

## RIFORME DI SISTEMA PER LA RIDUZIONE DEI COSTI IMPROPRI DELLA POLITICA, DELLE ISTITUZIONI, DELLE AMMINISTRAZIONI

Il tema della riduzione dei costi della politica, a livello nazionale e a livello locale (regioni ed enti locali), è strettamente connesso:

- alle riforme delle istituzioni democratiche e rappresentative improntate alla **semplificazione** e allo **snellimento** degli apparati burocratici, eliminando sovrapposizioni e duplicazioni di strutture e di competenze
- ai percorsi di **decentramento** amministrativo e di **federalismo** istituzionale finalizzati a rafforzare i poteri dei livelli amministrativi operativi sul territorio
- all' assunzione di **responsabilità** gestionali e finanziarie nei confronti dei cittadini da parte dei decisori pubblici nazionali e locali.

Attualmente in Italia si contano circa 150.000 eletti, cui vanno aggiunti circa 280.000 addetti alla politica con incarichi e consulenze varie.

L' esigenza di base è quella di **liberare risorse pubbliche da utilizzare**:

- per favorire lo **sviluppo** e la domanda interna, agevolando gli investimenti nella produzione e nei servizi e **riducendo il peso fiscale** per il lavoro dipendente e per i pensionati
- per migliorare la gestione dei **servizi pubblici**, soprattutto di quelli resi a livello territoriale

Si avanzano alcune **PROPOSTE SPECIFICHE** che muovono nella direzione sopra individuata, ragionando in termini di **RIFORME DI SISTEMA**, oltreché di sostenibilità finanziaria, al fine di razionalizzare risorse e competenze e di evitare sovrapposizioni e diseconomie.

### I - RIDUZIONE DEGLI ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA

Resta fermo l' assunto di base che occorre separare nettamente i costi della politica, ricomprendenti le inefficienze, gli sprechi, le duplicazioni, i ritardi relativi al funzionamento degli apparati pubblici, da quelli che sono i **costi della democrazia**, ovvero i costi "fisiologici" necessari in un modello istituzionale basato sulla democrazia rappresentativa e partecipativa.

Fatta questa premessa, si avanzano le seguenti proposte:

- 1) **Riduzione parlamentari** : modificando gli articoli 56 e 57 della Costituzione, va ridotto il numero dei parlamentari, indicativamente a **400** per i **Deputati** e a **150** per i **Senatori**, allineandoli al numero dei parlamentari degli altri paesi della UE, in rapporto alla rispettiva popolazione (senza considerare quanto avviene negli USA, dove, con una popolazione enormemente maggiore, tra Congresso e Senato si arriva in tutto a 540 rappresentanti, o in Russia, dove i parlamentari sono in totale 400 concentrati in una sola Camera). La riforma è connessa all' inevitabile superamento dell' attuale bicameralismo paritario, in vista di un sistema di bicameralismo differenziato per rappresentanza (Camera nazionale e Senato federale per regioni ed enti locali) e per competenze (legislazione esclusiva dello Stato e legislazione concorrente Stato – Regioni) funzionale ad un assetto istituzionale di tipo federale, come previsto dal Titolo V della Costituzione.
- 2) **Riduzione consigli e giunte** : vanno attuate in tutte le regioni e in tutti gli enti locali le previsioni della Legge Finanziaria 2010 per gli enti che sarebbero andati alle elezioni nel 2010, ma poi sospese dal Decreto "salva - enti", ovvero la **riduzione del 20%** del numero dei **consiglieri**,

rideterminando di conseguenza il numero massimo degli **assessori**, nella misura di **un quarto** dei consiglieri, per ogni livello amministrativo decentrato.

- 3) **Indennità** : le indennità e le pensioni dei parlamentari e degli altri incarichi elettivi devono essere allineate alle medie europee. A livello locale (regioni ed enti locali) occorre fissare regole comuni ed omogenee, individuando anche parametri di responsabilità ed efficienza. In tal senso va attuato il sistema sanzionatorio/premiante previsto dalla Legge 42 sul federalismo fiscale, che arriva a prevedere l'ineleggibilità.

