



BOZZA

LINEE GUIDA PER UN RIORDINO PARTECIPATO DEL TERRITORIO E DELLE SUE ISTITUZIONI

La crisi economica sta incidendo in modo radicale sullo spazio dell'intervento pubblico. Il nostro Paese, come altri in situazione di crisi, ha adottato negli ultimi anni politiche di austerità tutte volte a delimitarne il ruolo in funzione di una forte riduzione della spesa pubblica attraverso tagli lineari. Questo ha inciso notevolmente sia sulla garanzia dei servizi ai cittadini sia sulle condizioni di lavoro del personale impegnato negli stessi. Queste politiche inevitabilmente hanno aggravato una crisi delle Istituzioni che, a livello territoriale, non riescono a rispondere ai bisogni sempre più complessi dei cittadini.

Una crisi istituzionale che mette in discussione i modelli di autonomia e favorisce un progressivo e pericoloso accentramento, affidato peraltro quasi esclusivamente al controllo finanziario attraverso la riduzione della spesa, invece di premiare il comportamento autonomo e responsabile, accentua l'ingessatura dei meccanismi burocratici e pretende di governare il pluralismo sociale ed economico del paese con norme imposte dall'alto.

Chi risente di più di questi tagli è il sistema delle autonomie locali nel quale aumentano ormai in modo preoccupante i casi di crisi dei Comuni e la paralisi delle Province nell'erogazione dei servizi di propria competenza.

Qualsiasi processo di riordino istituzionale, seppur necessario, rischia di essere fallimentare se costruito in un'ottica di ulteriore riduzione delle risorse a disposizione.

Non di questo si ha bisogno ma di un sistema delle amministrazioni che al contrario valorizzi e accompagni le energie espresse dal territorio e che al livello nazionale le coordini in un modello unitario (ma non unico) di sviluppo.

L'esigenza di ottimizzare le risorse disponibili passa necessariamente per la revisione dei livelli istituzionali decisionali e di spesa del nostro sistema amministrativo, che non può essere condotta in modo frammentario e penalizzando i servizi nella loro dimensione universalistica e nei loro requisiti di essenzialità.

Questo significa innanzitutto che respingiamo ogni arretramento sul fronte del decentramento responsabile e partecipato delle politiche con lo scopo di garantire non solo l'individuazione funzionale ai territori delle modalità di erogazione ma anche il controllo sociale sul modo di organizzare e gestire la spesa.

In questo senso istituzioni e società civile devono rinnovare un patto di sviluppo e crescita che emargini ogni prospettiva o tentativo di relegare i diritti a logiche di mercato o di taglio irrazionale della spesa. Solo un patto di questo tipo è in grado di valorizzare le forze responsabili del paese nella costruzione socialmente condivisa del nostro welfare.

Un welfare che passa necessariamente anche per la definizione di politiche di crescita della ricchezza e di sviluppo a garanzia del mantenimento dei risultati che si raggiungono.

Vanno quindi valorizzate tutte le forme di partecipazione sociale sia riconducibili sia al principio di sussidiarietà, sia alle regole della partecipazione sindacale e della valorizzazione del lavoro pubblico, mettendo al centro il necessario protagonismo dei cittadini.

Ulteriore cardine di questa politica è la definizione dei due parametri che devono orientare le soluzioni di riassetto e che sono per ogni servizio: la definizione dei livelli minimi e la conseguente definizione dei costi standard. L'obiettivo complessivo è quello di non penalizzare più le esperienze virtuose come avviene con i tagli lineari, ma di fare di queste esperienze punti di riferimento da diffondere anche nelle realtà meno concorrenziali sul fronte del costo e della qualità dei servizi.

Il riassetto delle istituzioni territoriali

In questo scenario, vanno quindi necessariamente avviate le ormai indispensabili riforme strutturali dell'Amministrazione dello Stato e degli Enti Locali.

