

DOCUMENTO DELLA SEGRETERIA REGIONALE DELLA CISL SARDA SULLE RIFORME ISTITUZIONALI IN SARDEGNA

PREMESSA

IL SOGNO EUROPEO

... E IL SOGNO SARDO?

ALCUNI OBIETTIVI CONCRETI E ATTUALI DELLA NUOVA STAGIONE DI RIFORME NELL'ISOLA

VALUTAZIONI DI CARATTERE GENERALE SU ALCUNI CONTENUTI DELLE PROPOSTE DI RIFORMA

PUNTI IRRINUNCIABILI SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

L'INTERESSE E LA PARTECIPAZIONE DELLE RAPPRESENTANZE SOCIALI ALLE RIFORME

PREMESSA

La CISL sarda ha dedicato, negli anni, riflessioni, proposte e iniziative al tema delle riforme istituzionali. Insieme a CGIL e UIL si è consolidata una prassi vertenziale incentrata sull'importanza delle riforme ai fini della promozione dello sviluppo e del lavoro.

Il presente e le stesse frontiere dello sviluppo sollecitano ora l'attuazione delle riforme istituzionali.

È questa, infatti, una fase di profondi cambiamenti che necessitano però, perché siano fruttuosi, di discussione, confronti e, possibilmente, di diffusa condivisione.

La CISL sarda intende dare un suo contributo, di carattere generale, più prettamente politico/sindacale e, nello specifico, articolare le sue valutazioni e proposte sui singoli provvedimenti.

In questa sede avviamo, in attesa di un coinvolgimento da parte della Giunta regionale, alcune riflessioni di introduzione al documento che valuterà le specifiche e articolate proposte della Regione.

IL SOGNO EUROPEO

Nonostante le difficoltà del processo di coesione e integrazione europeo, è indispensabile collocare proprio in questo scenario le nostre riflessioni e proposte di riforme istituzionali.

Nell'autonomia delle scelte sarde si impongono due indispensabili riferimenti: il processo nazionale e quello europeo.

Nel 2004 la casa editrice Mondadori pubblicava per i tipi de «I saggi» «Il sogno europeo» di Jeremy Rifkin. Il sottotitolo, «Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano», riassume così la tesi centrale del saggio.

A parte le vicende europee del 2004 e del 2005 connesse alla crisi del processo unitario e costituzionale, l'indagine di Rifkin sulle radici e sui contenuti del sogno europeo, rispetto al sogno americano, offre spunti di riflessione sui problemi più rilevanti del pianeta, e sugli approcci diversi, talvolta opposti, messi in campo nella lunga vicenda

storica dagli Stati Uniti e dai Paesi europei; perlomeno sul versante culturale e socio economico.

Il sogno americano, sostiene Rifkin, è figlio del mito e della frontiera e modello di vita per generazioni di molti Paesi; prometteva benessere materiale in cambio di sicurezza e duro lavoro e coniugava crescita economica, ricchezza personale e indipendenza. Dunque ricchezza, esclusività, sicurezza.

Il sogno europeo privilegia invece qualità della vita, integrazione, relazioni, identità in un mondo interculturale, sviluppo sostenibile.

Rifkin conclude così il suo saggio: «Condividendo il meglio dei rispettivi sogni, potranno affrontare in modo più sicuro il viaggio comune verso il terzo stadio della consapevolezza umana.

Questi sono tempi tumultuosi: su gran parte del mondo sta scendendo l'oscurità, e a molti uomini manca un chiaro orientamento».

(...) «Gli americani sono soliti dire che per il sogno americano vale la pena di morire. Facciamo in modo che per il sogno europeo vada la pena di vivere».

Detto qui per inciso; supposto che l'Europa abbia una dimensione culturale così unitaria e territorialmente pervasiva da pensare ad un modello, almeno nei termini descritti da Rifkin, il sogno europeo non appare, oggi e per il momento, ancorché presente e condivisibile, in grado di competere e di proporsi, purtroppo, sul versante della progettualità politica e sociale.

... E IL SOGNO SARDO?