## II - RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE CONCORRENTE

Tramite un intervento di riforma costituzionale è necessario modificare l'articolo 117, in ordine al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in particolare per quanto riguarda la legislazione concorrente.

L'attuale formulazione ha dato luogo a difficoltà e ambiguità interpretative, facendo aumentare in modo esponenziale i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale.

Occorre quindi operare un riparto più chiaro, riducendo l'area della legislazione concorrente e facendo una scelta più netta tra competenza statale e competenza regionale. Da un lato, quindi, andrebbero attribuiti alla competenza esclusiva dello Stato i settori strategici, quali ad esempio le norme generali sulla tutela della salute; le norme generali sulle grandi reti di trasporto e navigazione; l'ordinamento delle comunicazioni; la produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; che necessitano di una regolamentazione normativa uniforme sull'intero territorio, di una logica unitaria e di una politica nazionale negli ambiti di riferimento. Dall'altro lato va potenziata la legislazione regionale per le altre materie.

Questa riorganizzazione della funzione legislativa è poi funzionale al sistema di bicameralismo differenziato per composizione e per funzioni, così come evidenziato al punto 1) del capitolo precedente.

## III – RIDUZIONE DEI LIVELLI ISTITUZIONALI E AMMINISTRATIVI

Al fine di semplificare il sistema, liberare risorse, razionalizzare funzioni e competenze, eliminando sovrapposizioni e duplicazioni, **vanno ridotti, tramite modifica costituzionale, gli attuali 5 livelli amministrativi, portandoli a 3: Stato, Regioni, Comuni** (anche nella versione aree metropolitane, come spiegato di seguito). In questo senso si formulano le seguenti proposte:

- 1) **Eliminazione del livello amministrativo provinciale** : nell'immediato va bloccato il processo in corso di creazione di nuove province. In prospettiva, tramite riforma costituzionale, andrebbe introdotto un sistema analogo a quello spagnolo, dove le province hanno il carattere di semplici autonomie funzionali. Le province sarebbero sostituite dalle **Conferenze di comuni**, ricadenti nel perimetro territoriale della provincia, con consigli composti solo da rappresentanti dei comuni e non da altri eletti, eliminando il ceto politico provinciale. Ciò consentirebbe di abbattere costi e recuperare risorse, in considerazione del fatto che le **107 province** italiane contano attualmente **4207 amministratori**, e rappresentano una spesa annua di circa **14 mld**, dei quali soltanto 4 mld circa autofinanziati (con la Rc auto, l'imposta di trascrizione, e l'addizionale energetica), mentre il resto è a carico del bilancio dello Stato. Le autonomie funzionali rappresentate dalle Conferenze di comuni potrebbero svolgere le funzioni attualmente tipiche delle province : viabilità, tutela ambientale, edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei corsi di formazione

professionale e dei centri per l'impiego, trasporto pubblico extraurbano, promozione turistica e sportiva.

