

# LAVORO PUBBLICO, LAVORO SOCIALE

Servizi e bene comune

 *Cambia l'Italia*

Atti del Convegno  
Roma, 1° dicembre 2012



CISL FP



CISL SCUOLA

**LAVORO PUBBLICO, LAVORO SOCIALE**  
**Servizi e bene comune**

**Atti del Convegno**

Roma, 1° dicembre 2012



*La complessità e la gravità dell'attuale situazione economica giustamente ci preoccupa, ma dobbiamo assumere con realismo, fiducia e speranza le nuove responsabilità a cui chiama lo scenario di un mondo che ha bisogno di un profondo rinnovamento culturale e della riscoperta di valori di fondo su cui costruire un futuro migliore.*

*Caritas in Veritate*



## Presentazione

Il contesto economico e sociale italiano - caratterizzato da una crisi perdurante, da un disagio sociale crescente e da una situazione politica quanto mai incerta e contraddittoria - configura la fase attuale come un passaggio decisivo nella vita del paese. Come cittadini, e come lavoratori pubblici, avvertiamo quanto sia fondamentale che si apra una nuova stagione politico-sindacale nel segno del cambiamento indispensabile per portare a soluzione i nodi strutturali che in questi anni hanno impedito la ripresa produttiva e messo a rischio la tenuta sociale delle comunità. Tutto ciò a partire da due esigenze non più eludibili: una rinnovata politica di investimento su istruzione e formazione, come leve fondamentali per aumentare la competitività del sistema e rilanciarne la crescita; una revisione dell'architettura istituzionale che si leghi alla riorganizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici.

Occorre in sostanza, come abbiamo sottolineato da tempo, valorizzare il capitale umano di cui il paese dispone e procedere a un rinnovamento profondo dei meccanismi democratici e amministrativi. Questi ultimi vanno resi più trasparenti, più aderenti alle istanze che provengono dalle comunità - rispettando le specificità di ciascuna per comporle in un quadro condiviso - e più inclusivi ed aperti, cioè più partecipativi.

Questo cambiamento, assai delicato e non più procrastinabile, può nascere solo da una stagione di profonda innovazione istituzionale, in grado di edificare forme più consone ai nuovi bisogni della vita sociale e a completamento del progetto europeo. Un'innovazione nella prospettiva dei beni comuni, cioè di una *governance* partecipata su base territoriale che apra spazi reali al concreto esercizio della corresponsabilità.

L'implosione del "federalismo all'italiana" sotto il peso degli scandali, degli sprechi, dei dislivelli tra regioni che il decentramento fin qui sperimentato non si è dimostrato capace di colmare, ma anzi ha accentuato, non fa che rafforzare l'urgenza di questa sfida.

Perché è evidente che l'obiettivo di riorganizzare in chiave di maggiore efficienza e sostenibilità il sistema dei servizi pubblici, cioè quei servizi il cui compito è produrre e distribuire valore pubblico, non può essere raggiunto, e neppure messo a fuoco, separatamente dalla priorità che si impone con il fallimento di questo federalismo: razionalizzare la struttura dei centri di governo (e di spesa) centrali e locali, disegnando un federalismo finalmente virtuoso, cioè responsabile, solidale e sussidiario.

È in questa ottica che la Cisl rivendica l'apertura di un tavolo sulla semplificazione dei livelli amministrativi: per compiere quel percorso complessivo di riorganizzazione istituzionale che, dopo la riforma del Titolo V, non è mai stato portato a termine.

Dal 2010 ad oggi abbiamo assistito a un susseguirsi di provvedimenti adottati con decretazione d'urgenza e finalizzati al solo risanamento della finanza pubblica. Provvedimenti che

non si sono mai posti l'ambizione di costruire un quadro istituzionale nuovo e di conseguenza hanno portato a una ulteriore frammentazione delle competenze.

A più di un decennio dalla legge Bassanini, ci ritroviamo a vivere - con un mondo che cambia, un'Europa che accelera sulla via dell'integrazione, la crisi che morde, i bisogni sociali che evolvono - in un'Italia paralizzata da troppi livelli decisionali, confusi e in lotta perenne fra loro. Un albero storto che deve essere raddrizzato.

È questo l'orizzonte nel quale si colloca il nostro impegno come federazione del pubblico impiego, che punta a rilanciare attraverso l'innovazione istituzionale, organizzativa, contrattuale il ruolo dei servizi pubblici e il valore del lavoro pubblico.

Ecco perché qui abbiamo scelto di riproporre insieme, come tasselli di un unico grande progetto di rinnovamento del Paese al quale la Cisl vuole contribuire da protagonista, le riflessioni che abbiamo condiviso nella giornata di studio del 1° dicembre 2012 intorno a "Lavoro pubblico e beni comuni" e l'atto di sfida che la Confederazione, insieme ad autorevoli studiosi ed intellettuali, ha voluto lanciare alle forze politiche che siedono in Parlamento con il "Manifesto per una revisione costituzionale". Vale a dire una proposta forte, aperta, di prospettiva alla quale dare sostegno anche attraverso le nuove forme di adesione (il Manifesto può essere sottoscritto on-line alla pagina [www.cambialitalia.it](http://www.cambialitalia.it)).

Perché all'impegno dal basso, cioè dai territori e dall'interno delle singole amministrazioni, che noi metteremo in campo attraverso un'azione determinata su riorganizzazione, produttività, trasparenza, deve venire incontro un processo normativo ad alto livello, condiviso da tutte le forze politiche.

L'Italia non può permettersi - men che meno in questo momento storico - un decentramento che alimenti squilibri, moltiplichi all'inverosimile i costi e renda il paese di fatto ingestibile.

Bisogna passare ad una logica nuova, in cui anche il trasferimento di risorse dal centro alla periferia sia parametrato su criteri di appropriatezza, di buon utilizzo del denaro pubblico, di verifica rispetto allo standard dei servizi erogati che deve essere uniforme sotto il profilo delle prestazioni, della qualità, dell'esigibilità e del controllo dei costi, pur interpretando flessibilmente la domanda locale.

Bisogna aggredire con coraggio e lucidità - quelli che sono mancati alla politica in tutti questi anni - quel "disordine sistemico" delle istituzioni da cui derivano i problemi che oggi ci assillano, non da ultimo l'eccessiva pressione fiscale.

Ed è per questa convergenza di interessi tra il sindacato responsabile e la società civile che il "Manifesto" si propone di suscitare un vasto movimento d'opinione che possa fare pressione affinché il tema della riforma costituzionale sia tra le priorità del nuovo governo. Affinché i nuovi contesti istituzionali diventino il "luogo" di una nuova progettualità sociale in cui sia la nostra professionalità di lavoratori pubblici la leva di una gestione appropriata e trasparente delle risorse e dell'aggiornamento del nostro modello di welfare.

# Reti di Servizi pubblici e partecipazione

Giovanni Faverin, Giovanni Luciano, Francesco Scrima

Quanto più si prolunga la crisi, quanto più il disagio sociale aumenta, quanto più gli indicatori economici restano bloccati in direzione della stagnazione e non indicano prospettive di sviluppo, tanto più aumentano le domande rivolte alla politica. La politica tuttavia non sembra in grado di rispondere né di essere interlocutore affidabile. I partiti sono passati dalla crisi di credibilità ad una continua “campagna elettorale”; nessuno da solo è in grado di innescare quelle politiche di sviluppo e di equità che non possono essere rinviate. Le stesse intese per la crescita, la produttività e la competitività, che le parti sociali sono riuscite a sottoscrivere seppure in un clima difficile, non trovano finora una sponda politica che le sostenga e che innesti un volano di ripresa economica.

## Superare la logica dei tagli lineari

Tagli, e sempre tagli lineari. Nella pubblica amministrazione, nella scuola, alle Regioni e agli enti locali, nella sanità, alla rete infrastrutturale e ai servizi locali ambientali e dei trasporti. I governi da troppo tempo hanno sposato la logica che gli inglesi riassumono nell’espressione “affamare la bestia” per renderla più ragionevole. Una logica per molti versi “immediata”, ma inefficace e totalmente fuori luogo se l’obiettivo è affrontare problemi di sistemi complessi con attese assai elevate come il settore dei servizi alla comunità.

Il punto è che, anche in una situazione difficile per il paese e per la finanza pubblica, bisogna entrare nel merito dei problemi, con strumenti analitici, interpretativi e decisionali adeguati. Ridurre i finanziamenti o tagliare i budget di spesa pubblica, di per sé non determina automaticamente un processo di razionalizzazione.

Questo vale nel privato, dove di fronte ad un calo dei ricavi a sopravvivere sono solo le imprese che riducono i costi attraverso la riorganizzazione e l’innovazione dei processi produttivi e non quelle che si limitano a tagliare voci di bilancio. E accade nel pubblico dove di fronte a fenomeni di corruzione, spreco, cattivo uso di risorse, la riduzione non selettiva dei finanziamenti può tradursi facilmente in comportamenti che penalizzano servizi e attività utili, senza intaccare inefficienze, sperperi, uso del denaro pubblico per fini illeciti.

Ciò che va cambiato allora sono le logiche e le regole di gestione di aziende ed amministrazioni. Nessun provvedimento legislativo - né la *spending review*, né la legge di stabilità, né alcuna altra manovra di carattere finanziario - può determinare di per sé un cambiamento del funzionamento “reale” del sistema. Come non è ponendo vincoli rigidi rispet-



to ai soli parametri di bilancio che si possono ottenere i risultati desiderati. In particolare nel pubblico, con interventi di solo taglio, la conseguenza più probabile è vedere solo un progressivo decadimento dei livelli di qualità e di copertura dei servizi. Lo stesso vale in presenza di tagli agli investimenti nelle infrastrutture: cresce il disagio degli utenti, cala la competitività del sistema, il Paese arretra. Questa situazione produce un deficit sia di utilizzo che soprattutto di investimento nell'ammmodernamento delle infrastrutture, pagate tanto care dalla fiscalità generale e con un ritorno così mediocre per i cittadini.

Ciò che occorre è l'attuazione vera di una logica di responsabilità condivisa e partecipata, tra istituzioni, amministratori e lavoratori dipendenti: gli interventi di lotta agli sprechi, di recupero dell'efficienza e di reale riorganizzazione dei processi produttivi non possono essere imposti per legge, ma si ottengono con il coinvolgimento, con la partecipazione e la formazione di dirigenti, professionisti e lavoratori in ordine agli aspetti ri-organizzativi, gestionali, di valutazione economica, di innovazione tecnologica. I provvedimenti di contenimento della spesa, al contrario, tendono sempre ad azzerare l'investimento e la fiducia nel capitale umano, nonostante si dichiari continuamente che le persone sono il patrimonio più importante per l'economia e la società.

## **Federalismo strabico e moltiplicazione dei centri di costo**

Lo stesso modello di federalismo sul quale si puntava per portare i centri della decisione politica e dell'azione amministrativa più vicino alle esigenze delle persone è in via di ripensamento a causa degli scandali e degli sprechi che si sono evidenziati ai diversi livelli del governo locale, dove prospera un sottobosco diffuso in tutti i gangli degli enti strumentali e delle aziende di servizio pubblico, che grava pesantemente sui bilanci a scapito dei servizi resi alla comunità.

Spaventa un certo ceto politico, economico e affaristico che alberga in troppe realtà periferiche, dove le municipalizzate sono terreno di scorriere di troppi interessi. Non di quello dei lavoratori.

Conflitti di competenze, duplicazione di funzioni, proliferazione di enti strumentali: tutto ciò ha impedito l'affermarsi di una moderna *governance* multilivello e ha gonfiato la spesa pubblica. Emblematica, anche per la condizione di eterna incompiuta, l'operazione di trasferimento delle competenze assegnate alle Regioni dalla riforma del titolo V in tema di istruzione: già diversi i *masterplan* messi a punto, con l'indicazione di scadenze puntualmente disattese e procrastinate. Nel frattempo, al principio della "leale collaborazione" fa riscontro una prassi di "sleale concorrenza" spesso condizionata più da ragioni di schieramento politico che da un sano e trasparente confronto di merito. Si contano a centinaia le occasioni in cui è dovuta intervenire la Corte Costituzionale a dirimere i conflitti di competenze fra Stato e Regioni.

Se il federalismo all'italiana ha prodotto più danni che vantaggi, occorre correggerlo, pena l'inevitabile insorgere di spinte verso il ritorno a logiche di tipo centralistico. Bisogna passare ad una logica nuova, in cui anche il trasferimento di risorse dal centro alla periferia sia parametrato su criteri di appropriatezza, di buon utilizzo della spesa pubblica, di verifica rispetto alla qualità dei servizi erogati a livello territoriale. Vale a dire a trasferimenti decisi in base a fabbisogni e costi standard, e controllo efficace sui risultati.

Attraverso strumenti che premiano in termini di risorse chi fa bene e tagliano invece a chi dimostra di non saper amministrare.

Da parte nostra è chiara la volontà di confermare la scelta di un federalismo incardinato sui valori dell'autonomia, della solidarietà, e soprattutto della responsabilità che chi amministra si assume in un rapporto più vicino e diretto con la comunità a cui è chiamato a rispondere.

Questo Paese non può permettersi, per la stagione che attraversa, un decentramento che alimenti squilibri e generi un'insostenibile moltiplicazione dei costi.

## **Dai nuovi bisogni alla progettualità sociale**

Nonostante i fenomeni degenerativi della politica esplosi di recente, i lavoratori dei pubblici servizi e le federazioni che nella Cisl li rappresentano non sono per l'antipolitica né per il disimpegno civile; al contrario vogliamo una politica più dignitosa e all'altezza dei compiti, e ci proponiamo come soggetti attivi della sua rigenerazione.

Proprio perché operiamo a stretto contatto con le esigenze delle persone e proprio perché anche noi viviamo del nostro lavoro, ne condividiamo le aspettative e le aspirazioni di sviluppo e di benessere.