Negli ultimi anni vi è stato un continuo deterioramento delle relazioni tra Stato centrale ed istituzioni territoriali, a causa di scelte soprattutto economiche che hanno fortemente penalizzato Regioni, Province e Comuni.

La spesa inutile per eccellenza e quindi da tagliare è stata ritenuta in modo anche demagogico quella relativa alle amministrazioni provinciali, senza una strategia precisa nell'affrontare, in maniera adeguata, il tema del riassetto complessivo del territorio, senza cioè ridisegnare funzioni e competenze dell'intero sistema subregionale e del diverso rapporto da instaurare tra Stato e Regioni per quanto riguarda la competenza legislativa.

Ancora una volta va chiarito che scorciatoie di riforme o riordini parcellizzati, operati spesso sulla scia emozionale di urgenze elettorali non risolvono né il problema della funzionalità né quello delle risorse e quindi della revisione del Patto di Stabilità Interno, per garantire investimenti e ripresa occupazionale.

FP CGIL CISL FP UIL FPL e UIL PA ritengono indispensabile un'organica proposta di modifiche istituzionali e di riforma delle pubbliche amministrazioni in una prospettiva di semplificazione delle istituzioni finalizzata al loro rafforzamento, alla tutela e valorizzazione del personale delle amministrazioni provinciali, all'apertura di un percorso vertenziale per aprire tavoli di confronto mirati in grado di affrontare una volta per tutte il tema del riassetto istituzionale.

Le Regioni

A oltre dieci anni dall'approvazione del nuovo Titolo V è necessaria una riflessione sull'assetto della Repubblica che coniughi unità e decentramento istituzionale, in cui i differenti livelli di governo operino in sinergia e non in contrapposizione, nella definizione di un punto di equilibrio che può e deve essere raggiunto anche attraverso un'adeguata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

È, innanzitutto, indispensabile procedere nella direzione di definire una corretta ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni che, disciplini le modalità di esercizio della potestà legislativa, riducendo drasticamente le materie concorrenti e quindi superando le ambiguità dell'attuale articolo 117 della Costituzione.

In un'architettura istituzionale coerente, le Regioni devono enfatizzare la natura del loro ruolo di organi di programmazione e di legislazione, mentre le funzioni amministrative devono essere svolte dagli enti locali territoriali. L'introduzione di questa netta separazione dei ruoli funzionali, nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione, eviterebbe gran parte delle sovrapposizioni e duplicazioni che hanno caratterizzato l'attuale assetto istituzionale.

Ma le Regioni devono anche svolgere un ruolo di coordinamento e regolamentazione delle funzioni locali: dire che le Regioni devono svolgere un ruolo di indirizzo e programmazione non significa che debbano disinteressarsi dell'assetto territoriale del proprio territorio. Al contrario la loro funzione è indispensabile a garantire proprio l'efficacia e la sostenibilità delle politiche nazionali e di quelle che esse stesse si preoccupano di legiferare.

È, inoltre, indispensabile rivedere il sistema fiscale definendo quale rapporto debba sussistere tra funzioni attribuite e risorse economiche necessarie al loro esercizio, prevedendo forme di autonomia impositiva per i diversi livelli che non ricadano, come oggi, soprattutto, sui redditi fissi.

Le istituzioni del territorio

In una fase caratterizzata da una forte crisi economica e dall'esigenza di razionalizzazione e riorganizzazione dell'assetto istituzionale del territorio, è indispensabile valorizzare le autonomie locali come istituzioni pubbliche in grado di garantire diritti fondamentali dei cittadini, capaci di porsi come motore di sviluppo delle economie locali.

Esigenze che non riguardano solo le Province ma tutti i livelli di governo: occorre che ogni istituzione faccia i conti con la riduzione degli sprechi e dei costi impropri, ma occorre altresì ridefinire chiaramente le competenze di ogni livello di governo ed eliminare le sovrapposizioni di enti e strutture, nonché della miriade di società partecipate che esercitano impropriamente le funzioni che la Costituzione assegna alle autonomie territoriali. Tutto ciò salvaguardando e rilanciando il valore di prossimità territoriale delle autonomie rispetto alle domande espresse dalle comunità locali, anche in chiave di sussidiarietà.