- 2) **Città Metropolitane** : in occasione del percorso di attuazione della Legge 42 sul federalismo fiscale, tramite i relativi decreti legislativi delegati, e applicando correttamente i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, nelle **9 aree metropolitane** individuate dalla legge e caratterizzate dalla presenza di comuni di grandissime dimensioni e di altri comuni in rapporto di stretta integrazione territoriale, economica, sociale, le città metropolitane realizzano una struttura di governo differenziata, in grado di esercitare tutte le funzioni dei comuni e gran parte di quelle della provincia. L'area metropolitana risulterà articolata non più in comuni ma in amministrazioni municipali decentrate nell'ambito dell'area stessa. I **comuni**, originariamente appartenenti alla provincia di riferimento, che non dovessero essere ricompresi nell'area metropolitana, possono organizzarsi in **Unioni di comuni**.
- 3) **Associazionismo intercomunale** : va favorito ed incentivato l'associazionismo intercomunale, tramite le **Unioni di comuni**, finalizzato all'esercizio delle funzioni amministrative, proseguendo lungo la via intrapresa con il DI 78/2010, che ha previsto l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei **piccoli comuni** (5000 abitanti), attraverso convenzione o unione.
- 4) **Comunità Montane** : a fronte delle riforme dei punti precedenti, ed in considerazione del fatto che già il DI 78/2010 abbassa a 3000 abitanti il limite dimensionale per i comuni montani in ordine all'obbligo di gestione associata delle funzioni, le Comunità Montane andrebbero eliminate quale ulteriore livello amministrativo, con i relativi organi. Le attuali **365** Comunità Montane, che costano circa **800 mln** di euro l'anno, verrebbero sostituite dalle **Unioni di Comuni Montani**, che non prevedono costi di funzionamento aggiuntivi, in quanto presidente, giunta e consiglieri sono individuati negli organi dei comuni aderenti, senza doppi gettoni vietati per legge. Inoltre la gestione in forma associata delle funzioni consentirebbe la realizzazione di forti economie di scala.
- 5) **Codice delle Autonomie** : armonizzando la normativa di questo provvedimento, attualmente in itinere, con le proposte di semplificazione e riduzione dei livelli amministrativi sopra formulate, va effettuata una mappatura chiara e condivisa delle funzioni amministrative dei livelli decentrati di amministrazione, a partire dalla individuazione delle funzioni fondamentali. In questo modo si evitano duplicazioni e sovrapposizioni di competenze, e si favorisce nel contempo l'assunzione delle relative responsabilità gestionali e finanziarie. Inoltre, vanno inserite nel provvedimento, allo scopo di varare una riforma di sistema, organica e complessiva, una serie di disposizioni, originariamente previste nella Finanziaria 2010, improntate alla riduzione e allo snellimento degli apparati burocratici: la soppressione dei **difensori civici comunali**; la soppressione delle **circoscrizioni** di decentramento comunale nei comuni con popolazione inferiore ad una soglia predefinita (in ipotesi 250.000 abitanti); la soppressione di **consorzi** di funzioni degli enti locali.
- 6) **Federalismo Municipale** : queste proposte vanno raccordate con i decreti di attuazione della Legge 42 (Federalismo Fiscale) che il Governo sta predisponendo. In particolare, in merito al decreto sulla fiscalità municipale, l'esito del voto in commissione bicamerale dovrebbe portare, secondo la Cisl, ad una opportuna pausa di riflessione. Evitando forzature di tempi e procedure,

sarebbe necessario un approfondimento degli aspetti di merito, finalizzato alla soluzione dei nodi tuttora irrisolti e all' approdo verso soluzioni il più possibile condivise tra maggioranza, opposizione ed autonomie. In particolare la Cisl pone l' attenzione sugli aspetti del provvedimento che ritiene più problematici, a partire dal mancato raccordo con una più complessiva ed urgente riforma del fisco: evitando qualsiasi aumento della pressione fiscale a livello locale, soprattutto per i redditi da lavoro dipendente e da pensione, determinato anche dallo sblocco delle addizionali comunali, il carico fiscale dovrebbe invece essere spostato "dalle persone" "alle cose" e "ai consumi", escludendo quelli relativi ai beni di prima necessità. Altri aspetti problematici nel decreto risultano poi essere la carente definizione dei meccanismi perequativi per le funzioni fondamentali degli enti locali e il mancato raccordo dello stesso con i tagli agli enti locali effettuati con il DL 78.