Per noi queste aspirazioni e queste aspettative si devono trasformare in una nuova progettualità sociale nei nuovi contesti istituzionali, dove sia anche la nostra professionalità a garantire la gestione al meglio delle risorse e l'efficacia dell'organizzazione. Per fare questo, intendiamo stringere alleanze sempre più stabili e strategiche con chi esprime la domanda sociale ed economica nei diversi territori: trasformandoci dunque da semplici operatori alle dipendenze di una qualche amministrazione o di un'azienda di pubblico servizio in operatori al servizio della società.

## **Reti di servizi d'eccellenza per un'economia della qualità**

Occorre puntare a sviluppare una economia della qualità nel quadro di una democrazia moderna, che non si basi unicamente sui meccanismi della rappresentanza, ma incorpori strutturalmente la partecipazione come luogo della coprogettazione delle scelte e della *governance* del sistema delle aziende, degli enti, delle istituzioni.

## **Ricomporre la dicotomia fra sistema produttivo e Pa**

In particolare va ricomposta la dicotomia tra un sistema produttivo che, almeno a livello locale, sta configurando un nuovo modello di sviluppo post-crisi e un sistema amministrativo che rischia di restare indietro se non imbocca un percorso di riforma strutturale centrato sulla selettività delle politiche di risanamento, su logiche di innovazione/progettazione di nuove soluzioni organizzative e sulla qualificazione professionale continua del personale.

Perché la Pa torni ad essere un *driver* dello sviluppo serve cioè coerenza fra i due siste-

mi, tanto nella comprensione della domanda, nella ridefinizione del “prodotto-servizio pubblico”, nell’organizzazione della produzione per rete o filiera, nella specializzazione rispetto a segmenti di offerta, quanto nella capacità di decisione condivisa rispetto alle strategie e nella creazione di consenso intorno alle politiche pubbliche. Occorre in sintesi ridisegnare l’offerta di servizi attraverso una reinterpretazione della missione del pubblico, una coprogettazione innovativa e una coproduzione responsabile che coinvolga lavoratori, cittadini, imprese, corpi sociali intermedi.

## **Istruzione e formazione come leve di sviluppo**

Dei tagli alla scuola può sembrare persino superfluo parlarne, dato lo spazio che da tempo stanno avendo nel dibattito e nella cronaca, con approcci più o meno strumentali che tuttavia fanno riferimento a una realtà incontestabile, che ha visto sottrarre al capitolo istruzione risorse per oltre 8 miliardi in un triennio.

Il danno arrecato è duplice, perché oltre alla deprivazione che la scuola ha subito, si corre il rischio di veder sacrificata all’urgenza di recuperare almeno in parte le risorse sottratte, un’esigenza che finisce per essere accantonata, quella cioè di riprendere un ragionamento necessario sulla crescita di qualità, efficacia e produttività del servizio di istruzione, che accompagni e avvalorati la nostra rivendicazione di più decise scelte di investimento.

Una richiesta che oggi trova motivazione anche per il ruolo che istruzione e formazione possono giocare per ridare al Paese opportunità di ripresa della crescita, puntando sulla risorsa del capitale umano.

Nel contesto della riflessione di oggi, è opportuno concentrare l’attenzione su un aspetto di importanza rilevante ai fini di un efficace governo del sistema di istruzione e formazione. Un sistema che vogliamo unitario, per la necessità di assicurare pari opportunità di fruizione del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale; un sistema che tuttavia deve raccordarsi con le nuove attribuzioni di potere alle Regioni; un sistema che affida all’autonomia delle singole istituzioni scolastiche la progettazione e la realizzazione del suo compito fondamentale, che è quello dell’educazione e dell’istruzione.

Che si tratti di un sistema dagli equilibri delicati e complessi, non facilmente governabili, lo dimostrano il ritardo nel trasferimento di competenze alle Regioni, o il ritorno di logiche centralistiche nella gestione dei flussi di spesa, che sottrae alle scuole la possibilità di disporre “fisicamente” delle risorse economiche di loro competenza.

Non vorremmo che sull’onda delle emergenze economico finanziarie si inneschiasse un ritorno del centralismo regionalizzato, invertendo il processo di avvicinamento della scuola alla società avviato già nel lontano 1974 con la costituzione degli organi collegiali e ripreso anche nella proposta di legge unificata sulla *governance* del sistema scolastico.

Vorremmo invece che trovasse nuova spinta quel modello di partecipazione responsabile e di governo condiviso del servizio scolastico da parte di tutti i soggetti che concorrono alla sua erogazione, rendendo più stretto e visibile il legame che unisce la comunità scolastica al contesto sociale in cui opera.

## Un sistema dei trasporti alla continua ricerca di equilibrio

L'assenza di una politica integrata dei trasporti ha creato situazioni di crisi e diseconomie non più sopportabili dal Paese. Una situazione che va riequilibrata, ridando a tutti opportunità di utilizzo omogeneo delle infrastrutture di trasporto.

Abbiamo un sistema di Alta Velocità che copre poco più di mille chilometri sui sedicimila che formano la rete ferroviaria; ma assorbe molta più attenzione e cura di quella riservata alle reti regionali che servono due milioni e mezzo di pendolari ogni giorno e che risultano assai meno efficaci e confortevoli.

Altro squilibrio è quello della rete viaria, dove agli utili giganteschi delle società autostradali fanno riscontro i problemi enormi della rete nazionale affidata all'Anas e di quella locale delle provincie e dei comuni, con un'assoluta insufficienza di fondi per la manutenzione anche solo ordinaria. Basta fare un qualunque tragitto per rendersene conto.

La rete aeroportuale è cresciuta a dismisura per la smania di ogni comunità di avere il proprio aeroporto a prescindere dall'effettivo livello della domanda.

D'altra parte viviamo una debolezza strutturale dovuta alla mancata integrazione della portualità, all'assenza di veri hub, all'assoluta insufficienza di una rete logistica che risulta poco interconnessa con la rete autostradale e ferroviaria.

Il tutto in un sistema di trasporto complessivo che vede la modalità su gomma trasportare in pratica il 90% delle merci, con gravi danni ai cittadini in termini di congestione e inquinamento, e alle casse dell'erario per gli esorbitanti costi da esternalità che ammontano a decine di miliardi di euro ogni anno.

Ma il problema forse più urgente attiene al sistema del trasporto pubblico locale e dei servizi ambientali, che sconta gli effetti nefasti di un federalismo mal attuato. La necessaria riforma in senso industriale, da tempo auspicata, è stata sistematicamente rinviata. Nei trasporti l'aver assegnato la competenza legislativa agli enti locali ha prodotto più guasti che vantaggi, seppur non in modo omogeneo sul territorio nazionale.

Non mancano infatti gli esempi virtuosi, quelle *buone pratiche* che vedono realtà come Lombardia, Friuli o Emilia Romagna riuscire a fornire servizi apprezzabili mantenendo i conti delle aziende pubbliche pressoché in ordine.

Purtroppo nelle altre realtà la situazione è ben diversa, anche se non è possibile fare una generalizzazione tra "nord buono" e "sud cattivo", un abusato luogo comune.

Gli esempi delle crisi delle municipalizzate di Torino, Genova e Firenze testimoniano che i problemi sono ovunque e lo sono paradossalmente in un periodo ove maggiore è la richiesta di un servizio di qualità: mentre la domanda di trasporto pubblico cresce, le aziende che dovrebbero fornirlo stanno fallendo.

I tagli degli ultimi due governi sono stati assolutamente indiscriminati ed eccessivi, colpendo ugualmente chi ha fatto bene e chi ha sprecato. Non è più rinviabile a questo punto una riforma strutturale dei trasporti. Vogliamo che l'intero sistema sia rinnovato assumendo parametri di tipo industriale, con obiettivi e risultati chiari e verificabili, con il criterio dei costi standard e non con quello, iniquo, della spesa storica, con un'allocazione delle risorse legata a risultati verificabili in base a parametri di qualità e di efficienza. Questo interesse lo devono avere anche le aziende il cui fallimento genera drammi sociali, come lo sono le migliaia di licenziati a Napoli: le aziende tornino a produrre occupazione, non crisi occupazionale. E' paradossale che né la politica né le parti datoriali

abbiano accettato la sfida che con le sue proposte concrete ha messo in campo la Cisl per salvaguardare l'occupazione e migliorare il servizio. Basterebbe ad esempio ridurre le oltre 1200 aziende che vivono grazie alle risorse pubbliche frutto della tassazione diretta e indiretta. Non si può continuare a pretendere finanziamenti dallo stato senza che questo abbia poi titolo a chieder conto del loro utilizzo.

## **Ridurre i livelli amministrativi e ridisegnare le reti di servizi: qualità e diversificazione**

L'architettura amministrativa, d'altra parte, non ha seguito l'evoluzione dei bisogni sociali ed economici. Occorre una riduzione e ridefinizione dei livelli amministrativi, anche attraverso il principio di sussidiarietà. L'offerta di servizi di utilità pubblica deve essere uniforme sotto il profilo degli standard di prestazione e di qualità, dell'esigibilità in termini di diritti, del controllo sotto il profilo dei costi, ma deve interpretare flessibilmente la composizione della domanda locale e le diverse articolazioni del rapporto pubblico-privato: l'obiettivo diventa quello di progettare, sviluppare e gestire ecosistemi sociali efficienti e diversificati. Così come le politiche pubbliche devono interpretare il nesso competitività-competenza-benessere collettivo.

## **Bilanci trasparenti e governance partecipata**

Nella gestione dei bilanci pubblici il tema strategico è il rapporto tra equilibrio, autonomia gestionale, coinvolgimento dei soggetti interessati. C'è troppa opacità nella tenuta dei conti: il "rosso" di bilancio di molte regioni, i bilanci "fasulli" di molte amministrazioni centrali dove il disavanzo non appare mai formalmente, la moltiplicazione delle società partecipate dagli enti locali, il lievitare dei costi della politica per sperperi e spese illecite. E poi la mancata applicazione di criteri adeguati per la destinazione dei fondi pubblici come i costi standard e la mancata introduzione di logiche di premio/sanzione che distinguano gli enti virtuosi da quelli non virtuosi. Con il paradosso di una sanità declinata a livello regionale, ma in cui l'esborso di risorse non garantisce livelli omogenei di prestazione per i cittadini. Così come per i ministeri, dove il decentramento delle funzioni verso gli enti territoriali non ha fatto che raddoppiare i centri di costo. Oppure per gli enti previdenziali che vedono continuamente le proposte di tagli alla spesa concentrarsi sui progetti per la produttività piuttosto che sulle consulenze, sugli appalti o sulle commesse a società esterne.

## **Piani industriali di ente**

In questo senso la chiave organizzativa è costituita dai "piani industriali di ente", vale a dire da strumenti gestionali che garantiscano: miglioramento costante dei servizi, continuità amministrativa (nei cambi di vertice politico); vera trasparenza (come obbligo per il "controllo sociale" sui conti); collegamenti efficaci tra strategia, pianificazione e gestione operativa; sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, progressivo allineamento agli standard di eccellenza.

## **La chiave è la partecipazione**

Ecco perché come categorie Cisl dei servizi alla comunità chiediamo sempre più partecipazione, ma anche sempre più trasparenza: la prima per poter essere con dignità soggetti organizzativi ed evitare che ci si additi come capri espiatori del malfunzionamento delle amministrazioni o delle aziende; la seconda perché ogni cittadino, ogni utente possa vedere come le risorse sono utilizzate e le amministrazioni sono governate. E poi chiediamo un percorso per la produttività, per migliorare i servizi in base alla domanda di persone e imprese e per sostenere le nostre retribuzioni sulla base del risultato. Si muove in questa direzione il passaggio verso un assetto contrattuale che accompagni e sostenga quello che viene definito un “decentramento organizzato” delle relazioni sindacali: un assetto in cui le parti sociali giocano un ruolo più rilevante, in cui sono anche i lavoratori a beneficiare del recupero di efficienza o della maggior ricchezza prodotta a parità di costo. La produttività, d'altra parte, può essere rilanciata da una diversa organizzazione del lavoro che faccia leva sulla disponibilità e l'interesse dei lavoratori a migliorare i processi produttivi e la qualità dei servizi. Sono gli stessi lavoratori che, sulla base della conoscenza del proprio lavoro e della sua organizzazione, sono in grado di individuare gli interventi necessari per renderlo più produttivo. Servono infatti buone relazioni industriali e buoni modelli organizzativi che valorizzino la professionalità dei lavoratori, se si vogliono ottenere quei passi in avanti sul piano dei risultati che i cittadini utenti dei servizi di pubblica utilità si attendono.



# Crisi, welfare e bene comune

Mauro Magatti \*

**La** crisi che viviamo è di quelle che lasciano il segno, e quando ne usciremo saremo “da un'altra parte”. Speriamo in una società un po' migliore. Per questo dobbiamo essere consapevoli che il nostro problema oggi non è far ripartire la macchina, ma farla funzionare in modo diverso.

Questa crisi ci impone, analogamente a quanto avvenuto tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '80, da una parte una declinazione culturale nuova, nella quale la nostra libertà – che è un grandissimo bene – impara a relazionarsi all'altro e all'ambiente; dall'altra di creare istituzioni, forme organizzate, che ospitino e rafforzino un atteggiamento di libertà responsabile.

Ma in che direzione si può e si deve guardare per combinare mutamento culturale e innovazione istituzionale?

C'è un'immagine molto potente, che ci viene dal filosofo del diritto Carl Schmitt, costruita sulla coppia “terra–mare”. Nella metafora la terra è il luogo della politica, perché vi si possono tracciare confini, cosa che non è possibile fare nel mare, elemento liquido e instabile.

Il processo di globalizzazione che caratterizza il nostro tempo, che è insieme politico e tecnologico, ha creato il grande mare della tecnica dove la politica rischia di naufragare. Nel grande mare della tecnica globalizzata, la sfida politica, sociale, culturale è far emergere terra umana, terra cioè dove gli esseri umani possano decentemente convivere.

