



ASSEMBLEA PROGRAMMATICA ORGANIZZATIVA



**Riforme Istituzionali e Politiche
del Welfare**

(Franco Giorgi)

Sirmione del Garda • 20 e 21 ottobre 2003

Riforme istituzionali e politiche del welfare

Siamo in un tempo politico che doveva caratterizzarsi per una “devolution” ancora più ampia dei poteri verso le istituzioni periferiche e, invece, da molto non si assisteva a politiche di stampo centralista come quelle che il governo va assumendo.

Il giudizio negativo che tutte le Regioni, Lombardia in testa, hanno espresso sulla Finanziaria dice come le decisioni vengano prese senza coinvolgimento alcuno dei livelli istituzionali su cui si riflettono le restrizioni presenti nel documento economico.

I contenimenti e i tagli alle risorse da trasferire (vale per le Regioni e vale per i Comuni) non solo rendono poco credibile la volontà di conferire davvero nuove competenze in capo alle regioni, ma rendono oltremodo difficile il gestire quelle già trasferite e, addirittura, svolgere l'attività ordinaria, perchè le competenze non si possono esercitare appieno se non accompagnate dalle risorse necessarie.

Questo quadro negativo del presente, che influisce sull'esercizio effettivo delle politiche regionali, riducendone la portata quantitativa e peggiorandone la qualità sociale, non elimina però il fatto che molto è cambiato nei poteri attribuiti e nell'esercizio effettivo di tali poteri.

Il nuovo Titolo V della Costituzione e le sue norme attuative hanno determinato una situazione irreversibile ed innescato un processo.

Questo processo dovrebbe avvenire nel quadro di alcuni principi fondamentali, quali:

- il principio di sussidiarietà, che ha al suo fondo l'idea di un primato della persona e della società nelle sue diverse espressioni, tale da richiedere che lo Stato, nelle sue articolazioni istituzionali e a partire dal Comune, debba operare in funzione di tale primato.
- il principio della solidarietà, inteso come il primo dei “doveri di cittadinanza”, in un contesto che sfida tutti a concorrere al passaggio da una concezione di comunità basata sui “diritti di cittadinanza” a quella di una fondata sulla “cittadinanza responsabile dei diritti e dei doveri”.
- il federalismo amministrativo e istituzionale inteso come allocazione delle decisioni pubbliche al livello più vicino possibile ai cittadini interessati, ed anche come processo e modello operativo per dare attuazione ai principi sopra richiamati di sussidiarietà e solidarietà.

Nel concreto il nuovo articolo 117 della Costituzione, per molte materie, limita i compiti dello Stato esclusivamente alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Sanità, politiche sociali, l'istruzione e la formazione, la politica abitativa, pezzi sempre più rilevanti

delle decisioni in materia di mercato del lavoro, il trasporto locale, la programmazione, le scelte infrastrutturali in campo viario o energetico, sono tutte questioni ormai affidate, in parte o per intero, alle scelte ed alle decisioni politiche delle Regioni.

E sempre l'art. 117 afferma: "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"; in particolare, spetta ai Comuni l'attività regolamentare e programmatoria nonché l'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali.

Siamo in un periodo di transizione di poteri e competenze, per molti versi confuso, in uno scenario ancora incompiuto, di interpretazioni e contrasti che nel tempo dovranno produrre il nuovo assetto legislativo.

Le Regioni decidono e spesso lo fanno intervenendo e modificando norme nazionali, così come contrastano, con un numero crescente di ricorsi alla Corte costituzionale, leggi e decisioni del Governo che si reputano non rispettose del principio di sussidiarietà sancito dalla modifica del Titolo V° della Costituzione.

Certo è che cresce l'intervento decisionale delle Regioni su questioni che attengono la qualità e le prospettive di vita dei cittadini, temi che interessano il ruolo di rappresentanza del sindacato.

Le Regioni e gli Enti Locali, attraverso la Conferenza Unificata, diventano soggetti centrali nella programmazione e governo di materie fondamentali e conseguentemente interlocutori privilegiati della iniziativa sindacale territoriale e nazionale.