Lungo questa riflessione, e comunque collocandolo nella sua giusta dimensione, esiste oggi un «sogno sardo», come nuova visione che dal presente si irradia nel futuro, di cui magari si avvertono già i primi segni del positivo cambiamento? E in quale tradizione politico/culturale eventualmente si colloca, dove attinge le radici?

Ne «Il diritto di sognare» di Riccardo Petrella si sostiene anche che «Il ruolo del sogno non è di annunciare un avvenimento futuro» (...) «Il sogno è sempre più visto e accettato come il rifiuto di subire il presente».

Sia nell'una che nell'altra interpretazione si tratta di verificare se sono consapevoli e diffusi nella comunità sarda i segni e i segnali del cambiamento e di una strategia che

si interroga e da risposte oltre la stagione della rinascita e dell'autonomia speciale, sul versante economico, sociale, politico e istituzionale.

Quel che si mostra oggi in Sardegna non appare possibile ricondurre a quel riformismo che ha storicamente accompagnato il processo di inclusione di vasti strati sociali e che ha trovato riferimenti storici, forti e decisivi, nell'esperienza socialista, nel laburismo cristiano, nel sardismo, nell'originale presenza del sindacalismo italiano che, nella loro specificità e diversità, coniugavano efficienza ed equità, giustizia sociale e crescita, nel riconoscimento di un ruolo del mercato, in funzione degli obiettivi più complessivi della collettività.

Si è di fronte, insieme ad un'un'ansia purificatrice, ad un tentativo di profonda revisione del sistema Sardegna, individuandolo semplicemente nella macchina della Regione, che non riesce però a fare sintesi tra esigenze delle persone e la necessità di una nuova idea e definizione di Regione, da intendersi estensivamente come insieme di istituzioni, territori e cittadini.

ALCUNI OBIETTIVI CONCRETI E ATTUALI DELLA NUOVA STAGIONE DI RIFORME NELL'ISOLA

Necessita invece una nuova idea e pratica del riformismo, sul terreno dello sviluppo, delle riforme istituzionali e del lavoro, che proponga alcuni obiettivi concreti e attuali della questione sarda. In grande sintesi e per titoli:

- la soggettività del popolo sardo e il riconoscimento della sua identità-diversità nella costruzione di un federalismo cooperativo e solidale e nell'attuazione del federalismo interno nell'Isola. La Costituente sarda e il nuovo Statuto della Sardegna rispondono in termini ottimali a questi obiettivi; perché in questo modo i sardi scelgono di darsi le norme utili all'autogoverno in una dimensione unitaria e federale del Paese, con un modello locale e regionale basato sulla vera partecipazione e sulla sussidiarietà;
- il nuovo modello di democrazia, la nuova Regione e la partecipazione dei cittadini alle scelte e alla formazione della volontà pubblica. La Consulta degli Enti locali, nella nuova forma di Regione, potrebbe essere un primo passo solo se si è consapevoli che il secondo, in tempi non lontani, potrebbe essere l'associazione delle istituzioni locali al governo dell'Ente Regione.

- la programmazione dello sviluppo e del benessere sociale che affronti il problema dell'accumulazione e della distribuzione della ricchezza nell'Isola; dunque l'acquisizione, la disponibilità e l'utilizzo delle risorse, la sussidiarietà allo sviluppo locale, i soggetti, gli strumenti, il ciclo unico di programmazione;
- il rapporto Regione/Stato/Unione Europea/Altri Stati, come questioni che attengono innanzitutto ad un nuovo patto con lo Stato.

VALUTAZIONI DI CARATTERE GENERALE SU ALCUNI CONTENUTI DELLE PROPOSTE DI RIFORMA

La Giunta regionale ha proposto un nuovo assetto istituzionale che si articola nello Statuto (Legge costituzionale), nella Legge statutaria (Legge fondamentale), con le sub/articolazioni costituite dalla Legge elettorale, dalla Legge sul sistema delle Autonomie locali, dalla Legge sui conflitti di interessi, e nella Legge di organizzazione che ha come propaggine la Legge di contabilità, ma che contempla anche la riforma degli Enti regionali e delle partecipazioni.