Il tema è politico, nel senso più lato possibile. Perché la terra umana emerge laddove esistono gruppi, comunità, territori che, stringendo nuove alleanze in rapporto al mare in cui sono immersi, fanno emergere la propria terra. Questa immagine, che io considero la più efficace per comprendere lo stato in cui ci troviamo, ci ripropone la stessa questione affrontata da Keynes: come legare, con nuovi nodi, l'economia e la società. Perché se non lo si fa, quella cosa buona che è la nostra capacità di produrre beni, ricchezza e sviluppo, rischia di piombarci addosso e di distruggere addirittura le democrazie, le persone e le società.

Lo stesso discorso lo si può applicare su scala più o meno vasta. È del tutto evidente che l'Unione Europea, se vuole essere terra umana – cioè se ha qualcosa da dire dentro il grande mare della globalizzazione – o rafforza la sua coesione oppure sarà sommersa.

Anche per l'Europa il tema è ri-legarsi, cioè capire che c'è una convenienza a stare insieme. Fondamentalmente perché abbiamo dei valori, cioè qualcosa che per noi è importante, a partire dallo stato sociale, che vogliamo affermare come essenziali per i cittadini che vivono in Europa ma potenzialmente anche per tutti coloro che abitano altrove. L'Europa è in effetti l'unico luogo al mondo in cui esiste il welfare state.



Questo può essere la nostra condanna, se vissuto come un onere, o può essere uno degli elementi della nostra identità e della nostra vocazione. Una vocazione che, per quanto mi riguarda, si ricollega alla matrice cristiana, che riconosce a ogni essere umano un valore infinito da rispettare, alimentare e sostenere.

Ci sono diversi piani su cui condurre la riflessione: uno riguarda l'Europa, uno le regole della finanza internazionale, uno lo Stato italiano dentro l'Europa. Ma c'è anche un piano locale, che riguarda i luoghi in cui la vita delle persone quotidianamente si svolge, che ha anch'esso la sua importanza se il tentativo è far emergere "terra" nel "mare" della tecnica. Come articolare, allora, un sistema istituzionale che ha diversi piani, e che è intersecato da un sistema tecnico-economico internazionale? Sono questioni del tutto inedite rispetto al ventesimo secolo.

Dobbiamo prestare attenzione a questa complessità, sapendo che in ogni caso è impossibile puntare i piedi contro il cambiamento. Si deve salvaguardare la nostra eredità di valori, creando le condizioni per cui possa continuare ad esistere nel ventunesimo secolo. In sintesi: "conservatori" rispetto alla consapevolezza dei beni e del patrimonio ereditato, ma innovatori e riformisti nella nostra capacità di organizzare concretamente la vita sociale ed economica.

Nelle società che dobbiamo tentare di costruire, già segnate da processi di individualizzazione e frammentazione, il punto centrale di riferimento è il luogo in cui le persone in carne ed ossa vivono, nascono, crescono, invecchiano; il luogo in cui si svolge una parte consistente della loro vita. I luoghi concreti e le comunità in cui viviamo.

Il tema che riguarda i "beni di comunità" è centrale per il modello di crescita "di nuova generazione" a cui dobbiamo tendere: una crescita capace di produrre "valore". Nella modernità ci siamo abituati, per tante ragioni, a considerare i valori – la giustizia, l'uguaglianza, la responsabilità – come delle parole spesso lasciate a livello di mera enunciazione. Poi c'è il termine valore nella sua accezione economica (i soldi, il prezzo). Siamo per lo più indotti a pensare che *valori* e *valore* non abbiano nulla a che vedere l'uno con l'altro. Tuttavia non sono due parole diverse, sono la stessa parola.

Steve Jobs fabbricando l'iPhone realizza un valore economico perché, offrendo sul mercato questo bene, è in grado di convincere tanti consumatori a spendere cinquecento euro per comprarlo. L'iPhone è uno strumento capace di farci tenere in comunicazione, è bello, ci distingue. Contiene elementi intrinseci che ne connotano un valore non solo economico.

Ecco il tema della crescita di nuova generazione. Sopravvivranno quei territori, quei luoghi, quelle comunità che passeranno da un modello dissipativo (consumo-rendita) a un modello capace di produrre valore. Produrre valore economico, ma produrre anche valore di senso, di socialità, di legame, di bellezza. E la capacità di produrre valore di legame, di senso, di bellezza è anche un valore economico, soprattutto in una società evoluta come la nostra.

Ci sono dunque due modelli di crescita. C'è il modello dissipativo dello sfruttamento, dove si è meri consumatori, dove il lavoro non vale niente e il territorio viene sfruttato; e c'è il modello che valorizza le persone, che investe sul territorio, che rispetta l'ambiente, che punta sulla qualità. Certo un modello difficile, in cui nessuna risorsa può essere sprecata.

D'altra parte, dato che siamo una società complessa e dunque i valori sono tanti, plurali,

molteplici e non c'è più alcuna autorità che decide quale valore produrre, se moltiplichiamo il modo in cui le persone mettendosi insieme producono valore, questo è un atto che rafforza, insieme all'economia, anche la democrazia. Da questo punto di vista i beni di comunità sono un luogo importante di innovazione.

Questo non significa rifiutare lo Stato, che rimane una infrastruttura preziosa per svolgere funzioni fondamentali per l'intera comunità nazionale, in quanto matrice di un'istanza universalistica che altre forme tendono a non avere. Così come non ha senso rifiutare il mercato, che è uno strumento prezioso per regolare tante delle nostre attività. Vanno però evitati lo statalismo e il mercatismo, derivate degenerate di questi due strumenti preziosi.

Molti sono i beni che possono essere visti nella prospettiva dei beni di comunità. Certamente alcuni "pezzi" del welfare.

Certamente il terzo settore, superando tuttavia il modello con cui si è strutturato negli ultimi trent'anni, fondato sull'uso di risorse ricevute dallo stato e giocate all'interno di uno pseudo-mercato. Il terzo settore può diventare molto di più, se sarà capace di organizzare le risorse, insieme e in modo complementare allo Stato, mobilitando anche il lato della domanda. E poi se il terzo settore diventerà anche un soggetto in grado di organizzare, in relazione anche alla dimensione pubblica, anche l'offerta.

Farò due esempi. Uno è la scuola. Dovrebbe essere chiaro a tutti che senza la scuola non si va da nessuna parte; la scuola è un bene straordinario. Non è una voce di costo ma una voce di investimento. È un sistema grande e complesso, frutto di una nobile storia, che va reso più efficace nel servizio svolto per la formazione del valore delle persone, che è preconditione per la crescita e lo sviluppo. Naturalmente valorizzandolo, a partire dalle persone che ci lavorano, che non meritano di essere trattate alla stregua di professionisti di serie B o peggio ancora di nullafacenti.

Allo stesso tempo occorre che queste, nella consapevolezza della propria professionalità, diventino protagoniste di cambiamenti anche istituzionali. Penso alle scuole materne o alle elementari, da assumere sempre più come scuole di comunità, in una visione ampia di servizio pubblico legata al fatto che la scuola è comunque un luogo di formazione di cittadinanza.

E ancora, il tema della sanità. La domanda di sanità tende a diventare infinita, in una società fatta di persone che vivono sempre più a lungo. In un mondo sempre più secolarizzato, la "salvezza" si cerca proprio nella sanità. Chi si presenta all'ospedale, ovviamente pretende di essere guarito. In un contesto del genere, è impensabile affrontare il tema della sanità solo attraverso dei tagli.

Il tema della sanità richiama quello della socialità: il malato non può rimanere da solo a gestire un rapporto con l'entità tecnica cui è affidata la gestione del suo problema. Ha bisogno di accompagnamento e cura, anche per evitare inutili eccessi di domanda (la gente che va al pronto soccorso solo per un semplice mal di pancia). La sanità non è solo una questione di tecnica, è un fatto di vita.

Non è pensabile che una domanda di sanità tendenzialmente infinita possa trovare risposte solo per chi se le può permettere economicamente.

Sia in tema di istruzione che di sanità, il ruolo delle comunità locali, l'introduzione di nuove forme di *governance* per la formazione della domanda e la risoluzione di problemi che riguardano il territorio, sono fattori potenti di un'innovazione che non contraddice

l'idea universalistica dello Stato, né si piega alla logica individualistica del mercato, ma tenta invece di imboccare sentieri diversi.

In Italia ci sono le condizioni culturali e storiche ottimali per realizzare il modello dei "beni di comunità"; comunità come livello "micro" nell'ambito di un "macro" costituito dai processi di europeizzazione e di globalizzazione.

Se esiste un modello che può dirsi italiano, è quello autonomista e federalista.

Sono convinto a capire più in profondità il nostro paese sia stato Luigi Sturzo, per il quale il territorio è l'unico luogo, o quanto meno il luogo più forte, dove si può realizzare l'identificazione con l'istituzione.

I luoghi in cui questa identificazione si realizza sono i municipi. Questo anche perché il paese è profondamente caratterizzato e segnato da una tradizione cattolica non identificabile col modello controriformista e centralista della curia romana; è piuttosto il modello delle parrocchie, delle comunità, delle città. Non a caso è nel Medioevo che nascono le città italiane, microcosmi dove la persona si esprime nella sua integralità, combinazione di aspetti religiosi, politici, economici.

Quando gli stranieri vengono in Italia, colgono un rapporto col territorio che altrove non esiste, e spesso ce lo invidiano. Allora il nostro problema è mantenere questa tradizione, nel "mare" della tecnica globalizzata, portandola a un livello di qualità, di funzionalità, di valore tale da farne fattore decisivo di crescita e di rilancio dell'Italia.

Naturalmente ci vuole un pensiero che sostenga questo processo, e può essere ancora quello di Sturzo, la cui visione dell'Italia non contempla contrapposizioni – come abbiamo fatto in questi anni – tra nord e sud, tra un'area e l'altra, ma immagina un tessuto la cui articolazione si fonda sulla dimensione della comunità locale.

Per fare questo occorre innovare le forme di *governance* dei beni che riguardano queste comunità. Naturalmente questa non è la soluzione di tutti i nostri problemi; ma è l'individuazione di luoghi concreti in cui l'esperienza di una libertà responsabile, di una libertà che riconosce l'esistenza dell'altro, l'esperienza della misura di cui la vita concreta dell'uomo ha bisogno, può essere effettivamente sperimentata e può in qualche modo concretamente incarnarsi.

Assumendo tale prospettiva, io credo che questa crisi odiosa e dolorosa, i cui esiti sono ancora molto incerti, possa essere anche una grande opportunità.

Mi auguro che quando ci accosteremo di essere arrivati, come dicevo all'inizio, "dall'altra parte", in qualunque momento ciò avvenga possiamo dirci soddisfatti e orgogliosi del lavoro che avremo fatto insieme.

\* *Mauro Magatti*

*Preside della facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università cattolica Sacro Cuore di Milano*

# L'azione pubblica al servizio del bene comune

Giuliano Amato

**La** *Caritas in Veritate* sottolinea il bisogno di un profondo rinnovamento culturale e della riscoperta di valori di fondo su cui costruire un futuro migliore. Il tessuto istituzionale, come ci insegna una lunga e incontrovertibile esperienza storica, poggia su un cemento che è nelle coscienze.

Non si possono costruire fondamenta esterne che rendano solido il tessuto istituzionale su cui si regge e dentro cui si svolge la vita di una comunità, come una casa costruita secondo le regole antisismiche.

Le regole antisismiche o stanno nella nostra coscienza, o nulla di solido possiamo costruire insieme.

Più o meno lo stesso linguaggio che troviamo nella *Caritas in Veritate* e in altri documenti scritti da Benedetto XVI, lo troviamo anche in alcune pagine di uno straordinario intellettuale radicale americano di origini europee, Tony Judt, dettate dal letto in cui era immobilizzato dalla SLA, che poi lo portò a morire mentre finiva il suo lavoro. Scrive Judt: *“C'è qualcosa di profondamente sbagliato nel nostro modo di vivere oggi. Per trent'anni abbiamo trasformato in virtù il perseguimento dell'interesse materiale personale, anzi ormai questo è l'unico scopo collettivo che ancora ci rimane. Gran parte di ciò che appare naturale risale agli anni '80, l'ossessione per la creazione di ricchezza, il culto per la privatizzazione del settore pubblico, le disparità crescenti tra ricchi e poveri”*.

Un intellettuale radicale parla come un Papa, e un Papa come un intellettuale radicale: perché? Evidentemente colgono entrambi qualcosa che prescinde da fedi ed ideologie, qualcosa che è venuto accadendo, non solo in Italia ma nel mondo intero.

Un mondo segnato dall'egoismo, dalla non disponibilità a riconoscere l'altro. Il mio io, di singolo o di gruppo, ha finito per diventare l'unica bussola delle mie condotte. A quel punto mettersi insieme diventa pressoché impossibile.

Come ci siamo arrivati? Ci siamo arrivati, dice Tony Judt nel suo libro, che fra l'altro si apre con la citazione di un verso di Goldsmith del '700 che sembra scritto oggi: *“Guasto è il mondo dove la ricchezza si accumula e gli uomini vanno in rovina”*. Parole bellissime, e spaventosamente vere.

È l'ultima parte del secolo ventesimo che ha prodotto questa deformazione. Eppure era stato un secolo che era riuscito a costruire molto di ciò in cui noi crediamo, ciò che i nostri padri e i nostri nonni, uscendo dalle prime asprezze della società industriale, dalle esperienze totalitarie e dalla Grande Guerra, erano riusciti a costruire: un patto sociale tra le classi che si erano venute costituendo nella società industriale, un sistema che riconosceva diritti per tutti.

Il secolo ventesimo aveva titolo, fino agli ultimi decenni, ad essere ricordato per aver dato

concretezza ai diritti sociali, immesso gli esclusi nel sistema democratico, creato un indiscusso sistema pubblico attraverso il quale i diritti di "chi non ha" possono equipararsi ai diritti di "chi ha".

Quando ci si rende conto che l'istruzione è una domanda ineludibile di qualunque bambino, ci si rende anche conto che non può essere il precettore a pagamento dei genitori a fornirgliela: nasce allora la scuola pubblica, e nasce la sanità pubblica, nascono le assicurazioni pubbliche.