Quando sottoscrivemmo il Patto per lo Sviluppo avevamo in mente questo processo e la sua portata, lo facevamo sapendo di trovarci in un contesto politico bipolare che tendeva, di suo, a marginalizzare, anche in Lombardia, il ruolo dei soggetti sociali ed in particolare del sindacato, lo valutavamo dopo un voto che aveva eletto un governo regionale a schiacciante maggioranza di centrodestra, lo decidevamo dopo che si erano da tempo chiusi, inariditi, i canali di confronto non solo con la Giunta regionale, ma anche con molte giunte territoriali, provinciali e comunali e mentre, a livello nazionale, era già evidente la crisi in cui veniva fatta precipitare la politica della concertazione.

Abbiamo provato, con il Patto, a disegnare un sistema organico di relazioni, fondato su quello che abbiamo chiamato "partenariato", come un nuovo modello istituzionale che riconfermi il ruolo dei corpi intermedi, dei soggetti titolari di rappresentanza, che riconosca in un tempo dominato dall'alterigia della politica gridata, l'insufficienza della politica, il suo bisogno di confrontarsi con la società che si muove.

Da questo Patto abbiamo ricavato qualche modesto successo (gli accordi su Ipab, voucher ed Rsa, il PSSR per alcune modifiche introdotte, le intese sulla sicurezza, i distretti industriali, l'intesa sulla programmazione negoziata ed il confronto sui Pacchetti Integrati di Agevolazioni, gli accordi sul Prepp e sul Fsa, primi confronti su Dpefr e Finanziaria, un generale ed ampio livello di conoscenze sulle materie di decisione propria della Regione, la più facile apertura di alcuni tavoli assessorili prima restii..).

Abbiamo però registrato anche delusioni ed insuccessi; la nota delle Segreterie unitarie del 13 ottobre e la minaccia di sciopero, se non si giunge almeno ad un'intesa che chiuda la vertenza sui ticket farmaceutici, ne sono la sottolineatura più esplicita.

Registriamo come, tutte le volte che si acuiscono le tensioni nella maggioranza e si indebolisce la capacità di autonomo movimento del presidente per i contrasti nei suoi confronti e fra le forze politiche che lo sorreggono, si riduce, contemporaneamente, la disponibilità a confrontarsi ed a trovare intese con il Sindacato e, più in generale, al tavolo del Patto.

Prevalgono gli atteggiamenti leghisti che dichiarano più importante il voto in Consiglio di un singolo consigliere della Lega che qualunque accordo con Cgil, Cisl e Uil.

Influiscono in negativo anche i comportamenti di Cgil, questo suo pencolare tra il bisogno di presidiare quel tavolo e la sua difficoltà, a volte, ad entrare nel merito, a spendersi per soluzioni condivise.

Hanno influito anche i comportamenti, unitari perché si trattava di negare, di alcune strutture, quando si sono bloccati i percorsi per giungere a possibili accordi per migliorare i livelli di tutela di lavoratori non tutelati, senza essere in grado, qui sta il limite grave, di avviare processi alternativi capaci di conseguire risultati analoghi.

E, in negativo, influiscono molte volte i comportamenti delle Associazioni imprenditoriali, o perché si negano ad un ruolo negoziale (Confindustria Lombardia), o perché in conflitto per la leadership (Confindustria e Confcommercio), o perché in lite per le grazie concesse ora agli uni ora agli altri da questo o da quell'Assessore, o perché preferiscono la tradizionale azione di lobby.

Cionondimeno, crediamo che il Patto costituisca un'esperienza da confermare e da rafforzare.

Per questo vanno allargate le esperienze che replicano le modalità relazionali contenute nel Patto, come, pur in modi diversi, si va già facendo a Brescia, a Como, a Lecco, a Pavia; come si deve poter fare in tutti i territori, per affermare l'idea che è necessario stabilire un sistema di confronti, fondato su tavoli di concertazione territoriale che operano sui temi che, a livello locale, incrociano la sensibilità e l'interesse di tutti i soggetti, si tratti di ospedali o di progetti per lo sviluppo, di occupazione o di politiche sociali, di infrastrutture o di scelte abitative.

Allargare nelle Province questo modello o modelli analoghi, che affermino il diritto e la disponibilità ad essere coinvolti per partecipare delle decisioni, è necessario non solo per il merito delle competenze che appartengono ad ogni Ust, ma, anche, per rafforzare il Tavolo regionale: la connessione è evidente a tutti.

Così come è evidente che noi abbiamo interesse e vogliamo che lo Statuto della Regione Lombardia, il nuovo statuto, quando mai sarà approvato, contenga come fondativo il sistema partenariale, quello descritto nel Patto, per definire i rapporti che devono intercorrere tra l'istituzione regione e la società lombarda.