Al di là dei rilievi specifici su ciascun provvedimento, quel che va sottolineato è un profondo cambiamento del modello di democrazia.

L'impalcatura complessiva è, nelle sue diverse parti, coerente con l'obiettivo di un sistema politico istituzionale fortemente presidenzialista.

Non tragga in inganno la volontà del Presidente, pubblicamente manifestata, di decentrare nel territorio enti e assessorati.

Nel rapporto tra Presidente e Giunta, tra Esecutivo e Consiglio, tra Enti locali e Regione, nella programmazione dello sviluppo e nella gestione del bilancio e delle risorse, il processo di cambiamento avviato caratterizza il nuovo modello di democrazia in senso fortemente centralista e con i poteri e le funzioni presidenziali enormemente rafforzati.

La stessa trasformazione degli Enti in Agenzia, apparentemente ragionevole perché connessa alla razionalizzazione, al risparmio, ad una maggiore funzionalità nel rapporto programmazione/attuazione, è coerente con una strategia che contrasta con il principio della sussidiarietà e dello sviluppo locale, perché accentra funzioni e competenze e vanifica la centralità del territorio e la partecipazione degli attori sociali, e-

conomici e istituzionali che dovrebbero concorrere sia in fase di programmazione sia di attuazione.

Alla lottizzazione degli Enti si sofferisce con l'Agenda che diventa strumento del momento esecutivo (Presidente e Giunta).

Non c'è nella riforma degli Enti la struttura di governo e la flessibilità necessaria ai territori e ai settori.

In termini generali le proposte fatte dalla Giunta, proprio perché rivisitano profondamente il modello di democrazia, debbono poter essere non solo discusse, rivisitate ed eventualmente sostituite in sede di confronto politico/sociale, ma totalmente perdere quella sorta di «peccato originale» che, nel metodo, le assimila alle costituzioni «octroyè».

PUNTI IRRINUNCIABILI SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

Proprio per una maggiore partecipazione e condivisione del processo riformistico, la CISL ritiene centrale la questione istituzionale, nonché propedeutica, rispetto a tutte le altre, e delle quali costituisce strumento determinante per le rispettive soluzioni. Essa non è soltanto una delle molte questioni sul tappeto, ma quella che può determinare il successo delle strategie sullo sviluppo e il lavoro.

In questa direzione è utile ribadire alcune riflessioni che costituiscono punti fermi e irrinunciabili nelle scelte sulle riforme istituzionali e della Regione.

La CISL è per il federalismo cooperativo e solidale, in alternativa a quello fiscale e competitivo. Ma questa distinzione corre il rischio di non essere esaustiva. Occorre infatti distinguere tra i problemi dell'organizzazione del potere legislativo e i problemi dell'organizzazione del potere esecutivo; e, inoltre, tra i problemi dell'organizzazione dell'Ente federale (Stato, ma non solo) e i problemi dell'organizzazione degli Enti federati (Regioni, ma non solo). È prioritaria inoltre l'attenzione ai problemi dell'organizzazione del potere legislativo, rispetto ai problemi dell'organizzazione del potere esecutivo degli Enti federati. Occorre l'istituzione della Camera o Senato delle Regioni, come luogo di sintesi delle volontà maturate presso i singoli Enti federati, cioè le Regioni.

La logica federale per poter essere applicata nel rapporto Stato-Regioni deve essere applicata anche e prioritariamente all'interno delle Regioni, nel rapporto Regioni-Enti locali (soprattutto i Comuni). In altri termini le Regioni dovrebbero essere e devono diventare, a loro volta, gli Enti federali nei confronti dei rispettivi Enti locali federati. D'altro canto lo Stato italiano è già uno degli «Enti federati» che integrano l'«Ente federale» dell'Unione Europea.

La CISL propone una riforma dell'assetto istituzionale complessivo nelle sue due componenti politica e amministrativa, nel senso della partecipazione politica e dell'autonomia della funzione amministrativa. Ricordando, però, che la funzione amministrativa ha una dimensione strumentale rispetto alla partecipazione politica.

L'assetto amministrativo, cioè l'ordinamento dell'apparato di Governo, deve corrispondere all'assetto politico.