Su un tessuto sociale che si viene componendo e legando nelle sue varie segmentazioni si costruiscono degli sforzi comuni. Quanto meno grandi sono le distanze e quanto più si riesce ad avvicinarsi all'eguaglianza - e questo è ciò che lo stato sociale e le economie sociali di mercato riescono a fare - tanto più si crea quella fiducia reciproca tra i componenti della società nel suo insieme, che permette di chiedere loro di perseguire insieme degli scopi comuni. Se la distanza in termini di eguaglianza è troppo alta, la fiducia reciproca viene meno.

Judt fa un esempio molto semplice: se dovete salire su una scala, di quelle di una volta che si appoggiano sul muro, su cui si sale più volentieri se qualcuno la regge da sotto, non chiedereste a chiunque di reggervi la scala. E magari salireste solo dopo che a reggerla c'è qualcuno di cui vi fidate.

La storia del ventesimo secolo è segnata dalle imprese comuni che abbiamo compiuto. Abbiamo costruito quel po' di unità europea che siamo riusciti a reggere insieme. Questo presupponeva una grande disponibilità da parte delle nostre comunità nazionali, che per decenni erano state protagoniste e vittime allo stesso tempo di guerre sanguinose, a dire: adesso basta, costruiamo insieme la pace, costruiamo insieme un'economia comune europea. Abbiamo attraversato momenti nei quali la solidarietà necessaria per questo sforzo c'è stata.

Di sicuro non tutte le decisioni che adottai nella mia prima esperienza di presidente del Consiglio vennero condivise dalla comunità nazionale.

Nessuno tuttavia mi contestò il fatto di aver trasformato l'Italia da beneficiario netto a contribuente netto in sede europea, attraverso l'approvazione dei nuovi fondi di coesione nel 1992 che andavano a beneficio delle aree europee meno sviluppate delle nostre. Erano entrate la Grecia, il Portogallo, la Spagna, e si ritenne giusto che nell'ambito europeo questo accadesse. Chi era entrato nella comunità europea all'insegna del principio "give my money back", ridammi i miei soldi, ovvero la signora Thatcher, era allora un'assoluta anomalia, e come tale venne ritenuta.

Anche in sede nazionale, il secondo dopoguerra fu per noi un periodo di grande lavoro comune, nonostante l'Italia fosse divisa politicamente.

Lo stesso sindacato più legato all'opposizione, la Cgil, offrì attraverso Di Vittorio un piano di lavoro in cui metteva il salario dei lavoratori a disposizione di uno sforzo che fosse davvero comune.

A un certo punto questo ha cominciato pian piano a venire meno. È successo negli ultimi decenni del ventesimo secolo, in ragione di una pluralità di fenomeni che - come tutti i fenomeni umani - hanno dentro di sé il bene e il male.

Ed è quello che, volendo usare un termine molto generico, chiamiamo "individualizzazione delle vite".

Cominciamo cioè a vivere una fase nella quale i processi produttivi cambiano profondamente: si riduce lo spazio della fabbrica fordista, si riducono le dimensioni della maggior parte delle unità produttive, e all'interno degli stessi grandi agglomerati si individualizza il lavoro.

La catena di montaggio dove Charlie Chaplin viene moltiplicato per mille continua ad esistere, ma viene affiancata da altri modelli di lavoro.

La gente vive sempre di più nelle città, e nelle città la vita si individualizza. La grande famiglia cede spazio alla famiglia mononucleare, si moltiplicano i single che diventano nuclei familiari per conto loro, si avverte un bisogno crescente di affermare le libertà individuali. Negli anni successivi al '68, con la riforma del diritto di famiglia, questa cessa di essere una comunità guidata dal *pater familias*, e diventa un contesto nel quale ciascuno afferma i propri diritti.

In questi processi c'è molto di ciò che noi o i nostri nonni avevamo voluto. Noi non avevamo mai pensato che l'eguaglianza dovesse prodursi per mezzo di un grande apparato pubblico che assicurasse a ciascuno trattamenti uguali a tutti gli altri: questo era il sogno faustiano del comunismo, che generò non eguaglianza, ma un potere gigantesco fonte a sua volta di diseguaglianze.

Noi ci eravamo fidati invece a mettere ciascuno nelle condizioni di poter camminare con le sue gambe. E vedevamo lo stesso cambiamento dei processi produttivi come un cambiamento positivo, che chiedeva al lavoratore non di avere soltanto due mani per stringere un bullone ma anche un cervello, e di assolvere a funzioni non più manuali ma di controllo all'interno del processo produttivo.

L'individualizzazione è qualcosa di straordinariamente liberatorio. Ma la libertà è quel punto nel quale o porti dentro di te le regole per vivere con gli altri, oppure nessuno te le può imporre.

La libertà può essere vissuta in due modi: "finalmente sono libero di fare quel che mi pare", oppure "finalmente è mia la responsabilità del rapporto con me stesso e del rapporto con gli altri".

Ed è questo il cemento che costituisce le fondamenta di un sistema democratico. Un sistema democratico è fondato sulla libertà.

Libertà intesa, però, come responsabilità: assunzione del ruolo di chi non subisce ciò che viene deciso per lui, ma contribuisce a decidere la vita propria e quella dagli altri. E' in questo passaggio che ci è scivolato via qualcosa.

Non era una novità. La democrazia che più di tutte nel mondo è nata all'insegna della libertà, quella degli Stati Uniti d'America, ha avuto teorici che già all'inizio del '900 si ponevano il problema in questi termini. John Lewis, un grande democratico e un grande educatore, partiva dalla premessa che ciascuno dovesse essere libero perché nella coscienza di ciascuno ci sono i valori religiosi che lo guidano nella scelta tra il giusto e l'ingiusto. Lewis dava per scontato che, se questi valori non ci fossero stati, il sistema non avrebbe potuto funzionare. Anche altri lo hanno detto, con parole diverse: la democrazia è fondata su qualcosa che nessuna legge può garantire. Questo è il paradosso.

È accaduto che le vite rese individuali si trovassero sprovviste di luoghi di vita comune. Robert Putnam, studioso americano autore di un famoso libro sulle regioni italiane, in anni più recenti ha scritto un libro intitolato "Bowling alone", giocare a bowling da solo. Anche negli Stati Uniti, una tradizionale vita comunitaria si andava sfrangiando: non c'è

più tempo di stare con gli altri, il pendolarismo ruba tutto il tempo che c'era tra il lavorare e l'andare a casa, e resta solo il tempo di comprare, di portare a casa beni di consumo. Appagamenti anche spirituali che prima venivano da altre esperienze, ora sono brutalmente sostituiti dagli appagamenti materiali. Il bene di consumo è il veicolo del vero rapporto col resto del mondo.

E allora diventiamo tutti monadi che non si rendono più conto delle ragioni degli altri, e che magari vedono gli altri come potenziali attentatori alla quantità di beni di consumo che io posso portare a casa, e il tributo non come lo strumento finanziario della collettività per offrire servizi a chi non li ha, ma come qualcosa che riduce la quantità e qualità dei beni di consumo che io posso comprare per me.

Quando le cose cominciano ad andar male, di colpo ci si accorge che il tessuto si è rotto, e tutti i pezzi cominciano a dividersi. Dov'è la solidarietà nella nostra Unione Europea? Dov'è la coesione? Gli Stati membri che mesi fa hanno discusso il bilancio comune per i prossimi sette anni sembrano diventati tutti come la signora Thatcher.

Non c'è più nessuno disposto a dare più degli altri perché è in condizione di farlo, a beneficio non degli altri ma del bene comune. L'eurozona sta rischiando di implodere per la difficoltà, anche da parte di chi capisce questo, di farlo capire a sua volta agli elettori. Anche nella nostra comunità nazionale, è di tutta evidenza che si è rotto quel patto tra i ceti sociali sul quale avevamo vissuto per decenni nel ventesimo secolo. E oggi - con le sue buone ragioni - il ceto medio non sente più l'importanza dei servizi creati dai rappresentanti degli esclusi ma utilizzati anche dal ceto medio stesso, condizione che aveva contribuito all'alleanza sociale.

Sente solo il carico che gliene viene, perché si è determinata una effettiva sproporzione e l'impoverimento progressivo ha creato una dinamica pericolosissima, opposta a quella dei begli anni del ventesimo secolo.

Oggi non c'è più una tendenza dei meno abbienti a salire verso il ceto medio; c'è invece una tendenza di chi parte come ceto medio a scivolare verso la vulnerabilità e poi verso la povertà.

Ci sono delle politiche per uscirne, ma sono realizzabili solo riproponendo uno scopo comune. E lo scopo comune deve tradursi in traguardi che si vedono, non solo in tagli che ti entrano nella carne. Questo non può in alcun modo rappresentare uno scopo. Io debbo poter essere partecipe di uno sforzo in vista dell'interesse comune.

Va ricordato come tutto nasca da una gigantesca crisi finanziaria, diventata poi economica, di proporzioni globali. Che è poi il parossismo a cui è arrivato il processo di individualizzazione, perché figlio di quel processo è anche il distacco della finanza dall'economia reale, la spinta verso l'arricchimento individuale attraverso mezzi soltanto finanziari, la creazione di gigantesche ricchezze e gigantesche disuguaglianze come non ne avevamo mai viste nella storia.

Mai nessun padrone era stato tanto più ricco dei suoi lavoratori quanto i vertici degli organismi finanziari che scremano per sé, da titoli derivati e quant'altro, migliaia e migliaia di dollari a danno di tutti gli altri.

Quando la signora Thatcher affermava che non esiste la società, ma solo gli individui liberi di andare e di fare, apriva una stagione rovinosa di *deregulation*, di affidamento senza precedenti non al mercato regolato ma al mercato selvaggio. E diversi economisti che

avevano teorizzato la bontà di questo sistema, tacquero davanti alle macerie che esso aveva provocato - per un paio di settimane. Ora, davanti al debito pubblico e al problema di come liberarcene, quegli stessi economisti sono risaliti in cattedra.

Far sentire lo stato nella sua interezza come un peso, far sentire tutto il personale pubblico come un qualcosa di cui più ci si libera e meglio è: questo può solo raggelare qualunque possibilità di recupero, se nessuno reagisce e fa presente che in vista della ripresa futura è ingrediente essenziale anche una intelligente presenza pubblica.

Certo, occorre rendersi conto dei cambiamenti. Quando Monti affermava: attenzione, i sistemi sanitari avranno dei problemi tra qualche anno, aveva ragione.

Guai a noi se, per difendere i diritti sociali di cui ci sentiamo i custodi, li volessimo difendere così com'erano, perché è innegabile che la stagione in cui più sono fioriti - il secondo dopoguerra e i decenni immediatamente successivi - era caratterizzata da un ciclo demografico esattamente opposto a quello che abbiamo ora. Allora nella piramide demografica c'erano tantissimi giovani, che per di più avevano modo di lavorare e dunque contribuivano, e pochissimi anziani che beneficiavano.

È necessario allora adattare la disciplina dei diritti sociali e dei servizi alla nuova situazione, che non vuol dire distruggerli, né dar retta a chi sostiene che più si taglia più si risparmia. Non può essere questa la finalità su cui tutto si regge.

Oltre al ciclo demografico, abbiamo anche un ciclo tecnologico che è relativamente avverso. Per i prossimi decenni si attendono cambiamenti formidabili grazie alle tecnologie: ma dove verranno applicati, ridurranno posti di lavoro. Ci auguriamo che possano creare posti di lavoro altrove, e in questo modo svolgano un'azione redistributiva dei profitti. Ci sono però altri settori che sono stati identificati come i bacini di occupazione del futuro, come quelli dei servizi alla persona e alla famiglia: ma hanno bisogno dell'azione pubblica, e l'azione pubblica vive sul consenso, e il consenso si forma se l'azione pubblica ha una finalità positiva.

Partiamo da qui. E su questo costruiamo anche una riforma che ci consegni istituzioni più funzionali.





# Salvare il seme della Costituzione

Luca Antonini \*

**C**itroviamo oggi di fronte alle macerie delle nostre istituzioni. A livello centrale la crisi è evidente, ma non meno a livello decentrato. Nei Comuni i sindaci minacciano di “riconsegnare le chiavi” al Presidente della Repubblica. Quanto alle Province, il processo si è avvitato dopo tre decreti legge e non si sa come venirne fuori. A livello delle Regioni sta esplodendo il problema della sostenibilità dei sistemi sanitari.

Questa è la situazione, che è colorita poi da episodi, come quelli di malaffare e di inefficienze, che emergono con regolare quotidianità alla luce della cronaca. Si tratta peraltro di episodi che spesso sono solo la punta dell’iceberg.

E’ appena uscito un mio saggio che si intitola *“Federalismo all’italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere”* (Marsilio). E’ una inedita radiografia del nostro sistema, che è stata possibile grazie ai quattro anni di Presidenza della commissione tecnica sul federalismo fiscale: anni di centinaia di riunioni nelle quali è stato possibile alzare il coperchio della pentola e toccare con mano il grado di disordine del nostro sistema. In questo lavoro mi sono reso conto che ci sono cose che in Italia conosciamo solo in cinquanta o cento persone, strettamente addette ai lavori. Vorrei che le conoscessero tutti gli italiani, per questo ho scritto quel libro. Tutti gli italiani dovrebbero conoscere l’esatta situazione del nostro sistema, perché è veramente drammatica in termini di sprechi, di mancanza di coordinamento, di inefficienza e anche di errori ideologici, ripetuti in nome di “ismi” di vario tipo.

Quello che secondo me è urgente è capire come mai si è arrivati a questo punto.