Ciò che constatiamo è che, ad oggi, nonostante le dichiarazioni favorevoli più volte ed ufficialmente ripetute da Formigoni, l'unico testo di Statuto uscito dagli uffici della Regione, seppure in bozza, non recepisce questa richiesta nostra e delle altre parti sociali.

Stiamo già lavorando per recuperarla, ma non sarà semplice: potrebbero opporsi la protervia di parti della destra che si reputano autosufficienti e ci ritengono avversari, ma anche parti della sinistra che temono la diminuzione del ruolo del Consiglio regionale ed in esso dell'opposizione.

Preoccupazioni, queste ultime, che reputiamo miopi, ferme solo al presente della politica e non al suo divenire; spesso animate, nei confronti del sindacato e dei temi del sociale, di quello stesso atteggiamento che il nostro Segretario generale ha dovuto denunciare nei giorni scorsi, di fronte alla fretta con cui sembrava volersi aprire un tavolo, tutto politico, di confronto e di mediazione sul tema delle pensioni.

Crediamo necessario rafforzare, a livello locale ed a livello regionale, la presenza, il ruolo contrattuale, la capacità di costruire percorsi di concertazione, della Cisl, in rapporto stretto con tutte le sue strutture, a partire dalla categoria dei pensionati, sui temi del welfare.

La controriforma delle pensioni, i tagli allo stato sociale, i tentativi, da più parti, di privatizzarne non tanto le modalità gestionali, quanto il controllo, la finalità, ci dicono dell'impegno che dobbiamo spendere su questi terreni.

Una delle conseguenze più intollerabili della crescita delle disuguaglianze è la persistenza di fasce consistenti di povertà, anche in Lombardia, tra gli anziani, ma sempre più tra i minori, mentre cresce il fenomeno dei lavoratori poveri.

Già oggi il contenimento della spesa sociale e i progetti di ridurre le tasse, indebolendo la funzione redistributiva del sistema tributario, rischiano d'intaccare pesantemente i livelli di protezione sociale, aumentando ancora le disuguaglianze.

Va confermato, invece, l'idea di un sistema di welfare che abbia al suo centro la persona e sia di sostegno alla famiglia, continuando a garantire ciò che è essenziale al benessere di tutti i cittadini, attraverso norme universali definite a livello nazionale e finanziato dalla generalità dei contribuenti ed anche definendo più eque modalità di accesso e di compartecipazione alla spesa.

In carenza di risorse, una tutela che pretenda di essere universalistica senza essere selettiva, tutela infatti poco e male chi è veramente in condizioni di bisogno.

In questo quadro e a seguito delle nostre la Regione ha avviato uno studio ed un confronto con noi per dotarsi di un Isee regionale, strumento che non deve avere la finalità di fare cassa, bensì quello di stabilire criteri più giusti all'accesso, che correlino le prestazioni sociali al bisogno, diversamente da quanto si fa, per esempio, nell'erogazione del buono scuola; un sistema di valutazione capace di superare la pleora degli innumerevoli e disparati criteri di valutazione, utilizzati per le diverse prestazioni sociali, oggi in uso e che risultano sempre più inadeguati e con forti elementi d'inequità.

E reputiamo anche che, pur nel rispetto dell'autonomia dei Comuni, siano poi da ricercare tutti i mezzi per promuovere l'adozione del nuovo indicatore sociale dalla generalità delle Amministrazioni locali, non solo per rendere effettivo l'obiettivo dell'equità e dell'uguaglianza, ma anche per l'evidente opportunità di semplificare il più possibile le procedure d'accesso ai servizi sociali.

Per la definizione di tali criteri sarà necessario il confronto sindacale, a tutti i livelli, anche con la finalità di rendere il più possibile omogenee le condizioni tra i diversi territori ed i cittadini.

E' questo un esempio per affermare, di conseguenza, che il rapporto tra le Unioni Territoriali, fra le Unioni Sindacali Regionali e fra le une e le altre, non potrà continuare a limitarsi a registrare i diversi percorsi effettuati, ma dovrà essere qualificato dal metodo del coordinamento, dello scambio delle conoscenze e delle esperienze, all'interno di una logica delle "buone pratiche" e della verifica della loro efficacia, allo scopo di far maturare e condividere l'esercizio dei poteri e delle responsabilità di tutti.

