



## **PRIME VALUTAZIONI E PROPOSTE** **DELLA CGIL EMILIA ROMAGNA** **SU RIORDINO ISTITUZIONALE**

La ridefinizione del sistema istituzionale decentrato contenuto nei provvedimenti del Governo Monti, nata da un'idea un po' contorta e irrazionale di contrasto ai costi della politica, impone di avviare un percorso per essere soggetti attivi nell'ambito della discussione territoriale, regionale e nazionale, con l'obiettivo di affrontare i temi di una vera e propria riforma dello stato che consenta efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, qualificazione dei servizi e del lavoro, riduzione dei costi e contributo alla crescita e allo sviluppo del paese.

L'errore fondamentale dei provvedimenti del Governo, in materia di riforme istituzionali, è di rispondere ad una sola logica di contrasto ad un moto crescente della cosiddetta antipolitica e di sfiducia nelle istituzioni, in un'ottica (tutta da verificare) di riduzione dei costi della politica, intendendo per tali il funzionamento delle istituzioni.

Occorre, diversamente, riappropriarsi della necessità che una reale Riforma Istituzionale non può essere fondata solo sulla ricerca di contenimento dei costi (importanti) o sulla esasperazione dei concetti di efficienza ed efficacia (indispensabili) ma deve proporsi come nuovo modello partecipativo e democratico che diventa protagonista nelle scelte della comunità.

E' necessaria quindi una nuova stagione che rilanci con forza un'idea di autogoverno territoriale di Province e Comuni, intendendo con ciò una nuova capacità di governare, superando localismi, poteri forti e condizionamenti.

Occorre con forza e determinazione valorizzare le aggregazioni fra istituzioni, ma ciò ha senso se assieme propone un'idea rinnovata di tenuta democratica, se si costruisce un nuovo valore partecipativo diffuso e solidale delle comunità come modo di essere nel governo del potere pubblico locale; appunto in un'ottica di rinnovato autogoverno territoriale.

Va quindi con forza ribadito che il riassetto istituzionale è un'esigenza fondamentale del Paese, riferita alla evidente insostenibilità del sistema attuale in termini di funzionalità (quali competenze, quali risorse, con quale personale) che di partecipazione democratica dei cittadini.

Il tema è come rendere funzionale e competitivo il sistema Paese in un ambito di rafforzamento dei principi di qualità sociale e tenuta democratica.

L'altro limite dell'impianto governativo, oltre a non avere come scopo una reale riforma dell'assetto Istituzionale, è il non fare i conti con una realtà fortemente diversificata dello scenario

nazionale rispetto a ruoli, funzioni e competenze.

E' evidente che per una Regione come l'Emilia Romagna, dove: - le funzioni delle Province sono arricchite da competenze demandate dalla Regione - l'Unione fra Comuni e le nuove Comunità Montane sono una realtà consolidata anche se con differenziazioni di giudizio e di funzionamento - il dimensionamento in Area Vasta di servizi ai cittadini con processi reali di industrializzazione sono ormai una scelta strategica – la legge regionale sugli ATO, quella sui parchi e quella di semplificazione amministrativa sono un riferimento evidente di idea di decentramento, l'attuale norma rischia di essere un passo indietro o di creare ripercussioni negative.

Occorre però, anche nella nostra Regione, sottolineare come la crisi economica, produttiva e sociale abbia evidenziato una debolezza funzionale istituzionale; si è persa la consapevolezza e la forza di essere parte di un sistema fatto di funzioni, competenze, responsabilità.

E' quindi necessaria una lettura critica del funzionamento del sistema regionale decentrato su temi determinanti come il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione, il contrasto alla crisi, per rafforzare un ruolo forte di governo della Regione, superando i limiti di una non chiara ripartizione dei ruoli.

Non sono sufficienti gli accordi di programma interistituzionali o i bandi, ove si ripartiscono risorse e si individuano obiettivi, se non si avvia una forte azione di monitoraggio e quindi di controllo, finalizzato a recuperare una omogeneità territoriale ormai persa, rafforzando i legami istituzionali in un sistema a forte governo della Regione.

Nel merito dei provvedimenti in atto e della discussione politico istituzionale in corso, a partire da quella sulla carta delle autonomie, avanziamo ulteriori riflessioni e proposte, frutto anche della discussione del seminario e della bozza di documento elaborato dalla CGIL Nazionale.

Sull'Unione dei Comuni va sicuramente superato il criterio di distintività legato a indici demografici (sotto i 1000 o sotto i 5000 abitanti) e della obbligatorietà, affermando, invece, il principio della volontarietà, delle finalità e delle omogeneità territoriali e sociali.

Al contempo, per un processo reale di efficientamento del processo di riorganizzazione istituzionale territoriale, che punti e valorizzi la volontarietà, occorre vengano individuate e perseguite con coerenza la definizione di un sistema di incentivi/disincentivi sia regionali che nazionali, che agevolino fortemente questo percorso.

Gli strumenti possono essere diversi, sia di carattere finanziario come la quota IMU introitata dallo Stato, che amministrativi come il Patto di Stabilità, o all'accesso a finanziamento su progetti specifici, o al superamento di vincoli riferiti al personale, ecc..