Il livello intermedio tra Regione e comune è un fondamentale livello istituzionale della Repubblica che non si può abolire o svuotare privando i territori di necessarie funzioni non frammentabili senza un percorso condiviso con le parti sociali ed il sistema delle istituzioni.

In questo quadro, a nostro giudizio appare indispensabile:

- Una chiara definizione delle funzioni di area vasta comprese quelle derivanti dall'istituzione delle Città Metropolitane; come livello di governance strategico delle politiche e dei servizi nelle grandi aree urbane
- La valorizzazione delle funzioni e delle competenze di regolazione delle istituzioni pubbliche;
- Il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato;
- Il riordino di enti strumentali, agenzie, società partecipate e consorzi non strettamente collegati alle funzioni istituzionali;
- La tutela e la valorizzazione dei lavoratori nei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

È necessario quindi che la riforma superi la disciplina frammentaria e disorganica dell'ordinamento locale, che ha contraddistinto i diversi provvedimenti che si sono susseguiti fino ad oggi e delinei un processo

organico che, partendo da una chiara definizione delle funzioni e dei ruoli e da una visione chiara dell'assetto globale da realizzare, crei un sistema integrato di livelli istituzionali capace di governare e indirizzare i processi sociali ed economici mettendo al centro servizi efficienti, cittadini e territorio. Un sistema integrato che deve essere disciplinato da una Carta delle Autonomie che definisca, evitando inutili sovrapposizioni e duplicazioni, le attuali funzioni di Province, Città Metropolitane e Comuni, attribuendo alle prime le sole funzioni di area vasta e rendendo obbligatoria (prevedendo incentivi), la gestione associata dei servizi per i Comuni, al fine di promuovere la realizzazione di economie di scala efficaci. L'associazionismo comunale deve essere perseguito e rilanciato con un forte ruolo delle Regioni, in conformità con i progetti di sviluppo locale, al fine di creare condizioni economiche idonee alla gestione ottimale di determinate funzioni.

Allo stesso tempo sarebbe opportuno incentivare, ove sussistono le condizioni geografiche, la fusione dei Comuni più piccoli per creare comunità che possano gestire più facilmente l'amministrazione del territorio, mettendo in comune mezzi, professionalità e risorse.

Nella prospettiva generale della razionalizzazione funzionale della spesa, che riguarda in modo rilevante il sistema delle autonomie per i mille rivoli che rischiano di essere del tutto fuori controllo, un tema fondamentale è quello di mettere ordine al complesso sistema legato all'acquisto di beni e servizi e al rapporto tra stazioni appaltanti e centrali d'acquisto, promuovendo un efficace e forte ruolo in ambito regionale o provinciale delle funzioni di supporto all'intero sistema amministrativo in tema di acquisti di beni e servizi per evitare la distorsione di un sistema che spesso crea una moltiplicazione dei costi anziché un'effettiva lotta agli sprechi ed agli sperperi.

Le Amministrazioni centrali

Tagliare funzioni alle amministrazioni centrali per rispondere ad esigenze di cassa non significa “riformare” bensì svilire il ruolo delle pubbliche amministrazioni, creando pericolosi “vuoti” nelle attività di somministrazione dei servizi, anche rivedendo la politica forse abusata di demandare funzioni essenziali ad inutili e costosi organismi, che non raramente hanno dato luogo ad una vera e propria duplicazione di funzioni.

Ma anche il riordino delle amministrazioni centrali non può prescindere da una progettualità organica che consideri tutti i livelli istituzionali e amministrativi.