E' anche per questo che le Usr del Nord, in un documento che trovate nel materiale dell'Assemblea e che chiederemo di approvare, hanno sviluppato una serie di valutazioni congiunte e di proposte su come affrontare nei tempi nuovi le politiche di welfare.

Vi si afferma, vale per la Confederazione in primo luogo, ma anche per tutte le Usr, che occorre riflettere sull'attuale modello organizzativo, evitando nell'assegnazione degli incarichi sindacali una eccessiva frammentazione delle competenze sui temi del welfare, senza che ci sia un adeguato coordinamento, poiché, al contrario, si rischia di rendere inefficace e contraddittoria la politica della Confederale.

Una politica confederale che deve crescere la sua capacità di interlocuzione con la Conferenza Stato-Regioni, spesso ormai, sulle politiche di welfare, luogo di decisioni più importante che non la sede ministeriale; interlocuzione finalizzata a presidiare e governare la definizione dei Livelli Essenziali delle diverse prestazioni, collegandoli inscindibilmente allo stanziamento delle risorse necessarie a sostenerli, concorrendo a definire i criteri della loro distribuzione.

Una presenza confederale in grado di garantire il coordinamento tra le strutture ed i livelli, raccogliendo e mettendo in rete le "buone pratiche" realizzate nei territori, per evitare, in questo tempo di federalismo confuso, che, nell'assenza di monitoraggi e di verifiche anche interne, non si riesca a contrastare a sufficienza il rischio più grave, quello cioè che le decisioni delle Regioni anziché migliorare e crescere i livelli di erogazione del welfare producano una rottura dei criteri di universalità a cui ispiriamo, viceversa, la nostra iniziativa.

Occorre allora e anche che la costruzione delle scelte e le decisioni da prendere, su queste materie, oltre che nel dibattito dell'Esecutivo Confederale, avvengano previo modalità formalizzate e, comunque, continuative, di coinvolgimento, anzitutto, delle strutture regionali oltre che delle categorie interessate, superando ritardi, assenze o insufficienze di coinvolgimento che ancora dobbiamo constatare.

Una tale richiesta alla Confederazione non sarebbe, però, seria se non saremo noi capaci di riprodurre simili modalità a livello regionale.

A questo proposito ci sembra positivo il rapporto ed il coinvolgimento delle categorie e delle Associazioni, maggiormente e a diverso titolo interessate dalle politiche della Regione, (Fnp, Fps, Alai, Adiconsum, Sicet, Flaei, Categorie dell'industria).

C'è invece bisogno di fare di più nel coinvolgimento delle Unioni, a partire dalla considerazione che noi, l'Usr, dobbiamo meglio dare continuità ad un rapporto che non può limitarsi a garantire il flusso di informazioni (che pure trasmettiamo, ci sembra, in abbondanza).

Occorre, invece, dare sistematicità al confronto tra Usr e Ust sui temi in discussione ai tavoli regionali e sui riflessi che essi hanno nei territori e sulle questioni che, affrontate nei territori, possono diventare un metro utile per tutti.

Serve per aggiornarci nelle conoscenze, per elaborare assieme proposte e risposte, per dare più peso ad un'interlocuzione spesso ostica per la qualità e complessità dei problemi, per la differenza dei saperi e delle professionalità messe in campo, per la difficoltà a sostenere i confronti con forme di mobilitazione, laddove assieme se ne ravvisasse la necessità.

Questa sistematicità ha bisogno anche della disponibilità e delle sollecitazioni dei territori, come ha bisogno che le riunioni dei nostri organismi, a partire dall'Esecutivo, spendano più tempo a discutere dei temi propri del confronto che, a più riprese ed a più livelli, si hanno con l'istituzione Regione.

Ed a proposito di questi confronti, occorre rammentarci che, al di là delle considerazioni di ordine politico sulla volontà e sulla disponibilità di questo interlocutore a trovare intese con noi, la Regione è una macchina potente.

Essa prende sempre di più, non solo nelle sue misure demografiche, sociali ed economiche, ma anche in quella amministrativo-istituzionale la dimensione di un medio stato europeo.

Legifera su molte cose: lo fa servendosi di consulenze esterne e di professionalità interne spesso, anche se non sempre, molto qualificate; produce elaborati in quantità e, quando vuole, in tempi brevi; elabora procedure complesse; è una macchina complessa.

Nei rapporti con essa serve peso ed interlocuzione politica, ma non basta.
Servono conoscenze, saperi, professionalità adeguate.