In questa direzione i Sardi hanno a cuore il loro diritto all'autodeterminazione statutaria e all'autogoverno, in funzione di un vero riscatto sociale ed economico. La nostra identità-diversità non è solo il dato di partenza della nostra specialità, ma è anche frutto di un riconoscimento avvenuto nella lunga storia dei Sardi.

Mentre è ancora in essere il problema della pertinenza, di ciò che riguarda la Regione e di ciò che riguarda lo Stato, per via di alcune riforme costituzionali con molti contenuti contrastanti, si tratta di riaffermare con forza la nostra specialità e di affermare una strategia utile alla costruzione di una nuova Regione.

In questa direzione si impongono due direttrici di marcia: da un lato un nuovo patto Stato-Regione, per quel che concerne la forma di Regione, i nuovi poteri, le risorse, i rapporti con l'Unione Europea; dall'altro il federalismo interno, con il superamento dell'attuale modello regionale statutario, il ruolo degli Enti locali nel governo della Regione anche oltre al dimensione consultiva, la redistribuzione dei poteri tra le istituzioni locali e regionali, i nuovi principi della programmazione dello sviluppo, un nuovo equilibrio nella ripartizione delle risorse finanziarie a favore degli Enti locali, l'assunzione della sussidiarietà e dello sviluppo locale.

Statuto speciale, federalismo interno, riforma amministrativa sono tasselli di uno stesso mosaico. Il cambiamento istituzionale deve rispondere dunque ad una strategia politica evitando di realizzarlo con il metodo dello spezzatino.

Chiediamo per questo di scrivere noi la nuova Carta Statutaria della Sardegna, di essere noi a determinare questa libera scelta in una dimensione di federalismo solidale e cooperativo.

In Sardegna il superamento delle attuali difficoltà e il governo delle questioni connesse alla riforma della forma di Stato, al federalismo, al presente e al futuro della specialità e specificità dell'Isola, necessitano di soluzioni di alto profilo intorno a cui costruire i «presupposti» dei nuovi diritti collettivi del popolo sardo.

Nel mentre si ribadisce l'esigenza di garantire, in Sardegna, un assetto istituzionale con le otto province (con stessi poteri, uffici e servizi) e con l'area metropolitana di Cagliari. La richiesta della CISL sarda è perché si rilanci con forza un progetto di sviluppo che tenga conto del riequilibrio territoriale, tra le diverse aree dell'Isola, dei problemi dell'area metropolitana di Cagliari come città vasta, delle zone interne, periferiche e dei comuni minori, delle zone costiere.

Un progetto che propone un ruolo diffuso delle istituzioni e dei servizi fondamentali, una pubblica amministrazione efficiente, un sistema territoriale che dia conto dell'efficacia di tutte le sue componenti nei settori produttivi, nelle infrastrutture, nell'istruzione e nella formazione, nella sanità e nella sicurezza sociale, nelle telecomunicazioni e nei servizi più rilevanti.

Proprio per la complessità di questi obiettivi, che interagiscono profondamente, la riforma della Regione non deve essere uno spezzatino. Va pensata e governata in termini unitari nonché condivisa con le forze sociali in fase di programmazione e di attuazione.

La CISL sarda è per una riforma che trasferisca poteri e risorse alle Comunità locali e, nello stesso tempo, definisca uno status chiaro del nuovo Ente-Regione.

Ciò che bisogna evitare è quanto accaduto con il processo federalistico nazionale che, nella sola foga di individuare funzioni e compiti da decentrare, sono stati creati problemi sul versante della disponibilità delle risorse, dei poteri concorrenti e sulle materie attuative, sul ruolo dello Stato per le politiche e gli interventi perequativi e solidaristici.

In Sardegna è prioritario un disegno di riforma della Regione che renda chiara ed esplicita la funzione e la configurazione del nuovo Ente-Regione, i ruoli degli Enti loca-

li, degli Enti regionali e lo status giuridico e contrattuale del personale. Si tratta di un unico disegno di architettura istituzionale e di governo da costruire e leggere nella sua dimensione unitaria.