#### **IV – RIFORMA DELLE AZIENDE MUNICIPALIZZATE E DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

- 1) **Aziende Municipalizzate** : un settore nel quale si impone un ragionamento rigoroso è quello delle aziende municipalizzate che gestiscono servizi pubblici locali, fondamentali per la competitività e la produttività dei sistemi territoriali, per lo sviluppo urbano, la qualità della vita, la crescita del PIL. La trasformazione di molte aziende municipalizzate in società per azioni non ha comportato una netta separazione tra regolatore e gestore del servizio: la maggior parte dei servizi pubblici locali resta sotto il controllo delle amministrazioni pubbliche tramite le gestioni in house. Ne è derivato una sorta di capitalismo municipale, che ha visto il proliferare di **società partecipate**, oltre **5000**, direttamente o indirettamente da enti pubblici locali, l' incremento esponenziale dei relativi organismi e in conclusione costi crescenti di gestione e funzionamento finanziati con denaro pubblico, nonché una forte distorsione della concorrenza sui mercati di riferimento.

Come soluzioni a questa situazione proponiamo : la promozione un processo di **riagggregazione** delle aziende, soprattutto di quelle più piccole, che ne riduca consistentemente il numero; il rilancio di una vera politica di **liberalizzazione** del settore dei servizi pubblici locali; la previsione dell' obbligo del ricorso alla **gara** come procedura ordinaria, lasciando la gestione **in house** soltanto in situazioni particolari (monopoli naturali); il rafforzamento del controllo e la regolazione dei mercati, individuando una **authority ad hoc** per il settore.

- 2) In particolare per i **servizi pubblici locali**, non è più rinviabile il processo di liberalizzazione e l' apertura al mercato, anche se l' ingresso dei privati non è di per sè garanzia di una più efficiente erogazione dei servizi di interesse generale, che devono, comunque, essere regolati e controllati per non trasformare beni e servizi primari in opportunità di profitto per pochi. In particolare, facendo salve le discipline di settore su trasporto ferroviario regionale, gas metano, energia elettrica e gestione delle farmacie comunali, occorre procedere sulla via tracciata dal **DL 135/2009** (decreto Ronchi) che interviene su gestione dei rifiuti, servizio idrico e trasporto pubblico locale, prevedendo: affidamento a imprenditori o società in qualunque forma costituite selezionate con gara ad evidenza pubblica; affidamento diretto a società a capitale misto pubblico/privato con socio selezionato con gara e avente almeno il 40% del capitale sociale e specifici compiti operativi; affidamento in house a società a capitale interamente pubblico solo in casi eccezionali che non consentono il ricorso al mercato, con adeguata pubblicità, parere favorevole dell' Antitrust, assoggettamento al patto di stabilità.

Per quanto concerne l' acqua, la risorsa e il servizio sono strettamente legati alla dimensione locale, e quindi il sistema delle autonomie deve disporre di strumenti di programmazione e di regolazione forti, tali da consentire un effettivo e diretto controllo del territorio, indirizzando la rete dei servizi alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e alla crescita economica. Fondamentali per la gestione del servizio sono, in tal senso, piani industriali che pongano attenzione agli investimenti, allo sviluppo economico ed occupazionale, in funzione anticiclica nell' attuale fase recessiva, e alla qualità dei servizi erogati, socialmente rilevanti.

Per tutti i servizi poi, a fronte del processo di liberalizzazione, al fine di garantire l' **universalità dei servizi** stessi , è fondamentale la stipula di apposite convenzioni ed accordi con gli Enti locali, assicurando anche la predisposizione delle Carte dei Servizi, finalizzate alla tutela degli utenti consumatori.

Il settore dei servizi pubblici locali è un ambito ottimale per attuare un nuovo modello di **relazioni industriali**, basato sulla partecipazione dei lavoratori e la redistribuzione al lavoro della produttività e degli utili, e per costruire un modello compiuto di **democrazia economica**, con la presenza delle rappresentanze dei lavoratori nei Consigli di Sorveglianza, e con la promozione e il rafforzamento dell' azionariato dei dipendenti.