

Poteri, Potestà, Partecipazione
La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione

seminario nazionale

18 maggio 2007

Sala Buozzi, Camera del lavoro di Milano, Corso di Porta Vittoria, 43

Intervento conclusivo di SUSANNA CAMUSSO, Segretario Generale CGIL
Lombardia

Vi ringrazio molto per la pazienza, abbiamo forse abusato delle risorse ma è stata una discussione, scusate il termine non proprio istituzionale, molto divertente e credo anche molto utile.

E' d'obbligo, dopo una discussione così intensa, per noi ritornare al punto, cioè perché il sindacato propone questa discussione che peraltro accademicamente è molto rilevante e con interventi così diversi? Perché la crescita e la moltiplicazione di poteri nelle varie strutture istituzionali o nelle varie autonomie moltiplicano i luoghi di confronto e di discussione per il sindacato e rendono anche più incerti e più complicati i confini che permettono di capire dove si affrontano le singole materie.

Questo è ancor più vero, in questa Regione che oscilla tra due comportamenti assolutamente distanti: uno, quello degli atti formali tra cui appunto la delibera di aprile, progettuale e di relazione istituzionale, l'altro è quello dei fatti compiuti, tipo il disegno di legge sull'istruzione e formazione formulato come se la Regione avesse le competenze esclusive in materia di istruzione scolastica. Questo ovviamente determina qualche difficoltà nelle relazioni, come già richiamate nella relazione stamattina.

Queste le ragioni per cui pensiamo che questo tema interessi molto le Organizzazioni sindacali e che sia utile affrontarlo non solo nello schema della Regione Lombardia ma nel suo complesso.

Per seguire la discussione a me vengono in mente cinque rapidissime conclusioni, non molto ortodosse ma così come poco ortodossa è stata la discussione.

La prima conclusione è, in realtà, che invece di continuare la discussione attuale bisognerebbe operare scelte sulla semplificazione istituzionale. La situazione attuale e le proposte, sono foriere di una continua moltiplicazione del possibile conflitto istituzionale, delle funzioni delle competenze e dei ruoli: questo ovviamente non favorisce la trasparenza. Neanche della discussione infatti non riferendosi a cosa sta succedendo ma all'interpretazione di quali sono le ragioni per cui si starebbe facendo qualcosa.

La seconda conclusione riguarda il significato che ha per una organizzazione sindacale, e in generale per le parti sociali, un modello istituzionale che trasferisce progressivamente nella relazione e nell'accordo tra Stato e Regioni, le decisioni sulle politiche. Perché in quella sede non si decide solo degli assetti istituzionali ma anche delle politiche: quindi si sottrae progressivamente al confronto nelle sedi proprie – siano

esse quelle nazionali o quelle regionali a seconda delle materie – su quali politiche si debbano fare, come si finanziano e quali sono le priorità.

Da questo punto di vista la modalità che è stata offerta nella discussione: “il tema in realtà poi troverà la soluzione in quello schema lì” è una modalità – come è stato fatto osservare – che non risolve affatto quale sia il ruolo e il luogo in cui le parti sociali sono in grado di condividere, concertare e confliggere, se serve, con la rispettiva controparte per trovare un’intesa rispetto alle politiche che si fanno.

La verifica ce l’abbiamo già: qui tutti hanno applaudito al tavolo istituzionale Milano-Lombardia-Governo.

Io sarei più cauta. Vediamo cosa concretamente produrrà. Al momento appare che quel tavolo sia l’alibi per cui alcuni confronti anche previsti dagli accordi che esistono, per quello che riguarda la Regione il patto per lo sviluppo, sono sottratti e delegati unicamente ad una sede istituzionale. Ma quel tavolo è potenzialmente lesivo in termini più generali perché se a quel tavolo si decide, per esempio, com’è fatta l’Agenzia per l’innovazione e per Industria 2015 – per usare il riferimento che ha usato il Ministro Bersani indicandola – e lì si decide l’istituzione di un’Agenzia nazionale che dovrebbe rispondere al programma nazionale sull’industria, ho qualche dubbio che tutto ciò sia corretto dal punto di vista della relazione tra luoghi della decisione del Paese e le politiche che ne derivano. Ho ancora degli altri dubbi perché è chiaro che da quel tavolo è esclusa qualunque forma di concertazione con le organizzazioni sindacali.

Terza conclusione. Noi abbiamo anche accuratamente analizzato l’OdG sull’Art.116 della Costituzione e le materie lì indicate, e valutato positivamente il cambiamento intervenuto tra le prime ipotesi e la delibera finale; e anche la differenza, rispetto ai toni con cui la Giunta l’aveva presentato, delle cose che sono state previste.

Perché decidere quali competenze debba avere una Regione, quando ve ne sono molte che, magari, già non sono utilizzate? Penso alla Lombardia e immediatamente collego il tema dello sviluppo su cui la Regione ha competenze che non esercita; ed invece se ci si muove sul terreno dei diritti e dell’eguaglianza degli stessi, il confine è molto complicato.

Perché se è evidente che le materie che possono venire derogate a norma del 116 non riguarda i principi costituzionali, e quindi l’affermazione teorica dei diritti universali, è assolutamente evidente però che l’affermazione teorica dei diritti universali vive se c’è una pratica dei diritti.

Secondo noi la Regione Lombardia ha già violato i diritti di cittadinanza di tipo generale perché nel momento in cui dobbiamo ricorrere al TAR in ragione delle tariffe dei trasporti, piuttosto che per le graduatorie di accesso alle case, vi è una lesione non di un diritto economico ma di un diritto di cittadinanza; ancor più si aggrava perché è un diritto di cittadinanza negato in particolare ai soggetti deboli, quali sono i lavoratori migranti della nostra Regione. Allora il tema è che una mancata definizione, una scarsa chiarezza sulle conseguenze, ovvero sulle possibilità di articolare diversamente i diritti, c’è già. Ovviamente ci preoccupa che questi elementi possano accentuarsi.