La CISL sarda ritiene indispensabile che la Regione predisponga una proposta di riforma, alla quale ricondurre il filo unitario che deve legare i discorsi sul personale, sui trasferimenti di funzioni e risorse e su quel che dovrà essere la nuova Regione, compresi i contenuti della legge di riforma n. 1/1977 («Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione, sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali»).

L'INTERESSE E LA PARTECIPAZIONE DELLE RAPPRESENTANZE SOCIALI ALLE RIFORME

La partecipazione alle scelte dello sviluppo economico e sociale e alle riforme produttive istituzionali è il frutto di una sintesi tra le istanze della società civile e la mediazione politica. Infatti, non sono più sufficienti e adeguate le sole istituzioni, anche forti, a governare la complessità e i problemi dei sistemi economici, sociali, politici e istituzionali. Il momento elettorale non esaurisce la partecipazione alle scelte e alla formazione della volontà collettiva. La cultura della pluralità delle istituzioni di governo e sociali non è un'invenzione della politologia contemporanea, è una necessità sorta dall'esigenza di governare la complessità e di regolare le diverse istanze.

Accanto a questa nuova funzione della rappresentanza sociale e del pluralismo si sviluppa la consapevolezza che la formazione della volontà pubblica e delle decisioni, che procedeva dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia, deve essere invertita. È questo il frutto di un processo politico e democratico di lunga durata, ma anche dei processi economici che si affermano per una competitività per sistemi territoriali e integrati. In questo contesto contano le istituzioni, le imprese, il lavoro, le caratteristiche del territorio, le risorse «storiche» e quelle acquisite. L'efficienza del sistema migliora se nel territorio si afferma il principio della legalità, dell'eguaglianza e i diritti della persona.

Per questi motivi è prioritario concorrere a produrre «istituzioni», in senso lato, cioè luoghi e politiche accettate e diffuse, in grado di consentire ai cittadini e alle rappresentanze sociali di concorrere effettivamente alla formazione della volontà pubblica e al cambiamento. La dimensione federalista, societaria, cooperativa e solidarista, è

quella più adeguata a garantire la partecipazione in funzione degli obiettivi del lavoro, dello sviluppo, dell'integrazione sociale.

Questo processo di cambiamento deve essere condiviso e partecipato.

Il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (CREL), la bilateralità, la concertazione, il partenariato economico e sociale nella programmazione dello sviluppo, sono aspetti fondamentali da rilanciare e valorizzare nelle scelte e nelle dinamiche del positivo cambiamento della Sardegna.

Il sindacato sardo è stato protagonista nelle lotte e nelle conquiste dell'autonomia speciale e della Rinascita, e nella fase della prima modernizzazione. La partecipazione di CGIL CISL UIL alla programmazione dello sviluppo ha rafforzato e consolidato le istituzioni locali e regionali. Anche oggi la stagione delle riforme non è esclusiva competenza dell'Esecutivo regionale, ma del Consiglio e delle rappresentanze economiche, sociali e istituzionali della Sardegna, a fondamento di una buona ed efficiente democrazia regionale.

È importante sottolineare che la rappresentanza e la rappresentatività passa anche attraverso la libera adesione alle associazioni dei cittadini, lavoratori, pensionati, disoccupati. Infatti a CGIL CISL UIL oggi sono iscritti un cittadino ogni quattro abitanti. La rappresentanza istituzionale non è inclusiva di quella sociale, mentre quest'ultima è un tassello ineludibile del sistema democratico ed è essa stessa un luogo istituzionale riconosciuto in una concezione moderna di democrazia poliarchica.

Ma il nostro interesse riguarda anche la tutela specifica dei lavoratori interessati alle riforme: i 6200 dipendenti dell'Ente Regione, i 170 delle Comunità Montane, i 180 dei Consorzi Industriali, i 207 operai dei Consorzi Interprovinciali Frutticoltura.

La tutela degli interessi diretti e di una rappresentanza vasta e diffusa nell'utenza e tra i cittadini sollecitano più partecipazione e democrazia per l'Isola che vogliamo e per una riforma della Regione da amministrare con giustizia.