Riteniamo inoltre che, una volta maturata la scelta di aderire ad un'Unione, occorre renderne vincolante e quindi obbligatoria la qualità della loro "strutturazione" in termini di funzioni associate, risorse ed operatività.

Questi percorsi, però, vanno sostenuti e accompagnati definendo anche strumenti innovativi di partecipazione democratica che devono trovare un loro consolidamento in una pratica costante ed esigibile sulle scelte qualificanti e strategiche di governo delle nuove realtà associate, come ad esempio l'utilizzo dell'istruttoria pubblica o altre forme che mettano al centro il ruolo del cittadino e delle sue varie forme di rappresentanza.

Particolare attenzione va poi posta alle Comunità Montane che devono sempre più

trasformarsi in vere e proprie Unioni di Comuni, quindi integrando tutte le loro funzioni fondamentali o confluendo all'interno di altre unioni già esistenti o che si andranno a creare.

Infine, il distretto socio sanitario deve rappresentare un riferimento nella definizione di un ambito territoriale ottimale delle Unioni dei Comuni, sia perché a quel livello è già consolidato un forte confronto istituzionale (Conferenze Socio Sanitarie), sia perché rappresenta già una parte determinante della gestione del sistema dei servizi ai cittadini; ciò deve rappresentare un obiettivo strategico che non può essere demandato al lungo periodo.

Ritenendo che fra la strutturazione del sistema delle Unioni dei Comuni e la Regione necessiti un livello intermedio forte di governo e di coordinamento, occorre superare, abrogandolo, l'art. 23 del Salva Italia, puntando con forza e decisione alla approvazione in tempi brevi della Carta delle Autonomie, con quei passaggi Parlamentari che gli attribuiscono valenza costituzionale (doppio passaggio Parlamentare, maggioranza dei due terzi), consentendo così di attribuire alle "Nuove Province" ruoli, funzioni e responsabilità.

In questo contesto il loro dimensionamento diventa elemento di qualità e coerenza con gli obiettivi di razionalizzazione, pertanto non condividendo semplicistici criteri demografici, se non come mere soglie minime, occorre pensare ad un sistema flessibile dove le Regioni svolgano un ruolo fondamentale nel definirne le caratteristiche e la funzionalità (da assumere poi in una Legge di recepimento), legata anche alla possibilità di conferirle competenze in capo alla stessa Regione; occorre poi prevedere la possibilità per le "Nuove Province" di gestire in forma associata fra di loro alcune funzioni fondamentali che abbiano valenza territoriale ampia.

Rimane aperto il tema se le "Nuove Province" debbano diventare istituzioni di primo o secondo livello; è evidente che l'eventuale assunzione di rivisitate competenze demandate dallo Stato attraverso la Carta delle Autonomie propone presupposti di responsabilizzazione politico istituzionale e quindi forme di legittimazione democratica coerente; certo è che quell'idea di nuova partecipazione innovativa dei cittadini in una logica di "nuovo autogoverno" potrebbe rappresentare un punto di forza che aiuta una discussione viziata, probabilmente, più da luoghi comuni che dal merito.

Inoltre la legislazione attuale già prevede la possibilità (la discussione in ambito di Carta delle Autonomie lo conferma) di attivare da subito le procedure per la realizzazione dell'Area Metropolitana, per giungere alla sua realizzazione già alla prossima scadenza elettorale amministrativa (2014). E' quindi evidente che il rispetto dei tempi diventa scelta politica.

E' evidente che un processo vero di riforma istituzionale che porta alla definizione di ambiti e competenze non può sottrarsi dalla inevitabile (per funzionalità e credibilità) riorganizzazione dell'articolazione della struttura decentrata e periferica dello Stato, come ad esempio le Prefetture, le Questure, le Camere di Commercio, la Scuola, la Giustizia, ecc., in un'ottica di coerenza con il sistema istituzionale territoriale ed in particolare con le nuove Province.

Ciò va accompagnato da una riforma di livello costituzionale che partendo da una nuova legge elettorale affronti i nodi del bicameralismo, del ruolo delle funzioni parlamentari, del numero dei parlamentari, dei riordini dei ministeri e della loro funzionalità.

In questo processo di riorganizzazione/riforma Istituzionale è fondamentale il ruolo dei lavoratori e del lavoro pubblico sia per il patrimonio di competenze e professionalità di cui sono portatori, sia perché rappresentano un elemento imprescindibile della possibilità di realizzare veri processi di trasformazione che qualifichi l'agire della Pubblica Amministrazione.

Va quindi riaffermato con forza il ruolo dei servizi pubblici e del lavoro pubblico, contrastando una deriva liquidatoria e privatistica; non c'è troppo lavoro pubblico, c'è lavoro pubblico che va utilizzato al meglio delle professionalità e competenze, magari da riqualificare e riorientare, ma protagonista del cambiamento.

Il recente accordo fra Ministero, Regioni, Province, Comuni e OO.SS di Categoria restituisce ai lavoratori e alle loro rappresentanze un ruolo negoziale anche sugli assetti organizzativi; questo consente quel processo partecipativo che il precedente Governo aveva completamente annullato e dà la possibilità di riaprire con forza il confronto a partire dai temi delle esternalizzazioni che deve salvaguardare la gestione diretta pubblica delle funzioni fondamentali.

Bologna 21 Maggio 2012

CGIL Reg.  
Emilia Romagna