Io penso che la chiave di lettura centrata sull’individualismo (che emerge dal lucido intervento del Presidente Amato) colga un elemento che ha contaminato anche la politica. Ad un certo punto nel nostro sistema ha dominato il personalismo politico. Un personalismo che ha favorito posizioni manichee, cioè il male è tutto da una parte e il bene tutto da un’altra. Si è così generata una contrapposizione insanabile, che ha rotto qualcosa nel costume e nella cultura degli italiani. Siamo in questo assetto perché ad un certo punto si è rotto qualcosa. Cerco ora di identificare qual è stato a mio avviso il momento in cui è iniziata questa rottura, che è avvenuta proprio sotto la bandiera del federalismo. Si tratta infatti della riforma del titolo V della Costituzione. Una riforma che era da un certo punto di vista necessaria, perché c’era stata la riforma Bassanini, con cui erano state trasferite competenze importanti dal punto di vista amministrativo alle Regioni, alle Province e ai Comuni; il vecchio assetto costituzionale era quindi diventato troppo stretto per sostenere il decentramento avvenuto.

Ma proprio lì, dentro la necessità di rimettere ordine nel sistema, si è manifestato qualcosa di ulteriore e di nuovo rispetto alla nostra tradizione. È nata cioè la strumentalizzazione a scopi politici delle riforme costituzionali. Questo sembra a prima vista qualcosa di non così grave, invece è stato gravissimo, quasi il punto più acuto di quell'atteggiamento manicheo cui accennavo prima, perché ha stravolto il punto più alto del nostro ordinamento. Io penso che la Costituzione italiana sia straordinaria: nasce da un "miracolo" costituente, fatto dall'incontro tra parti profondamente diverse che trovarono un accordo sincero nella direzione di quei valori che identificava il presidente Amato: coniugare lo sviluppo economico con l'eguaglianza. Quella è stata la sintesi fondamentale che è avvenuta nel dopoguerra: alcuni economisti dicono che proprio il miracolo costituente è stato uno dei fattori che ha reso possibile quello sviluppo, economico e sociale insieme – questo è il nostro vanto – straordinario che c'è stato negli anni successivi, che nessun paese al mondo ha avuto con una tale intensità. Una Costituzione votata quasi all'unanimità, una straordinaria sintesi per il bene comune.

Con la riforma costituzionale del titolo V si è rotta questa tradizione: venne approvata, *in limite mortis* della legislatura e con soli cinque voti di scarto, una riforma epocale, che ha cambiato un intero titolo della Costituzione. Fare passare la riforma per il rotto della cuffia non era facile: per questo l'impianto del testo venne ricavato da quanto elaborato dalla fallita Bicamerale D'Alema (che in fondo aveva ottenuto un consenso bipartisan), depurandolo però da quegli aspetti che rivestivano una maggiore complessità politica, come il Senato federale, che avrebbe trovato resistenze, addirittura di tipo trasversale, nei senatori, ovviamente restii a mettere in discussione la propria poltrona. Lo stesso quadro delle competenze legislative che venivano decentrate non venne meditato in modo adeguato. Figlia della fretta, oltre che nel metodo, anche nel contenuto, quindi, la riforma presentava forti limiti. Basti ricordare l'introduzione del federalismo contabile, ottenuta assegnando alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", per cui ogni Regione si è poi approvata una propria legge di contabilità minando quella confrontabilità delle politiche che è il cuore di ogni federalismo. Nella competenze concorrenti, inoltre, sono finite anche materie che dappertutto rimangono invece dello Stato centrale: "grandi reti di trasporto", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "ordinamento della comunicazione".

In quel momento, con quella frettolosa riforma nel nostro Paese si è inaugurato un costume nuovo, proprio sotto la bandiera del federalismo, perché lo scopo era quello di sottrarre a Forza Italia il collante con la Lega: uno scopo più politico che funzionale al bene comune. L'approvazione della riforma, in termini così inusuali per la nostra storia repubblicana, sortì l'auspicato effetto. La polpetta avvelenata determinò, infatti, la reazione scomposta della nuova maggioranza, che anziché dedicarsi a perfezionare la nuova riforma costituzionale con il federalismo fiscale, preferì impegnarsi nella vicenda, risultata poi fallimentare, dell'approvazione di una propria, nuova riforma costituzionale, in competizione con quella appena approvata dal centro sinistra. La legislatura, dal punto di vista istituzionale, venne così sprecata inseguendo il sogno della Devolution: anch'essa una riforma costituzionale che il Parlamento approvò per pochi voti di scarto e che finì poi bocciata dagli

italiani in un referendum confermativo andato semi deserto. La maggioranza degli italiani non aveva capito la riforma, su cui tanto si era discusso nei talk show televisivi, spesso travisando completamente gli effettivi contenuti del testo approvato. Un travisamento che andava bene a tutti: alla Lega Nord perché faceva apparire la riforma come un fortissimo spostamento di ulteriori competenze legislative alle Regioni, agli altri perché li ergeva a difensori di un'unità nazionale che la *Devolution* sembrava compromettere. In realtà la *Devolution* non era né una cosa né l'altra: in fondo correggeva, ricentralizzandole, alcune delle competenze che erano state impropriamente trasferite alle Regioni dalla precedente riforma; cercava poi di istituire un pasticciato Senato federale; attivava un'ulteriore e piuttosto blanda competenza regionale su istruzione e sanità e sulla polizia locale.

Venne bocciata dagli italiani, e in fondo non fu un male perché il testo finale era caotico, ma il prezzo pagato dal sistema istituzionale fu comunque altissimo. Per concentrare l'impegno sulla *Devolution* la Lega Nord fermò l'avvio del federalismo fiscale – rimase nel cassetto il progetto elaborato dall'allora istituita Alta Commissione per il federalismo fiscale, presieduta da Giuseppe Vitaletti - e il nuovo, abnorme, potere legislativo regionale della riforma del Titolo V non venne subito accompagnato da un adeguato sistema di finanziamento. Tutto rimase così incardinato sul demenziale criterio della spesa storica (più spendi, più prendi), le cui disfunzioni furono elevate a potenza dai nuovi poteri attribuiti. È in fondo in questo ingigantimento dei poteri di spesa, in un ambiente privo di adeguati strumenti di responsabilizzazione e di trasparenza, che si sono alimentati in modo parassitario i virus della mala gestione e quelli della corruzione; è in questa situazione che si sono consolidate quelle prassi degeneri che fanno oggi parlare di Regioni canaglia.

Il danno al sistema è stato drammatico. L'emblema è l'esplosione della spesa sanitaria, che nel giro di dieci anni è raddoppiata, passando da 50 a 100 miliardi di euro: gli sprechi sono stati enormi perché con il decentramento legislativo si sono potenziati i poteri delle Regioni, ma i criteri di finanziamento sono rimasti altamente deresponsabilizzanti. Più spendi, più prendi; e se spendi troppo lo Stato ripiana. Lo stesso è avvenuto per gli altri enti locali: basti pensare alla proliferazione di nuove inutili province, e alla dinamica dei trasferimenti ai Comuni. Ci sono infatti Comuni in Italia che oggi ricevono trasferimenti cinque volte superiori a quelli di altri di uguali dimensioni. Ma non c'è uno studio che dica che quel Comune ha effettivamente bisogno di quelle risorse, le prende semplicemente perché ha sprecato di più. Si è poi diffuso il federalismo contabile, un'anomalia tutta italiana. Una società per azioni, infatti, applica le regole del codice civile: la regola contabile è unica e questo non lede la sua autonomia. Noi invece abbiamo dato autonomia sulle regole contabili a ottomila comuni, a venti regioni e a cento province. È accaduta una complicazione straordinaria del sistema che ha generato prassi contabili altamente insane.

Siamo poi finiti in un policentrismo anarchico, dove si è diffusa una partecipazione oppositiva: alla bussola del bene comune si è sostituita la dinamica perversa dei veti incrociati. L'emblema di tutto questo è il fallimento dei processi di semplificazione. Dal 1997 ad oggi, ogni anno è stata varata almeno una legge statale di semplificazione, solo nella XVI legislatura sono stati adottati addirittura 40 provvedimenti legislativi di semplificazione, 12 dal solo Governo Monti, ma nelle classifiche internazionali

sulla facilità di fare impresa rimaniamo agli ultimi posti. La riduzione del peso della burocrazia si è dimostrata un'impresa impossibile. Il motivo è che le leggi di semplificazione si scontrano con le innumerevoli competenze regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione, bloccano le riforme. Il paradosso è che ogni piccolo comune può avere 50 o più regolamenti edilizi diversi da quelli del Comune vicino. Per dare l'idea, porto sempre come esempio il livello di complicazione in materia urbanistica. Le sigle dei vari strumenti urbanistici sono centinaia, nel libro le indico in una rappresentazione grafica, il Pianificio, che è spaventosa.

Tanto è grave il fenomeno che ho proposto al ministro Patroni Griffi, che lo ha inserito immediatamente nella proposta di revisione del titolo V, di stabilire che almeno il livello minimo di semplificazione debba essere costituzionalmente quello stabilito dallo Stato. Le regioni possono fare di più nel senso della semplificazione, non di meno.

Pensiamo anche alle infrastrutture. Fino al 1974 l'Italia era seconda per il suo sistema autostradale, davanti a Francia e Germania. Oggi è il fanalino di coda. Stessa cosa per le ferrovie. Ma la cosa impressionante è che un chilometro di ferrovia costa oggi in Francia tredici milioni di euro, in Spagna quindici milioni di euro, in Italia cinquanta milioni. Non è solo un problema di antropizzazione o di orografia del territorio. E' questione di veti. E' che in Italia esiste un policentrismo della complicazione oppositiva. Ogni comune ci può mettere un veto, e se ti mette un veto lo Stato deve concedergli almeno una rotonda.

Proprio in questo ambito, quello delle infrastrutture, c'è un altro esempio emblematico del disordine istituzionale che si è creato. La competenza legislativa sulle "grandi reti di trasporto" è stata decentrata (nemmeno il Canada lo ha fatto); ma il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene tramite un trasferimento statale alle Regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre in base alla spesa storica, in parte alle Province e in parte ai Comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. Sintesi: le regioni stanno negoziando ormai da due anni l'entità del trasferimento con lo Stato, le polemiche tra i vari soggetti coinvolti sono enormi, il caos è totale, la possibilità di razionalizzare la spesa è lontana e forse qualche mamma, per effetto dei tagli, una mattina non vedrà più il pullman che viene a prendere il suo bambino. Difficile dire a quale porta dovrà bussare per lamentarsi. Eppure il cuore del federalismo sarebbe proprio poter sapere a quale porta bussare per chiedere il conto: si chiama *accountability*.

Nel mio libro racconto poi parecchi altri specifici esempi di inefficienze nelle spesa: quello più grottesco è quello delle foreste. In Calabria la spesa annua per un ettaro di foresta è di 597 euro, in Sicilia di 1456 euro, in Campania di 410, in Veneto di 65. Eppure la Sicilia non è l'Amazzonia.

Sono divari ingiustificati, che avvengono in molti altri settori: nei servizi sociali, ad esempio, l'Emilia Romagna ha una capacità di presa in carico che è al 24%; quella della Campania è il 2,7%. Quindi la capacità di presa in carico del sistema sociale dell'Emilia Romagna è enormemente più grande di quella della Campania, che però spende quella cifra per le foreste.

In un sistema di questo tipo, poi, i virtuosi sono sistematicamente penalizzati con tagli lineari; i cittadini subiscono l'effetto dei tagli vedendo scomparire o rincarare

i servizi; la pressione fiscale aumenta perché gli sprechi delle realtà inefficienti non vengono superati con forme adeguate di commissariamento. Spesso anzi i deficit vengono ripianati con le imposte di tutti i contribuenti italiani, come è avvenuto con il fondo anti dissesto del 2012, diretto a salvare una quarantina di Comuni in pre dissesto, tra cui Napoli. E' facile ipotizzare il facile destino di questa procedura che sospende la rigorosa forma di dissesto guidato già prevista dall'ordinamento: fra qualche anno in molti di quei Comuni la situazione probabilmente sarà più o meno la stessa di partenza e si saranno inutilmente bruciate gran parte di quelle risorse. Occorre quindi un diverso modo di procedere perché altrimenti la sintesi è che il prezzo per salvare, tra le altre, la poltrona di De Magistris è stato uno spaventoso costo della politica (oltre 2 miliardi di euro) a carico di tutti i contribuenti italiani. Il che diventa davvero assurdo se si considera che da tutto il complicato processo di riordino delle Province si risparmiano, in termini di costi della politica, meno di 130 milioni. Un pessimo segnale per chi è virtuoso, tanto da invitarlo a non esserlo. La prospettiva dovrebbe essere diversa: o si riconosce che i tagli degli ultimi anni sono stati, oltre che mal fatti, anche forse eccessivi e si studia seriamente come riportare coerentemente ordine nel sistema, o soluzioni di questo tipo non funzionano. Allora, per non alimentare malsane aspettative di ripiano nei politici inefficienti, meglio lasciare quelle risorse dove stanno o usarle per ridurre la pressione fiscale. Niente sconti sul rigore. Perché altrimenti diventa tutto contraddittorio.

Peraltro, quando poi in Italia si è tentato di introdurre criteri di virtuosità il risultato è stato patetico. Nel 2010, addirittura, il Comune di Catania venne premiato per il rispetto del Patto di Stabilità, sebbene nel 2009 fosse stato salvato con un ripiano di ben 140 milioni di euro; quest'anno nello schema di decreto sui 143 Comuni virtuosi vi era finito anche un Comune sciolto per mafia. Lo stesso decreto legge sulla *spending review* assume a criterio per ripartire i tagli "le spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal Siope": così risulta inefficiente un Comune che nei dieci anni precedenti ha molto risparmiato e solo accidentalmente ha speso di più nel 2011 oppure quello che paga a 30 giorni rispetto a quello che paga a 5 anni (che ha meno movimenti rilevati dal Siope). Si tratta di un criterio del tutto casuale come ha giustamente rilevato il presidente di Anci, Graziano del Rio, sindaco di Reggio Emilia, che ha portato l'esempio della sua città dove l'anno scorso è stata reinterinalizzata, ottenendo un forte risparmio, l'assistenza a molti mezzi pubblici elettrici. Risultato: le spese di manutenzione censite dal Siope si sono moltiplicate, ma solo perché prima erano esternalizzate e quindi non rilevate dal sistema. In questo modo una riorganizzazione efficiente è stata classificata come uno spreco. Rispetto a questi criteri occorre un cambio radicale, come peraltro ora richiede la dirompente sentenza n. 193/2012 della Consulta, per la quale i tagli di diversi miliardi che le ultime manovre stabilivano come strutturali e sostanzialmente definitivi, scadranno invece nel 2014. In questo modo la Corte costituzionale ha acceso una bomba a orologeria nei conti pubblici italiani, stabilendo un criterio senz'altro condivisibile, ovvero che il legislatore può ristrutturare in termini definitivi la spesa solo con vere e proprie riforme e non con tagli estemporanei, che al contrario possono essere solo a tempo determinato.