Non è tutto risolto dai livelli essenziali di assistenza anche se dove c’è la prescrizione esplicita, scavalcarli è più difficile.

Poi c’è una quarta conclusione che riguarda, probabilmente, la Regione Lombardia intesa come territorio, diverso da altre Regioni. Una delle condizioni che, secondo me, ha permesso a questa Regione una progressiva centralizzazione delle funzioni

amministrative, che dovrebbero invece essere delle autonomie locali, è la frammentazione dei Comuni, che in Regione è abbastanza impressionante. Le amministrazioni comunali non hanno saputo utilizzare e decidere una politica di “consorzio” e di messa in comune delle loro necessità e del funzionamento dei servizi; questo determina una grandissima debolezza nel rapporto con la Regione. Quando, penso al nord-ovest di Milano, alcuni Comuni hanno deciso di consorziarsi e di fare delle politiche insieme, hanno ovviamente assunto un maggior potere contrattuale.

Questo è un tema fondamentale perché è assolutamente evidente che nel momento in cui si parla di accentuare le competenze in capo all’amministrazione regionale come quella Lombarda, qual è il rapporto con le amministrazioni? Dovrebbe essere un rapporto di eguaglianza non un rapporto di sovraordinazione gerarchica; ma questo dipende anche molto da quali sono le dimensioni e le funzionalità effettive delle altre amministrazioni. Da questo punto di vista il sistema delle autonomie è un sistema che presenta, almeno nella nostra Regione, non solo il nodo dell’area metropolitana in rapporto al Comune capoluogo ed al suo hinterland; c’è anche il tema della la frantumazione dei Comuni. Credo che la Lombardia abbia il più alto numero di Comuni con il più basso tasso di abitanti, e questo di per sé è un modo per cui le politiche di welfare – ovvero la parte fondamentale delle politiche dei Comuni – rischiano di avere scarsa efficacia e finiscono per venire ricondotte alle scelte regionali. Questo spiega anche i numeri che prima citava il professor Macciotta – e il progressivo passaggio dalla funzione di erogazione effettiva di servizi da parte dell’amministrazione pubblica al progressivo trasferimento in risorse che vengono erogate; perché più si rimpicciolisce la dimensione dell’amministrazione più diventa semplice, finanche funzionale, trasformare tutto in assegno e monetizzazione; arrivando a non erogare più servizi.

Questo mi porta all’ultimo ragionamento, la quinta conclusione: la distanza che noi misuriamo tra il dibattito che si svolge nei luoghi istituzionali e nelle assemblee elettive sul rapporto tra i poteri ed anche sulla sussidiarietà.

Noi giudichiamo le modalità con cui la Regione Lombardia intende declinare la sussidiarietà assolutamente improprie e inadeguate alla funzione prevista costituzionalmente. Ma la distanza che c’è tra questo dibattito istituzionale e la percezione dei cittadini, dei lavoratori, su come funziona la politica e l’amministrazione della cosa pubblica e quindi la distanza che c’è tra un dibattito totalmente ingegneristico, o che viene vissuto come tale, e la percezione delle persone che viene tradotta nella ricorrente denuncia dei “costi della politica”. Giudico pericolosissima questa campagna perché penso che la demagogia sui costi della politica non porti a maggiore democrazia ma sconti tutti i rischi del populismo. Il tema invece chiama in causa un’altra discussione, che bisognerebbe avere il coraggio di fare, cioè quanto costa la scelta sempre più diffusa da parte delle amministrazioni, da quella statale a quella regionale a quella comunale, di costituire - e mettere fuori di sé - la gestione dei servizi che deve erogare. Quindi non solo quanto costano le società, le consulenze, la moltiplicazione delle società, eccetera, ma la conseguenza nella percezione dei cittadini di non aver più un interlocutore diretto, e quindi l’idea che in realtà non c’è il controllo delle cose che si fanno. Questo determina poi – credo che questa sia la cosa più rilevante – la sensazione che la responsabilità dell’amministrazione, dell’esercizio della funzione pubblica, sia una responsabilità che viene progressivamente allontanata di chi ha il mandato e la funzione politica di decidere.

Questa discussione andrebbe fatta molto seriamente perché se nell’immaginario collettivo si afferma l’idea che la moltiplicazione di poteri corrisponde a un metodo per tirare fuori di sé - e fuori dai luoghi istituzionalmente preposti - le modalità di esercizio

delle cose, ho la sensazione che si metta in moto un meccanismo che porterà a una maggiore incomprensione e ad ulteriore scollamento. Quindi se l'idea è: c'è bisogno di un assetto istituzionale diverso da questo - non si capisce bene perché nel nord e da altri parti no – perché permetterebbe di avere maggiore agilità e capacità di dire ai cittadini “ci occupiamo dei vostri interessi” ho la sensazione che si sta pigliando una strada che non risponde all'obiettivo. Il tema dell'efficienza e dell'efficacia è un tema che riguarda molto la responsabilità esplicita di chi la esercita e riguarda molto il decidere se si esercita un servizio o si distribuiscono solo delle risorse, la progressiva scelta della distribuzione di risorse e non di esercizio dei servizi è un'operazione di redistribuzione iniqua della ricchezza di questa Regione.

Il dibattito di oggi e le cose dette sono molto importanti, favoriranno una discussione più compiuta; vi ringrazio ancora, vi saluto e vi diamo appuntamento a giugno quando nel nostro esercizio di provocazione presenteremo la nostra ipotesi di federalismo fiscale.