questo modo:
"Definire i rapporti istituzionali e gli ambiti di confronto e concertazione, prevedendo l'immediata costituzione del Consiglio delle Autonomie locali, sganciandola dalla revisione dello statuto regionale.
Sulle linee generali delle politiche regionali è istituito un tavolo di concertazione permanente tra la Giunta Regionale e le Associazioni Regionali degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM)".

Inoltre, anche come segnale positivo di disponibilità alla concertazione, ribadiamo l'opportunità di insediare il "Comitato Regionale per la programmazione socio sanitaria" previsto dalla legislazione nazionale e regionale, sollecitato anche da 400 delibere di Consigli Comunali, depositate da Anci Lombardia presso la Presidenza del Consiglio Regionale.

Sembra infine opportuno concludere l'intesa con una procedura analoga a quella adattata per l'attuazione delle leggi Bassanini, convocando tutti i Sindaci delle Città Capoluogo oltre alle associazioni e ai Presidenti di Provincia ed ai Rappresentanti delle Associazioni degli Enti locali.