A questo riguardo diventano fondamentali i fabbisogni standard, con i quali diventa possibile quantificare i livelli essenziali delle prestazioni (Lep). In altre parole, il legislatore nazionale dovrà definire quanti asili nido o residenze per anziani occorrono ogni certo numero di abitanti (si tratta appunto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali) e il relativo fabbisogno standard permetterà di quantificare le risorse necessarie a garantire in termini efficienti quel servizio. Quando imprescindibili esigenze di finanza pubblica imponessero un ridimensionamento della spesa locale, il legislatore nazionale dovrà intervenire sulla rimodulazione dei livelli essenziali, assumendosi la responsabilità della scelta. Questo è l'impianto stabilito dalla nostra Costituzione: cosa ben diversa da tagli operati al buio, la cui entità è spesso decisa con grossolani criteri in una veloce riunione nella stanza di un ministero, lasciando poi gli Enti locali alle prese con le conseguenze del taglio. Senza sapere cosa succede a livello dei Comuni, e se i tagli sono lineari magari non hai affamato la bestia, ma chi è virtuoso.

Peccato che i Lep non siano stati mai definiti (esistono solo sulla sanità e risalgono al 2000) nonostante previsti nella riforma costituzionale del 2001. Così come non è mai stata approvata, nonostante sia anch'essa prevista dalla riforma costituzionale del 2001, la Carta delle Autonomie, che avrebbe dovuto definire in modo adeguato "chi fa che cosa", e oggi il più piccolo comune italiano (Pedesina, 36 abitanti) ha le stesse funzioni fondamentali di Milano (circa 1,4 ml di abitanti).

Di fronte a questa situazione, a questa tragica incompiuta italiana, che fare?

La conclusione cui sono giunto, dopo questi anni di lavoro per cercare di raddrizzare le cose è che non si può continuare a mettere vino nuovo in otri vecchi. Il sistema che è risultato da quelle due riforme costituzionali fatte a colpi di maggioranza è così scoordinato che occorre aprire una fase di revisione costituzionale, per cercare di rimettere ordine. Bisogna prendere alcune decisioni. Se si vuole mantenere questo livello di decentramento, non si può mantenere il bicameralismo paritario del 1948 con oltre novecento parlamentari che fanno la stessa cosa. Noi abbiamo fatto proprio questo: abbiamo decentrato un enorme potere legislativo, senza un senato federale, cioè senza un momento di sintesi politica a livello centrale.

Grandi economisti come Dominick Salvatore ci dicono: anche se azzeraste il debito pubblico, non riprenderete a crescere perché avete problemi strutturali. I nostri problemi non sono ciclici, sono strutturali. E l'elenco potrebbe essere lungo. Oltre alla mancanza del senato federale, per esempio, noi non abbiamo risolto quello che altri sistemi come quello tedesco hanno risolto: regionalismo o municipalismo. Qual è la relazione? Noi li abbiamo messi in competizione. Per cui abbiamo una rivendicazione oppositiva fra comuni, province e regioni. Abbiamo poi il problema di rimettere ordine nelle materie concorrenti, abbiamo il problema della eccessiva polverizzazione del sistema dei Comuni, quello della inattualità di alcuni regimi di specialità (basti pensare alla Sicilia) e così via.

Dunque ci sono cose da rivedere, che la crisi sta mettendo in evidenza. Cose che vanno riviste a livello di revisione costituzionale, aprendo una fase nuova con un sistema nuovo, come una convezione redigente, in modo da non ripetere i fallimenti delle commissioni del passato.

Proprio perché non dobbiamo perdere i valori che citati da Amato e Magatti.

Non possiamo semplicemente pensare di tornare al centralismo. Il centralismo italiano non è stato il centralismo francese: il nostro non è stato un paradiso perduto, basti pensare che proprio lì dentro è nata Tangentopoli e il debito pubblico. Dobbiamo trovare un sistema ordinato. Dobbiamo far diventare l'Italia qualcosa di simile al federalismo tedesco. In questo senso deve essere corretto il federalismo all'italiana, senza sradicarlo. Ad esso, infatti, rimangono legati importanti valori di responsabilità, efficienza, solidarietà e sussidiarietà, di cui, superata la contingenza e l'onda emotiva degli scandali, è importante che non si perda il seme. Come rispondeva il Cristo di Guareschi a un Don Camillo che, preoccupato per la crisi, gli chiedeva cosa occorresse fare. *“Il Cristo sorride: Ciò che fa il contadino quando il fiume travolge gli argini e invade i campi: bisogna salvare il seme. Quando il fiume sarà rientrato nel suo alveo, la terra riemergerà e il sole l'asciugherà. Se il contadino avrà salvato il seme, potrà gettarlo sulla terra resa ancor più fertile dal limo del fiume, e il seme fruttificherà, e le spighe turgide e dorate daranno agli uomini pane, vita e speranza. Bisogna salvare il seme”.*

\* Luca Antonini, docente di Diritto Costituzionale all'Università di Padova





## Le ragioni della nuova fase costituente

Raffaele Bonanni

L'anno di governo Monti ha permesso all'Italia di evitare il baratro greco, di riacquistare una credibilità internazionale e di far pesare la sua voce a livello europeo.

I provvedimenti del Governo, spesso duri socialmente e fiscalmente, pur assunti senza quel confronto sociale che ne avrebbe assicurato una maggiore equità ed efficacia, hanno ristabilito un clima di fiducia verso l'Italia nella comunità internazionale e determinato una sostanziale diminuzione dello spread e dei tassi di interesse sul debito. Senza questi risultati il Paese sarebbe oggi in una situazione drammatica.

E' mancata una spinta decisa per lo sviluppo, unica strada in grado di stabilizzare strutturalmente i conti pubblici, di ridurre il rapporto debito/pil, di abbattere il tasso di disoccupazione e rispondere all'offerta di lavoro giovanile (un giovane su tre è senza lavoro, nel Sud il 50% delle giovani donne): questa con il precipitare delle crisi aziendali è l'emergenza sociale. Come pure un'emergenza sociale è rappresentata dal crollo dei redditi delle famiglie italiane con il loro ruolo fondamentale di ammortizzatore sociale principale, se non unico, per i figli rimasti senza lavoro.

Mancano le risorse pubbliche per lo sviluppo. Più volte il governo ha affermato che l'unica strada, in assenza di risorse a disposizione è quella di porsi l'obiettivo di creare le condizioni "esterne" necessarie alla crescita, attraverso la riforma e la semplificazione del sistema, per garantire e aumentare la concorrenza, snellire le procedure, diminuire i costi burocratici, combattere gli sprechi istituzionali e della politica.

Sono noti a tutti i problemi che ingessano il sistema-Italia e che ne impediscono lo sviluppo: l'alto carico fiscale, la sua iniqua distribuzione che penalizza il lavoro, la piaga dell'evasione; la difficoltà delle liberalizzazioni, sul piano legislativo e attuativo, per resistenze e pressioni delle varie lobbies; la diffusa corruzione e pratica di tangenti che drenano risorse soprattutto nei settori delle opere pubbliche e della sanità; l'inefficienza in cui si mantiene irresponsabilmente la struttura burocratica e la lentezza della giustizia civile, tra le maggiori cause indicate come ostacolo agli investimenti esteri; la crisi della politica e i suoi costi abnormi (numero di parlamentari, consiglieri, assessori, trattamenti economici e previdenziali, apparati, finanziamenti dei partiti) al livello nazionale e locale; le inefficienze e i costi degli assetti istituzionali territoriali (a partire da province e piccoli comuni) con un'evidente crisi nei rapporti tra governo centrali e amministrazioni locali prodotta da riforme costituzionali affrettate, da non chiare ripartizioni di potere, da un federalismo male applicato; la conseguente proliferazione di tutti quegli enti strumentali, agenzie e consorzi creati da Regioni e Autonomie locali per attività di natura istituzionale che creano duplicazioni e sprechi di spesa pubblica; l'area enorme di inefficienza e sprechi rappresentata dagli apparati e dai consigli di amministrazione dei servizi pubblici

locali controllati dalla politica, alimentati dai trasferimenti pubblici, al riparo da ogni concorrenza, i cui profitti vengono dall'aumento delle tariffe e non da più efficienza.

La riforma fiscale è la più urgente ed efficace per la crescita. La delega fiscale, a rischio parlamentare di decadenza, non dà nessuna risposta al problema centrale della urgenza di ridurre le tasse su salari, pensioni, lavoro. Nessuna crescita è possibile con un prelievo fiscale ben oltre il 50 % in termini reali, per di più profondamente iniquo, soprattutto a carico di chi ha la ritenuta alla fonte.

Con l'ultima legge di stabilità il Governo aveva prospettato una manovra di riequilibrio del carico fiscale tra imposte dirette e indirette come primo avvio di un percorso volto a ridurre il peso del carico fiscale sui redditi, e principalmente data la struttura dell'Irpef, sui redditi di lavoro e pensione.

La manovra aveva diversi limiti, specie sul fronte degli incapienti, ma il Parlamento invece di correggere questi limiti ha preferito stravolgerla, perdendo tutti gli elementi positivi di novità. Il risultato è che una parte delle risorse è stata dirottata sulle imprese e che, puntando sulle detrazioni per figli, anche le famiglie bireddito con figli e le famiglie monoreddito con un figlio, oltre ovviamente ai contribuenti senza figli, hanno un vantaggio fiscale inferiore a quello che avrebbero avuto con la versione originale. Nulla è stato comunque fatto per gli incapienti. Abbiamo salvato la defiscalizzazione del salario di produttività.

Alla vigilia delle elezioni, il Governo ha inteso garantirsi solo sui saldi e, presentatosi in Parlamento senza alcun preventivo confronto sociale, ha lasciato le scelte alle logiche elettorali, in gran parte di facciata e non attente ai risultati concreti per i cittadini, delle forze della sua composita maggioranza. La riforma fiscale è questione del nuovo Governo.

Su tutti gli altri aspetti che contrastano la crescita il governo è intervenuto ma con timidezza e spesso frenato, se non del tutto bloccato dalle resistenze delle lobbies, delle caste della politica e dell'alta burocrazia. Siamo stati accusati di qualunquismo in questa denuncia.

D'altronde è uno spettacolo desolante quello offerto dal sistema politico italiano, tra scandali, illegalità, demagogia, populismi e ribellismi, una profonda crisi morale e politica che mina la tenuta della coesione sociale e delle istituzioni.

E' proprio la dipendenza dalla spesa pubblica (dalla finanza speculativa per la copertura del debito) per soddisfare, come diciamo da tempo, le lobbies distributive e la struttura feudale del potere a togliere credibilità e autorevolezza ai partiti. Il governo e il paese pagano anche lo scotto di una struttura burocratica che si è progressivamente autonomizzata per la crisi della politica, che è diventata autoreferente e che tutela in primo luogo i propri interessi di casta.

La politica non sembra avere recuperato energia per reagire neppure ad una situazione sempre più drammatica di delegittimazione da parte dei cittadini, ad iniziare dalle dimensioni dell'astensionismo. I partiti non sembrano consapevoli che l'antipolitica non è nei cittadini, ma nella loro resistenza a rinnovarsi veramente.

Il Presidente Napolitano ha indicato l'urgenza di una presa di coscienza, di una mobilitazione morale, di una assunzione di responsabilità, personale e collettiva con l'obiettivo del bene comune, nello spirito della Costituzione e privilegiando ciò che unisce per percorsi comuni.

La nostra convinzione è che la rigenerazione della politica passa attraverso un rinnovato radicamento nella società, una riappropriazione da parte dei cittadini.

Tutti abbiamo visto le difficoltà parlamentari del Governo rispetto alla legge sulla corruzione, le reazioni corporative e localistiche sulla giustizia, i tentativi dello stesso Parlamento di vanificare le misure sui costi della politica al livello nazionale e locale, la lentezza di realizzazione dell'associazionismo comunale e dell'area vasta dei servizi. È ferma la discussione sul riordino delle Province e costi della politica delle Regioni.

La riforma costituzionale del Titolo V che pure è indifferibile, è ancora lì che aspetta.

Per affrontare efficacemente ed organicamente tutti questi problemi, occorre un grande cambiamento politico da affidare all'apertura di una fase costituente per una ampia condivisione attraverso la concertazione politica, interistituzionale e delle forze sociali.

Nessun partito e schieramento è in grado di affrontare da solo i temi indicati. Risolverli vuol dire trasformare l'Italia, proseguire nei processi di liberalizzazione colpendo interessi diffusi, riformare il sistema politico e l'assetto istituzionale. E' necessario un grande impegno collettivo.

Dobbiamo prepararci ad una fase costituente che, innanzitutto, sul piano costituzionale e legislativo ordinario affronti i nodi di questo federalismo pasticciato e in fondo ingestibile, come lo definisce Antonini.

Vanno recuperati valori e impostazioni del federalismo solidale con al centro i valori dell'autonomia e della sussidiarietà istituzionale e sociale, condizioni della partecipazione e della responsabilizzazione dei cittadini. Va messo ordine nelle competenze concorrenti e va realizzata la corresponsabilizzazione delle Regioni con il Senato federale. Va semplificato il sistema istituzionale rispetto a Province e Comuni (definendo le aree vaste per i servizi).

