



NOTE SUL DOCUMENTO CGIL NAZIONALE

Proposte per una modifica organica delle Istituzioni Democratiche

Troppo spesso nell'affrontare i temi della complicata situazione politico-istituzionale, se ne evidenziano o denunciano la grande distanza o distacco sempre più evidente dai cittadini, spesso però confusa o dissimulata con i costi della politica, ma che diversamente pone il tema della democrazia, della partecipazione, della rappresentanza in un'ottica non solo interna, di carattere nazionale, ma, quanto meno con una visione europea.

Per questi motivi il documento della CGIL nazionale "Proposte per una modifica organica della istituzioni democratiche" è assolutamente positivo e condivisibile, sia nell'approccio ai temi affrontati, che nei suoi contenuti. Per questo riteniamo importante la scelta della CGIL di farne momento di confronto e di formalizzazione da parte del Direttivo nazionale, ma crediamo che ciò debba rappresentare anche l'opportunità per avviare un percorso che ci consenta di essere soggetti attivi nell'ambito sia del confronto con il governo che in quello territoriale e regionale, proponendo un nuovo modello partecipativo e democratico che diventi protagonista delle scelte delle comunità e del Paese.

Cercando di dare un contributo al dibattito ed alla definizione del documento finale, evidenziamo e vi sottoponiamo alcune valutazioni seguendo come traccia il documento stesso e cercando di dettagliare meglio alcuni suoi punti e proposte.

Sarebbe opportuno un uso più attento e meditato del termine o concetto di "percezione", in quanto prefigura o tende ad evocare una sensazione ma non un fatto, mentre crediamo che vi sia un oggettivo ed evidente degrado istituzionale e politico, diversamente sarebbe solamente un problema di comunicazione e/o di trasparenza, pur veri.

Se, come viene chiaramente evidenziato nella premessa, esiste un disegno strategico che mira a smantellare le istituzioni democratiche, cancellare i corpi intermedi abolendo ogni forma di rappresentanza, crediamo che il tema di nuove forme di garanzia, di legittimazione e di trasparenza valga anche per i corpi intermedi e quindi anche per le

organizzazioni di rappresentanza sociale che andrebbero qualificate con una vera ed articolata proposta di legge.

Non sfugge, inoltre, l'esistenza di un tema prettamente politico riguardante anche la nostra organizzazione, ed è come ci rapportiamo non solo politicamente ma anche organizzativamente ad un profondo riordino che mette in discussione funzioni e rappresentanza istituzionale soprattutto a livello territoriale.

EUROPA

Riteniamo debba esserne maggiormente sviluppato il contenuto, in particolare occorre partire da cosa ha rappresentato la crisi nel nostro Continente, sia rispetto alle scelte di politica economica e sociale, sia su come queste hanno inciso nel conseguente logoramento delle varie istituzioni sia europee che fra e con l'insieme dei Governi Nazionali.

Occorre quindi definire cosa intendiamo per rafforzamento del ruolo della politica e come si determina il suo primato rispetto ai poteri economici e finanziari; come creiamo le prospettive di unione federale di Stati e come si ridetermina un nuovo rapporto tra Stati e fra questi e l'Europa; come la promozione di cessione di sovranità trova riscontro in nuove modalità partecipative; come si pone, in termini europei, il tema della partecipazione attiva dei cittadini e come si promuove un ruolo e una funzione dei corpi di rappresentanza sociale.

Ma qualsiasi idea di architettura istituzionale o di sistema politico non può prescindere dalle sue finalità; non possiamo correre il rischio che il contenitore prescinda dal contenuto. Va quindi posto il tema di quale Europa politica e sociale costruire, quale tipo di sviluppo economico, quale ruolo assume il lavoro, il welfare, i diritti di cittadinanza sociale e del lavoro, il ruolo della stato nell'economia e nel sociale, partendo da cosa ha rappresentato il nostro continente nello scenario mondiale proprio come modello alternativo anche dal punto di vista partecipativo.

GOVERNO E PARLAMENTO

Riteniamo vada sottolineato con maggior forza il ruolo della politica e dei partiti e come ciò passi anche attraverso una riforma che ne individui caratteristiche democratiche, partecipative, di finanziamento e funzionamento, ma che non può prescindere da un loro ruolo insostituibile nella costruzione della volontà politica dei cittadini.

CENTRALITA' DEL PARLAMENTO-RIDUZIONE DEI PARLAMENTARI-SUPERAMENTO BICAMERALISMO PERFETTO.

Sarebbe importante sottolineare l'esigenza di una maggiore trasparenza dei lavori parlamentari e della costruzione delle decisioni e dei provvedimenti, a partire dagli iter per l'inserimento nell'agenda parlamentare delle Leggi di Iniziativa Popolare e dai lavori delle commissioni parlamentari; inoltre l'istituzione della Camera delle Regioni e delle Autonomie Locali, deve essere realmente rappresentativa di entrambi i soggetti istituzionali.

REGIONI ED ENTI LOCALI

Occorre una nuova stagione che riprenda il tema di un vero e reale federalismo come processo di unificazione territoriale e di autogoverno delle comunità locali, attraverso una qualificazione delle funzioni, delle competenze e delle risorse, superando l'attuale fase di sdoppiamento fra responsabilità decentrata e finanziamenti centralizzati.

Sul riordino territoriale (Autonomie Locali, Regioni, governance locale) occorre sottolineare l'esigenza di rendere coerente questa discussione con quella legata al decentramento dello stato e delle sue funzioni a partire dalla sicurezza, dalla giustizia, dalla scuola e formazione ecc., in modo che il riassetto istituzionale sia utile a dare certezza ed esigibilità alle garanzie dei diritti costituzionali ed universalistici.