Innanzitutto va detto che nemmeno il riordino delle amministrazioni centrali può essere fatto prescindendo dagli assetti istituzionali delle amministrazioni locali: il rischio è infatti quello di un assetto a geometria tanto variabile da non garantire i servizi e il loro coordinamento in tutti i territori. Immaginiamo un più avanzato equilibrio nella distribuzione dei poteri fra funzioni centrali statali (per la determinazione dei livelli minimi di adeguatezza, di omogeneo indirizzo politico e di controllo) e pubbliche funzioni periferiche di governo e gestione dei servizi, imperniati sulle Regioni e sulle autonome locali.

Ciò va detto con particolare riferimento ai servizi sul territorio: la ridefinizione della rete territoriale di una singola amministrazione non può prescindere da un disegno organico che riguardi la razionalizzazione degli uffici periferici di tutte le amministrazioni centrali attraverso l'individuazione di poli in cui convergano le funzioni dello Stato sul territorio cui i cittadini possono rivolgersi. E' necessaria insomma, più tutela della condizione dei cittadini a partire dai posti di lavoro e, infine, un intervento della Pubblica Amministrazione meno vessatorio e più vicino agli interessi delle imprese.

Personale e sistema delle relazioni sindacali

E' evidente che il processo di riordino delle Amministrazioni coinvolge direttamente il tema della gestione del rapporto di lavoro del personale interessato per quanto riguarda la collocazione occupazionale e la valorizzazione della professionalità. L'insieme dei provvedimenti adottati e da adottare non deve svilire la principale risorsa organizzativa e funzionale dei servizi pubblici e non può in alcun modo generare licenziamenti di personale.

È necessario costruire una forte azione negoziale che governi i processi di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni derivanti dai percorsi di riordino istituzionale.

Per tali ragioni, riteniamo opportuno evidenziare alcune questioni fondamentali per garantire un'adeguata efficacia dei servizi sul territorio nazionale;

- introdurre delle deroghe alle normative attuali sui tetti di spesa del personale per meglio gestire gli eventuali processi di mobilità e riqualificazione professionale.
- rafforzare il sistema di relazioni sindacali individuando un livello di confronto che affronti le problematiche legate ai processi di riorganizzazione e di mobilità, nonché le situazioni di crisi che stanno emergendo in questi mesi nell'ottica della salvaguardia dei livelli occupazionali e dei livelli retributivi nonché utilizzi a fini contrattuali, recupero di risorse finanziarie derivanti dai tagli di sprechi e spesa improduttiva;
- offrire una prospettiva di stabilità dei rapporti di lavoro a garanzia dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi erogati con il percorso già individuato dalle segreterie nazionali.

Per tali motivi è necessario il pieno recupero del ruolo e delle competenze del sindacato per garantire il dialogo con chi opera all'interno delle amministrazioni e ne conosce quindi le potenzialità quanto le attuali inefficienze.

In questa situazione i contratti collettivi nazionali devono assumere anche un ruolo di promozione del livello integrativo partecipativo e

contrattuale in grado di migliorare i servizi ai cittadini, individuare gli spazi di spesa improduttiva, definire programmi o piani di razionalizzazione, recuperare risorse economiche per finanziare istituti retributivi, governare gli eventuali processi di mobilità, riqualificare il lavoro in conseguenza sia delle razionalizzazioni che delle stessa mobilità.

Inoltre i contratti devono riempire sia gli spazi individuati dalla legislazione vigente (criteri e percorsi per la mobilità, sistema di valutazione valorizzando la performance organizzativa rispetto a quella individuale) rilanciando i temi definiti dall'intesa del maggio 2012 quali il ricorso eccezionale alle forme flessibili di lavoro, la valorizzazione della formazione.

La revisione delle funzioni comporterà necessariamente la ridefinizione di alcuni profili professionali; l'apporto di un lavoro qualificato passa di conseguenza per una revisione partecipata dei sistemi di inquadramento che accompagnati alla formazione evitino semplicistiche operazioni di tagli del personale accampando pretese ed immutabili carenze qualitative da coprire magari col ricorso illegittimo a forme atipiche di lavoro o a esternalizzazioni.