Vanno definiti i livelli essenziali di assistenza e prestazioni da assicurare a tutti, con i relativi costi e fabbisogni standard, anche per consentire processi responsabili di spending review. Va riconsiderato con attenzione e alla luce di questi interventi il federalismo anche sotto il profilo fiscale, che sia solidale, non viva di trasferimenti statali e addizionali ma sia veramente responsabile nel prelievo e nella spesa rispetto ai cittadini.

Gli effetti del federalismo da riformare sono particolarmente negativi sui servizi pubblici, soprattutto del trasporto locale e della gestione dei rifiuti. Le questioni da affrontare riguardano l'urgenza di sciogliere il paradosso di un Ente locale che per produrre servizi pubblici chiede ancora il trasferimento di risorse dallo Stato centrale, senza che questo abbia poi titolo a chiedere conto del loro utilizzo. In molte realtà le sorti sono state affidate al sottobosco clientelare senza dover rendere conto in termini di bilancio, di efficienza, di sviluppo, di risanamento, oltre che dando un pessimo servizio ai cittadini. Occorre trovare un sistema di allocazione delle risorse legato a risultati di efficienza e di qualità, sostituire la iniquità della spesa storica con i costi standard; ridurre drasticamente le oltre 1200 aziende su basi e parametri di tipo industriale.

Sono le condizioni perché le aziende anziché fallire e produrre migliaia di licenziamenti si sviluppino, offrano servizi soddisfacenti, creino buona occupazione, come alcune grandi aziende di servizi stanno già facendo.

La revisione del federalismo deve comportare una profonda riforma di sistema del Servizio sanitario nazionale. Conosciamo tutti i fattori, dall'invecchiamento ai costi della ricerca e delle nuove tecnologie, che comportano una dinamica insostenibile della spesa

pubblica, già oggi fuori controllo in molte Regioni, pur destinando alla sanità pubblica, che in genere è valutata di buon livello, meno di quanto speso negli altri Paesi dell'Unione. Già dal 2014 incombe la previsione di 2 miliardi di ticket da coprire.

Innanzitutto la sanità, assieme agli appalti pubblici, contribuisce in modo rilevante alla piaga della corruzione, denunciata complessivamente dalla Corte dei Conti per non meno di 60 miliardi all'anno, e questa va combattuta con riforme di sistema.

I termini di una strategia riformatrice per migliorare il servizio e ridurre i costi sono quelli della definizione dei livelli essenziali di assistenza da garantire a tutti, con i relativi bisogni e costi standard, condizione per una efficace spending review, della priorità della prevenzione, della promozione dei servizi sanitari e assistenziali integrati nel territorio, della specializzazione dell'accesso ospedaliero, di una governance per una gestione virtuosa e partecipata.

Rispetto alla prospettiva della sostenibilità finanziaria, siamo decisamente contrari a mettere in discussione la scelta universalistica, così come ad esporci al rischio di una sanità pubblica per i poveri e di una per i ricchi, finanziata dalle assicurazioni private. Per noi la strada è quella della sussidiarietà sociale, soprattutto di un welfare, a partire dalla sanità, sostenuto dalla contrattazione e dalla bilateralità, fiscalmente agevolate, che comprenda anche familiari e pensionati. Il presupposto è sempre un servizio pubblico rinnovato e qualificato.

Contestualmente al processo di riforma e di riordino di questo impegno costituente, coerentemente la politica deve affrontare con noi, il sindacato, il problema altrettanto decisivo della riorganizzazione del lavoro pubblico, amministrazione per amministrazione, azienda per azienda.

Non sono una politica le polemiche populiste, dai lavoratori pubblici fannulloni all'aggressione al lavoro degli insegnanti (oltretutto pagarli poco, si squalifica ulteriormente, con un grezzo intervento di cassa, il loro ruolo sociale, cioè quello della scuola stessa, che è quello che hanno capito gli studenti).

Dobbiamo determinare le condizioni per sviluppare concertazione territoriale e contrattazione azienda per azienda, non allineandosi ai corporativismi dominanti né soggiacendo all'autoreferenzialità categoriale.

Il primato della contrattazione che ci rende protagonisti della riforma, della tutela e della valorizzazione del nostro lavoro si legittima se vengono assunti domanda e interessi dei cittadini e delle imprese e se si raccolgono, nelle forme opportune, le loro valutazioni sulla efficacia organizzativa, sui tempi e sulla qualità delle prestazioni, sulla produttività. Devono crescere esperienze di organismi di controllo e di democrazia sociale in tutti i servizi.

È una sfida difficile quella della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, dei grandi servizi sociali, dalla sanità all'istruzione, all'assistenza, del funzionamento del sistema dei servizi pubblici. Su questo l'intera società, e innanzitutto i più deboli, giudicano la nostra coerenza confederale perché è su questo che si giocano, per milioni di lavoratori, il senso sociale del loro lavoro ed anche i loro diritti di cittadini.

Sono questioni che investono direttamente qualità ed equità della vita sociale e sono decisive per la crescita economica dell'Italia.

Sotto quest'ultimo profilo sono ormai parametri preminenti della sfida competitiva sia l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e ancora più la qualità della scuola, delle istituzioni formative e di ricerca e innovazione.

Tutte le statistiche internazionali ci dicono che l'Italia è agli ultimi posti per quello che riguarda il rapporto tra strutture burocratiche e imprese. Questo produce da un lato svantaggi competitivi per le imprese italiane e dall'altro penalizza il Paese nella capacità di attrarre investimenti dall'estero.

Sappiamo che la scarsa produttività delle nostre pubbliche amministrazioni, non dipende da una scarsità di risorse. Il costo della Pa in Italia, d'altra parte, non è maggiore rispetto agli altri Paesi dell'UE, il costo dei dipendenti è inferiore a quello di Inghilterra e Spagna, particolarmente di quello della Francia, minore è anche il numero dei dipendenti, tanto più con il blocco dei rinnovi contrattuali e il mancato turn-over.

La scarsa produttività della Pa dipende dalla cattiva organizzazione da un lato e da una proliferazione di norme dall'altro. Sappiamo che questa scarsa produttività ne rende elevati per il sistema produttivo e per i cittadini i costi. Pubbliche amministrazioni più efficienti comporterebbero meno costi per la collettività e le imprese, avrebbero un impatto positivo sugli investimenti e potrebbero generare risparmi di spesa, a parità di servizi ai cittadini, da utilizzare per politiche di sviluppo.

E' questa la sfida che ci aspetta e che poniamo alle controparti. Vogliamo riformare le pubbliche amministrazioni, vogliamo aumentare la loro produttività. Ma vogliamo farlo attraverso la concertazione e la contrattazione, azienda per azienda, così come nel settore privato.

La qualità dei servizi dipende particolarmente dagli impegni dei dipendenti e dalla efficacia della contrattazione di secondo livello che interviene su tutti i fattori che migliorano la produttività, dagli orari, all'organizzazione del lavoro, alla formazione sul lavoro, al salario, agli istituti partecipativi.

La partecipazione dei lavoratori è una grande risorsa anche sotto questo profilo: se valorizzati, sanno come e dove si semplificano strutture e procedure.

Occorre dunque iniziare un percorso di reazione alla crisi improntato all'innovazione, alternativo ad una politica tutta concentrata sui costi (spesso confondendo quelli della struttura e della politica) e sull'utilizzazione dei tagli lineari, alternativa a necessari processi di riforma strutturale e di riorganizzazione del lavoro pubblico.

Con l'Accordo sulla produttività abbiamo posto le basi per l'aumento della produttività nel settore privato, abbiamo dimostrato che siamo in grado di assumerci le responsabilità, che siamo pronti a metterci in gioco, a fronte di una forte deresponsabilizzazione della classe politica.

L'abbiamo affrontato nel privato, siamo pronti ad affrontarlo nel pubblico perché siamo consapevoli che buone ed efficienti pubbliche amministrazioni sono necessari per favorire lo sviluppo, soddisfare la domanda di cittadini e imprese, valorizzare il lavoro e migliorare le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

L'Accordo sulla produttività va esteso al settore pubblico: la maggiore efficienza e produttività da riforme di struttura e da riorganizzazione del lavoro recuperano risorse per riattivare efficacemente la contrattazione di secondo livello.

In tutta Europa i lavoratori pubblici sono sotto attacco. Una politica di pura difesa e di rifiuto degli interventi non porta alcun risultato come dimostrato dall'esperienza di tutti i paesi interessati, anche a fronte di scioperi ripetuti. È necessario sporcarsi le mani, affrontare i problemi con soluzioni alternative.

È necessario abbattere la prevalenza della cultura amministrativa nel settore pubblico per

cui il problema principale dei dirigenti è quello di essere al riparo da sanzioni della giustizia amministrativa e non quello della efficienza economica dei loro uffici, su cui deve giuocarsi in pieno autonomia e responsabilità. In questo quadro è prioritario rivisitare poteri, stabilità e retribuzioni dei dirigenti apicali.

Il passaggio è ancora quello, sostanzialmente trascurato in questi anni, dalla cultura delle procedure alla cultura dei risultati, riscontrabili e valutabili, in termini di servizi ai cittadini e alle imprese, di produttività.

Il punto di arrivo è che sistema produttivo e sistema amministrativo, entrambi, azienda per azienda attraverso gli specifici piani industriali, devono misurarsi con gli stessi indicatori di efficienza e di efficacia. Dobbiamo creare una moderna coerenza tra modello produttivo e modello amministrativo; anche quest'ultimo deve misurarsi con profonde trasformazioni, nuove esigenze e priorità, nuove domande e competenze professionali, innovazioni tecnologiche ben integrate ed efficienti.

Per la riorganizzazione dalla Pa non possiamo accettare la logica dei tagli lineari. Non ci nascondiamo di fronte alla necessità di razionalizzare la spesa pubblica e alle conseguenze che questo può comportare, ma siamo convinti che solo una sua riqualificazione e riorganizzazione potrà portare benefici certi e duraturi alla crescita del sistema.

Non si può governare, ad esempio, una riduzione del numero dei dipendenti pubblici senza un piano industriale, senza partire da un'analisi dei servizi indispensabili ai cittadini e alle imprese, senza un'analisi delle professionalità necessarie ad assicurare questi servizi: si ripeterebbe la stessa causalità del mancato turn-over.

Come non si può decidere su un aumento dell'orario di insegnamento solo per fare cassa, senza un confronto negoziale ed in modo avulso da qualsiasi progetto didattico. Ma è un problema irrisolto quello di mettere in chiaro, contrattualmente, l'orario reale di lavoro dei docenti, con i dovuti riscontri retributivi. L'impegno sullo scatto di anzianità per il personale della scuola è stato mantenuto, ma la categoria deve seriamente impegnarsi a contrattare parametri nuovi di progressione economica, collegati alla produttività del lavoro scolastico, misurata con qualificati indicatori. Con questi problemi è necessario e urgente misurarci.

Senza questi impegni i lavoratori pubblici anche in Italia corrono rischi pesanti. Se non si riformano amministrazioni e servizi pubblici, non si aumenta la loro efficienza, non si favorisce la crescita, la si deprime ulteriormente.

Dobbiamo sfidare il governo su questi temi sapendo che contemporaneamente rappresentano una sfida anche per noi.

# Manifesto per una revisione costituzionale

È sempre più netta e angosciata la sensazione che oggi nella nostra Italia sia in corso un vero e proprio sfaldamento dello Stato e della società. Certamente colpiscono singoli episodi di malcostume ma soprattutto impressiona la mancanza di risposte coerentemente razionali e capaci di unificare la nazione - al di là delle legittime e indispensabili divisioni politiche e di interessi. Ogni occasione serve essenzialmente a consolidare poteri molto parziali di questo o quel gruppo di pressione: economico, politico, corporativo, personale. Non c'è una semplice crisi politica, siamo di fronte a una crisi generale della Repubblica.

Del diffuso malcontento e del rancore sociale che percorrono la nazione vanno intese le ragioni: indicano le contraddizioni di una Costituzione figlia della stagione ormai compiuta della Guerra fredda, ricca di insostituibili valori e principi ma anche di compromessi nell'organizzazione dei poteri. Di questa realtà, che alla fine della Prima Repubblica ormai cominciava a diventare evidente, non si è preso atto e ciò ha provocato una crescente disgregazione istituzionale (a seguire morale e sociale), esplosa quando le condizioni internazionali hanno imposto all'Italia, soggetto strategico sul piano geopolitico e finanziario, una drastica semplificazione della governance.

La Seconda Repubblica si è mossa con grandissima fatica sulla strada delle riforme costituzionali, rompendo anche la convenzione che le voleva approvate con larghissimo consenso: nel 1947 la Costituzione ebbe un voto quasi unanime. Si è iniziata un'improvvisata prassi di interventi costituzionali a colpi di maggioranza (riforma del Titolo V del 2001 nella XIII legislatura e Devolution nella XIV), mentre altre parti degli assetti materiali delle istituzioni sono state risolte con una strategia di approssimativi referendum. In questo modo l'assetto costituzionale, anziché semplificarsi in un ordine adeguato ai tempi, si è complicato ancora di più, risultando letteralmente ingestibile. Per esempio ai vecchi nodi si sono aggiunti quelli nuovi di un pasticciato federalismo all'italiana, con l'assenza di un Senato federale.

Sottovalutare la condizione di emergenza in cui viviamo è suicida. Si tratta di pensare e costruire una fase di transizione per riformare la Repubblica riacquisendo quegli elementi di ordinata sovranità i quali soltanto ci possono consentire un rapporto paritario con gli altri Stati, a partire da quelli europei.

La campagna elettorale sta focalizzando troppo poco questo problema.

Per questo è necessario ora richiamare con decisione l'attenzione sulla necessità di un processo di revisione costituzionale che, per la Parte II della Costituzione, memorizzi i fallimenti di un trentennio di tentativi, dalla commissione Bozzi alle riforme federaliste di centrosinistra e centrodestra. Le principali questioni sono ormai chiare: riorganizzazione



e bilanciamento dei poteri dello Stato; razionalizzazione del decentramento legislativo e riassetto territoriale. I problemi dell'Italia di oggi non sono ciclici ma strutturali: senza affrontarli neanche azzerando il debito pubblico ricominceremo a crescere. I problemi italiani derivano innanzitutto dal disordine sistemico di istituzioni che vanno razionalizzate e semplificate anche in coerenza con il livello delle risorse effettivamente disponibili. Se non si agisce a questo livello si rischia di continuare a rattoppare un assetto ormai inadeguato nelle sue linee di fondo.