Bisogna che un sindacato che vuole davvero pesare in questo rapporto, sappia confrontarsi anche nel merito tecnico con i dirigenti e i tecnici della Regione, sappia leggere, contestare e contrapporre proposte alle proposte ed agli articolati che ci sono via via presentati e lo sappia fare non solo sui grandi assi politici ma anche sul merito, conoscendo le leggi che sottendono alle proposte, avendo ed elaborando idee sui temi in discussione.

Occorre strutturare una macchina regionale della Cisl più adeguata di quanto non sia oggi, anche se

credo di poter dire, con totale sicurezza, che noi, più di altri, ci presentiamo al confronto con la Regione con un background di conoscenze, elaborato da molti nostri dipartimenti, buono, spesso competitivo con quello dell'amministrazione regionale.

Ed i nostri elaborati sono spessissimo l'elaborato utilizzato da tutte tre le confederazioni. Ma non basta.

Pur con i tempi necessari che si incrociano spesso con la disponibilità delle persone, bisogna costruire i nostri dipartimenti in modo tale che gli operatori (i dirigenti) che li presidiano possano garantire continuità di conoscenze sulla materia, continuità di relazione con l'assessorato di riferimento e quindi con la sua struttura, rapporti con i mondi istituzionali, associativi, accademici legati alle funzioni assegnate al dipartimento.

Occorrono dipartimenti organizzati in modo tale da garantire continuità nella capacità di interlocuzione della Cisl Lombardia rispetto alla stagione di ciascun Segretario.

E il metro attraverso cui scegliere chi immettere nei dipartimenti, chi chiamare a fare l'operatore della Usl, deve essere sempre più quello della competenza esplicita sulle questioni che è chiamato a presidiare, o perché ha cresciuto queste conoscenze nelle sue precedenti esperienze sindacali, o perché, provenendo dal mondo dell'università, ha il bagaglio culturale necessario per formarsi una solida competenza, che per noi va sempre abbinata alla giusta sensibilità sociale, necessaria per chi vuole spendersi nel fare sindacato confederale.

I dipartimenti hanno, contemporaneamente, bisogno di costruirsi anche una rete di tecnici/esperti vicini, cui potersi riferire in continuità per l'approfondimento delle questioni e la formazione dei pareri, evitando di pensarci come struttura autoreferente che pensa di avere in sé tutte le capacità necessarie ad affrontare la complessità dei saperi che ci è chiesto di padroneggiare.

E occorre che questi tecnici/esperti possano essere utilizzati anche dai nostri territori e dalle nostre categorie, nel processo di divulgazione sulle questioni che si vanno affrontando, per aiutare nel formarsi le opinioni.

Tecnici/esperti che, spesso, operano già e utilmente nel rapporto con nostre strutture e che, in una logica di squadra e se segnalati, potrebbero diventare riferimento anche per la Usl.

E più all'esterno, come riferimenti per occasioni più rare ma per approfondimenti di qualità e di spessore anche maggiori, l'esigenza di dotarsi di una cerchia di accademici, che noi si possa sentire e che ci sentano amici, in consonanza di valori.

La Cisl ha già fatto esperienza positiva di tali contributi e conta ancora oggi su molti che possono darci tali contributi.

Stimiamo anzi che molti intellettuali, per le condizioni che si sono andate creando in questi ultimi anni ed il ruolo che è andata assumendo la Cisl, sembrano oggi interessati a rapportarsi con noi.

Dovremo meglio definire quest'area, mapparla, consolidarla, metterla in comune, prendendo a

riferimento anche intellettuali, accademici, professionisti già in rapporto positivo con molte strutture territoriali o di categoria o con Bibliolavoro.

Nella sostanza ed infine, noi dobbiamo proporci di:

- costruire un modello operativo fondato su un'efficace sinergia tra i livelli politici dell'organizzazione e con solide strutture dipartimentali,
 - capace di elaborare e fornire supporti conoscitivi sia diretti che attraverso l'uso di risorse esterne, che consenta scambi informativi e di esperienze tra i diversi livelli e strutture,
 - che favorisca il coinvolgimento delle Unioni e delle categorie alla costruzione delle politiche ed allo sviluppo del confronto con gli interlocutori istituzionali,
 - che dia più forza all'idea di un sindacato che si muove in un sistema di relazioni che va consolidato,
 - che cresca la competenza necessaria a contrattare e gestire i cambiamenti profondi di un sistema di welfare più capace di rispondere ai bisogni di chi ha più bisogno.
-