E' necessario in questo senso perseguire un'idea di territorio che non sia solo riferita ad una più o meno vaga affinità o con determinazioni basate esclusivamente sul volontaristico, ma che si ponga l'obiettivo della individuazione di ambiti ottimali entro i quali si eserciti la forma associata dei servizi nel loro complesso, in maniera strutturata (funzioni, personale, risorse), sia di natura sociale, sanitaria, di servizio alla persona, ecc.

Occorre quindi una razionalizzazione delle funzioni fra Regione, Comuni, Unioni, Aree Vaste che abbiano al centro criteri di unicità, semplificazione, adeguatezza, prossimità con il cittadini, la loro non sovrapposizione e non duplicazione attraverso l'affermazione del concetto di attribuzione ad un unico soggetto dell'intera funzione.

Necessita pertanto una legge nazionale che stabilisca criteri, principi e tempistiche, che crei condizioni esigibili e contemporaneamente affidi l'autonomia alle Regioni di legiferare per individuare, d'intesa con le Autonomie Locali e per codificarne le modalità gestionali, le funzioni dei livelli territoriali per le materie di loro competenza, le

caratteristiche demografiche, le estensioni territoriali, le coerenze con modelli organizzativi già esistenti (distretti socio-sanitari), che creino i presupposti attraverso i quali un sistema forte di incentivi e disincentivi possa far evolvere definitivamente l'assetto istituzionale.

Va bene quindi determinare la soglia minima di 10.000 abitanti per rendere obbligatoria la gestione associata dei servizi, ma occorre dare alle Regioni strumenti che le consentano di essere protagoniste nella determinazione delle istituzioni a livello territoriale, andando anche oltre ai requisiti minimi della legge permettendo di adattarle alle caratteristiche specifiche delle singole regioni.

Sulle Province, condiviso che vanno superate come istituzioni di primo livello e che è necessario portare a compimento la loro rideterminazione territoriale già prevista dalla legge, occorre affermare che queste diventano un'articolazione dei Comuni associati in ambito di Area Vasta, con funzioni predefinite dalla legge nazionale, ma anche dal sistema delle Autonomie Locali e della Regione, legata alla necessità di programmazione e di esercizio unitario di funzioni che va oltre agli aspetti gestionali delle Unioni dei Comuni e degli Ambiti Territoriali Ottimali.

Inoltre, pur condividendo che le Regioni debbano avere funzioni di programmazione e di legislazione ma non direttamente di carattere gestionale, al di là di quelle demandate dallo stato (es. sanità), esse rappresentano un elemento essenziale per la definizione-regolamentazione di Enti strumentali ed Agenzie che a quelle dimensioni territoriali possono rappresentare organicità, omogeneità e compatibilità economica.

L'esperienza della ricostruzione del dopo sisma in Emilia Romagna rappresenta anche dal punto di vista dell'assetto istituzionale un'esperienza e un laboratorio importante, in quanto risulta evidente la necessità di chiudere la forbice fra risorse stanziare e utilizzo reale delle stesse, secondo programmi e scelte definitive, dipendente anche dalla capacità delle Autonomie Locali di avere competenze e risorse umane per far fronte ad una sfida tanto complessa.

GOVERNANCE LOCALE

In riferimento a cosa ha rappresentato l'elezione diretta del Sindaco e al giudizio più o meno definitivo che se ne può trarre, ci sembra evidente che esiste un rischio di autoreferenzialità nel rapporto con la rappresentanza democratica e sociale, anche se ci sembra semplicistica risolverla con l'elezione della Giunta comunale da parte del Consiglio.

Il problema sta nel ruolo e nella funzione dei partiti, quindi in una loro “riforma” che riesca sempre più a distinguere il loro ruolo di costruttori di volontà politiche dalla funzione istituzionale di governo, anche territorialmente intesa, evitando quelle sovrapposizioni che oggi vengono interpretate come “occupazione” dello stato.

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Tutto ciò si collega però anche ad una forma nuova di partecipazione attiva dei cittadini e di democrazia partecipativa che si pone a tutti i livelli.

Quindi, va bene una revisione delle norme referendarie che faccia chiarezza e crei trasparenza, ma con l’attenzione di non renderle inesigibili ed inefficaci (quota di accesso e unicità tematica).

Il tema della partecipazione e delle sue forme di esercizio risulta ancora più stringente e importante nel momento in cui ci apprestiamo a concepire un modello istituzionalmente semplificato che prevede strutture di secondo livello, quindi senza elezione diretta da parte dei cittadini (Unioni, nuove Province, Aree Vaste).

Occorre però nell'affrontare questo tema saper distinguere chiaramente la costruzione e l'amministrazione del consenso con la promozione e la determinazione della partecipazione attiva.

Inoltre, occorre valutare l’esperienza di percorsi deliberativi (democrazia deliberativa) come modalità di coinvolgimento dei cittadini nella fase di individuazione e costruzione dei progetti riguardanti aspetti rilevanti della vita delle comunità.

Quindi i referendum abrogativi, consultivi e di promozione, la formalizzazione di percorsi di partecipazione, l’istruttoria pubblica devono trovare riscontro in norme esigibili nelle modalità e nella tempistica, nei soggetti che ne possono essere promotori (Istituzioni, cittadini singoli e associati, soggetti di rappresentanza sociale) sia nella legge nazionale e regionale, che negli statuti delle Autonomie Locali e nelle loro articolazioni.

La Segreteria CGIL Emilia Romagna

Bologna, 10 maggio 2013