Sono però anche evidenti i rischi e i fallimenti che hanno segnato trent'anni di riformismo costituzionale. Per queste ragioni il processo di revisione costituzionale va impostato attraverso la proposizione di una commissione redigente composta in termini simili a quella istituita dall'Unione europea per preparare la propria "Carta" fondamentale, prevedendo forme di consultazione popolare. Rivitalizzata un'ordinata dialettica politica la revisione del nostro assetto costituzionale potrebbe ricomporre le condizioni strutturali necessarie per un nuovo processo di crescita del nostro Paese: nel 1947 il miracolo costituente fu alla base, qualche anno più tardi, del miracolo economico.

*Raffaele Bonanni*

*Luca Antonini*

*Lodovico Festa*

*Mauro Magatti*

*Antonio Pilati*

*Stefano Zecchi*

# Nuove Istituzioni. Cambiare l'Italia\*

## L'Italia che i lavoratori non meritano: i sette vizi capitali

- 1. Ingestibilità:** più di 900 parlamentari, 20 Regioni, 110 Province, 8092 Comuni. Il risultato è un policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace che alimenta un localismo conflittuale in cui il diritto di veto finisce per bloccare qualunque decisione. Esattamente il contrario della partecipazione basata sul principio di sussidiarietà che presuppone il riconoscimento di un bene comune, derivante dalla appartenenza ad un'unica comunità nazionale. Il risultato è un sistema dove a prevalere sono frammentazione e incertezza del diritto. **Frammentazione:** su una qualsiasi procedura si incrociano troppe competenze costituzionali. Addirittura un semplice albero è oggetto di almeno cinque diversi tipi di competenze: europea, statale, regionale, provinciale, comunale. Questa frammentazione, con la difficoltà a mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce costi enormi: oggi in Italia il costo per un Km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 ml di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna. La differenza del costo non è giustificabile solo con la conformazione orografica del territorio italiano. **Incertezza del diritto:** la qualità delle leggi è pessima e la quantità eccessiva. Ne deriva incertezza per i diritti dei cittadini, possibilità di arbitrio per i pubblici poteri, incremento dei ricorsi davanti alla Corte costituzionale: soprattutto l'eccesso di conflittualità tra Stato e Regioni genera un danno insanabile alla affidabilità del Paese. La debolezza di un sistema interno di questo tipo mina inoltre la stessa possibilità di autorevolezza sui tavoli europei: la cessione di sovranità rischia di esaurirsi in una dissipazione di sovranità.
- 2. Eccesso di burocrazia:** dal 1997 ad oggi, ogni anno è stata varata almeno una legge statale di semplificazione, ma nelle classifiche internazionali sulla facilità di fare impresa rimaniamo agli ultimi posti. La riduzione del peso della burocrazia sembra essere un'impresa impossibile. Le leggi di semplificazione si scontrano con le innumerevoli competenze regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione, bloccano le riforme. Ogni piccolo comune può avere 50 o più regolamenti edilizi diversi dal Comune vicino. L'incertezza sui principi di responsabilità espone i pubblici dipendenti e produce paralisi o cavillosità che pregiudicano lo sviluppo delle attività economiche.

- 3. Deresponsabilizzazione:** un altro esempio emblematico. La competenza legislativa sulle “grandi reti di trasporto” è stata decentrata; ma il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene tramite un trasferimento statale alle Regioni in base alla spesa storica, che poi girano le risorse, sempre in base alla spesa storica, in parte alle Province e in parte ai Comuni. A loro volta questi enti le girano alle aziende di trasporto. Sintesi: le Regioni stanno negoziando ormai da due anni l’entità del trasferimento con lo Stato, le polemiche tra i vari soggetti coinvolti sono enormi, il caos è totale, la possibilità di razionalizzare la spesa è lontana e a pagarne le conseguenze sono, lo sappiamo bene, i cittadini, i giovani, le madri lavoratrici, gli anziani, in genere le fasce più deboli della società che utilizzano quotidianamente i servizi pubblici.
- 4. Penalizzazione di chi è virtuoso.** In questo sistema i virtuosi sono sistematicamente penalizzati con tagli lineari; i cittadini ne subiscono l’effetto vedendo scomparire o rincarare i servizi; la pressione fiscale aumenta perché gli sprechi degli enti inefficienti non vengono ridotti con forme adeguate di commissariamento. Anzi, spesso, i deficit vengono ripianati con le imposte di tutti i contribuenti italiani, come è avvenuto ancora una volta con il fondo del 2012 per salvare una quarantina di Comuni in pre-dissesto, tra cui Napoli.
- 5. Polverizzazione:** Degli 8.092 Comuni il 70,4% ha meno di 5.000 abitanti. Il più piccolo comune italiano (Pedesina, 36 abitanti) ha le stesse funzioni fondamentali di Milano (circa 1,4 ml di ab.), ma nessuna delle ultime due legislature, con tre governi che si sono succeduti, è riuscita a portare ad approvazione la Carta delle Autonomie, che avrebbe dovuto definire in modo adeguato “chi fa che cosa”. La riforma delle Province è bloccata, continuano a esistere province che hanno meno di 60.000 abitanti.
- 6. Incontrollato finanziamento pubblico dei partiti.** Il sistema del finanziamento pubblico dei partiti ha dato luogo a fenomeni fuori da ogni controllo e da ogni decenza. Numerosissimi scandali lo hanno dimostrato. I partiti, che hanno una importante finalità pubblica, continuano a non avere una chiara cornice legislativa di riferimento.
- 7. Continue elezioni con rincorse e promesse.** Nel prossimo periodo quasi ogni sei mesi ci sarà un blocco di elezioni: in centinaia di comuni si va al rinnovo a maggio 2013, dopo questo voto nazionale di febbraio; nel 2014 ci saranno le elezioni europee e le elezioni amministrative in un altro importante blocco di Comuni; nel 2015 ci saranno le elezioni regionali e le elezioni amministrative in un ulteriore blocco di Comuni. Questo sistema non solo produce i costi diretti dei seggi e delle votazioni, ma produce enormi costi indiretti nella misura in cui impedisce di affrontare seriamente le riforme: i partiti sono sempre in campagna elettorale, alla ricerca delle promesse e mai impegnati nelle vere riforme.

## L'Italia che vogliamo: 7 soluzioni

### 1. Un sistema di enti locali efficienti

Molti Paesi europei in questi anni hanno ridotto fortemente il numero dei loro Comuni: la Germania da circa 20.000 a 10.000; la Gran Bretagna da circa 1.600 a circa 500; la Danimarca da circa 1.400 a circa 300; il Belgio da circa 2000 a 500. In Italia dal 1948 ad oggi sono aumentati e il 70% è sotto quella soglia minima di efficienza che è di 5.000 abitanti. Occorre stabilire in Costituzione la dimensione minima dei Comuni sia 5.000 abitanti, obbligando alle fusioni i Comuni troppo piccoli. Così anche l'Italia sarebbe allineata agli altri Paesi europei, con forti risparmi e migliori servizi. **Province solo se servono:** in Costituzione bisogna stabilire che le province devono avere una dimensione minima di 350.000 abitanti e che possono esistere solo in quelle Regioni che decidono di mantenerle. **Un numero massimo di consiglieri regionali:** in Costituzione deve essere previsto il numero massimo di consiglieri regionali in relazione alla popolazione regionale.

### 2. Valorizzazione delle realtà virtuose e maggiori controlli statali in quelle inefficienti

Occorre un sistema costituzionale che valorizzi l'autonomia delle realtà virtuose e che aumenti i controlli statali in quelle inefficienti e sistematicamente in disavanzo: meno Stato nelle realtà efficienti; più Stato in quelle inefficienti. Costi e fabbisogni standard. La distribuzione delle risorse finanziarie e il sistema di perequazione devono essere stabilmente basati (attraverso una previsione costituzionale) sui livelli essenziali delle prestazioni e sui costi/fabbisogni standard, superando radicalmente sia gli sprechi enormi della spesa storica sia il meccanismo dei tagli lineari, fatti "al buio" senza sapere cosa poi accade negli enti territoriali, che magari per effetto dei tagli chiudono asili o sospendono altri servizi pubblici.

### 3. Un modello tedesco di federalismo solidale

La Costituzione deve prevedere un federalismo fiscale solidale basato sulla responsabilizzazione, anche per mezzo delle funzioni di un Senato federale, degli enti territoriali e dello Stato. Occorre inoltre che alle Regioni sia assegnato il potere ordinamentale sugli Enti locali, cui va operò costituzionalmente garantita autonomia e responsabilità per le loro funzioni. Occorre stabilire il divieto di interventi statali a ripiano dei deficit degli enti territoriali, salvo che siano accompagnati da forme di commissariamento statale.

### 4. Election day e superamento dell'attuale sistema di finanziamento ai partiti

Occorre introdurre in Costituzione il meccanismo dell'election day, in modo che le consultazioni regionali e locali avvengano stabilmente in un'unica data e contestualmente alle elezioni politiche nazionali, salvo il caso di scioglimento an-

ticipato delle Camere. Finanziamento pubblico dei partiti su base volontaria. Occorre superare l'attuale sistema di finanziamento pubblico dei partiti (stabilendo forme di adeguata regolamentazione), prevedendo che possa avvenire in misura assolutamente prevalente con forme di contribuzione volontaria dei cittadini mediante la destinazione fiscale di una percentuale delle imposte dovute allo Stato (tipo 5 per mille) o mediante altre modalità mutate dalle migliori esperienze delle maggiori democrazie europee.

#### **5. Riduzione del numero dei parlamentari**

Una Camera dei deputati con 420 componenti (dimezzati rispetto alla cifra attuale) è più che sufficiente per garantire democraticità al sistema e rendere il procedimento legislativo efficiente. Senato federale. L'attuale Senato con 315 senatori va sostituito con un Senato federale con al massimo 60 componenti, sul modello tedesco, per responsabilizzare le Regioni, superare il federalismo di complicazione e rendere gestibile tutto il sistema.

#### **6. Governabilità e riordino del riparto di competenze legislative**

La legge elettorale attuale deve essere superata e solo la Camera dei deputati deve votare la fiducia al Governo. Ordine nelle competenze legislative. Occorre una ripartizione di competenze semplificata tra Stato e Regioni, superando l'attuale confusione generata dalla pleora di materie concorrenti. Efficienza della PA. Occorre che la Pubblica amministrazione, statale e locale, orienti la sua azione ai risultati, garantendoli, e non semplicemente alle procedure. Racordo efficace con l'Unione europea. Occorre inoltre un maggiore raccordo tra le istituzioni nazionali e quelle europee, in modo da garantire un'azione efficace e coordinata, realmente funzionale alle esigenze del nostro sistema.

#### **7. Un sistema bilanciato dei poteri dello Stato**

Occorre un migliore bilanciamento tra i poteri dello Stato, ripristinando da un lato le condizioni di una vera governabilità democratica, stabile ed efficace (un governo forte in un parlamento forte), e dell'altro ristabilire quel sistema di checks and balances che è proprio di ogni Stato moderno.

## **Effetti positivi**

Con questa revisione costituzionale il nostro Paese realizzerebbe quelle riforme strutturali che sono indispensabili per la modernizzazione e per rilanciare la crescita. Si otterrebbe non solo un risparmio stimabile in parecchie decine di miliardi di euro, ma anche un nuovo livello di efficienza della spesa pubblica: le istituzioni, anziché finire bloccate in continui veti incrociati, sarebbero poste nelle condizioni di rilanciare finalmente i processi produttivi e sociali.

## Metodo per realizzare la riforma

Quando si parla di riforme costituzionali, tuttavia, lo spettro che subito appare è quello dei fallimenti che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni della nostra storia. E' un aspetto che deve necessariamente essere considerato. Per questo si propone un nuovo metodo affidando il lavoro preparatorio di riforma costituzionale (con tempi e temi ben delimitati) a una Commissione Redigente composta di esperti, parlamentari e non, rappresentanti del mondo produttivo e del lavoro, del mondo delle autonomie, che garantiscano un'alta qualità tecnica e culturale. In questo modo, sottraendo alla diretta gestione politica la prima redazione del testo, si possono evitare quegli eccessi di scambio politico e di tensione che hanno portato al fallimento dei processi di riforma degli ultimi trenta anni. Si prevede inoltre che la Commissione resti in carica anche nel caso di fine anticipata della legislatura, in modo da evitare che gli scioglimenti possano vanificare il lavoro di riforma. Il nostro obiettivo è presentare quanto prima un progetto di legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare condiviso, ispirato a queste linee.

\* Proposta dei firmatari del "**Manifesto per una revisione costituzionale**"  
([www.cambialitalia.it](http://www.cambialitalia.it))



# Indice

Presentazione	5
Reti di Servizi pubblici e partecipazione <i>di Giovanni Faverin, Giovanni Luciano, Francesco Scrima</i>	7
Crisi, welfare e bene comune <i>di Mauro Magatti</i>	15
L'azione pubblica al servizio del bene comune <i>di Giuliano Amato</i>	19
Salvare il seme della Costituzione <i>di Luca Antonini</i>	25
Le ragioni della nuova fase costituente <i>di Raffaele Bonanni</i>	33
Manifesto per una revisione costituzionale	39
Nuove Istituzioni. Cambiare l'Italia	41



*Proprietà letteraria riservata*



Grafiche Aurora  .s.p.a.

Via della Scienza, 21 - 37139 Verona  
Tel. 045 8511447 r.a. - Fax 045 8511451  
[grafiche.aurora@graficheaurora.it](mailto:grafiche.aurora@graficheaurora.it)

Finito di stampare nel mese di maggio 2013

